



## Posición institucional

# Es necesario restablecer la credibilidad de El Salvador en la lucha contra el lavado de dinero y la corrupción

## I. Antecedentes

El 24 de septiembre de 2018, la Unidad de Investigación Financiera (UIF) de El Salvador<sup>1</sup> fue suspendida del Grupo Egmont, por no cumplir algunos estándares internacionales en materia de lavado de dinero y activos<sup>2</sup>. Este grupo es una red de cooperación entre las UIF de 159 países, la cual provee una plataforma segura para el intercambio de conocimiento e información sobre este tema, lo cual, entre otras áreas de investigación penal, es indispensable para el combate de los delitos de corrupción<sup>3</sup>.

En El Salvador, la UIF está configurada en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y en la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos. A grandes rasgos, sus funciones consisten en: velar porque las instituciones obligadas por las leyes a ejecutar ciertas acciones para controlar este fenómeno efectivamente las realicen, así como apoyarlas para que lo hagan con eficiencia; recibir de parte de los entes obligados los reportes de operaciones sospechosas; investigar las denuncias que reciba de cualquier autoridad o funcionario estatal; suscribir los convenios de entendimiento necesarios para el intercambio de información; entre otras.

De conformidad con las normas del Grupo Egmont, El Salvador tenía la obligación de otorgar mayor autonomía a la UIF por medio de una reforma legal antes de septiembre de 2018. El Fiscal General de la República (FGR) la solicitó a la Asamblea Legislativa, y esta la aprobó el 20 de julio de 2018, pero el Presidente de la República la vetó, arguyendo que es inconstitucional darle autonomía a una entidad dentro de la Fiscalía cuando esta ya es autónoma. El veto fue superado el 17 de octubre, por lo que el decreto será devuelto al Presidente de la República, y este, de conformidad con los arts. 138 y 174 Cn., tiene dos opciones constitucionalmente válidas: allanarse a la decisión de la Asamblea Legislativa y mandarlo a publicar al Diario Oficial, que es lo recomendable; y la segunda, enviarlo a la Corte Suprema de Justicia, en su Sala de lo Constitucional, para que decida si respeta la Constitución. Como es sabido, la Asamblea Legislativa no ha elegido a los magistrados por lo que el asunto quedaría en suspenso. En todo caso, si el país no adecúa la legislación a los estándares requeridos antes de julio de 2019, será expulsado definitivamente del Grupo Egmont<sup>4</sup>.



## II. Normas jurídicas y estándares aplicables

### Constitución de la República

Art. 193.-

Corresponde al Fiscal General de la República: [...]

3°- Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley;

4°- Promover la acción penal de oficio o a petición de parte;

### Ley contra el Lavado de Dinero y Activos

Unidad de Investigación Financiera

Art. 3.- Créase la Unidad de Investigación Financiera para el delito de lavado, como oficina primaria adscrita a la Fiscalía General de la República, que en el contexto de la presente Ley podrá abreviarse UIF [...]

### Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

Unidad de Investigación Financiera

Art. 70.- El Fiscal General organizará y dirigirá la Unidad de Investigación Financiera, UIF, para la investigación del Delito de Lavado de Dinero y de Activos y es una oficina primaria adscrita a la Fiscalía General de la República con dependencia funcional del Fiscal General.

### Notas interpretativas de la Recomendación 29 del GAFIC<sup>5</sup>

"[...] 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 [...]"

## III. Análisis

La suspensión del país del Grupo Egmont es un anuncio al mundo de que hemos dejado de cumplir ciertos estándares internacionales en materia de lavado de dinero. Una consecuencia inmediata es que se hace más difícil perseguir esta actividad ilícita, así como los delitos relacionados con la corrupción, en la medida que ya no se cuenta con un mecanismo expedito de cooperación, tanto en el sentido de ayudar a otros países, como en el de recibir ayuda de ellos. **Es necesario, entonces, analizar por qué el país no pudo cumplir los requerimientos y qué hay que hacer para lograrlo.**

La exigencia del Grupo Egmont consiste en que la UIF de El Salvador cuente con mayor autonomía, en los términos de la recomendación número 29 del GAFIC arriba citada. La reforma aprobada mediante Decreto Legislativo No. 57 del 20 de julio de 2018, luego vetada por el Presidente de la República, pretendía cumplir con este requisito en los siguientes términos:

*"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 de la UIF deberán incluirse en el presupuesto de la Fiscalía General de la República.”*

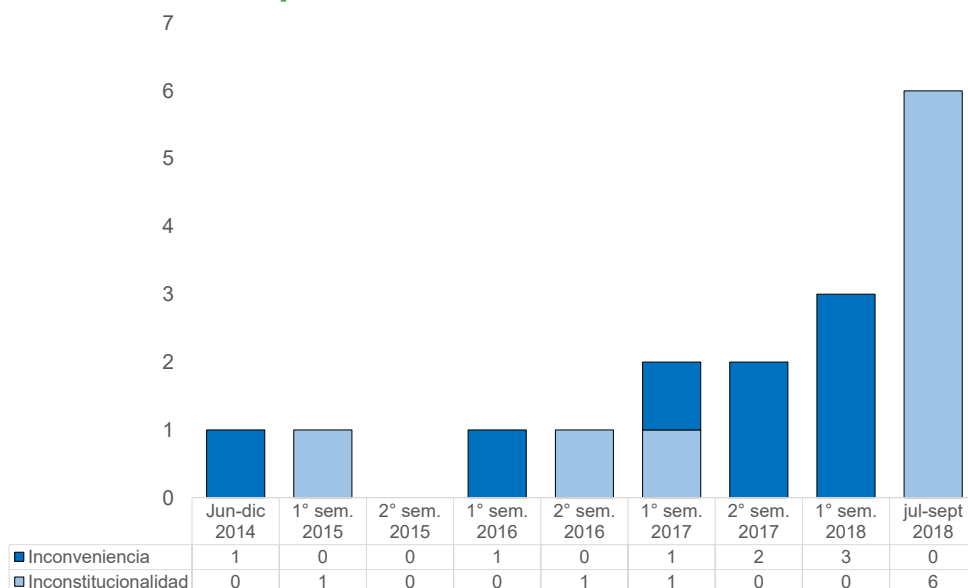
El Presidente entendió que esa redacción de la norma significa una extracción de facultades constitucionales propias del Fiscal General de la República (FGR) (art. 193, inc. 3° Cn.), para otorgarlas a otro funcionario (el jefe de la UIF), sobre el que el FGR no tendría autoridad. Agregó que para cumplir la recomendación internacional puede darse cierta autonomía a la UIF por vía reglamentaria.

El veto del Presidente, uno de los varios que ha emitido por razones de inconstitucionalidad en los últimos meses, fue superado por la Asamblea Legislativa. **En los últimos 4 meses, los vetos por inconstitucionalidad han sido sustancialmente más que en el resto de su**

**periodo (ver gráfica), lo cual ha creado suspicacias sobre si esto se debe al aprovechamiento de la falta de Sala de lo Constitucional,<sup>6</sup> de modo que si un veto es superado, como fue en este caso, de todas formas no se convierta en ley inmediatamente.** A diferencia del veto por inconveniencia (art. 137 Cn.), el que es por razones de inconstitucionalidad, cuando es superado, a menos que el Presidente cambie de parecer y se allane a la postura de la Asamblea Legislativa, lo debe someter a la decisión de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (art. 138 en relación con el art. 174 Cn.), cuyos magistrados siguen sin ser elegidos.

**El veto del Presidente que fue superado, responde a su interpretación del decreto en el sentido que le quita facultades constitucionales al FGR; sin embargo, esa no es la única interpretación posible. Debe hacerse notar que la reforma fue solicitada por el mismo FGR, quien no se consideraba a sí mismo despojado de sus atribuciones. ¿Existe entonces una interpretación alternativa? Sí. La reforma se**

### Vetos emitidos por el Presidente Salvador Sánchez Cerén, organizados por semestres. Entre julio y septiembre de 2018 emitió más vetos por inconstitucionalidad que en los cuatro años anteriores



Fuente: Elaborado por FUSADES sobre la base de solicitudes de información e información oficiosa de la Presidencia de la República



**puede entender en el sentido que lo que se otorga al jefe de la UIF son facultades diferenciadas por especificidad, dentro de las cuales puede operar con cierto margen de autonomía en cuanto a analizar, solicitar y comunicar información específica y remitir o comunicar información a la autoridad competente; pero sigue siendo una oficina dentro de la Fiscalía, con presupuesto que forma parte de esta y personal sujeto al régimen de la carrera fiscal. Bajo esta interpretación, la reforma cumpliría la recomendación del GAFIC, sin vulnerar la Constitución.**

La expulsión de El Salvador del Grupo Egmont lo pone en una situación muy negativa en la esfera internacional. **El FGR ha anunciado que esto tiene consecuencias inmediatas en los casos de lavado de dinero y corrupción que ya están bajo investigación<sup>7</sup>. Además, se genera una degradación de la imagen financiera de los países con consecuencias en la calificación de riesgo, obtención de financiamiento, cooperación e inversión internacional.** Es importante recordar que uno de los requisitos para la suscripción de Fomilenio II consistió en tener una buena Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos. Finalmente, existen listas de países de alto riesgo para el lavado de dinero, una de ellas, por ejemplo, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La incorporación de El Salvador a estas listas negras agravaría todas las consecuencias ya mencionadas.

**Es preocupante que no se le haya encontrado oportunamente una solución jurídica al problema.** Si la presidencia de la República consideraba que la reforma aprobada era inconstitucional, pero habiéndose conocido de antemano que el país necesitaba adecuarse a los estándares internacionales, debió haber propuesto una solución alternativa que cumpliera con el requerimiento del Grupo Egmont y que, a su juicio, respetara la Constitución.

El veto ha sido superado, pero el proceso de reforma no ha concluido. La Constitución prevé que, ante la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo, sea la Sala de lo Constitucional la que resuelva en última instancia; sin embargo, existe una posibilidad válida jurídicamente: Es el caso en que el Presidente, en este segundo momento, reconsidera su posición hacia el decreto, estimando que no debió haberlo vetado y se allana a la posición de la Asamblea Legislativa. En este supuesto, no estaría obligado a enviar el decreto a la Sala, pues la disputa que esta está llamada a resolver, desaparecería. **Siendo así, una posibilidad para adecuar pronto la legislación a los estándares requeridos es que el Presidente reconsidere su postura y sancione el decreto y lo mande a publicar.**

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

Es inaceptable que El Salvador se encuentre entre los países que no logran adaptar su ordenamiento jurídico a los estándares internacionales en materia de lavado de dinero y activos, lo cual debilita la lucha contra la corrupción, daña la imagen del país, y le acarrea consecuencias económicas negativas.

Existe la posibilidad jurídica de que el Presidente de la República reconsidere su posición hacia el veto, lo sancione y lo mande a publicar en el Diario Oficial, caso en el que ya no sería necesario enviarlo a la Sala de lo Constitucional. Esto es lo recomendable, pues si decide remitirlo a la Sala, al no poder integrarse por el retraso en la elección de sus magistrados, la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República quedaría en suspenso hasta que se realice la elección y El Salvador seguiría excluido del Grupo Egmont.

- 1 En el lenguaje de los estándares internacionales se les llama Unidades de Inteligencia Financiera, siempre abreviado UIF.
- 2 Fiscalía General de la República (2018). *Grupo Egmont suspende a la Unidad de Investigación Financiera*. [En línea] Disponible en: <http://www.fiscalia.gob.sv/grupo-egmont-suspende-a-la-unidad-de-investigacion-financiera/> [Consultado el 16 de octubre de 2018].
- 3 La naturaleza jurídica de este grupo no es la de un organismo internacional, sino de una red conformada por las UIF de los países que cumplen con los estatutos y los estándares requeridos para ser confiables con miras a la colaboración recíproca.
- 4 Fiscalía General de la República (2018). *Grupo Egmont suspende a la Unidad de Investigación Financiera*. [En línea] Disponible en: <http://www.fiscalia.gob.sv/grupo-egmont-suspende-a-la-unidad-de-investigacion-financiera/> [Consultado el 16 de octubre de 2018].
- 5 GAFIC. (2018). *RECOMENDACIÓN 29: Unidades de inteligencia financiera*. [En línea] Disponible en: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/435-fatf-recomendacion-29-unidades-de-inteligencia-financiera> [Consultado el 15 de octubre de 2018].
- 6 Ver por ejemplo: Diario El Mundo. (2018). *La grave carencia de magistrados*. [En línea] Disponible en: <https://elmundo.sv/la-grave-carencia-de-magistrados/> [Consultado el 15 de octubre de 2018].
- 7 Fiscalía General de la República (2018). *Grupo Egmont suspende a la Unidad de Investigación Financiera*. [En línea] Disponible en: <http://www.fiscalia.gob.sv/grupo-egmont-suspende-a-la-unidad-de-investigacion-financiera/> [Consultado el 16 de octubre de 2018].



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador

Tel.: (503) 2248-5600  
[www.fusades.org](http://www.fusades.org)

