



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	13:48
Recibido el:	09 AGO 2018
Por:	

San Salvador, 9 de agosto de 2018.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 31 de julio de 2018, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 57, aprobado el día 20 de julio del presente año, que contiene una reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en adelante "la Ley".

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República, en su artículo 138; por el digno medio de ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el citado Decreto Legislativo No. 57, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I. CONTENIDO DEL DECRETO APROBADO

El Decreto Legislativo apuntado, aprobado por esa Honorable Asamblea Legislativa, introduce reformas al artículo 70 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en el sentido siguiente:

"UNIDAD DE INVESTIGACIÓN FINANCIERA

Art. 70.- *La Unidad de Investigación Financiera (UIF), es una oficina primaria adscrita a la Fiscalía General de la República, con autonomía funcional y técnica para recibir, procesar, analizar y diseminar a la autoridad competente en el marco de la ley, información para prevenir y detectar el lavado de dinero y de activos, la financiación del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.*

Los recursos necesarios para el funcionamiento de la UIF deberán incluirse en el presupuesto de la Fiscalía General de la República."

Debido a lo anterior, se advierte que la reforma precisamente elimina el que dicha Unidad sea dirigida por el Fiscal General de la República, ya que antes de la reforma, en el artículo en referencia, se establecía que: "la Unidad de Investigación Financiera será dirigida por el Fiscal General de la República..."

II. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO APROBADO

El referido decreto cita en los considerandos "Que el Art 193 de la Constitución, le otorga atribuciones al Fiscal General de la República que le permiten desempeñar su función relacionada con la representación jurídica del Estado y sus intereses en los ámbitos públicos y privados; la defensa de los intereses de la sociedad; la defensa de la justicia y legalidad de oficio o a petición de parte; la investigación de los hechos punibles y la promoción de la acción penal de oficio o a petición de parte; el nombramiento de comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones y desarrollar la organización administrativa de la Fiscalía General.", las cuales se encuentran desarrolladas en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Asimismo, expresa en el cuarto considerando, *“Que en vista de la verificación realizada en el mes de junio de 2018, por Delegados del Grupo EGMONT de las Unidades de Inteligencia Financiera, determinaron que es necesario establecer la independencia y autonomía técnica operativa de la Unidad de Investigación Financiera respecto del Fiscal General de la República.”*

Estimo que la reforma aprobada es contraria a la Constitución de la República, por contravenir lo dispuesto en los artículos 86 y 193 Cn, lo cual fundamento a continuación:

a) Le confiere autonomía funcional y técnica a un funcionario diferente al Fiscal General de la República.

En el proceso de Inconstitucionalidad Ref- 29-2012, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia emitida a las diez horas del día nueve de julio de dos mil doce, estableció el siguiente razonamiento jurídico: *“4. La autonomía orgánica del Fiscal General de la República tiene por finalidad asegurar la pureza de los criterios técnicos –especialmente el sometimiento a la legalidad– que van a incidir en la ejecución de las funciones que prescribe el art. 193 Cn.”*

“Justamente, dentro de ese esquema, la manera de designar a la persona que fungirá como Fiscal General de la República también incide en la autonomía funcional de este. A pesar de que la demostración empírica resulte inadecuada en la línea argumental que se desarrolla, no se puede obviar que la vocación de dicha afirmación es establecer la conexión entre el sistema de elección del Fiscal General con el máximo grado de capacidad y profesionalismo de la persona electa, ya que se trata del abogado del Estado y de la sociedad.”

A priori se advierte que la reforma parte de un supuesto implícito, que cuestiona la sujeción al principio de legalidad, así como la objetividad e imparcialidad, la independencia, capacidad técnica y profesional del funcionario de elección que en el futuro ocupe tal cargo, a quien constitucionalmente compete la atribución de dirigir al personal en quién delega sus atribuciones, en tanto que la reforma le priva de la atribución del artículo 193, ordinal 3° conferida a su titular para dirigir la investigación de los delitos financieros.

Por otra parte, crea una dualidad de funcionarios autónomos entre sí, dentro de una misma institución, en tanto la reforma pretende la creación -sui generis- de una oficina primaria adscrita a la Fiscalía General de la República, según el cuarto considerando, con pretensión de conferirle independencia y autonomía a la Unidad de Investigación Financiera respecto del Fiscal General de la República, que es el titular de la institución y de las atribuciones conferidas en la misma Constitución, esto es, una especie de institución autónoma dentro de otra institución autónoma.

No está de más expresar que la institucionalidad y las atribuciones conferidas constitucionalmente al Fiscal General, no han sido cuestionadas por los tribunales nacionales y tal como se fundamenta con meridiana claridad en los considerandos, la reforma obedece a una recomendación de un ente supranacional de



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

singular naturaleza jurídica, en materia de inteligencia financiera, la que sería inoponible frente a la Constitución de la República, si como se advierte, aquella fuere una recomendación contraria al orden constitucional, tal como lo expresa el artículo 145 Cn.

b) Elimina atribuciones de origen constitucional al Fiscal General de la República.

En la sentencia de inconstitucionalidad, 52-2003/56-2003/57-2003, pronunciada a las quince horas del día uno de abril de dos mil cuatro, la Sala de lo Constitucional, se refirió a la "división de poderes y derechos humanos", expresando en lo pertinente:

"Por consiguiente, cuando la LAM define dentro del art. 30 diversos "titulares de la acción penal" violenta abierta y manifiestamente los ords. 3° y 4° del art. 193 Cn., así como el 86 Cn., por violación al principio de división de poderes u órganos que define las actuaciones de las instituciones estatales consagradas en la parte orgánica de la Ley Fundamental."

Asimismo, la competencia fiscal en el ejercicio de la acción penal obedece a la tecnicidad en la acusación formulada a través del requerimiento fiscal, pues efectivamente, ello denota una diferencia relevante –por cuanto más garantista– en relación con la finalidad y el marco de atribuciones de la Policía Nacional Civil. Ésta tiene definida su función principal en la persecución penal; así, el art. 159 inc. 3° Cn., le faculta la colaboración en el procedimiento de investigación del delito. Tal colaboración, tomando en cuenta el artículo 193 ord. 3° Cn., no implica la posibilidad de usurpar las atribuciones conferidas al Fiscal General de la República; sino, habida cuenta de la dirección funcional de éste y la tecnicidad requerida en su actuación, la colaboración está supeditada a las indicaciones de la investigación fiscal."

El razonamiento expresado sobre el motivo reconocido en la sentencia citada como causa de inconstitucionalidad está referido al hecho concreto de restar atribuciones que son exclusivas del Fiscal General de la República y transferirlas a otro funcionario o entidad no reconocida constitucionalmente, por lo que el criterio establecido sobre este punto en la referida sentencia, es aplicable a cualquier entidad o funcionario distinto al Fiscal General de la República, que es el legitimado para el ejercicio de la atribución de dirección de la investigación, conferidas en el artículo 193, ordinal 3° Cn.

Sobre el mismo tema, la Sala de lo Constitucional, en el proceso de Hábeas Corpus, marcado bajo la referencia 135-2005/32-2007, en la Sentencia dictada a las doce horas del día dieciséis de mayo de dos mil ocho; dijo que "...el ámbito de actuación configurado para las autoridades, de donde proviene la competencia de las mismas, con frecuencia enumera facultades cuya ejecución es exclusiva para una autoridad específica; por lo que debe entenderse que si alguien más —ya sea otra autoridad o un particular—, por cuenta propia y fuera del control de la autoridad legalmente designada, realiza acciones pertenecientes a la atribución exclusiva de la citada autoridad, tales actos serían contrarios al ordenamiento jurídico, por no provenir de la autoridad designada con exclusividad para ejecutarlos; consecuentemente, dichos actos, en términos generales, rebasarían el margen de lo que la norma define como legal"

Y es que, cuando en el ordenamiento jurídico se establezca el ejercicio de determinadas conductas — verbigracia: dictar leyes, ejercer la acción penal, brindar seguridad pública, entre otras— como competencia exclusiva de una autoridad, ello implica una obligación — también jurídica— para todas las demás personas —naturales o jurídicas— de abstenerse de ejecutar actos que se enmarquen como atribuciones y ejecuciones de dicha competencia; salvo que los actos puedan ser realizados por otros agentes a instancia y bajo la supervisión de la autoridad facultada para actuar.”

El tal sentido afirmo que el artículo 193 Cn es claro y expreso, al otorgar al órgano persona, el Fiscal General de la República, en su condición de titular, las atribuciones antedichas como habilitación del legislador constituyente, las cuales podrá delegar en sus agentes auxiliares, mediante los actos jurídicos consiguientes, sin que ello implique su desvinculación con sus atribuciones conferidas constitucionalmente.

c) Creación de entidad sui generis con carácter autónomo en lo funcional y técnico, dentro de otra institución autónoma, rompiendo el diseño constitucional.

Por otra parte, el artículo 193 Cn, no reconoce la existencia de entidades “autónomas” dentro del órgano-institución, la Fiscalía General de la República; de ello se deriva que el legislador secundario está inhibido por mandato constitucional para realizar un diseño institucional de un ente autónomo dentro de la institución reconocida constitucionalmente, el cual no existe en la Constitución de la República.

La regulación introducida, contraría a la Constitución y trastoca la esencia de la Fiscalía General de la República, rompiendo el diseño institucional creado por el constituyente, independientemente que la recomendación invocada en los considerandos, atribuida a un organismo supranacional, no sería oponible frente a la regulación constitucional, en la medida que rompe el orden establecido por esta altera el rol conferido al Fiscal General de la República.

d) La recomendación 29 de GAFIC, establece la finalidad de autonomía, lo cual puede hacerse reglamentariamente, por ende, exige que sea vía reforma legal, exclusivamente.

La nota interpretativa de la recomendación 29, la cual se refiere a las unidades de inteligencia financiera, ha establecido “E. Independencia Operativa 8. La UIF debe ser independiente y autónoma operativamente, lo que significa que la UIF debe contar con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones con libertad, incluyendo la decisión autónoma de analizar, solicitar y/o comunicar información específica. En todos los casos, ello significa que la UIF tiene el derecho independiente de remitir o comunicar información a las autoridades competentes.

9. La UIF se puede establecer como parte de una autoridad existente. Cuando una UIF esté ubicada dentro de la estructura existente de otra autoridad, las funciones centrales de la UIF deben distinguirse de las de la otra autoridad.”



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

En complemento a los motivos de inconstitucionalidad explicados, estimo que la finalidad de la recomendación 29, sobre dotar de autonomía funcional y operativa a la Unidad de Inteligencia Financiera, puede ser lograda respetando el marco constitucional, otorgando cierto grado de autonomía, pero sin que implique al funcionario despojarse de dicha atribución, pues ciertamente la recomendación no establece que necesariamente deba ser por medio de una reforma legislativa y menos aún, si esta contraría la Constitución de la República.

Además, debo precisar que aunque se cita la atribución referida al "*nombramiento de comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones*", esta atribución no tiene ninguna vinculación con el objeto de la reforma, en tanto no se refiere a nombramiento de comisión especial.

Finalmente, dejo constancia del compromiso del Órgano Ejecutivo en acompañar los esfuerzos que tienen por finalidad la mejora de las capacidades institucionales, en particular de aquellas involucradas en el combate a la corrupción; sin embargo, reitero la necesidad de que ello se realice en el marco de la Constitución de la República, cuyo texto y espíritu debemos respetar.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede VETANDO el Decreto Legislativo No. 57, por las razones de inconstitucionalidad ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito, por lo que me permito devolverles el cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



Sánchez Cerén

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA
PALACIO LEGISLATIVO
E.S.D.O.

