

**1-2018**

## **Controversia**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** San Salvador, a las doce horas con treinta y dos minutos del día veintitrés de enero de dos mil diecinueve.

La presente controversia constitucional se originó por el veto emitido por el Presidente de la República en contra del art. 1 del Decreto Legislativo n° 57, de 20 de julio de 2018 (D. L. n° 57-2018) aprobado por la Asamblea Legislativa, por medio del cual pretende reformar el art. 70 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (por Decreto Legislativo n° 1037, de 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial n° 95, tomo 371, de 25 de mayo de 2006 —LOFGR—; y reformada por el Decreto Legislativo n° 904, de 8 de febrero de 2018, publicado en el Diario Oficial n° 28, tomo 418, de 9 de febrero de 2018 —D. L. n° 904-2018—), por la aparente infracción al art. 193 ord. 3° Cn.

Analizados los argumentos y considerando:

### **I. El objeto de control.**

*Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.*

"Art. 1.- Reformase el Art. 70, así:

#### **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 activos, la financiación al 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" [itálicas propias del tribunal].

### **II. Argumentos del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa.**

*I.* Al justificar su veto y evacuar la audiencia que le fue conferida en este proceso —por medio del escrito presentado el 10 de diciembre de 2018—, el Presidente de la República funda la inconstitucionalidad del art. 1 D. L. n° 57-2018 en dos premisas: (i) la reforma "suprime la referencia explícita a la dirección que el Fiscal General de la República ejerce sobre la Unidad de

Investigación Financiera" (UIF); y (ii) "otorga autonomía funcional y técnica" y no "autonomía técnica y operativa" a dicha unidad, a fin de cumplir con las atribuciones previstas en la ley. Bajo estas consideraciones, las razones de la inconstitucionalidad son las siguientes:

Primero, el art. 1 D. L. n° 57-2018 contraviene el art. 193 ord. 3° Cn., ya que confiere autonomía funcional y técnica a un funcionario diferente al Fiscal General de la República (FGR). Aquí aduce que con tal regulación se "cuestiona" o se pone en entredicho la sujeción del referido funcionario al principio de legalidad, así como la objetividad e imparcialidad, la independencia, capacidad técnica y profesional de la persona electa como FGR, al privarle de sus competencias constitucionales en la dirección de investigación en los delitos financieros. Esto "suprimiría la dirección que en la actualidad [el fiscal] ejerce sobre la [UIF] Además, sostiene que la reforma crea una "dualidad de funcionarios autónomos entre sí, dentro de una misma institución", pues la UIF operaría de modo independiente al FGR, quien es el "titular de la institución" y de las competencias a él atribuidas por la Cn. Y agrega que la reforma está motivada por una "recomendación de un ente supranacional de singular naturaleza jurídica, en materia de inteligencia financiera", lo cual sería inoponible frente a la Cn., a partir de lo que prevé el art. 145 Cn.

Segundo, el Presidente sostiene que el art. 1 D. L. n° 57-2018 viola los arts. 193 y 86 Cn., porque suprime competencias que la Cn. atribuye al FGR. Para fundamentar este punto, reseña parte de la sentencia del 1 de abril de 2004, inconstitucionalidad 52-2003 AC, en lo relativo a la competencia del Fiscal en el ejercicio de la acción penal. Particularmente, señala que el objeto de control transfiere competencias del FGR a la UIF, entidad no reconocida por la Constitución. Además, tras hacer referencia a la sentencia del 16 de mayo de 2008, hábeas corpus 135-2005 AC, en lo tocante al carácter indelegable de las funciones constitucionales, el Presidente de la República afirma que el art. 193 Cn. solo atribuye al FGR, en su condición de "órgano persona", las competencias ahí enunciadas, las cuales "podrá delegar en sus agentes auxiliares, mediante los actos jurídicos consiguientes", sin que tal delegación conlleve "su desvinculación de las atribuciones conferidas por la [Cn.]".

Tercero, asevera que el art. 1 D. L. n° 57-2018 infringe el art. 193 Cn., porque, al crear la UIF, se produce una "ruptura" del "diseño constitucional". La disposición constitucional no reconoce la existencia de entidades autónomas dentro de la Fiscalía General de la República, por

lo que la Asamblea Legislativa está "inhibida" para crear un ente autónomo dentro del Ministerio Público Fiscal. Agrega que, según el art. 9 LOFGR, la Fiscalía General de la República ejerce "sus atribuciones por medio de órganos propios".

Y, cuarto, considera que lo expresado en el apartado E, párrafos 8 y 9 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 29 de los Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, emitida por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), relativa a la independencia operativa de las Unidades de Inteligencia Financiera, puede cumplirse "reglamentariamente". Sobre este punto, estima que el objetivo de dotar de autonomía funcional y operativa a la UIF puede alcanzarse por vía reglamentaria, pero sin despojar al FGR de la autonomía e independencia que lo caracteriza. La recomendación no exige que ese propósito se haga por medio de una reforma de la ley formal, sino que puede ser por vía reglamentaria. Finalmente, alega que la reforma vetada no se enmarca dentro de lo previsto en el 193 ord. 7° Cn., ya que "no tiene ninguna vinculación con el objeto de la reforma, en tanto no se refiere al nombramiento de una comisión especial".

2. La Asamblea Legislativa rindió su informe en el plazo legal respectivo, por medio del escrito presentado el 21 de diciembre de 2018, y adjuntó: (i) la copia simple del Dictamen n° 4, de 13 de julio de 2018, emitido por la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Legislativa, por el cual se acordó conceder dictamen favorable para la aprobación del D. L. n° 57-2018; y (ii) la copia simple del Dictamen n° 9, de 17 de octubre de 2018, emitido por la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Legislativa, en que se acordó conceder dictamen favorable para la ratificación del D. L. n° 57-2018. Las razones que dicha autoridad aduce para refutar los argumentos que fundamentan el veto emitido por el Presidente de la República son las siguientes:

Primero, según el art. 72 n° 4 LOFGR, "el producto de los análisis que se realice en la UIF" debe ser remitido al FGR, para que ejerza sus competencias, entre ellas, la de "promover la acción penal en los casos a que haya lugar". Por otra parte, agrega que "ninguna de las atribuciones que enlistan los numerales del [art. 72 LOFGR] se refieren a promover la acción penal [con respecto] a estos delitos, de manera que, esta función se mantiene como atribución del [FGR]". Agrega que la autonomía funcional y técnica de la UIF "no invade desde ningún punto de vista las competencias constitucionales atribuidas al [FGR]", ya que la naturaleza y las funciones

de dicha entidad fiscal "no son de dirección de investigación del delito". Más bien, configura "una unidad" que, conjuntamente con los sujetos obligados, trabaja para "evitar que el dinero de origen ilícito sea integrado al sistema económico nacional e internacional". Dado que en el listado de atribuciones previsto en el art. 72 LOFGR no está la de "investigación de los delitos" ni la promoción de la acción penal, "no se atribuye a la [UIF] [...] competencias [atribuidas al FGR]".

Segundo, para la Asamblea Legislativa, la autoridad a que alude el art. 70 LOFGR es el FGR, de manera que la autonomía que se pretende conceder a la UIF "consiste en poder solicitar por sí misma, informes a los sujetos obligados como son bancos, importadoras de vehículos, agencias de viajes, intermediarios de bienes raíces y todas aquellas enumeradas en el [art. 2 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos]; procesar esa información y analizarla, pero no la promoción de la acción penal".

Tercero, alega que para la configuración de una institución autónoma se requiere autonomía en lo funcional, técnico, financiero, administrativo, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, lo cual no es el caso de la UIF. Esta goza de "autonomía funcional, lo cual implica que puede organizarse interna y funcionalmente como lo considere necesario", y "autonomía técnica, para realizar sus funciones conforme a las directrices técnicas propias de la materia y de los estándares internacionales", pero "no goza de personalidad jurídica propia, ni patrimonio propio y tampoco de administración propia". Tan es así que "el nombramiento del jefe de la UIF lo realiza el [FGR]", quien puede auditarla si así lo estima pertinente. Consecuentemente, la UIF "no es ni puede [considerarse] como institución autónoma".

Y cuarto, luego de comparar el texto del vigente art. 70 LOFGR con el del art. 1 D. L. n° 57-2018, aduce que el carácter autónomo de la UIF ya había sido reconocido en la sanción presidencial del D. L. n° 904-2018, de modo que no se suprime ninguna atribución del FGR. En efecto, las atribuciones de la UIF que han sido previstas por el legislador tienen por objeto "generar inteligencia financiera", lo cual incluye: (i) "realizar análisis operativos [de] los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS)" y de las "operaciones reguladas que envían los sujetos obligados por la [ley]"; y (ii) "análisis estratégico, para identificar tendencias, patrones o tipologías, amenazas y vulnerabilidades relacionados [con el] lavado de activos y el financiamiento del terrorismo". Si "de la diseminación de la información que realiza la [UIF] se detectan actividades sospechosas", dicho ente "no las investiga", sino que debe informarlas al FGR para que "inicie la investigación del delito y promueva la acción penal en caso de haber

lugar para ello".

Añade que la medida legislativa se enmarca dentro del cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado salvadoreño al suscribir la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (art. 7.3). En ese contexto, el grupo GAFI y EGMONT "verifican el cumplimiento de los estándares internacionales de los países miembros", por lo que su incumplimiento supone la "suspensión o expulsión de dichos organismos" del "país infractor". En consecuencia, El Salvador perdería la potestad de "intercambiar información de inteligencia financiera con 156 unidades homólogas internacionales", cuyo efecto sería que "nuestro país podría ser considerado como un paraíso fiscal", con las repercusiones que ello representa.

De manera que las competencias del FGR, particularmente la investigación de delito y el ejercicio de la acción penal, no se transfieren a favor de la UIF.

### **III. Problema jurídico y orden temático de la sentencia.**

Previo a enunciar el problema jurídico a dirimir, la sala advierte que los argumentos 1 y 2 del veto presidencial formulan el mismo reproche. En el primero, se sostiene que existe una transferencia de la competencia atribuida al FGR (art. 193 ord. 3° y 86 Cn.) en favor de la UIF, lo cual le permitiría investigar los delitos financieros; y, en el segundo, se afirma que existe una violación al art. 193 ord. 3° y 86 Cn., porque el art. 1 D. L. n° 57-2018 suprime la competencia del FGR de dirigir la investigación de los delitos. Planteados así, es necesario aclarar que ambos argumentos deben unificarse, pues la aparente transferencia de una competencia constitucional de una institución a otra trae aparejada su supresión del ámbito funcional del órgano o funcionario a quien la Constitución se ha conferido, que es precisamente el denominador común de los 2 argumentos.

El problema jurídico que debe resolverse en esta decisión consiste en determinar si el art. 1 D. L. n° 57-2018 viola el art. 193 ord. 3° Cn., al prever una transferencia de la "autonomía funcional y técnica" del FGR a la UIF en materia de investigación de los delitos financieros, lo que afectaría el ámbito funcional de una de sus atribuciones constitucionales; y al alterar el diseño institucional de la Fiscalía General de la República previsto en la Constitución.

Con base en lo expuesto, el eje temático de la resolución de fondo consistirá en analizar (IV) la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño.

Luego, (V) se aludirá a la regulación constitucional del FGR y, en particular, a su rol dentro del proceso penal, según el art. 193 ord. 3° Cn., por estar este aspecto vinculado a la controversia. Por último, (VI) se resolverá el problema jurídico planteado.

#### IV. La controversia constitucional.

1. El proceso de formación de una ley es concebido como un conjunto de trámites que han de seguirse a fin de que un texto determinado adquiriera jurídicamente fuerza obligatoria de ley; es decir, una escalonada serie de requisitos que han de irse cumpliendo para que, como garantías de reflexión y debate, se adopte una decisión determinada (sentencia de 13 de diciembre de 2005, inconstitucionalidad 9-2004). Al ser aprobado un proyecto de ley, la Asamblea Legislativa debe trasladarlo al Presidente de la República en un período no mayor a 10 días hábiles para que lo sancione y publique (art. 135 inc. 1° Cn.), pero puede ocurrir que este tenga objeciones al proyecto aprobado, en ese sentido pueden presentarse dos escenarios: que se le hagan observaciones o que sea vetado (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.).

El veto, en esencia, es un medio constitucional del que dispone el Presidente de la República para rechazar un proyecto de ley discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa, el cual puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o a una mera inconveniencia que, según el primero, presente la decisión adoptada por el segundo (resolución de inadmisibilidad de 19 de febrero de 2010, amparo 23-2010 y sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003). El veto por inconveniencia refleja razones de índole política, económica, social o cualquier otra que no sea la incompatibilidad del proyecto de ley con la Constitución. En cambio, el veto por inconstitucionalidad presupone una violación de la Constitución por parte del proyecto de ley.

La Asamblea Legislativa puede superar las observaciones y el veto, ya sea que obedezca a razones de inconveniencia o inconstitucionalidad. Sin embargo, lo que sigue a ello difiere en cada supuesto. En el caso de las observaciones, basta con que dicha autoridad resuelva "lo que crea conveniente" por mayoría simple (art. 137 inc. 3° en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.). Si las observaciones se superan, este órgano fundamental debe enviar el proyecto de ley al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar. Tratándose del veto por inconveniencia, si la Asamblea Legislativa quiere superarlo, debe alcanzar un acuerdo de ratificación con al menos dos tercios de los diputados electos. En tal caso, el proyecto de ley tiene que enviarse al presidente y este deberá sancionarlo y mandarlo a publicar (art. 137 inc. 2° Cn.).

Finalmente, el veto por inconstitucionalidad es el único veto susceptible de crear una controversia constitucional, como la presente.

En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa, para superar el veto, debe ratificar el proyecto de ley con el mismo número de diputados que en el caso del veto por inconveniencia —dos tercios de los diputados electos—, pero, cuando lo remita al Presidente de la República, este no está obligado a sancionarlo y mandarlo a publicar, sino que, en principio, deberá elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia (que a su vez debe remitirlo a esta sala) dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que decida si es constitucional en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores a la presentación de los informes o de la finalización del plazo de audiencia que se confiere a la Asamblea Legislativa y al Presidente de la República para que expongan las razones que justifican el veto y la ratificación que se hace de él (art. 138 Cn. y resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, Controversia 1-2018).

El hecho de que el veto por inconveniencia e inconstitucionalidad generen consecuencias distintas tiene sentido si se considera que el primero es una exposición de razones no constitucionales, sino políticas, sociales, económicas o de otra índole, por las que el presidente se opone a la voluntad legislativa. Esto significa que no comparte el acuerdo político alcanzado por la Asamblea Legislativa, demandándoles que lo reconsideren escuchando sus razones. El segundo es un desacuerdo que tiene su origen en la interpretación de la Constitución del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa (sentencia de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003).

Esto implica que la Sala de lo Constitucional no debe intervenir para zanjar el debate abierto por el desacuerdo político que implica un veto por inconveniencia, ya que obedece a razones extraconstitucionales que impedirían la aplicación de un parámetro normativo constitucional y que, por tanto, desnaturalizaría la esencia de este control que difiere del de orden político precisamente por el parámetro usado para su ejercicio. Sí debe hacerlo cuando el desacuerdo se origina en un veto por inconstitucionalidad, ya que en dicho veto se revela un parámetro de control previsto en la Constitución, lo que lo convertiría en un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último (resolución de improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011).

2. La Constitución, debido a su apertura regulativa, llamada por la jurisprudencia constitucional como carácter abierto de las disposiciones constitucionales (sentencia de 20 de

noviembre de 2007, inconstitucionalidad 18-98), contiene una serie de términos que exigen del intérprete un mayor grado de deliberación. Esto se debe a que su rigidez exige que se usen conceptos que puedan adaptarse a las circunstancias sociales que son, por esencia, cambiantes, mutables y oscilantes. Pero, a la vez, la Constitución también se caracteriza por ser sumaria, esto es, por no pretender la definición exhaustiva de las instituciones jurídicas que regula, sino sencillamente enunciarlas y establecer su contenido o estructura fundamental. Este es el caso de la controversia constitucional, desarrollada en apenas dos disposiciones (arts. 137 y 138 Cn.) que requieren ser interpretadas.

*A.* El primero de los puntos que debe interpretarse es el contenido en el art. 137 inc. 1° Cn. En él se establece que "[c]uando el Presidente de la República vetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Asamblea dentro de los ocho días hábiles siguientes al de su recibo, puntualizando las razones en que funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviere se tendrá por sancionado y lo publicará como ley" (itálicas propias del tribunal). Esta disposición establece una presunción, de acuerdo con la cual, en caso de que el proyecto de ley no sea devuelto —hecho base—, se tiene por sancionado —hecho presunto—. De ello surge la obligación del presidente de mandarlo a publicar. Pero, la disposición guarda silencio sobre qué ocurriría en caso de que, verificado el hecho base e inferido el presunto, el presidente no cumpla con tal obligación.

La interpretación sistemática implica atribuir un significado a una disposición tomando en cuenta el contenido de otras o su contexto jurídico, evitando juicios aislados, dentro de la relación dinámica en que estas se mueven entre sí en el ordenamiento jurídico (sentencia de 24 de octubre de 2014, inconstitucionalidad 33-2012). Así, mediante una interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., se puede concluir que el sujeto a quien corresponde la publicación del proyecto de ley que no es vetado u observado en tiempo —en los ocho días hábiles siguientes a su recibo— es el Presidente de la República, quien deberá hacerlo dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquel en que venció el término concedido por la Constitución para la devolución del proyecto observado o vetado. Si no lo hiciera así dentro de dicho plazo, será el Presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá mandarlo a publicar en la forma prescrita por el art. 139 Cn.

*B.* Según el art. 137 incs. 2° y 3° Cn., si se supera el veto por inconveniencia o las observaciones, el Presidente de la República debe sancionarlo y mandarlo a publicar. Nuevamente, el término y formas de publicación y los sujetos obligados a hacerlo son los mencionados en el párrafo anterior. Ahora bien, hay una cuestión que no resulta clara al

interpretar literalmente la disposición mencionada, y es que no se prevé si el presidente, una vez recibido el proyecto de ley ratificado, puede vetarlo por inconstitucional a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que no puede hacerlo, ya que, de admitirse la posibilidad de vetos sucesivos, ello supondría a su vez admitir que las razones del veto sean sucesivas, esto es, que se expongan una a la vez en distintas objeciones presidenciales al proyecto de ley, y no en un solo acto. Ello entorpecería la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República deberá externar simultáneamente, esto es, en un solo veto, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que lo fundamentan.

Si se diera este supuesto de veto mixto —es decir, uno justificado simultáneamente por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad—, la Sala de lo Constitucional únicamente deberá pronunciarse con respecto al veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque sería el único sobre el que podría advertir un parámetro de control previsto en la Constitución. Esto, porque es necesario determinar previamente la competencia material de esta sala en relación con los motivos del veto presidencial. Si estos obedecen a la inconveniencia percibida por el presidente, no se cumplirían a cabalidad los supuestos establecidos en el art. 138 Cn. y, por tanto, existiría imposibilidad absoluta de pronunciarse sobre ellos (resolución de improcedencia de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004). Si el proyecto es declarado constitucional, entonces se debe seguir el trámite previsto en la parte final del art. 138 Cn.

C. El tercer punto que requiere de interpretación es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. Si el art. 138 Cn. expresa que en tal situación "deberá el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia [...]", ello —en principio— significa que la Asamblea Legislativa, una vez ratificado el proyecto de ley con la mayoría necesaria, debe enviar el proyecto al presidente para los efectos subsiguientes. Si el art. 138 Cn. se interpreta de esta manera, parecería ser que la función de este último es únicamente la de fungir como un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta sala, lo cual carece de sentido, porque, si la ratificación del proyecto vetado es condición suficiente para la generación de la controversia constitucional, bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión. Esta es la interpretación declarativa de la disposición, es decir, la que corresponde al significado inmediato del texto.

Sin embargo, hay razones suficientes para proponer una interpretación más amplia de la disposición, que extienda el significado que, en principio y según su texto, debe adjudicársele. Según ella, el sentido que tendría la remisión al Presidente de la República del proyecto de ley vetado —y ratificado por la Asamblea Legislativa— es permitirle que reconsidere su veto y, sin elevar la controversia ante este tribunal, luego de deliberarlo, opte por sancionar el proyecto de ley y mandarlo a publicar. Los argumentos que respaldan esta opción interpretativa y que la hacen preferible sobre la primera son los que siguen:

a. Argumento pragmático. Según él, el constituyente y el legislador no hacen previsiones inútiles o destinadas a ser ineficaces. Si se usa esta idea para interpretar el enunciado apuntado, entonces el único sentido racional y útil de esta remisión del proyecto cuyo veto ha sido superado por parte de la Asamblea Legislativa al Presidente de la República es el de brindarle a este la posibilidad de reconsiderar su veto, máxime si se entiende que en el decreto legislativo de ratificación deben aducirse razones que justifiquen la constitucionalidad del proyecto de ley que pueden ser sopesadas por él.

b. Principio de maximización interpretativa. Este es un principio de ética normativa que sostiene que la interpretación de un texto normativo debe ser deferente, de manera que se potencie su racionalidad y se evite volver nugatorio su contenido. Entre la opción primera y la segunda de posibles sentidos del art. 138 Cn., la segunda es la única en la que el Presidente de la República puede tener una actividad auténticamente relevante en el surgimiento de la controversia, ya que no sería solamente el encargado de trasladar un expediente legislativo desde la Asamblea Legislativa a la Corte Suprema de Justicia, sino que podría llegar a evitar la judicialización de la controversia al sancionar y publicar el proyecto de ley ratificado.

c. Las reglas del constitucionalismo dialógico. Esta es una vertiente del constitucionalismo —propuesta por la doctrina actual— que no pretende que la Constitución sea una recreación de las disputas del poder y que, por tanto, no propondría ninguna solución que maximice el conflicto que puede generar la división orgánica de funciones. Por el contrario, propone soluciones institucionales que resuelven estas posibles disputas en espacios de colaboración y cooperación, las cuales pueden ser consideradas objeto de decisión, según el ámbito constitucional. Si se brinda la posibilidad de que el presidente sancione y publique el proyecto ratificado, sin que sea necesario que la Sala de lo Constitucional resuelva la disputa, se permite que el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo finalicen el conflicto mediante

mecanismos dialógicos y minimiza las posibilidades de roces institucionales. El diálogo, en este caso, se producirá mediante las razones del veto y las de la ratificación.

d. Las reglas del discurso racional. Una de las reglas fundamentales del discurso racional es que cada interlocutor debe estar dispuesto a ceder en su posición cuando las razones del otro sean mejores —más razonables— que las propias. Cuando el Presidente de la República veta por inconstitucional un proyecto de ley, aún no existe un auténtico discurso —entendido como un diálogo ausente de coacción—, sino que este se entabla hasta que la Asamblea Legislativa replica sus argumentos mediante los considerandos del acuerdo de ratificación aprobado. Es hasta entonces que el presidente, como ente comunicacional, puede sopesar los argumentos propios y ajenos y decidir que lo más adecuado es ceder en su postura, porque la asamblea tiene mejores razones, o, en caso contrario, mantener la suya, priorizando siempre el buen gobierno de la república.

*D.* Finalmente, debe analizarse otra hipótesis no prevista en el art. 138 Cn., consistente en que el Presidente de la República, pese a que el veto por inconstitucionalidad se haya superado, no se dirija ante esta sala para que decida si el proyecto es constitucional o no. En tal caso, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente que en principio corresponde hacer al Presidente de la República. Lo más razonable es sostener que la Asamblea Legislativa dispone del mismo plazo que aquel para remitirlo a este tribunal, es decir, 3 días hábiles. Esto porque no se puede paralizar la función legislativa durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de este órgano estatal. Estos 3 días hábiles deben contarse a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía el Presidente de la República, pues así se permite que él cumpla con la obligación que, en principio, le corresponde. Para que lo dicho sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia, cuando ello proceda —que será cuando no sancione y publique el proyecto ratificado—, y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión. En este último supuesto, la Asamblea Legislativa estará habilitada para remitir la controversia constitucional.

Esto porque los diputados están obligados a "cumplir y hacer cumplir la Constitución" (art. 235 Cn.), por lo que no pueden asumir el riesgo de que la inacción del presidente impida el ingreso al sistema de fuentes de Derecho de un producto normativo sobre el que existen dudas

acerca de su constitucionalidad. Además, porque la controversia constitucional se produce en el momento en que el proyecto vetado por inconstitucional es ratificado por la Asamblea Legislativa y el Presidente disiente de las razones de la ratificación. Es en este caso que la Constitución establece un canal —la remisión del Presidente— para que la controversia ya surgida pase a ser conocida por esta sala, quien tiene la última palabra en materia constitucional, como se infiere de los arts. 11 inc. 2º, 138, 149 inc. 2º, 174, 183 y 247 Cn.

El derecho comparado ofrece ejemplos de soluciones a casos similares al analizado, y que son resueltos en el mismo sentido. El Tribunal Constitucional de Ecuador, en el expediente 008-2000-TP, consideró que el control *a priori* motivado por una objeción de inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la República es obligatorio, debido a que en esos casos el tribunal debe resolver lo que corresponda, sin que quepa discrecionalidad alguna por parte del Presidente. Bajo este argumento, dio lugar al pedido de la legislatura de analizar dichas objeciones.

3. A partir del art. 138 Cn., puede decirse que la controversia que se suscita entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo es, en puridad, un proceso jurídico (controversia 1-2003, ya citada). Como tal, deben definirse algunos aspectos procedimentales que informan la resolución de la controversia constitucional.

A. La Ley de Procedimientos Constitucionales carece de una regulación sobre la controversia constitucional. Esto es comprensible si se tiene en cuenta que dicha normativa es anterior a la Constitución de 1983. En efecto, el art. 138 Cn. regula el plazo dentro del cual el Presidente de la República debe dirigirse al tribunal para que este tenga conocimiento de la existencia de la controversia; establece las audiencias que debe otorgarse para oír las razones del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa; y señala el plazo dentro del cual esta sala debe decidir si el proyecto de ley es o no constitucional (véase la citada controversia 1-2003).

A partir de lo anterior, es razonable concluir que tras la presentación del escrito por medio del cual se genera la controversia, en aplicación directa del referido art. 138 Cn., debe oírse al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para que cada una de esas autoridades expongan las razones del veto y las de la ratificación del proyecto de ley. Y, por último, luego de esas audiencias, esta sala debe definir si el proyecto vetado es constitucional o no. Sobre estas etapas, véase el auto del 14 de agosto de 2003, controversia 1-2003. Y puesto que la Constitución no prevé un plazo para las audiencias aludidas, por la aplicación analógica del plazo indicado en el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, tanto el Presidente de la República como la

Asamblea Legislativa disponen de un plazo de 10 días hábiles para rendir su informe, que deberá ser uno luego del otro, en el orden apuntado.

La comparación entre el tiempo allí regulado para el proceso de inconstitucionalidad con el que no lo está para el proceso de controversia exige identificar una semejanza por lo menos en un aspecto suficiente y relevante. La analogía no depende del mayor número de semejanzas que de diferencias, pues no se trata de una relación de "identidad" o "casi-identidad", como si se tratara exactamente del mismo caso o solución normativa. El plazo de 10 días señalado en dicha disposición legal tiene por finalidad que la autoridad emisora de la norma jurídica o acto normativo prepare los argumentos que justifiquen su constitucionalidad. Pues algo semejante sucede en el proceso de controversia, en donde la audiencia que debe conferírsele a la Asamblea Legislativa debe servir para que esta argumente en favor de la ratificación del proyecto de ley, es decir, razones que evidencien que el proyecto no es inconstitucional. De modo que en la controversia también debe dársele a la Asamblea Legislativa el plazo de 10 días hábiles para que evacue la audiencia.

De ahí que, con fundamento en el principio de igualdad procesal (art. 3 y 11 Cn.), según el cual las partes o intervinientes de todo proceso jurisdiccional deben tener los mismos derechos, obligaciones, cargas y posibilidades procesales, el Presidente de la República también debe disponer del mismo plazo para evacuar su audiencia que a él se le confiera.

*B.* Las razones que pueden alegarse para sostener que el proyecto es inconstitucional pueden ser tanto por vicios de contenido como por vicios de forma. En efecto, el art. 138 hace referencia expresa a que el proyecto de ley sea considerado inconstitucional por el Presidente de la República, pero guarda silencio en lo que respecta a las razones de tal inconstitucionalidad. Sin embargo, una interpretación sistemática inspirada en el principio de unidad de la Cn. que tome como base el art. 183 Cn., que permite la declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de forma y contenido, hace concluir que ambas clases de vicios son alegables en el veto presidencial que precede al proceso de resolución de controversias constitucionales. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este tribunal habrá de realizar su análisis.

*C.* Es posible el rechazo liminar. En efecto, esta sala ya ha afirmado que "cuando se advierta que el Presidente de la República ha promovido la controversia por razones que no son de esta índole [en referencia a cuestiones constitucionales], la solicitud debe ser rechazada por falta de competencia material de este tribunal" (controversia, 1-2003, ya citada). Este argumento

es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio del proceso de resolución de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

*D.* Las sentencias constitucionales que se pueden pronunciar en este proceso pueden ser de la misma tipología que las que se pronuncian en el proceso de inconstitucionalidad, ya que todas ellas pretenden, a su manera, la defensa del orden constitucional y la protección del ámbito competencial conferido a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, es posible que se emitan sentencias interpretativas (como la del 20 de julio de 1999, inconstitucionalidad 5-99), de inconstitucionalidad por omisión parcial (como la del 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005), manipulativas (como la del 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003) o cualquier otra que encaje dentro de las particularidades del control que se realiza en una controversia constitucional. No debe perderse de vista que se trata de un objeto de control que aún no es fuente de Derecho y que, por tanto, no forma parte del ordenamiento jurídico (sentencia de 16 de diciembre de 2013, inconstitucionalidad 7-2012).

*E.* Una vez que se ha pronunciado sentencia, y en ella se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1º Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo sanciona, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1º Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no lo manda a publicar, será el Presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá mandarlo a publicar en la forma prescrita por el art. 139 Cn.

Se aplican por analogía las disposiciones antes mencionadas y no la del 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, porque: (i) la disposición antes apuntada está referida a la publicación de la sentencia y no a la del proyecto de ley, mientras que las disposiciones constitucionales que se aplican por analogía sí se refieren a la publicación del proyecto de ley. (ii) En las disposiciones constitucionales aplicadas por analogía, se habla de sanción y publicación, y es el caso que la sanción es un acto institucional que corresponde solamente al Presidente de la República, por lo que solo él puede realizarlo —o, en su defecto, por su no realización se aplica la presunción de sanción presidencial—; en cambio, la disposición de la Ley de Procedimientos Constitucionales solo está referida a la publicación.

V. El Fiscal General de la República en el andamiaje institucional previsto en la Constitución.

I. El Ministerio Público está compuesto por tres funcionarios: el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (art. 191 Cn.). De ellos, solo interesa desarrollar los ámbitos de actuación del primero. En esencia, la relevancia institucional que la Constitución le confiere a dicho funcionario es la de representar un "elemento importantísimo en la administración de justicia", ya que con su intervención se pretende el respeto de los derechos fundamentales, la investigación de los delitos, la defensa de los intereses del Estado y de la sociedad frente a las actuaciones arbitrarias de cualesquiera funcionarios (Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, Título VI, Capítulo I, Sección Primera).

Bajo estos diferentes ámbitos competenciales, según el art. 193 Cn. y al hilo de la sentencia de 28 de marzo de 2006, inconstitucionalidad 2-2005, se ha sostenido que las funciones constitucionales del FGR son: (i) la representación jurídica del Estado y sus intereses en los ámbitos públicos y privados; (ii) la defensa de los intereses de la sociedad; (iii) la defensa de la justicia y legalidad, de oficio o a petición de parte; (iv) en materia criminal, la investigación de los hechos punibles —con la colaboración de la Policía Nacional Civil— y la promoción de la acción penal de oficio o a petición de parte, ámbito que incluye la persecución y enjuiciamiento de los responsables de atentados contra las autoridades y desacato; (v) el nombramiento de comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones; y (vi) desarrollar su propia organización administrativa interna. De acuerdo con tales funciones, desde un punto de vista orgánico, la norma fundamental diseña estructuralmente a la fiscalía como una institución pública autónoma, y su titular realiza una labor técnica altamente especializada y de mucha responsabilidad (sentencia del 9 de julio de 2012, inconstitucionalidad 29-2012).

Ahora bien, sin perjuicio de la importancia de todas las atribuciones constitucionales, para esta decisión únicamente interesa ahondar solo en la dirección de la investigación del delito (arts. 193 ord. 3º Cn.; art. 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; y arts. 5, 74 y 304 del Código Procesal Penal).

Sobre esta competencia, el constituyente consideró necesario conferir al FGR "la atribución de vigilar e intervenir en la investigación del delito desde la etapa policial y además la de organizar y dirigir los organismos especializados en la investigación del delito" (Informe

Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, Título VI, Capítulo IV), por lo que a la institución que dirige dicho funcionario le compete la investigación de los delitos con la finalidad de sostener dentro del proceso penal el ejercicio de la pretensión punitiva. En este proceso, "el [f]iscal tiene un papel sumamente preponderante, tanto en lo que concierne a las primeras diligencias de investigación como a la etapa de la instrucción propiamente dicha" (sentencia del 21 de junio de 2013, inconstitucionalidad 2-2010). Tal como se infiere, dentro de la competencia del FGR está la elaboración de un plan o estrategia de indagación para una efectiva persecución del delito y de sus realizadores. En otros términos: el FGR tiene la competencia de fijar las directrices a seguir en la investigación del delito, ya que toda investigación previa al proceso está orientada a suministrar los elementos probatorios que permitan fundamentar ante los tribunales el ejercicio de la acción penal, formulando una imputación o solicitando la desestimación del caso.

2. El modelo de enjuiciamiento procesal penal vigente en nuestro país comprende una fase preparatoria del juicio. Esta etapa preliminar, según la normativa infraconstitucional, tiene como objeto la preparación de la vista pública, mediante la recolección de todos los elementos que permitan fundar la acusación del fiscal o del querellante y preparar la defensa del imputado (art. 301 del Código Procesal Penal). Sin embargo, aun antes de la presentación del requerimiento fiscal ante el juez de paz y la posterior apertura de esta fase de instrucción formal —en el proceso común—, es necesaria la realización de una serie de diligencias iniciales de carácter indagatorio que permitan determinar la posible existencia de un hecho delictivo e individualizar a su responsable a partir de la comunicación de la noticia criminal. Lo que se pretende con tales actividades es la adquisición de información probatoria que servirá para el ejercicio de la acción penal vía requerimiento fiscal, y —en su caso— el posterior sostenimiento de la pretensión punitiva en el juicio oral y público (inconstitucionalidad 2-2005, ya citada).

En lo relativo a las diligencias preliminares de investigación, la jurisprudencia de este tribunal ha distinguido dentro del proceso penal los actos de investigación de los actos de prueba. Según la inconstitucionalidad 2-2010 —ya citada—, los primeros han sido entendidos como el "conjunto de procedimientos, actividades o actos que se realizan en virtud del conocimiento de un hecho delictivo para identificar, obtener o asegurar las fuentes de información que permitan elaborar una explicación o afirmación completa y coherente sobre la ocurrencia del suceso y de quien lo realizó", mientras que los segundos se han interpretado como "aquellos actos que se

efectúan para convencer al juez que la explicación o afirmación completa y coherente sobre el hecho delictivo y su autor es cierta". Esto indica que los actos de investigación agotan su finalidad en el fundamento de la acusación, a menos que se trate de los denominados actos definitivos e irreproducibles que actualmente constituyan los actos urgentes de comprobación. La diferencia apuntada permite entender que las diligencias iniciales de investigación no constituyen prueba en sí mismas con las que pueda probarse la acusación, pues, pese a que están relacionados con esta, son diferentes en cuanto a la forma, lugar y momento de su realización, así como por los sujetos encargados de la misma, por el valor procesal que poseen y por la distinta función que cumplen en el marco del proceso penal.

Tal como se expresó en la sentencia del 15 de abril de 2008, hábeas corpus 216-2007, las diligencias iniciales de investigación penal representan "un conjunto de actividades ordenadas por la [Fiscalía General de la Republica] encaminadas a preparar el juicio, con la finalidad de averiguar y hacer constar la perpetración de un delito y la identificación —a nivel de meros indicios— del delincuente", por lo que representan una "fase preprocesal administrativa" que constitucionalmente debe ser dirigida por el FGR. En los actos de investigación de delitos él debe en todo momento verificar y garantizar la efectiva observancia de la legalidad en la pesquisa de los hechos delictivos y la pureza constitucional del proceso penal desde la fase antes indicada; aunque alguna actividad investigativa, por su incidencia en los derechos fundamentales, tenga por ley control jurisdiccional.

Entendidas así, las diligencias iniciales de investigación son actos de naturaleza administrativa —salvo los actos urgentes de comprobación—, desarrollados por la Fiscalía General de la República con la colaboración de la Policía Nacional Civil, que tienen por objeto pesquisar el delito y, en su caso, dotar a la fiscalía de los elementos que le permitan sostener con éxito cualquiera de las solicitudes que haga en el requerimiento (sentencias del 21 de junio de 2004, del 12 de julio de 2006, del 23 de mayo de 2007 y del 25 de junio de 2007, habeas corpus 171-2003, 174-2005, 29-2006 y 182-2006, respectivamente). Por ello, en la investigación del delito, el FGR debe hacer una "valoración sobre la suficiencia o insuficiencia de las diligencias iniciales", a fin de que "en cada caso particular [pueda] determinar la solicitud que ha de efectuar en el requerimiento" (sentencias del 23 de diciembre de 2003 y del 24 de septiembre de 2007, hábeas corpus 78-2003 AC y amparo 91-2006, respectivamente).

En consecuencia, la importancia de la función fiscal de la investigación del delito es

esencial en el marco constitucional. Desde un punto de vista positivo, el FGR es el director de la investigación del hecho criminal, lo que le permite realizar en la investigación penal las diligencias que estime relevante para esclarecer los hechos necesitados de prueba; y, desde un punto de vista negativo, la exclusividad de las competencias del FGR en la investigación oficiosa del delito veda la intervención autónoma de los particulares o de cualquier otra autoridad dentro de dicha esfera, máxime si con su actuación puede llegar a incidirse en algún derecho fundamental.

3. Ahora bien, el ejercicio de la dirección en la investigación del delito no le concede al FGR competencias ilimitadas. Tal como se dijo en la inconstitucionalidad 2-2005 —ya citada—, y como está reconocido en el art. 74 del Código Procesal Penal, su función está supeditada al cumplimiento de ciertos estándares.

Por una parte, la actuación del FGR debe cumplir con: (i) el principio de legalidad, el cual exige una estricta sujeción en su actividad a la Constitución y a las leyes; exigencia que se acentúa aún más en la medida que la norma primaria le obliga de forma expresa a la "defensa de la legalidad" (art. 193 ord. 2° Cn.); (ii) el principio de independencia institucional (art. 86 inc. 1° frase 2a Cn.), que determina que el ejercicio de las funciones fiscales ha de realizarse sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura; y (iii) el deber de objetividad en la averiguación criminal, lo cual implica una investigación sin precondicionamientos ni interés personal, buscando la verdad de lo sucedido.

Por otra parte, las actuaciones fiscales se orientan también por los principios de unidad de actuación y obediencia jerárquica. El FGR es uno solo para El Salvador. Él es quien responde de forma institucional y personal por la actuación del ente estatal —sin perjuicio de la responsabilidad personal de sus subordinados—. Por tanto, cada uno de sus auxiliares no actúa a título personal, sino como su representante. Los integrantes de ese conjunto orgánico están sometidos a un criterio de jerarquía administrativa, que permite sostener un criterio uniforme y objetivo en la aplicación de la ley. No está de más decir que, en este caso, el fiscal se convierte en el "intérprete oficial de la ley" en lo relativo al funcionamiento global de su institución, lo cual le obliga a comunicar sus directrices a sus miembros por medio de órdenes escritas, instructivos, recomendaciones, etc. (inconstitucionalidad 2-2005, ya citada).

## **VI. Resolución del problema jurídico.**

1. En primer lugar, es necesario hacer las siguientes precisiones: si se compara la actual

regulación del art. 70 LOFGR (reformado por medio del D. L. n° 904-2018) con la regulación que pretende ser introducida mediante el art. 1 D. L. n° 57-2018, se advierte que la reforma y la inconstitucionalidad alegada en el veto únicamente se refieren a la "autonomía funcional y técnica" de la UIF. El Presidente de la República sostiene que tal forma organizativa supone que la UIF ya no será dirigida por el FGR y se produce la transferencia de la atribución constitucional de dirigir la investigación de delito (art. 193 ord. 3° Cn.) a una autoridad distinta del citado funcionario. Para determinar si ello es así, es necesario señalar lo siguiente:

A. Primero, el principio de legalidad supone que toda actuación pública debe ser resultado del "[...] ejercicio de una potestad o competencia atribuidos previamente por la ley, lo cual significa que [todo funcionario] debe someterse en todo momento a lo que establece la ley" (art. 86 inc. final Cn. y sentencia de 30 de abril de 2001, amparo 557-99). Una interpretación declarativa del art. 1 D. L. n° 57-2018 indica que la UIF no está autorizada para realizar actos tendientes a la investigación del delito. En efecto, *la sola concesión de "autonomía funcional y técnica" a la UIF no implica que dicha unidad sea la encargada de ejercer la dirección en la investigación de los delitos*. Según el texto vetado, la finalidad de la UIF es la de "[...] 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 activos, la financiación al terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva".

Debe además añadirse que las anteriores actividades integran una fase que no es propiamente de investigación de hechos delictivos, sino que en el marco del fenómeno del lavado de dinero se ubica en un estadio previo, el entorno preventivo, tan importante para evitar el desarrollo de acto de inicio de la legitimación de capitales o de activar alertas de una actividad de esa naturaleza.

Ahora bien, según dicho texto, no afecta a la norma constitucional en la medida en que las labores de la UIF supongan una labor orientadora, informativa, preventiva y de coordinación central en el análisis de datos relativos a actividades relacionadas al fenómeno del blanqueo de capitales, de modo que el mismo texto delimita la finalidad de la UIF a prevenir y detectar los delitos en las esferas penales enunciadas. *El texto del proyecto vetado no debe entenderse como una habilitación en favor de la UIF a investigarlos*. Si su función tiene un primordial carácter preventivo con respecto a los delitos descritos en el art. 1 D. L. n° 57-2018, su labor se desarrolla incluso antes de las diligencias iniciales de investigación del proceso penal —inteligencia

financiera—. Además, si la función de la UIF será detectar posibles indicadores de los ilícitos enunciados en esa disposición, su actividad implicará revelar indicios de su configuración, *pero no supone que dicho ente fiscal sea quien debe verificarlos con autonomía propia; su actividad es solo preventiva y de arrojar insumos para un posterior inicio de investigación.*

En la medida que la UIF haga acopio, trate y analice información financiera, podrá: (i) detectar indicios remotos o cercanos de operaciones sospechosas, lo que de ninguna manera representa el adelantamiento de una investigación penal, sino tan solo el señalamiento —entre otro— preventivo de transacciones económicas que, por las cuantías transadas o por sus características particulares, puedan conducir razonablemente a sospechar que están siendo utilizadas como medio o instrumento para transferir, manejar, aprovechar o invertir dineros, bienes o recursos provenientes de actividades delictivas. Es decir, identificar operaciones económicas que, por sus características objetivas, puedan llegar a estar relacionadas con el lavado de activos, financiación al terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva. O bien, (ii) advertir la configuración de una operación legítima, de acuerdo con los perfiles y patrones de comportamiento de los sujetos normativos vinculados. Es en el primer caso que, según el art. 1 D. L. n° 57-2018, la UIF *debe informar al FGR para que inicie la investigación penal correspondiente.*

El argumento según el cual la reforma del art. 70 LOFGR transfiere la investigación del delito a la UIF disocia la autonomía funcional y técnica de esta del marco de atribuciones que el mismo art. 1 D. L. n° 57-2018 le atribuye a dicha unidad. Asimismo, extrapola tal autonomía a una función (investigación del delito) que el texto vetado no contiene.

*B.* Segundo, tal como se dijo, el principio de unidad del ordenamiento jurídico exige que todas las disposiciones deben ser interpretadas en armonía con las restantes disposiciones contenidas en cuerpos normativos superiores vinculados materialmente, ya que el significado íntegro, alcance y delimitación de una norma solo puede hallarse completándolo con la referencia a otras normas jurídicas. Por ello, el operador jurídico debe: (i) identificar las disposiciones legales que incidan relevantemente en la interpretación de otras; y (ii) realizar una interpretación sistemática, integral y armónica de las mismas a la luz de los contenidos constitucionales (sentencias del 17 de noviembre de 2014, del 26 de junio de 2015 y del 31 de agosto de 2015, inconstitucionalidades 59-2014, 46-2012 y 115-2012, por su orden).

Si dicho precepto se interpreta en relación con los arts. 72 n° 4 LOFGR y 265 n° 1 del

Código Procesal Penal, es razonable concluir que, si en el desarrollo de los análisis operativos y diseminación por medio de informes de inteligencia financiera se encontraren indicios de delitos, el jefe de la unidad remitirá tal información al FGR para que ejerza sus competencias. Con base en esta interpretación sistemática, dicho jefe debe remitir al FGR toda la información de la que se advierta la posible sospecha de una actividad generadora de lavado de dinero y activos, la financiación al terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva, para que sea este quien dirija la investigación del delito.

C. Tercero, como lo ha declarado este tribunal, la interpretación conforme a la Cn. es un criterio en virtud del cual, de entre los varios significados posibles de una disposición, debe seleccionarse el que mejor encaje con las normas constitucionales (sentencia de 8 de diciembre de 2006, inconstitucionalidad 19-2006). Su fundamento son los principios de unidad del ordenamiento jurídico y supremacía constitucional.

En el proceso de inconstitucionalidad, la interpretación conforme a la Cn. produce como efecto una sentencia formalmente desestimatoria, porque la disposición legal objeto de control no es invalidada —aún pertenece al sistema de fuentes tras el pronunciamiento de este tribunal—, al admitir por lo menos un significado que se acomoda al precepto constitucional propuesto como parámetro de control. Pero, de modo simultáneo, dicho criterio implica también una sentencia materialmente estimatoria, debido a que "descarta" o "expulsa" del orden jurídico la interpretación que, según el actor, es incompatible con la Constitución (sentencia de 23 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 149-2013).

Al existir una interpretación que indica que el art. 1 D. L. n° 57-2018 es inconstitucional y otra interpretación que lo hace compatible con el art. 193 ord. 3° Cn., como la sugerida por la Asamblea Legislativa (que consiste en que la UIF informará al FGR de todos los indicios que potencialmente puedan constituir hechos delictivos, para que sea este quien dirija la investigación penal y eventualmente ejerza la acción penal, de acuerdo con el art. 1 D. L. n° 57-2018 y el art. 72 n° 4 LOFGR) —esta última dotada de mayor razonabilidad—, no debe declararse la inconstitucionalidad del texto del proyecto vetado. En su lugar, debe elegirse la interpretación conforme con aquella. Según el principio de conservación, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser la última de las opciones (sentencia de 7 de marzo de 2018, Inconstitucionalidad 69-2015).

D. Cuarto, la jurisprudencia de este tribunal ha entendido que, "frente a las actividades

clásicas llevadas a cabo de forma individual, se observa el progresivo desarrollo de una criminalidad organizada, que en la actualidad representa un grave peligro para la seguridad de los derechos de la población [...]. La creación y mantenimiento de una estructura organizada criminal, supone un incremento significativo de peligro para los bienes jurídicos de los habitantes de una nación y de la misma configuración democrática de los Estados modernos" (sentencia de 19 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 6-2009).

Lo anterior impone la necesidad del Estado de adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales —dentro de los límites constitucionales— que permitan evitar que el sistema financiero sea utilizado como medio para actividades ilícitas, como el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Por ello, la creación de una entidad fiscal especializada que tenga por objeto la prevención y detección de ilícitos desarrollados mediante actividades económicas — a través de la centralización, sistematización y análisis de la información recaudada— y comunicar a las autoridades competentes la información financiera analizada en la que se aprecie indicios de criminalidad o cuya evolución sea necesario seguir es una medida legislativa que se ampara en un fin constitucionalmente legítimo: "[...] evitar que el dinero de origen ilícito sea integrado al sistema económico nacional e internacional [...]", tal como lo ha expuesto la Asamblea Legislativa, por lo que su actuación está dentro del marco de una política criminal armónica, en el contexto económico, con los valores previstos en la Constitución.

E. Quinto, según la sentencia de 23 de octubre de 2007, inconstitucionalidad 35-2002 AC, el término de "autonomía" no puede entenderse en su acepción más estricta, como la autoatribución de normas, sino como facultad indispensable para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores, lo cual implica que "la autonomía hace referencia a un poder limitado; en efecto, autonomía no es soberanía". Planteada así, la autonomía permite a su titular "conducirse en todo su manejo y conjunto de atribuciones sin sujeción alguna", a fin que "adopte aquellas modalidades de estructura que mejor encajen con el adecuado ejercicio de sus facultades" (sentencia del 16 de julio de 2002, inconstitucionalidad 11-97 AC). Pero esta autonomía opera solo dentro del ámbito de competencias atribuidas por la Constitución y las leyes.

Si bien la reforma se dota de "autonomía funcional y técnica" a la UIF, *tal atributo no debe entenderse como ilimitado, sino como la habilitación suficiente para el desarrollo de las atribuciones conferidas por la ley (art. 72 LOFGR), entre las cuales no se incluye la investigación del delito, según lo explicado en los párrafos que anteceden.* La UIF no puede

investigar los delitos sin la dirección del FGR, pues solo está habilitada para generar inteligencia financiera (art. 72 LOFGR), es decir, producir "el conocimiento derivado del análisis de los datos financieros que ofrece pistas a la investigación y que apoya la puesta en práctica de las recomendaciones u ofrece indicadores que contribuyen a la detección y la prevención del delito" (sentencia de 12 de julio de 2012, C-540/12, Corte Constitucional de Colombia). *La UIF puede ejercer sus funciones, pero no puede investigar el delito, a menos que lo haga bajo el control del FGR, del cual depende orgánicamente en la investigación del delito.*

F. Sexto, para la estricta configuración de una institución autónoma es indispensable que el ente cuente con un entramado de funciones concretas y específicas para las que tienen un alto margen de acción en los ámbitos: (i) técnico, ya que tiene la capacidad de decidir los asuntos propios de la materia asignada; (ii) administrativo, pues no depende jerárquicamente de otra entidad del Estado, aunque sí está sujeta a la inspección, vigilancia y fiscalización de las instituciones correspondientes; (iii) normativo, por cuanto está habilitada para emitir las disposiciones relacionadas con su organización y administración internas, aunque siempre subordinada a la Constitución y a las leyes; y (iv) económico, ya que dispone de recursos propios sin otras limitaciones más que los fines establecidos en su marco normativo (sentencias del 15 de noviembre de 2013 y 14 de febrero de 2014, amparos 541-2012 y 549-2012, por su orden).

2. De acuerdo con los anteriores razonamientos, se concluye que el art. 1 D. L. n° 57-2018, interpretado en los términos expuestos, es constitucional, porque no viola los arts. 193 ord. 3° y 86 Cn. su texto no invade la atribución del FGR de dirigir la investigación del delito ni la desplaza a favor de la UIF, ya que su naturaleza y funciones no suponen el ejercicio de tal atribución constitucional. Además, la interpretación del precepto vetado, en armonía con el resto del ordenamiento jurídico, indica que la UIF está obligada a informar al FGR de los indicios de ilícitos penales que advierta en la formulación de inteligencia financiera, a fin de que sea este funcionario quien disponga la elaboración de un plan o estrategia de indagación para una efectiva persecución del delito y de sus realizadores. Esto permite una interpretación diferente a la que fue propuesta por el Presidente de la República. Esta situación obliga a elegir la opción interpretativa que es respetuosa del ámbito de competencia del FGR, y no otra. Finalmente, porque, si bien el texto objeto de análisis le reconoce ámbitos de autonomía a la referida unidad fiscal, lo cierto es que es insuficiente para la configuración de una institución autónoma, *por lo que el diseño institucional previsto por el constituyente para la investigación del delito se mantiene incólume.*

Por tanto, debe declararse que el art. 1 D. L. n° 57-2018 es constitucional.

3. Si la UIF carece de autonomía para dirigir la investigación de los delitos y el FGR conserva la competencia constitucional prevista en el art. 193 ord. 3° Cn., es razonable concluir que —según la interpretación hecha— el que la Asamblea Legislativa pretenda dotar a la UIF de 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 activos, la financiación al terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva, es un decisión normativa que puede regularse legal o reglamentariamente. En tal caso, sería indistinto el tipo de fuente del Derecho que el Estado utilice para regular dicha actividad. Por ello, *el argumento del veto presidencial, relativo a que la recomendación del GAFI pudo hacerse hecho por la vía del reglamento debe desestimarse: en realidad, al no haber reserva de ley, las funciones o competencias de la UIF pueden conferirse por ley o por reglamento.*

**VII.** Obligación del Presidente de la República de sancionar el proyecto y mandarlo a publicar.

El art. 1 del D. L. n° 57-2018 es constitucional. Por ello, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1° Cn., dicho funcionario debe sancionarlo dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia; mientras que, de acuerdo con el art. 139 Cn. — aplicable por el mismo criterio de integración—, dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo sancionare, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1° Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. De lo contrario, será el Presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn.

**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta sala **FALLA:**

*1. Declárase* que el proyecto de reforma al artículo 70 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (aprobado por la Asamblea Legislativa mediante el artículo 1 del Decreto Legislativo número 57, de 20 de julio de 2018) es constitucional, en lo términos expuestos en el considerando VI, con respecto a la supuesta violación de los artículos 193 ordinal 3° y 86 de la Constitución, ya que su texto no invade la atribución del Fiscal General de la República de dirigir la investigación del delito ni la desplaza a favor de la Unidad de Investigación Financiera, en el sentido que la autonomía funcional y técnica de esta unidad fiscal se circunscribe a la generación

de inteligencia financiera, de modo que, en caso de encontrar indicios de ilícitos, deberá ser puesta a disposición del Fiscal General de la República para que dirija la investigación de los delitos.

2. *Comuníquese* al Presidente de la República la presente sentencia para que proceda a sancionar el proyecto de ley vetado y luego lo mande a publicar en los términos indicados en el considerando VII.

3. *Notifíquese* la presente sentencia a los intervinientes.

A. PINEDA-----A. E CÁDER CAMILOT. -----C.S. AVILES. -----  
-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR. -----M. DE J. M. DE T.-----  
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN. ----- E.  
SOCORRO. C.-----SRIA. -----RUBRICADAS.