

**HONORABLE SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA**

I) IDENTIFICACIÓN DE LOS/AS DEMANDANTES

**MARÍA SILVIA
GUILLÉN,**

ABRAHAM ATILIO ÁBREGO HASBUN,

GUADALUPE MEJÍA VDA. DE MEJÍA,

**JUSTO ROBERTO CAÑAS
LÓPEZ,**

**ÁNGEL
MARIA IBARRA TURCIOS,**

VICTORIA CAROLINA CONSTANZA BAIREZ,

**DEYSI
ELIZABETH CHEYNE ROMERO,**

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

SAÚL ANTONIO BAÑOS AGUILAR,

JOSE DAGOBERTO

GUTIERREZ LINARES,

HÉCTOR JOSUÉ CARRILLO PORTILLO,

JOSE BENJAMIN CUELLAR MARTINEZ,

EDUARDO

SALVADOR ESCOBAR CASTILLO,

LOYDA

ABIGAIL ROBLES ROSALES,

NELSON HUMBERTO FLORES FABIÁN,

JUAN CARLOS SÁNCHEZ

MEJÍA,

ENGRACIA DEL CARMEN CHAVARRIA MEJÍA,

DONNY JOSÉ ALBERTO

SORIANO CARRANZA,

RAFAEL ERNESTO PEÑATE MOLINA,

VERONICA ELIZABETH REYNA

RAMOS,

RUTH

ESTHELA VALENZUELA DE GARCÍA,

KERLIN YANET BELLOSO MARTÍNEZ,

KARLA VICTORIA

MELÉNDEZ MONTERROSA,

CARMELA PATRICIA LOPEZ DE CASTILLO,

GUILLERMO

ANTONIO MARTINEZ URIBE,

DENNIS STANLEY MUÑOZ ROSA,

PATRICIA JEANNETTE

RODRIGUEZ RIVAS,

JOSÉ RAMÓN VILLALTA,

IMA ROCÍO GUIROLA,

VIVIAN LIZETH GUTIÉRREZ LUNA,

OVIDIO MAURICIO GONZALEZ,

en pleno uso de nuestros derechos constitucionales y en cumplimiento de nuestro deber de velar por el respeto de nuestra *carta magna*, respetuosamente os **EXPONEMOS:**

II) LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA

De conformidad con el artículo 2 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, para legitimar nuestro interés en este proceso, presentamos como anexo de la presente demanda, copia certificada de nuestros respectivos documentos únicos de identidad.

III) OBJETO DE CONTROL

Que venimos a incoar Demanda de Inconstitucionalidad en contra del acuerdo ejecutivo No. 535, de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, publicado en el Diario Oficial No.218, tomo: 393 de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, emitido por el Presidente de la República, ciudadano

CARLOS MAURICIO FUNES CARTAGENA, mediante el cual se nombra como **MINISTRO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA** al **GENERAL DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** (en adelante: el acuerdo de nombramiento de Ministro) y acuerdo ejecutivo No. 30, de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial No. 14, tomo 394 de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, mediante el cual se nombra **DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL** al **GENERAL FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA**, (en adelante: el acuerdo de nombramiento de Director)

Inconstitucionalidad que recae sobre los acuerdos de nombramiento del Ministro y del Director por contravenir la separación entre funciones de Defensa Nacional y de Seguridad Pública, afectar la independencia de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada y por no respetar el mandato constitucional en cuanto a que la Dirección de Policía Nacional Civil este bajo autoridades civiles.

IV) PARÁMETRO DE CONTROL

El parámetro de control constitucional para sostener que con el acuerdo de nombramiento de Ministro y nombramiento de Director se contraviene la separación entre funciones de Defensa Nacional y de Seguridad Pública, se viola la independencia que la constitución le reconoce a la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada lo constituye el inciso segundo del artículo 159 de nuestra constitución que literalmente expresa:

“La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La seguridad pública

estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada (...) (itálicas son nuestras).

En cuanto al incumplimiento del mandato de que la Dirección de la Policía Nacional Civil este bajo autoridades civiles, el parámetro de control lo constituye el artículo 168 ordinal 17 que establece:

“Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y **bajo la dirección de autoridades civiles**” (itálicas son nuestras).

1) MOTIVOS EN QUE DESCANSA LA INCONSTITUCIONALIDAD

Consideramos que el denominado acuerdo de nombramiento de Ministro y de Director, *violan* lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 159 de nuestra Constitución pues con los mismos se vulnera la separación entre labores de defensa nacional y labores de seguridad pública, la independencia de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada y el mandato de que esta última esté bajo la dirección de autoridades civiles, contenido este último, en el ordinal 17 de artículo 168, también de la Constitución, ya que los generales nombrados aún mantienen la calidad de militares o su nombramiento constituye un fraude a la Constitución y, siendo que, ambos se desempeñaban como Ministro y Viceministro de Defensa hasta antes de sus respectivos nombramientos en sus actuales cargos, propiciándose la mezcla de las funciones aludidas -defensa

nacional y seguridad pública-, la vulneración de la independencia de la Policía Nacional Civil de la Fuerza Armada y el incumplimiento del mandato de nombrar autoridades civiles al frente de la Policía Nacional Civil.

Para fundamentar los motivos de inconstitucionalidad y destacar, también, la trascendencia jurídica, política y social de esta demanda, se seguirá el *iter lógico* siguiente: **a)** Contexto de la emisión del acuerdo de nombramiento: Conquistas políticas de la democracia salvadoreña vrs. falencias de las políticas económicas, sociales, culturales e institucionales impulsadas en los últimos 20 años; **b)** Contenido del inciso segundo del artículo 159 y 168 ordinal 17 de la Constitución de la República: Origen histórico y finalidad de las disposiciones; **c)** Actual Ministro de Seguridad Pública y Director de la Policía Nacional Civil: Cargos ejercidos por militares o nombramientos con fraude a la Constitución; **d)** Violación al inciso segundo del artículo 159 Cn: Mezcla de las funciones de defensa nacional y seguridad pública y vulneración de la independencia de la Policía Nacional Civil de la Fuerza Armada; **e)** Incumplimiento del mandato de que la Policía Nacional Civil esté bajo la dirección de autoridades civiles.

**a) Contexto de la emisión del acuerdo de nombramiento:
Conquistas políticas de la democracia salvadoreña vrs. falencias
de las políticas económicas, sociales y culturales e institucionales
impulsadas en los últimos 20 años**

Sabedores somos de que el proceso de inconstitucionalidad implica la confrontación de un objeto de control con una norma constitucional (parámetro de control) para el solo efecto de establecer la conformidad o no del primero con el segundo; sin embargo, en aras de especificar las motivaciones que como ciudadanos tenemos para activar los mecanismos de defensa de la constitución,

consideramos necesario plantear el contexto en que los actos -hoy acusados de inconstitucionales- han surgido a la vida jurídica, todo con miras a contribuir al desarrollo democrático de nuestro país.

El presidente de la República ha pretendido justificar el nombramiento de los **GENERALES DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** y **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** argumentando que pretende contrarrestar el auge de la delincuencia en nuestro país.

Nadie puede negar la grave crisis de inseguridad ciudadana que se vive en El Salvador; en los últimos doce años se han cometido 39,476 homicidios en el país; ha habido épocas en las que se han registrado entre 12 y 14 homicidios diarios; esto además de robos, extorsiones y otros. En la última década esta situación ha venido evolucionando en forma exponencial sin que los sucesivos gobiernos hayan abordado de manera efectiva el problema, en busca de la solución real, efectiva y coherente con la realidad nacional.

Esta amenaza se vino gestando desde la finalización del conflicto armado, del cual se salió sin que el Estado prestara atención ni a las víctimas, ni a las y los participantes en el mismo, y menos a la población civil en general. Se dio vuelta a la página sin cuidar las consecuencias y las secuelas de una guerra civil. Los sucesivos gobiernos consolidaron un modelo fundamentado exclusivamente en la iniciativa privada por lo que se dedicaron a fortalecer el mercado, dejando que la lógica de la máxima ganancia determinara lo social, lo político y lo económico.

Entre tanto, proliferaron la violencia política, la violencia juvenil, la violencia intrafamiliar, la criminalidad común y la criminalidad organizada, entre otras. Situación que fue advertida por las organizaciones sociales, nacionales e internacionales a pesar de lo cual se negaron a poner atención.

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

La preocupación principal del órgano ejecutivo, en esta y otras problemáticas, más que estructural, parece ser mediática: tratar de generar percepciones e ignorar que el problema es multicausal y su abordaje se ha limitado a la represión policial, negándose al ineludible abordaje integral.

Para el caso, se ha nombrado a un militar al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y otro al frente de la Policía Nacional Civil sin reflexionar o tomar medidas para atacar las causas fundamentales de la delincuencia y sin medir, además, el impacto que esos nombramientos tienen sobre uno de los logros del desarrollo democrático de nuestro país y sobre la normativa constitucional que lo respalda: **la separación de la defensa nacional y la seguridad pública con la consecuente independencia prevista para la Policía Nacional Civil con respecto a la Fuerza Armada y el imperativo de que sean autoridades civiles quienes conduzcan la corporación policial.**

Efectivamente, la separación entre la defensa nacional y la seguridad pública es producto del desarrollo democrático de El Salvador. Ello se dio en el marco de la apertura política que propiciaron los Acuerdos de Paz de 1992. No está demás recordar que el conflicto armado que vivió nuestra sociedad fue producto del cierre de espacios de participación política (intolerancia de ciertos grupos a un pluralismo político e ideológico), y de la inexistencia de condiciones dignas de vida para amplias mayorías de la población salvadoreña.

La conveniencia de dicha separación se fundamentó en la trayectoria negativa de los cuerpos de seguridad del Estado, caracterizados por realizar actos arbitrarios, torturas y violaciones sistemáticas de derechos humanos en contra de la población civil. Prueba fehaciente de tal situación es el

reconocimiento público hecho por el ciudadano Presidente de la República el dieciséis de enero de dos mil doce en el caserío “El Mozote”, departamento de Morazán, donde a nombre del Estado salvadoreño asumió la responsabilidad por las graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo asesinatos de una gran cantidad de personas -muchos niños y niñas- perpetrado por las Fuerzas Armadas en aquella localidad en 1981.

Con lo anterior no se pretende señalar en ningún momento que *a priori* se debe considerar a la Fuerza Armada como una institución violadora de los Derechos Humanos pues esa postura parecería ligera si se realizara en un Estado Constitucional de Derecho como pretende ser el nuestro, que contempla el sometimiento de todos los funcionarios a la Constitución. De lo que en realidad se trata, es de apuntalar que la configuración de nuestro sistema democrático -determinado por nuestro texto constitucional- ha separado las funciones aludidas, Defensa Nacional y Seguridad Pública, y dotado de independencia a la Policía Nacional Civil respecto a la Fuerza Armada, ordenando además, que sean autoridades civiles las que dirijan esa corporación policial y que ello ha obedecido a una fuente real que moldeó nuestras normas constitucionales: **La actuación negativa que tuvo la Fuerza Armada en el respecto de los derechos humanos y en el desarrollo de la institucionalidad del país cuando asumía funciones de seguridad pública.**

Esa situación fue la que propició que mediante los Acuerdos de Paz se separara la defensa nacional de la seguridad pública y que se creara la Policía Nacional Civil, lo que por ende significa que se excluyó a los militares de esas labores y se les prohibió ocupar cargos en cualquier instancia vinculada a la seguridad pública o en la Policía Nacional Civil e incidir formal o materialmente

en las mismas. Este fue el principal propósito de los Acuerdos en relación a este tema.

Estos nombramientos se han pretendido justificar como necesarios ante los altos índices de violencia y criminalidad que se registran en nuestro país. Lo que carece de un verdadero fundamento, pues las causas de los altos índices de delincuencia no dependen de las funciones que corresponden a una u otra institución o de la supuesta capacidad que se ha tratado de atribuir a los militares aludidos o a la institución militar de donde provienen.

La existencia de los altos índices de delincuencia no tienen que ver con la configuración de las instituciones jurídico políticas de nuestra democracia, sino con las deficiencias que la misma ha mostrado para dar positividad, eficacia y verdadero cumplimiento a la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como elemento necesario en la prevención del delito y en la debilidad de las instituciones responsables su combate, de todo el sistema de justicia penal, no únicamente de la Policía Nacional Civil, que es nada más uno de sus componentes; pero también en la falta de voluntad de echar a andar políticas de prevención social y de rehabilitación y reinserción de los delincuentes, en concordancia con nuestra norma fundamental.

Faltaron además, políticas de Estado encaminadas a atender la post guerra, que afrontara los problemas psicosociales que un conflicto armado deja necesariamente en la población.

Por otra parte, el fomento de antivalores, con la mirada complaciente de algunos funcionarios que han estado al frente de instituciones gubernamentales, ha sido coadyuvante en el desarrollo de la delincuencia en nuestro país. La mayor parte de medios de comunicación difunden antivalores,

lo que particularmente afecta el desarrollo psíquico de nuestra población desde tempranas edades.

Todas esas circunstancias planteadas de manera somera ponen de relieve que el abordaje del fenómeno delincencial en nada tiene que ver con que militares ocupen el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y de Director de la Policía Nacional Civil. Hacer creer lo contrario es un acto de poca seriedad.

No hay nada que pueda respaldar el argumento de que los nombramientos de un “militar en estado de retiro” al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y otro al frente de la Policía Nacional Civil, vaya a servir para contrarrestar los altos índices de delincuencia. Tales decisiones, constituyen un retroceso en el desarrollo de la todavía incipiente democracia salvadoreña.

A efectos de activar la justicia constitucional, a continuación se hace la argumentación respectiva, poniendo de manifiesto la transgresión a nuestro orden constitucional siguiendo el orden lógico propuesto *supra*.

b) Contenido del inciso segundo del artículo 159 y 168 ord. 17 de la Constitución de la República: Origen histórico y finalidad de las disposiciones

A efectos de sentar la primera de las bases que permitirá constatar la vulneración de las normas planteadas como parámetro de control, corresponde analizar el origen y alcances de aquellas. Esto implica acudir a una interpretación de las disposiciones constitucionales alegadas a partir de los antecedentes positivos y fácticos que permitieron su aparición en el mundo jurídico constitucional.

A ese respecto, resulta importante hacer referencia a la regulación constitucional previa a los Acuerdos de Paz que motivaron la reforma constitucional de 1992, entre las cuales se encuentran las normas constitucionales parámetros de control en el caso *sub judice*. En la constitución de 1983, antes de las reformas de 1992, el inciso segundo del artículo 159 no existía. Eso responde a que en aquella época el mantenimiento de la seguridad pública era competencia de la Fuerza Armada de manera conjunta con las labores de Defensa Nacional que aún hoy le compete. En ese sentido, previo a las reformas constitucionales motivadas por los acuerdos de paz, el artículo 159 sólo contaba con un inciso que prescribía: “Para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fuesen necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros. Los Viceministros sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la Ley”; era en el artículo 211 de la Constitución donde se atribuía a la Fuerza Armada las labores de seguridad: “Art. 211.- La Fuerza Armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad del su territorio, mantener la paz, **la tranquilidad y la seguridad pública (...)**” (Constitución de la República previa a reforma de 1992).

Luego de las reformas a la Constitución en 1992, el artículo 211 y 212 fueron modificados. En el primero se estableció: “La Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación. Es obediente, Profesional, apolítica y no deliberante” y el segundo: “La Fuerza Armada tiene **por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio**. El Presidente de la República podrá disponer **excepcionalmente de la Fuerza Armada**

para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución”.

Asimismo, se introdujo el inciso segundo al artículo 159 que sostiene: “**La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes**. La Seguridad Pública estará a cargo a la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, **independiente de la Fuerza Armada** y ajeno a toda actividad partidista”.

También, producto de las aludidas reformas, es el artículo 168 ordinal 17 de la Constitución de la República que establece: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y ***bajo la dirección de autoridades civiles***”

Consecuencia de la nueva normativa constitucional es la separación de ambas funciones, defensa nacional y seguridad pública, por lo que resulta contrario a la Constitución : **1)** Que los militares o la Fuerza Armada como tal participen en las labores de seguridad pública y de interferir de manera alguna (formal o fácticamente) en la dirección o actividades que le competen a la Policía Nacional Civil o al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; **2)** Que las labores de Defensa y Seguridad pública sean ejercidas por un mismo ministerio; **3)** Por extensión de lo anterior: Que a los militares, a quienes se les encomienda las labores de defensa nacional, se les encomiende también, las labores de seguridad pública pues la separación tiene orígenes filosóficos e históricos

distintos y por ende ha generado competencias, técnicas y normativas totalmente distintas.

La regulación constitucional que se establece a partir de los Acuerdos de Paz tiene una fuente: la realidad socio política que moldeó la historia de nuestro país previo al conflicto armado y durante el mismo. Ilustrativo resulta el informe de la Comisión de la Verdad, en el romano “IV”, pág. 41 a 151, el cual, según la jurisprudencia de nuestro país, tienen un carácter jurídico (Ver sentencia emitida de quince de junio de dos mil nueve en el proceso de *habeas corpus* referencia 131-2007). Entre las recomendaciones relativas a la Fuerza Armada y seguridad pública se estableció:

“A. Reformas en la Fuerza Armada

I. El tránsito hacia el nuevo modelo de Fuerza Armada diseñado en los acuerdos de paz y en la reforma constitucional debe cumplirse de manera rápida y transparente, bajo el estrecho seguimiento a las autoridades civiles (...) debe prestarse atención especial a la subordinación del estamento militar a las autoridades civiles (...)

B. Reformas en materia de seguridad pública.

Uno de los puntos descollantes de los acuerdos de paz ha sido la determinación de disolver los antiguos cuerpos de seguridad pública (CUSEP), dependientes orgánicamente de la Fuerza Armada, para encargar la seguridad ciudadana a la Policía Nacional Civil, **un ente nuevo y absolutamente civil**. La Comisión recomienda con todo énfasis que **los lineamientos del nuevo cuerpo sean rigurosamente respetados. La desmilitarización de la policía es un gran paso de avance en El Salvador**, de modo que debe asegurarse que se

cumpla la desvinculación de la PNC y los antiguos CUSEP **o cualquier otra rama de la Fuerza Armada.**¹ (Negritas nuestras).

Fácilmente puede colegirse que las regulaciones constitucionales que se han establecido como parámetro de control en el presente caso están acorde con esas recomendaciones, es decir, su finalidad es la separación de las funciones y roles de defensa nacional y seguridad pública, encargando una a la Fuerza Armada y la otra a la Policía Nacional Civil y además, la independencia de esta última de cualquier tipo de injerencia de la primera, lo cual lógicamente implica:

1) La imposibilidad de que un militar ocupe un cargo dentro de la corporación policial (injerencia formal), menos aún, el de Director de tal corporación o el de Ministro de Justicia y Seguridad Pública;

2) Que se ejecute cualquier injerencia -de facto o formal- sobre la Policía Nacional Civil o en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública;

3) La incompatibilidad entre conducir las labores propias de defensa nacional y las que son de seguridad pública, lo cual, desde luego, implica que no se le pueden encomendar las labores de seguridad a quien ha conducido las de defensa nacional.

En razón de lo anterior, las reformas constitucionales en lo relativo a las instituciones de seguridad se han decantado por la desmilitarización y el fortalecimiento del poder civil en la seguridad pública que fue pactada en los Acuerdos de Paz de 1992.

Lo anterior se puede fundamentar a partir de la exposición de motivos hecha en el Considerando II del Decreto Legislativo 152 de 1992, por el cual, el legislador-constituyente expresa que ratifica las reformas relativas a la Fuerza Armada y Policía Nacional Civil, “con el fin de mantener la armonía y los

¹ Informe de la Comisión de la Verdad. Pág. 191 y 192.

acuerdos establecidos”, refiriéndose a los Acuerdos de Paz firmados el 16 de enero de ese año.

En este sentido, puesto que el legislador-constituyente, al momento de reformar la Constitución, dentro de su exposición de motivos se remite a aquellos acuerdos políticos, entendemos que la documentación histórica sobre los Acuerdos de Paz, puede servir como instrumento ilustrativo -aunque no vinculante- a la hora de estudiar las reformas constitucionales derivadas de éstos, su significado y alcances; de una manera similar el Informe Único del Proyecto de Constitución o las grabaciones de las discusiones de la Asamblea Constituyente de 1983, sirven para informar sobre el espíritu o intencionalidades de los constituyentes.

Esta tendencia por la preeminencia del poder civil fue ratificada por el Estado salvadoreño al ser signatario y haber ratificado el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica². Si bien, como lo ha expresado esta Sala con anterioridad “(...) Los instrumentos internacionales no tienen rango constitucional, no forman un bloque de constitucionalidad con la Ley Suprema (...) una pretensión planteada en un proceso constitucional debe fundamentarse jurídicamente en la Constitución -en sus disposiciones expresas o en los valores y principios que se encuentran a su base-, pero ello no es óbice para que se puedan invocar los tratados como fundamento complementario de la pretensión.” (Sentencia IS005203.04, de 01-IV-2004, Considerando V.3) Dicho tratado en su artículo 2, literal “b”, dispone que el modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tendrá como principio:

“el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz,

² Suscrito por el Órgano Ejecutivo, en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Ratificado por Decreto Legislativo de fecha 22 de enero de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 31, Tomo 334, correspondiente al 17 de febrero de 1997. Vigente en El Salvador desde el 26 de diciembre de 1997.

diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes”.

En esta materia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que:

“(…) el desgobierno político civil de la seguridad ciudadana, constituye un evidente incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación a sus deberes respecto a los derechos humanos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009, págs. 31 y 32)

Partiendo de dicha base, sostenemos que la separación de la seguridad pública de la defensa nacional, con el consecuente calificativo *civil* que acompaña la nominación de nuestro cuerpo de Seguridad Pública, en el marco de los Acuerdos de Paz, tiene más que un mero efecto diferenciador de la adscripción orgánica y funcional de éste respecto de la Fuerza Armada, siendo que comprende una visión de cuerpo policial “(…) cuya concepción, estructura y práctica son propias de una institución civil (...)” (Capítulo 2, apartado 4.A.a) El mismo acuerdo establece que los mandos de Policía deben ser civiles (Capítulo 2, apartado 3. A.a.2). Es por estos elementos que cuando el artículo 159 inciso segundo adscribe las funciones de defensa nacional y seguridad pública a ministerios distintos, garantizando, además, la independencia de la Policía Nacional Civil y el artículo 168, Ord. 17º habla de autoridades civiles, debe entenderse una diferencia y contraposición en términos orgánicos e institucionales entre seguridad pública, defensa nacional y las correspondientes instituciones y, además, entre el estatus de las personas encargadas de su dirección.

Así, tanto las funciones de los miembros de la Fuerza Armada, como las de los miembros de la Policía Nacional Civil, son considerados como profesiones específicas y especializadas con rango constitucional (arts. 159 y 214 Cn.) coherentes con los objetivos y mandatos explícitos que la Constitución otorga a cada una. Este es un motivo práctico fundamental que conlleva a ratificar la

necesidad de la separación entre una y otra institución: además del respeto a las competencias constitucionales e institucionales, las capacidades de cada una se encuentran en función de objetivos diferentes, por lo tanto, la participación o invasión de un área profesional diferente puede tener consecuencias en los resultados de la gestión gubernamental, afectando a la ciudadanía en la calidad de los servicios que el Estado debe proporcionarle a través de las instituciones competentes.

En esta materia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado su preocupación por “(...) la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009, págs. 42) y agrega: “es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones sustancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos.” (CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párrafo 272.)

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como parte de su jurisprudencia en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia vrs. Venezuela)*:

“(…) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales” (Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78).

La incorporación de militares en el manejo de la seguridad interior, dice la CIDH, obedece a una confusión, todavía persistente entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional, frente a lo cual:

“(…) la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados (...)” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009, págs. 44)

En síntesis, puede afirmarse que nuestra Constitución ha separado la función de defensa del territorio y la de la seguridad pública, sustrayendo esta última de cualquier injerencia que pueda surgir de los militares que integran la Fuerza Armada y encomendándola a la Policía Nacional Civil, razón por la cual, **todo hecho o circunstancia que propicie el involucramiento de militares en las labores de seguridad pública, la mezcla de ambas funciones o la incidencia de la fuerza Armada, directa o indirecta, en la conducción, toma de decisiones o actividades de la Policía Nacional Civil o el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, resulta contrario a lo estipulado en el artículo 159 inciso segundo y 168 ordinal 17 de la Constitución de la República.**

c) Actual Ministro de Seguridad Pública y Director de la Policía Nacional Civil: Cargos ejercidos por militares o nombramiento con fraude a la Constitución;

Como se ha sostenido *supra*, la injerencia directa de militares o de la Fuerza Armada en las labores de seguridad pública, la mezcla de las funciones de defensa nacional y seguridad pública (sea a través de la asignación a un mismo ministerio o mediante la designación de las personas que han dirigido la primera) y la injerencia de militares en la Dirección, decisiones o actividades de la Policía Nacional Civil o el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, resulta contrario a lo establecido en el inciso segundo del artículo 159 y 168 ordinal 17 de la Constitución de la República, pues de estas disposiciones se deduce la prohibición de que un militar ocupe el puesto de Ministro de Justicia y Seguridad Pública, de Director General de la Policía Nacional Civil o que la persona que se desempeñó en la conducción de las labores de Defensa pase a conducir las labores de Seguridad Pública.

En esa línea de ideas resulta relevante hacer ver a Vuestra Autoridad la necesidad de reflexionar sobre la condición jurídica de los generales que han sido nombrados como Ministro de Justicia y Seguridad Pública y como Director General de la Policía Nacional Civil, pues ello nos permitirá determinar en qué manera se ha producido la vulneración al artículo 159 inciso segundo de la Constitución y 168 ordinal 17 de la misma.

Examinemos cada una de las posibilidades, reiterando que ello solo determina la forma en que se produce la vulneración constitucional pues sobre la existencia de la misma no queda duda a la luz de los hechos y a nuestro texto constitucional.

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

Al respecto, el ciudadano presidente de la República, CARLOS MAURICIO FUNES CARTAGENA, ha sostenido que no hay incompatibilidad en los cargos que ha asignado a los generales mencionados *supra*, pues previo a ello, los mismos han pasado a “situación de retiro”, por lo que, según él, *han dejado de ser militares y han pasado a ser civiles*. El examen de la veracidad de tal afirmación pasa por acudir a la normativa constitucional y secundaria que regula las atribuciones del Presidente de la República y la carrera militar.

Al respecto, nuestra constitución establece en su artículo 168 ordinal 11, que es atribución del Presidente: “Organizar, conducir y mantener la Fuerza Armada, conferir los grados militares y ordenar el destino, cargo, o la baja de los oficiales de la misma, de conformidad con la Ley”.

La ley a que nos remite la atribución del Presidente es la Ley de la Carrera Militar (en adelante: LCM). En ella se regula entre otras, la situación de retiro aludida por el Presidente y la finalización de la carrera militar. Sobre la situación de retiro, el artículo 8 ordinal 25 de dicha ley señala:

“SITUACION DE RETIRO. **Es el estado en que se encuentran los militares** que hacen uso del derecho a pensión en virtud de la ley respectiva, perdiendo el derecho de ascenso. Podrán ser llamados al Servicio Activo cuando las necesidades del Servicio lo requieran”.

A la luz de tal disposición los generales **DAVID VICTORIANO MUNGÍA PAYÉS** y **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA**, **Ministro y Viceministro de Defensa hasta el mismo día en que asumieron los cargos de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil**, respectivamente, **no han dejado de**

ser militares, pues la disposición señala que esa es una situación en que se “encuentran los militares”.

En el mismo sentido, la mencionada ley regula la manera en que el Presidente puede ordenar el destino, cargo **o baja de los militares**. En el artículo 105 de la LCM se reafirma la atribución constitucional del Presidente, establecida en el artículo 168 ord. 11 Cn. Por su parte, el artículo 106 de la LCM establece los factores que debe tomar en cuenta el Presidente de la República para determinar el cargo o destino del personal militar. Y, finalmente, el artículo 107 de la LCM es el único que señala la manera y motivos **por los cuales procede la baja, sosteniendo:** “El Inspector General de la Fuerza Armada, los Comandantes de las Ramas y Comandantes de Unidades de Apoyo Institucional, podrán recomendar la baja de Oficiales y Suboficiales, por falta de idoneidad, de disciplina y bajo rendimiento en el ejercicio de su cargo, razonando las causas que motivan la propuesta, elevándola por el conducto regular al Ministro de la Defensa Nacional.”. Vemos que de esa regulación derivada de la atribución que la constitución le otorga al presidente, **no hay facultad que le permita al presidente quitar a un militar ese estatus “para que pase a la vida civil”**

La manera en que un militar deja de ser tal y pasa a la vida civil está plasmada en la misma LCM y en nada tiene que ver con pasar a situación de retiro. Al respecto la LCM hace una diferencia entre **“dejar de ejercer la carrera militar”** y **“finalizar la carrera militar”**. Las disposiciones que regulan tales situaciones son los artículos 117 y 118 de la LCM. La primera disposición establece: “El personal deja de ejercer la Carrera Militar cuando es transferido a la Situación de Retiro, de acuerdo a lo establecido en el

Art. 8, ordinal 25 de la presente Ley.” (art. 117 LCM). Por su parte, el artículo 118 establece:

“Finalizan la Carrera Militar los que son excluidos del Escalafón General de la Fuerza Armada *por renuncia voluntaria del grado, por condena definitiva ejecutoriada que tenga como pena accesoria la destitución militar, o por fallecimiento*”.

Es esta disposición la única que determina cómo se deja de ser militar. Específicamente señala tres situaciones que lo pueden motivar: **1) Renuncia al grado; 2) Condena que implique destitución militar; 3) Fallecimiento.** Ninguna de estas tres circunstancias concurre en ninguno de los generales aludidos *supra*. **Ello nos lleva a colegir que aún son militares pues la situación de retiro que les atribuye el ciudadano Presidente no implica que pierdan la calidad de militares.**

Con lo anterior se comprueba que hay elementos para considerar que los generales que ocupan el cargo de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y de Director General de la Policía Nacional Civil **aún son militares, por lo que se hace evidente la transgresión de las normas constitucionales parámetro de control en la presente demanda.**

No obstante, podemos partir de una hipótesis distinta que ubique, en términos formales, a los militares fuera de la Fuerza Armada, es decir, de la carrera militar. Ello podría fundamentarlo el ciudadano Presidente en disposiciones reglamentarias que no dudamos pueda invocar. De darse esa situación o de ser, interpretativamente posible, no afectaría en nada la vulneración al inciso segundo del artículo 159 y 168 ordinal 17 de nuestra

constitución, únicamente implicaría la existencia de un motivo distinto: **LA EXISTENCIA DE FRAUDE A LA CONSTITUCION** en el nombramiento de los generales **DAVID VICTORIANO MUNGÍA PAYÉS** y **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** como Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director de la Policía Nacional Civil, respectivamente, pues **el paso al “estado de retiro” se habría dado con la única intención de evadir lo dispuesto en aquellas normas constitucionales. Así, la situación de retiro y la situación de civiles, que según el ciudadano Presidente tienen los generales, no implica que no exista una transgresión a la separación de las funciones entre defensa nacional y seguridad pública, la afectación a la independencia de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada y un incumplimiento al mandato de que sean autoridades civiles quienes ejerzan la dirección de la Policía Nacional Civil.**

Efectivamente, si los aludidos generales han dejado de ser militares y ello se ha hecho con la finalidad de evadir la incompatibilidad entre ser militar y Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil, derivada del inciso segundo del artículo 159 y 168 ordinal 17 de la Constitución, **ello implica un fraude a la Constitución de la República.**

La comprensión de la anterior situación nos remite al denominado *fraude de ley*, de cuyo contenido se deriva lo que se puede denominar fraude de Constitución. Carlos Fernández Sessarego, en su obra “Abuso del Derecho” aborda el tema del fraude de ley. Al respecto expresa:

“(...) en el fraude de ley se trata de obtener, de modo indirecto, lo que la ley prohíbe hacer directamente. Spota sostiene que “en el fraude a la

ley se respeta la letra de la ley, pero se elude su espíritu, recurriendo a actos aparentemente lícitos, pero en sí, o en su combinación, persiguen el resultado prohibido”. Para Rodríguez-Arias Bustamante el fraude de ley “es un artificio por el cual un particular busca sustraerse a una obligación legal para alcanzar el resultado prohibido”

(...)

El fraude a la ley resulta así un principio general del derecho que informa todo el ordenamiento jurídico y que se encuentra estrechamente vinculado con otros principios generales como la buena fe, las buenas costumbres, el orden público. Se trata, en consecuencia, y al igual que el abuso del derecho, de un deber genérico a cargo del sujeto de derecho y que consiste en no violar el espíritu de la norma, su sentido jurídico, el propósito para el que fue promulgada más allá de su literalidad. Las normas jurídicas se integran dinámicamente con los valores, en tanto los recogen y plasman al efecto de regular conductas intersubjetivas. El sentido valioso de la norma prima sobre su mera expresión escrita. Las normas deben ejecutarse por los sujetos de derecho a la luz de los valores ínsitos en sus textos y recogidos de la vivencias humanas.”³

En el expediente referencia 2906-2011⁴ de la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, se plantea lo que ha de

³ Fernández Sessarego, Carlos. “Abuso del Derecho”. Editorial Astrea, Buenos Aires 1992. Pág. 177-179.

⁴ Caso de la ex primera dama de Guatemala, Sandra de Colom, que se divorció para postularse como candidata a presidenta de la República de Guatemala

entenderse por fraude de ley y fraude de constitución. Sobre la configuración del fraude de ley, señala que podría suscitarse:

“(...) cuando un sujeto de derecho acude a una modalidad jurídica o a un cambio de estado de hecho determinado que es permitido por la ley, con el deliberado propósito de incumplir indirectamente el Derecho (objetivo), de manera tal que el resultado perseguido con la utilización de aquella modalidad o el cambio de aquel estado de hecho sea la obtención de un resultado contrario al conjunto de normas del orden jurídico que se pretende defraudar. La defraudación normativa así entendida implica contrariar el sentido o esencia de lo que en el conjunto normativo defraudado se permite o prohíbe. Para que el fraude de ley se materialice, no basta con la sola intención -tentativa de realización- del sujeto que lo realiza, sino que este último debe alcanzar un resultado prohibido con observancia en lo regulado en una norma jurídica (norma de cobertura), es decir, al amparo de lo preceptuado en esta última. De esa cuenta, alcanzado el resultado prohibido o contrario a un ordenamiento determinado, dicho resultado **debe materializarse en un acto jurídico**, mismo que es el que ha de ser considerado como fraudulento, y que por ostentar esa condición, debe sancionarse con la nulidad de pleno derecho, o dicho en otras palabras, con la plena determinación de carencia total de eficacia jurídica (...)” (Sentencia de la Corte Constitucional de Guatemala, referencia 2906-2011, página. 51-52).

Con respecto a lo que se denomina fraude de constitución, el mismo tribunal citado, sostiene:

“En el caso del denominado *fraude de Constitución*, éste puede suscitarse mediante la aplicación, observancia o invocación de lo regulado en la norma de inferior jerarquía (que será la norma de cobertura), persiguiéndose que con aquella aplicación y observancia, se obtenga un resultado prohibido o contrario a una norma imperativa expresa del texto supremo, aparejando tal resultado la defraudación de un precepto constitucional. Es evidente que por el principio de eficacia normativa de la Constitución, si el fraude a la constitución llegase a ocurrir, la sanción a imponerse al acto fraudulento sería la de declarar su nulidad *ipso jure* (...)

La defraudación de una norma constitucional por medio de un fraude de ley, no solo podría darse en los actos propios del Derecho Privado, sino en las actuaciones de Derecho Público. El fraude a la Constitución puede acaecer no solo en los actos judiciales sino también en los actos de la administración pública.” (Sentencia de la Corte Constitucional de Guatemala, referencia 2906-2011, página. 52-53).

Puede verse, entonces, que el fenómeno denominado fraude de ley puede presentarse, también, a nivel constitucional como *fraude de constitución*, lo cual implica valerse de un ordenamiento jurídico *infra* constitucional para ejecutar un hecho o actividad prohibido o contrario a una norma constitucional, es pues, un mecanismo que mediante *formalismos* -aparentes actos legales- evade una disposición constitucional.

Ello nos conduce a concluir que si los hoy Ministros de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil, de ser militares y desempeñarse como Ministro y Viceministro de Defensa

-respectivamente- y de conducir las labores de defensa, han pasado a “situación de retiro” y con ello -tal como lo ha argumentado el ciudadano Presidente- pasan a ser civiles que “no tienen impedimento” para ocupar los cargos en que fueron nombrados donde dirigen labores de seguridad, **estamos ante un claro fraude a la Constitución**, pues se habría utilizado la normativa legal que permitió “pasar a la civilidad” a los generales a efectos de evadir lo dispuesto en el artículo 159 inciso segundo de la constitución de la República y 168 ordinal 17 de la misma.

A partir de las consideraciones hechas *supra* sobre la calidad de militar que conserva “un militar en retiro” según lo dispuesto en la Ley de la Carrera Militar y sobre el fraude a la Constitución que implica que los generales aludidos “hayan pasado a la civilidad” para poder ser nombrados en los cargos que ocupan donde ya no desempeñan labores de defensa nacional sino de seguridad pública, es que resulta **oportuno cuestionar si su nombramiento implica que militares ocupan el cargo de Ministro de Justicia y Seguridad y Director General de la Policía Nacional Civil o si para hacer esos nombramientos se les quitó la calidad de militar para poder defraudar la Constitución siendo que, en ambos casos, quienes conducían las labores de defensa han pasado a conducir las labores de seguridad pública.**

Cualquiera que sea la conclusión a que se llegue, la consecuencia es la misma: Se ha vulnerado el artículo 159 inciso segundo de la Constitución y 168 ordinal 17 de la misma puesto que se afecta la separación de las funciones de defensa nacional y seguridad pública, la independencia de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada y se incumple el mandato de que la Policía

Nacional Civil este bajo autoridades civiles. Para reforzar tal argumentación se dedican los siguientes apartados.

d) Violación al inciso segundo del artículo 159 Cn: Mezcla de las funciones de defensa nacional y seguridad pública y vulneración de la independencia de la Policía Nacional Civil.

La violación del inciso segundo del artículo 159 de nuestra constitución se concreta en que, con el nombramiento de los generales **DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** y **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** como Ministro de Seguridad Pública y Justicia y Director de la Policía Nacional Civil, respectivamente, **se afecta la separación entre funciones de defensa nacional y seguridad pública y la independencia de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada pues ambos aún son militares o han sido nombrados con fraude a la Constitución y siendo que, ambos conducían las labores de defensa nacional hasta antes de que se les encomendara dirigir las labores de seguridad pública.**

Conviene empezar por sintetizar la situación ante la cual nos encontramos: 1) Los generales **DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** y **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** son, respectivamente, ex Ministro y Viceministro de Defensa que conducían las labores de Defensa Nacional y han sido nombrados como Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil, donde les corresponde dirigir la seguridad pública; 2) Ambos generales han pasado a “situación de retiro” siendo que aún ostentan la calidad de militares o, en su defecto, han sido nombrados mediante fraude a la Constitución; 3) Nuestra constitución ordena la separación entre las funciones de defensa nacional y seguridad pública y la independencia

de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada, lo que implica la no intervención de la Fuerza Armada o militares en labores de seguridad pública o que quienes han conducido las labores de defensa nacional pasen a conducir las de seguridad pública (en la Policía Nacional Civil o del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública).

Lo anterior hay que verlo a la luz de nuestra norma parámetro de control y tomando en cuenta las consideraciones hechas *supra*: El inciso segundo del artículo 159 de nuestra constitución establece que: “La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritos a Ministerios Diferentes”. A nuestro juicio lo anterior implica: 1) La imposibilidad de que un militar ocupe un cargo dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (no injerencia formal); 2) La incompatibilidad entre conducir las labores propias de defensa nacional y las que son de seguridad pública, lo cual desde luego, se extiende a las personas físicas que lo desarrollan o han desarrollado, por lo que quien condujo la defensa nacional no puede pasar a conducir la seguridad pública.

Es decir que ambas labores son diferentes y que deben ser conducidas por entes diferentes, lo que a su vez, implica personas que no mezclen las entidades a las cuales se les encomienda esas labores de distinta naturaleza o las funciones en sí. En concordancia con tal separación, los artículos 212 y 213 de la Constitución señalan la misión, funciones de la Fuerza Armada y las atribuciones del presidente en relación a la estructuración de esa institución. También, en consecuencia con esa separación, dentro de nuestro ordenamiento jurídico existe la Ley Orgánica de la Fuerza Armada y la Ley de la Carrera Militar, todo sobre la base de la atribución específica asignada constitucionalmente a la Fuerza Armada versus la normativa

que rige la seguridad pública (campos especializados, técnica y normativamente).

Sin duda alguna que la fuente real de la disposición constitucional citada se encuentra en el papel que la Fuerza Armada tuvo en la historia de nuestro país antes de los acuerdos de paz de 1992.

Así, cualquier acto que implique la mezcla de las funciones mencionadas es contrario a lo establecido en la norma constitucional citada. Entre las situaciones que pueden implicar la mezcla de funciones perfectamente puede encajar el hecho de que un militar ejerza el cargo de Ministro de Justicia y Seguridad Pública o de Director General de la Policía Nacional Civil, o que quien ha estado ejerciendo el cargo de Ministro o Viceministro de Defensa pase a dirigir labores de seguridad pública. Resulta obvio que ello implica una mezcla de las funciones a que nos venimos refiriendo.

De ahí que el nombramiento del general **DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** resulta violatorio DE LA SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PUBLICA pues éste puede ser ubicado en cualquiera de las situaciones siguientes: 1) Aún ostenta la calidad de militar de conformidad a lo establecido en la Ley de la Carrera Militar (Arts. 117, 118 y 8 ord. 25 LCM). 2) En defecto de lo anterior, se le despojó de su calidad de militar para poder ser nombrado como Ministro de Seguridad Pública y Justicia, incurriéndose así, en un *fraude a la Constitución* pues se ha pretendido evadir la separación entre funciones de Defensa Nacional y Seguridad pública. 3) Su desempeño como Ministro de Defensa es incompatible con el desempeño de Ministro de Justicia y Seguridad Pública dado que ello implica una mezcla de las funciones de defensa nacional y seguridad pública.

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

En similar situación se incurre con el nombramiento del general **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** como Director General de la Policía Nacional Civil: 1) Aún ostenta la calidad de militar de conformidad a lo establecido en la Ley de la Carrera Militar (arts. 117, 118, 8 ord. 25 LCM). 2) En defecto de lo anterior, se le despojó de su calidad de militar para poder ser nombrado como Director General de la Policía Nacional Civil, incurriéndose así, en un *fraude a la Constitución* pues se ha pretendido evadir la separación entre funciones de Defensa Nacional y Seguridad pública. 3) Su desempeño como Viceministro de Defensa es incompatible con el desempeño de Director General de la Policía Nacional Civil pues ello implica una mezcla de las funciones de defensa nacional y seguridad pública.

Todo ello hace incurrir al acuerdo de nombramiento de Ministro y Director en violación de la separación de funciones de defensa nacional y seguridad pública.

Aparte, hay que referirse también, a la **VIOLACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL** respecto a la Fuerza Armada. Esta se ve afectada tanto por el nombramiento del general **DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, como por el nombramiento del general **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** como Director de la Policía Nacional Civil.

En relación a la Independencia de la Policía Nacional respecto de la Fuerza Armada nuestra Constitución establece: “(...) La seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, ***independiente de la Fuerza Armada*** (...)” (itálicas y negritas nuestras).

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

De lo establecido en esa norma constitucional se deduce que cualquier injerencia sobre la Policía Nacional Civil que provenga de la Fuerza Armada resulta contraria a la Constitución. Asimismo, resulta contrario a la Constitución, que militares -y más aún militares que han ocupado puestos de mando de la Fuerza Armada o han sido Ministro y Viceministro de Defensa- ocupen algún cargo dentro de la Policía Nacional Civil o que, formal o fácticamente, tengan posibilidades de incidir en la conducción y actividades de la misma, específicamente, en las labores de seguridad pública que no le corresponden.

Del anterior razonamiento resulta una duda razonable: ¿Qué carácter tienen los militares o “militares en retiro” nombrados como Ministro de Seguridad Pública y Director de la Policía?. Dos son las posibles respuestas a esa interrogante. La primera es que aún son militares ya que según el artículo 118 de la Ley de la Carrera Militar solo se finaliza la carrera militar “por renuncia voluntaria del grado, por condena definitiva ejecutoriada que tenga como pena accesoria la destitución militar, o por fallecimiento”. En este caso un militar – **GENERAL DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS-** está al frente (es Ministro) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública al cual se encuentra adscrita la Policía Nacional Civil, y otro militar -**GENERAL FRANCISCO RAMÓN SALINAS-** que era subalterno del ex Ministro de Defensa, hoy de Justicia y Seguridad Pública, está en al frente de la Policía Nacional Civil.

La segunda respuesta es que los militares nombrados en los cargos aludidos son “militares en estado de retiro” y tal como lo ha sostenido públicamente el ciudadano Presidente de la República, “han pasado a la civilidad”, lo cual habría implicado un FRAUDE A LA CONSTITUCION. La

“civilidad” de los generales se podría tratar de sostener acudiendo al reglamento de la Ley de la Carrera Militar como no dudamos lo hará al evacuar su informe el Presidente de la República. De ser cierto que jurídicamente los generales **DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS y FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** han pasado de ser militares que ocupaban los cargos de Ministro y Viceministro de Defensa -respectivamente- a ser civiles que ocupan los cargos de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil, únicamente se comprobaría que se ha dado un fraude a nuestra Constitución a la luz de nuestro parámetro de control, pues el paso a la civilidad de los generales se ha propiciado, precisamente, con el propósito de evadir lo establecido en el inciso segundo del artículo 159 de nuestra constitución.

En los dos casos expuestos (persistencia de la calidad de militares o fraude a la Constitución) la vulneración a la independencia de la Policía Nacional Civil respecto de la Fuerza Armada persiste. Bajo cualquiera de las dos posibilidades no debe perderse de vista un punto fundamental: Ambos generales ocupaban puestos de mando dentro de las Fuerza Armada y eran Ministro y Viceministro de Defensa hasta antes de su nombramiento como Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil, respectivamente, **lo cual sin duda genera un amplio espectro de incidencia de los militares y de la Fuerza Armada en la Policía o de quienes condujeron las labores de defensa nacional recientemente, lo que de suyo significa el menoscabo de la independencia de la Policía Nacional Civil.**

A continuación se aborda la violación a la norma constitucional que constituye nuestro segundo parámetro de control. La argumentación de tal

vulneración se hace tomando en cuenta las tesis sostenidas *supra* y acudiendo a los razonamientos que la disposición amerita.

e) Incumplimiento del mandato de que la Policía Nacional Civil esté bajo la dirección de autoridades civiles: violación del artículo 168 ordinal 17 de la Constitución

Es importante visualizar lo dispuesto en el artículo 168 ordinal 17 de nuestra Constitución desde dos perspectivas. Por una parte, coadyuva lo argumentado en el apartado anterior pues señala que la Policía Nacional Civil debe estar bajo la dirección de autoridades civiles, es decir, que la disposición está acorde con lo señalado en el artículo 159 inciso segundo de nuestra *carta magna*, en cuanto a la separación de las funciones de defensa nacional y seguridad pública y la consecuente inhibición de los militares de dirigir o incidir en las labores de seguridad pública y las instituciones creadas para ello. Por la otra, constituye una norma constitucional que se ve vulnerada por los acuerdos de nombramientos propuestos como objetos de control.

Efectivamente, el ordinal 17 del artículo 168 de la Constitución de la República, en su parte final, señala que la Policía Nacional Civil debe estar bajo la dirección de autoridades civiles; lo cual no es así a partir de los acuerdos de nombramiento del Ministro y Director General.

Por su parte, el acuerdo de nombramiento de Director General representa el nombramiento de un militar en el cargo de Director General de la Policía Nacional Civil (Arts. 117, 118 y 8 ord. 25 LCM), o en los mismos términos del apartado anterior, al general que ocupa el cargo de Director General de la Policía Nacional Civil se le despojó de su calidad de militar -pasó al estado de retiro y la “civilidad”- con el sólo propósito de evadir lo dispuesto en el artículo

168 ordinal 17 de nuestra Constitución, incurriéndose así, en un evidente fraude a nuestra norma fundamental. El carácter de militar que aún se le puede atribuir al general que hoy ocupa el cargo de Director General de la Policía Nacional Civil se desprende de lo establecido en la Ley de la Carrera Militar (ver *supra*: literal “c”). Además, el hecho de haberse desempeñado como vice Ministro de Defensa en su calidad de militar y estar, por ende, dirigiendo la Fuerza Armada hasta horas antes de su nombramiento, hace imposible que materialmente haya pasado a la civilidad y sea, efectivamente, una autoridad civil.

En cuanto al nombramiento de Ministro, se nos presenta la misma situación anterior, pues este no ha dejado ser militar o se ha incurrido en fraude a la constitución (ver *supra*: literal “c”), en este caso, a lo dispuesto en el ordinal 17 del artículo 168, ya que el hoy Ministro de Justicia y Seguridad Pública se estuvo desempeñando recientemente dentro de la Fuerza Armada y hasta un día antes de su nombramiento en su actual cargo, fungió como Ministro de Defensa. No debe olvidarse en este punto que la Policía Nacional Civil se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con todas las facultades que ello otorga al ex ministro de Defensa, hoy de Justicia y Seguridad Pública, por lo cual dicha corporación policial, en este caso, también estaría bajo la dirección de una autoridad que no es civil.

Aparte de lo anterior, que pone de relieve la transgresión de la norma constitucional alegada como segundo parámetro de control, es necesario ahondar en otro aspecto que de igual manera fundamenta la existencia de la inconstitucionalidad alegada. Dicho elemento lo constituye la profundización de los alcances del artículo 168 ordinal 17 al establecer el mandato de que sean autoridades civiles quienes dirijan la Policía Nacional Civil. Ello requiere

detenerse en las implicaciones de la doctrina militar y el alcance del término “autoridad” en relación con lo establecido en el artículo 168 ordinal 17 de nuestra constitución.

El artículo 168 contiene variedad de enunciados o formulaciones lingüísticas (Inc. 11-2005), pues se enumeran la mayoría de atribuciones y prerrogativas con que cuenta el Presidente de la República. De igual forma, el artículo contiene normas o reglas constitucionales que contienen un mandato expreso, como es el caso del ordinal 17^o en cuanto a la dirección de la Policía Nacional Civil. Esta prescripción se integra y complementa con lo prescrito en el artículo 159 de la misma Constitución. Según la Sala de lo Constitucional (Inc. 11-2005), en los artículos con contenidos prescriptivos o deónticos, es decir, los que ordenan algo o establecen deberes, sus significados constitucionales son atribuidos mediante la interpretación que este tribunal realice.

De esta forma, puede colegirse que en ocasiones, más allá de lo literal de una disposición, su sentido y alcance sólo se puede determinar a partir de su interpretación extensiva, unitaria y finalista de la Constitución.

El espíritu del parámetro de control que ante ustedes alegamos conculcado, debe ser sujeto a una interpretación que debe ir más allá de lo literal, y que incluya situaciones que expresamente no abarca, pero que están implícitamente comprendidas en ella, acción que está dentro de las competencias de esta Sala. Por ese motivo, debe de incluirse aspectos no mencionados en la disposición pero que son fundamentales para darle sentido, como por ejemplo, la doctrina bajo la que es formada una persona, pues de no suceder esto, se puede violar el espíritu de las disposiciones constitucionales.

La Doctrina Militar.

La doctrina en general está compuesta por una serie de principios, valores y tradiciones. El *ethos*, carácter y naturaleza de una institución estará definida por la doctrina que adopte como propia. Estos principios contenidos en la doctrina deben de ser funcionales a la institución para conseguir el fin que persigue.

En el caso de lo militar, su doctrina, esencialmente, tiene que ver con la carrera de las armas, y se nutre de todos los fenómenos inherentes a los conflictos armados, involucrando disciplina, rigidez y jerarquía indiscutida, **no estando concebida a partir de la tutela de los derechos fundamentales**. A este respecto, la Sala de lo Constitucional expresa que la disciplina es parte del “núcleo de virtudes esenciales que determinan la calidad individual y colectiva del ejército” (Amparo 967-2002.)

Por la naturaleza de las funciones de la Fuerza Armada, la jurisprudencia constitucional considera que cuenta con “una organización profundamente jerarquizada, en la que la unidad, disciplina y subordinación de sus miembros constituyen factores cruciales para alcanzar sus fines” (Amparo 97-2006). Esta circunstancia y el hecho que su formación esté orientada al ejercicio profesional de la carrera de las armas, crean en el militar una cosmovisión distinta de la que puede ostentar un civil.

Es por ello, en palabras de la Sala, “que el sentido militar se traduce en la plena obediencia a las más duras órdenes, pues los ejércitos requieren no sólo una eficaz organización material sino unos recursos espirituales y morales, relacionados al aspecto ético de sus conductas.” (Amparo 967-2002.)

Según la jurisprudencia de esta Sala -Amparo 967-2002-, debe considerarse también que la carrera militar implica un “régimen de supra subordinación, en el que el superior toma las decisiones más convenientes para el destino de la institución de la Fuerza Armada y el subalterno responde por la correcta ejecución de las mismas”, obviamente sin poder argumentar o abstenerse de realizarlas.

En consecuencia, en el militar, esa concepción de la realidad se arraiga permanentemente y le sirve de marco lógico de actuación en su quehacer cotidiano, interpretando y resolviendo los fenómenos sociales desde la rigidez de ese pensar jerarquizado que es lo militar. De esta forma, puede afirmarse que la disciplina que los militares aceptan de manera consciente y voluntaria: “... presupone de cada integrante de la Fuerza Armada, la suficiente disposición para entregarse a los valores y procedimientos que sustenta la institución, materializado en el cumplimiento de las órdenes, el respeto a sus superiores y subordinados, la observancia de las tradiciones militares, el culto a la verdad y a la obediencia; la disciplina es pues, un actuar ordenado, sistemático y jerarquizado” (Amparo 967-2002).

Por esa razón, muchos de los rasgos propios del pensar y actuar militar riñen con los principios de una sociedad civil-democrática, en donde el consenso respecto de qué y cómo proceder, la discusión para resolver los conflictos, la igualdad entre ciudadanos y la plena autonomía personal, es lo que priva.

La doctrina de la Policía Nacional Civil se concibió a partir de los principios democráticos, el respeto a los derechos humanos, la potestad de desobediencia ante órdenes superiores que contraríen la Constitución y las leyes, la preferencia de los métodos no violentos por sobre el uso de la fuerza. Según su

ley orgánica, es una institución de naturaleza civil, a la que le corresponde proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos, prevenir y combatir delitos, mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad con **estricto apego a los derechos humanos**.

Por obvias razones, estas funciones policiales necesitan un pensamiento y óptica distinta a la militar, y por ende, se requiere de un personal puramente civil que esté entrenado para aceptar y hacer suya una concepción de seguridad pública garante de los derechos humanos, en la que los medios alternativos de resolución de conflictos sean la norma. Debe tenerse en cuenta que la formación de las personas que ejecutarán tal tarea es clave en el desempeño y concepción de la Policía Nacional Civil.

Por esa razón, la preparación de las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública se realiza en la Academia Nacional de Seguridad Pública, ANSP, en cambio, es la Escuela Militar la encargada de educar a los militares, institución que brinda las herramientas necesarias para desenvolverse efectivamente en el combate dentro de un conflicto bélico. Son academias con distinta filosofía, ideología, doctrina, procedimientos y finalidades, de ahí que, los formados en la ANSP, estén plenamente capacitados para afrontar la función de seguridad pública cumpliendo con los estándares democráticos que en un Estado de Derecho son exigibles a los cuerpos de seguridad pública.

Por eso, la Constitución en su art. 159 establece que la Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes, y en su art. 168, ordinal 17° establece que las funciones de la Policía Nacional Civil se realizarán exclusivamente bajo la dirección de autoridades civiles. La función de la Policía Nacional Civil debe de respetar los principios constitucionales, pues “desconocer

ese mandato ubicaría a la persona humana en situación de grave indefensión e ingente vulnerabilidad ante el ejercicio de poder de parte del Estado” (Hábeas Corpus 99-2004)

En consecuencia, en El Salvador, desde 1992, el estamento militar fue descalificado como defensor de la seguridad ciudadana y únicamente se le encomendó la defensa de la soberanía nacional. Esto implica que al frente de la Policía Nacional Civil y la seguridad pública sólo es dable contar con una persona que no sea militar, lo cual nos lleva, precisamente, a referirnos al concepto de autoridad en relación al parámetro de control.

Autoridad

El parámetro de control invocado establece que la Policía Nacional Civil estará bajo la dirección de autoridad civil. Esto conlleva analizar el alcance del concepto de autoridad y a partir de la argumentación previa y la que prosigue, es posible valorar la constitucionalidad de los acuerdos de nombramientos de Ministro y Director General, y poder detallar la confrontación inter normativa existente en razón de su pertenencia al estamento militar.

El ejercicio de autoridad es un acto de imperio realizado dentro de relaciones intersubjetivas de subordinación y se caracteriza por la imperatividad, unilateralidad, y coercitividad. *Prima facie*, el concepto puede entenderse que aglutina de manera exclusiva personas o instituciones que integran el Estado o aquellas que ejecuten actos de autoridad por mandato de dichas entidades o personas. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional, en el proceso constitucional de amparo (ref.529-98), establece que debe de ampliarse el alcance del concepto de autoridad, ya que éste *“incluye no sólo los actos realizados por entidades que*

formalmente son órganos estatales, sino también en aquellos casos en que una persona, sea ésta natural o jurídica, actúa materialmente como autoridad”.

De esta forma, no sólo es autoridad el que hace uso de la facultad de imperio del Estado, pues el concepto y los actos de autoridad sobrepasan la mera formalidad, y debe de pensarse como “*un concepto material que comprendan aquellas situaciones en las que las personas físicas o jurídicas –según el caso– puedan ser materialmente consideradas como autoridad aunque formalmente no lo sean.*” (Amparo 255-2005).

Los generales aludidos *supra* aún cuentan con grado militar, es decir, a pesar de haber estado en situación de retiro, todavía poseen un grado que expresa su categoría dentro de la jerarquía militar. Si consideramos que la autoridad se ejerce dentro de relaciones de subordinación, implica que existe un sujeto en quien recae el acto de imperio. El militar en retiro, por no perder el grado militar, manteniendo su categoría dentro de la jerarquía militar, materialmente es autoridad, porque existen subordinados que pueden ser objeto de los actos de imperio de éste, ya que cuenta con poder de *facto* sobre aquellos de menor rango.

Atendiendo el criterio jurisprudencial anteriormente expresado, puede afirmarse que los generales aludidos, aun cuando estén en situación de retiro y si ello no implicara no formar parte, formalmente, de la organización castrense, ellos tienen la posibilidad de actuar materialmente como autoridad militar, ya que ostentan una categoría dentro de la jerarquía militar, y por ende tienen subordinados que pueden ser sujetos de sus actos de imperio.

Por lo tanto, al ostentar un grado militar, ser autoridad militar y no estar formados bajo la concepción propia de una institución civil, lo que implica que la

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

persona interpreta y resuelve los fenómenos sociales desde el pensar militar, y teniendo en cuenta que las funciones de la Policía Nacional Civil necesitan una concepción y óptica para su realización distinta a la militar, se concluye que el acuerdo de nombramientos del General **FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** como Director General de la Policía Nacional Civil, contiene vicio de inconstitucionalidad, por no encontrarse éste constitucionalmente habilitado para estar al frente de dicha entidad, ya que no es autoridad civil, sucediendo lo mismo con el General **DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** nombrado como ministro de Justicia y Seguridad Pública, a la cual se encuentra adscrita la Policía Nacional Civil, teniendo éste atribuciones que implican que incide, también, en la dirección de la corporación policial.

Consideramos que la vulneración a las normas aludidas como parámetro de control (159 inciso segundo y 168 ordinal 17 de la Constitución) resultan más que claras, con todas las consecuencias negativas que ello acarrea al desarrollo democrático, institucional y social de nuestro país. Es vuestra autoridad quien en definitiva tiene en sus manos salvaguardar las conquistas de la democracia salvadoreña y no permitir que las mismas sean retrocedidas con sofismas que solo contribuyen a aplazar la implementación de las verdaderas medidas necesarias para resolver los altos índices de delincuencia de nuestro país. Las causas de la delincuencia se encuentran en la falencia de las medidas económicas, sociales y culturales implementadas en nuestro país en las últimas décadas y en la falta de voluntad para fortalecer técnica y financieramente a las instituciones encargadas de la prevención social, la represión de la delincuencia y propiciar la reinserción social de quienes se encuentran o se han encontrado en conflicto con la ley penal. Esas situaciones no las resolverán los generales nombrados como Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director de la

Policía Nacional Civil, no existiendo justificación para violentar nuestro orden constitucional y la configuración de nuestras instituciones de seguridad pública plasmadas en la carta magna.

VI) SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Un punto fundamental del proceso de inconstitucionalidad que con la presente demanda se inicia, es el otorgamiento de la medida cautelar consistente en suspender los efectos de los actos impugnados por inconstitucionales. Para ello concurren los presupuestos, pero además, se vuelve de suma trascendencia tomar en cuenta que ello servirá para reafirmar los esfuerzos humanos para limitar el poder absoluto del Estado y evitar las arbitrariedades.

Bien sabido es que la adopción de medidas cautelares requiere la concurrencia de dos presupuestos: 1) La apariencia de buen Derecho y; 2) El peligro en la demora. En el ámbito constitucional la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha establecido que:

“Los presupuestos para la adopción de medidas cautelares, según la reiterada jurisprudencia de esta Sala, consisten en la probable existencia de un derecho amenazado *-fomus bonis iuris-* y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso o procedimiento para darle cumplimiento a la sentencia *-periculum in mora-*. Por ello, solamente procede la adopción de la respectiva medida cautelar en un determinado proceso cuando concurren ambos presupuestos, **situación que en el proceso de inconstitucionalidad se traduce en el planteamiento, por parte del demandante, de motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos sean suficientemente convincentes para**

generar la apreciación que este Tribunal se encuentra ante la probable existencia de una norma constitucional violada, y que tal apreciación se vea acompañada de la posibilidad que la sentencia, en el eventual caso de ser estimatoria, viera frustrada su incidencia en la realidad, como por ejemplo, cuando el objeto de control del proceso constituyen normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada a un espacio de tiempo que pueda agotarse durante el transcurso del proceso haciendo nugatorio lo dispuesto en la sentencia definitiva” (Resolución del 16-IX-2003, Inc. 4-2003, considerando II 3)

Así, en el proceso de inconstitucionalidad los presupuestos de las medidas cautelares adquieren una especial configuración: **1)** La apariencia de buen derecho, se traduce en la existencia de argumentos sobre la violación de la norma constitucional alegada como parámetro de control y; **2)** El peligro en la demora, porque se trate de normas de vigencia temporal limitada, es decir, que puedan desaparecer durante el proceso de inconstitucionalidad o porque puede producirse una afectación irreversibles a bienes jurídicos tutelados, durante la temporalidad de la norma impugnada.

A continuación se plantea la existencia de cada uno de los presupuestos en el caso *sub judice*.

a) Apariencia de buen Derecho: evidente violación del inciso segundo del artículo 159 y 168 ordinal 17 de la Constitución

Sobre los argumentos que demuestran la violación de la norma parámetro de control en el caso *subjudice* remitimos a lo sostenido en el romano “V” de la presente demanda y particularmente a sus literales “c”, “d” y “e”. Ahí creemos

que se ha argumentado exhaustivamente. Por ello, conviene aquí puntualizar algunos aspectos.

Por una parte, con los nombramientos de Ministro y de Director General, se afecta la separación de las funciones de Defensa Nacional y Seguridad Pública que se derivan de lo establecido en el inciso segundo del artículo 159 de la Constitución. Esto en virtud de varias circunstancias que pueden o no ser concurrentes: 1) Que aún ostentan la calidad de militares según lo establecido en la LCM (Art. 118) siendo tal calidad incompatible con la de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Director General de la Policía Nacional Civil; 2) Que su nombramiento se ha hecho con fraude a la Constitución pues su “situación de retiro” y la supuesta civilidad que se les atribuye han sido adoptadas para evadir lo dispuesto en el inciso segundo de la constitución en cuanto a la incompatibilidad de la calidad de militar y los cargos que ocupan; 3) Ambos nombramientos recaen sobre generales que conducían las labores de defensa nacional hasta antes de pasar a conducir la seguridad pública, lo que implica una mezcla de ambas funciones en razón de las personas a quienes se les está encargando la seguridad pública.

Por otra parte, se vulnera la independencia que la Constitución prevé para la Policía Nacional Civil con respecto de la fuerza armada y el mandato que la misma este bajo la dirección de autoridades civiles. Como se dijo *supra*, la independencia de la Policía Nacional Civil se puede ver afectada por cualquier injerencia formal o fáctica de la Fuerza Armada y con los nombramientos de Ministro y de Director General se propicia la misma pues: 1) Ambos aún ostentan la calidad de militares según la LCM (art. 118); 2) En defecto de lo anterior, su nombramiento se ha hecho con fraude a la Constitución pues el supuesto despojo de la calidad de militares se ha hecho con el propósito de

evadir lo dispuesto en el artículo 159 inciso segundo de la Constitución; 3) La Policía Nacional Civil está adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y por lo tanto la labor de seguridad pública que le corresponde a aquella institución es determinada tanto por el respectivo Ministro como por el Director General de la misma. Y aquí hay que recordar que uno y otro se desempeñaban hasta antes de su nombramiento como Ministro y Viceministro de Defensa, y estaban –o están- dentro de la carrera militar, lo cual implica que estaban en cargos de Dirección de la Fuerza Armada.

b) Peligro en la demora: carácter temporal de los acuerdos de nombramiento y posibilidad de evasión de la justicia constitucional

Como ya se dijo, nuestra jurisprudencia ha sostenido que el cumplimiento del presupuesto de *periculum in mora* en el proceso de inconstitucionalidad se presentará cuando estemos ante normas de vigencia temporal limitada, es decir, que puedan desaparecer durante el proceso de inconstitucionalidad y volver nugatoria la sentencia de la Sala.

En el presente caso el objeto de control no lo constituye una ley o norma de una ley, sino actos dictados por el ciudadano presidente de la República, CARLOS MAURICIO FUNES CARTAGENA, el cual cumple con las condiciones que ha planteado la jurisprudencia citada.

Efectivamente, los acuerdos de nombramiento tienen un espacio temporal de validez. Este puede ser el tiempo que dure en su cargo el ciudadano presidente de la República o el tiempo que éste considere adecuado que los nombramientos continúen.

Pero además, hay otro hecho que puede vincularse a lo anterior. Esto es la probable evasión de la justicia constitucional ante una eventual admisión de la presente demanda. No tenemos la menor duda que ello puede darse. Basta con escuchar las argumentaciones del ciudadano Presidente sobre la posibilidad de pasar de la calidad de militar a la de civil de la noche a la mañana para no dudar que puede intentar evadir la justicia constitucional haciendo nuevos nombramientos y propiciar así, una forma anormal de finalización del proceso de inconstitucionalidad sin resultar cuestionado por la trasgresión a nuestra norma fundamental. Tal situación no debe permitirse pues debilita la institucionalidad de nuestro país.

c) Solicitud de medida cautelar.

En congruencia con lo anterior se solicita que como medida cautelar **se suspenda los efectos de los acuerdos impugnados y se ordene al Presidente de la República que, mientras dure el proceso constitucional, nombre en los cargos de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y de Director General de la Policía Nacional Civil a personas cuya situación jurídica de civil no sea cuestionable.**

VII) Anexos

- 1) Adjuntamos a la presente demanda, copias certificadas de los documentos únicos de identidad, de cada uno de las y los demandantes, por medio del cual pretendemos comprobar la legitimación procesal activa del presente proceso.

- 2) Ejemplar del Diario Oficial No.218, tomo: 393 de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, en el cual **consta la existencia del acuerdo de nombramiento de Ministro:** Acuerdo ejecutivo No. 535, de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, emitido por el Presidente de la República, ciudadano **CARLOS MAURICIO FUNES CARTEGENA mediante el cual nombra como Ministro de Justicia y Seguridad Pública al GENERAL DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS.** Asimismo, en dicho ejemplar consta el acuerdo ejecutivo número 533 mediante el cual se acepta la renuncia del mencionado general al cargo de Ministro de Defensa Nacional. Con esto último se comprueba que el **GENERAL DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** se desempeñó como Ministro de Defensa Nacional hasta un día antes de ser nombrado Ministro de Justicia y Seguridad Pública, es decir, que tenía un status jerárquico dentro de la Fuerza Armada, y por ende, tiene posibilidad de incidir en la misma y calidad de militar y, además que, de dirigir las labores de defensa nacional pasó inmediatamente a dirigir las labores de seguridad pública con la posibilidad de incidir en la Policía Nacional Civil por encontrarse adscrita al Ministerio que ha pasado a presidir.

- 3) Ejemplar del Diario Oficial No.14, tomo: 394 de veintitrés de enero de dos mil doce, **en el cual consta el acuerdo de nombramiento de Director:** Acuerdo ejecutivo No. 30, de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, emitido por el Presidente de la República, ciudadano **CARLOS MAURICIO FUNES CARTEGENA mediante el cual nombra como DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL al GENERAL FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA.** Asimismo, en dicho ejemplar consta el acuerdo ejecutivo número 29 mediante el cual se

acepta la renuncia del mencionado general al cargo de Viceministro de Defensa Nacional. Con esto último se comprueba que el **GENERAL FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA** se desempeñó como Viceministro de Defensa Nacional hasta el mismo día en que es nombrado como Director General de la Policía Nacional Civil, es decir, que tenía un status jerárquico dentro de la Fuerza Armada y calidad de militar y posibilidad de incidir en la misma, además, que de dirigir las labores de defensa nacional pasó inmediatamente a dirigir las labores de seguridad pública con todas las potestades legales de determinar las labores que en tal materia le competen a la Policía Nacional Civil.

VIII) PARTE PETITORIA

Por todo lo expuesto, disposiciones constitucionales y legales citadas, artículos 159 inciso segundo, 168 ordinal 17, 172, 174 de la Constitución de la República; 8 ordinal 25, 117, 118 de la Ley de la Carrera Militar; art. 1 numeral 1º, 2 y 6, de la Ley de Procedimientos Constitucionales, jurisprudencia citada y demás disposiciones constitucionales y legales **citadas y aplicables** a vosotros, **PEDIMOS:**

- a)* Se nos admita la presente Demanda;
- b)* Se nos tenga por parte en el carácter en que comparecemos;
- c)* Que se declare inconstitucional el acuerdo ejecutivo No. 535, de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, publicado en el Diario Oficial No.218, tomo: 393 de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, emitido por el Presidente de la República, ciudadano **CARLOS MAURICIO FUNES CARTEGENA**, mediante el cual se nombra como

MINISTRO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA al GENERAL DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS y acuerdo ejecutivo No. 30, de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial No. 14, tomo 394 de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, mediante el cual se nombra **DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL** al **GENERAL FRANCISCO RAMÓN SALINAS RIVERA**, puesto que con ello se viola el inciso segundo del artículo 159 de nuestra constitución ya que en ambos acuerdos se nombra a personas que aun ostentan la calidad de militar o se ha incurrido en fraude a la constitución para hacer esos nombramientos, siendo que, ambos generales tenían a cargo conducir las labores de Defensa Nacional e inmediatamente después han pasado a conducir las de Seguridad Pública; por lo que se viola la separación de las funciones de Defensa Nacional y Seguridad Pública y la independencia de la Policía Nacional Civil planteada en nuestra Constitución.

- d)* Que se declare inconstitucional el acuerdo ejecutivo No. 535, de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, publicado en el Diario Oficial No.218, tomo: 393 de fecha veintidós de noviembre de dos mil once, emitido por el Presidente de la República, ciudadano **CARLOS MAURICIO FUNES CARTEGENA**, mediante el cual se nombra como **MINISTRO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA al GENERAL DAVID VICTORIANO MUNGUÍA PAYÉS** y acuerdo ejecutivo No. 30, de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial No. 14, tomo 394 de fecha veintitrés de enero de dos mil doce, mediante el cual se nombra **DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL** al **GENERAL FRANCISCO RAMÓN**

SALINAS RIVERA, puesto que con ello se viola el ordinal 17 del artículo 168 de nuestra Constitución ya que en ambos acuerdos se nombra a personas que aun ostentan la calidad de militar o se ha incurrido en fraude a la constitución para hacer esos nombramientos y porque, además, ambos generales tenían a cargo conducir las labores de Defensa Nacional e inmediatamente después han pasado a conducir las de Seguridad Pública, siendo también, ambos autoridades militares; por lo que la Policía Nacional Civil no se encuentra bajo la dirección de autoridades civiles como lo ordena el artículo 168 ordinal 17 de nuestra Constitución.

- e)* Se decrete MEDIDA CAUTELAR consistente en suspender los efectos de los acuerdos impugnados y ordenar al Presidente de la República que mientras dure el proceso de inconstitucionalidad, nombre en los cargos de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y de Director de la Policía Nacional Civil, a personas cuya situación jurídica de civil no sea cuestionable.
- f)* Previos los trámites legales, se pronuncie sentencia definitiva declarando la inconstitucionalidad solicitada y que la respectiva sentencia se mande a publicar para los efectos legales correspondientes.
- g)* Se me notifique legalmente en la siguiente dirección: las oficinas de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (**FESPAD**), ubicadas en la 25 Calle Poniente No. 1332, Colonia Layco, San Salvador y el telefax: 22361833.

Nema: Demanda de inconstitucionalidad

San Salvador, a los veintiún días de febrero de dos mil doce