

Estados de Excepción y Seguridad Ciudadana

I. Base legal:

El artículo 2 constitucional, establece como deber del Estado garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la seguridad, la paz y su desarrollo integral. Cometido que ante una invasión del territorio nacional, la perturbación grave de la paz, actividades contra la seguridad del Estado o una calamidad pública, pierden eficacia. Circunstancias por las que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme los artículos 138, 183 literales e) y f) constitucionales, podrá decretar un estado de excepción, dictar las medidas que procedan y aplicar la Ley de Orden Público, pudiendo restringir las garantías siguientes: a) la Libertad de acción (artículo 5); b) detención legal (artículo 6), c) el interrogatorio a presos y detenidos (artículo 9); d) la libertad de locomoción (artículo 26); e) el Derecho de reunión y manifestación pacífica (artículo 33); f) la libertad de emisión del pensamiento (artículo 35); g) el derecho de portación de armas (artículo 38); y h) el derecho de huelga de los trabajadores del Estado (artículo 116).

En la declaratoria del Presidente se especificarán las causas que lo motivan, su naturaleza y gravedad, las garantías que se restringen, su ámbito territorial y temporal (no podrá exceder de 30 días) y con base en el artículo 139 constitucional, establecerá, según la gradación que otorgue, los estados de: a) prevención; b) alarma; c) calamidad pública; d) sitio; o e) guerra. Además, en el propio decreto, convocará al Congreso para que dentro del término de tres días, lo conozca, ratifique, modifique o impruebe. Vencido el plazo de treinta días, cesan sus efectos, salvo se dicte uno nuevo. En un estado real de guerra, no habrá limitaciones de tiempo.

La Ley de Orden Público está contenida en el Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, de fecha 30 de noviembre de 1965. Ello significa que su texto se adecuaba al espíritu y principios de la anterior constitución de 1965, que, tras el cambio constitucional, parte de su contenido resulta incompatible con la constitución de 1985. De una manera sintética los cinco estados de excepción se pueden agrupar en dos, casos de emergencia (prevención, alarma, sitio y guerra) o de calamidad pública. Los primeros atribuibles a acciones contra el orden público y el segundo a desastres.

La Ley de Orden Público clasifica los distintos estados de excepción y su gradación, así:

1. Estado de Prevención:

No necesita aprobación del Congreso y su vigencia no excederá de 15 días. El ejecutivo podrá tomar las medidas siguientes:

a) Militarizar los servicios públicos e intervenir los prestados por particulares; b) Fijar las condiciones de la huelga o paro o bien prohibirlos; c) Limitar la celebración de reuniones públicas, aun cuando fueren de carácter privado, pudiendo disolverlas por la fuerza; d) Prohibir la circulación de vehículos en lugares y horas determinadas; e) Exigir a los órganos de publicidad o difusión, eviten publicaciones que inciten a la alteración del orden público.

2. Estado de Alarma:

Se pueden restringir algunas o todas las garantías señaladas en el artículo 138 constitucional, las aplicables al estado de Prevención y las siguientes:

a) Intervenir los servicios públicos y empresas privadas que los presten, asimismo, exigir la cooperación empresarios y sus trabajadores; b) Exigir los servicios o el auxilio de particulares; c)

Negar la visa a extranjeros, disponer su concentración o expulsión; d) Obligar a cualquier persona a que resida en determinado lugar y se presente a la autoridad cuando fuere requerida; e) Prohibir el cambio de domicilio a las personas que prestaren servicios públicos, industria, comercio o trabajo; f) Cancelar o suspender las licencias para la portación de armas; g) Centralizar las informaciones relativas a la emergencia; y h) Prohibir y suspender reuniones, huelgas o paros.

3. Estado de Calamidad Pública:

Podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar o reducir efectos de calamidades, pudiendo:

a) Centralizar en una entidad, los servicios públicos, estatales y privados; b) Limitar la libre locomoción y establecer cordones sanitarios; c) Exigir a los particulares auxilio; d) Impedir concentraciones y reuniones; e) Establecer precios máximos y evitar el acaparamiento; f) Ordenar evacuaciones; g) Dictar medidas en fronteras; h) Tomar todas las medidas para que la calamidad no se extienda.

4. Estado de Sitio:

Podrá ser decretado por el Ejecutivo ante actividades terroristas, sediciosas o rebelión, riesgo del orden constitucional o la seguridad del Estado, actos de sabotaje, incendio, secuestro o plagio, asesinato, o ataques armados. El Presidente de la República, ejercerá el gobierno en su calidad de Comandante General del Ejército, a través del Ministro de la Defensa Nacional. Serán aplicables las medidas establecidas para los estados de prevención y alarma, pudiendo además: a) intervenir o disolver cualquier organización; b) ordenar sin mandamiento judicial o apremio, la detención o confinamiento de toda persona sospechosa de conspirar o alterar el orden público. Y c) repeler o reprimir por los medios preventivos, defensivos u ofensivos cualquier acción contraria a sus ordenanzas.

5. Estado de Guerra:

Lo decretará el Congreso de la República a solicitud del Ejecutivo.

II. Análisis de coyuntura:

El Presidente de la República Alejandro Giammattei Falla, desde los primeros días de su mandato, devela toda una estrategia para contener, controlar y recuperar espacios asediados por el crimen organizado, especialmente del sicariato, la extorsión y las operaciones de pandillas o maras. Actuación que soporta con la declaratoria de varios estados de excepción, concretamente de prevención, para conseguir un mejor nivel de coordinación interinstitucional y logística, acceso a recursos económicos, la restricción de garantías constitucionales, el simbolismo que genera la ocupación súbita y masiva de las fuerzas de seguridad y el peso mediático que colocó el tema de seguridad como prioritario. Como común denominador los distintos estados de excepción fueron por seis días, término que permite consolidar operaciones de corto plazo y el inicio de la recuperación territorial.

Al efecto fueron declarados cuatro estados de excepción:

1. Decreto Gubernativo 1-2020 del 17 de enero de 2020, en los municipios de Mixco y San Juan Sacatepéquez.
2. Decreto Gubernativo 2-2020 del 24 de enero de 2020, en el municipio de Villa Nueva.
3. Decreto Gubernativo 3-2020 del 5 de febrero de 2020, en los municipios de Chimaltenango, El Tejar y San Andrés Itzapa. Y
4. Decreto Gubernativo 4-2020 del 14 de febrero de 2020, en los municipios de Escuintla, Tiquisate, Puerto de San José, Palín, Nueva Concepción y Santa Lucía Cotzumalguapa.

CIEN realizó un análisis de los municipios considerados dentro los distintos estados de prevención. Se tomó el promedio simple, sumando la tasa de homicidios y la tasa de denuncias de extorsiones, del año 2019 de cada municipio. Luego se ordenaron los municipios de mayor a menor tasa. Comparando estos resultados, con los 12 municipios que estuvieron bajo Estado de Prevención, resulta que nueve de los 12 municipios se encuentran entre los primeros 30 con mayor incidencia (ver tabla). Un análisis más detallado deberá realizarse con base en los resultados.

Tabla: Promedio de Homicidios y de Denuncias por Extorsión en municipios en donde se ha decretado Estado de Prevención

No.	Municipio	Promedio Tasas de Homicidios y Extorsiones	Estado de Prevención
2	Chimaltenango	151.8	Tercero
3	El Tejar	147.3	Tercero
9	Escuintla	117.1	Cuarto
14	Tiquisate	105.0	Cuarto
16	Mixco	101.7	Primero
21	Villa Nueva	98.1	Segundo
22	San José (E)	95.7	Cuarto
23	Palín	95.4	Cuarto
28	Nueva Concepción	90.5	Cuarto
46	San Andrés Itzapa	75.5	Tercero
50	Santa Lucía Cotzumalguapa	70.8	Cuarto
77	San Juan Sacatepéquez	55.7	Primero

Fuente: CIEN, con datos de PNC

Sin perjuicio de mencionar el Decreto Gubernativo 5-2020 del 5 de marzo de 2020, el que por razones de la propagación y contención de una pandemia, se declaró Estado de Calamidad en toda la República, por 30 días. Ratificado por el Congreso de la República el 12 de marzo del mismo año, mediante el Decreto número 8-2020.

III. Recomendaciones:

1. La publicación amplia e inmediata de los decretos de restricción de garantías.
2. La participación del Procurador de los Derechos Humanos, velando se garanticen los derechos fundamentales no expresamente restringidos.
3. Considerar que la declaratoria de un estado de excepción no debe suspender el proceso electoral.
4. La reunión obligatoria, inmediata e ineludible de los diputados, para conocer, ratificar o improbar el decreto, como parte de su actividad fiscalizadora. Asunto que es privilegiado y en ningún caso pueden enviarlo a Comisión o consulta alguna.
5. Que la excepción para licitar y cotizar dentro de los estados de excepción, las adquisiciones deben guardar estrecha relación y ser indispensables para solucionar situaciones derivadas de la declaratoria y que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o su inminente suspensión.
6. Son fundamentales los procesos de probidad y transparencia, donde la Contraloría General de Cuentas juega un papel fundamental.