



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



CYRUS R. VANCE CENTER  
FOR INTERNATIONAL JUSTICE

EL ECOSISTEMA DE ACTIVOS VIRTUALES EN EL SALVADOR:

# Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia Financiera



OCTUBRE DE 2023

# **El Ecosistema de Activos Virtuales en El Salvador: Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia Financiera**

Por Global Financial Integrity

Derechos Reservados/Copyright ©2023 por Global Financial Integrity®.  
Algunos derechos son reservados. El reporte se ha publicado conforme a una licencia Creative Commons Attribution License (CC BY).  
Para más información sobre esta licencia, visite: [creativecommons.org](https://creativecommons.org).  
Collage de portada de Visual Teaching Technologies.



## Reconocimientos

La investigación, redacción y elaboración de este informe estuvo a cargo de Global Financial Integrity (GFI) y el Centro Cyrus R. Vance para la Justicia Internacional.

GFI es un centro de pensamiento con sede en Washington, DC, que se enfoca en los flujos financieros ilícitos, la corrupción, el comercio ilícito y el lavado de dinero y activos. A través de análisis de alto impacto, de apoyo con argumentos basados en hechos para promover la propiedad de los beneficiarios finales y de una base de datos en nube para reducir el fraude comercial. GFI se ha propuesto abordar los daños infligidos por la facturación comercial indebida, la delincuencia transnacional, la evasión fiscal y la cleptocracia. GFI pretende crear un mundo más seguro y equitativo trabajando con socios para aumentar la transparencia en el sistema financiero global y así promover la integridad comercial.

El Centro Cyrus R. Vance para la Justicia Internacional del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York promueve la justicia global mediante la participación de abogados de todo el mundo en apoyo de la sociedad civil y de una profesión jurídica éticamente activa. El Centro Vance es una alianza única de abogados internacionales que cataliza la innovación de interés público y reúne a los principales despachos de abogados y otros socios de todo el mundo para ser pioneros en iniciativas de justicia internacional y proporcionar representación legal sin fines de lucro a las ONG de justicia social. A través de su Programa de Buena Gobernanza y otras iniciativas programáticas, el Centro Vance persigue la transparencia y la honestidad en el gobierno, apoyando una sociedad civil robusta, la integridad judicial y el periodismo independiente, con el fin de responsabilizar a funcionarios e instituciones.

El Centro Vance agradece a los despachos de abogados pro-bono que participan en la investigación de legislaciones, normativas y mejores prácticas.



## Advertencia

El informe que aquí se presenta analiza los riesgos de delitos financieros e identifica los indicadores de alerta. Cabe señalar que la evaluación de los riesgos y la identificación de indicadores de alerta no significa que se haya cometido algún delito. Hay muchas razones legítimas por las que un comportamiento financiero puede parecer inusual; una anomalía no indica actividad ilícita. La mención de casos, empresas o países concretos en este informe no debe interpretarse como una acusación sobre la comisión de un delito, ya que solo se incluyen con fines educativos.

Las conclusiones y análisis de este informe no representan necesariamente las opiniones de ninguno de los revisores u organizaciones participantes.

# Índice

Lista de acrónimos y términos	v
Resumen ejecutivo	1
Conceptos clave y definiciones	3
Introducción y contexto del país	7
<b>I. Análisis jurídico y normativo</b>	<b>13</b>
Marco normativo en El Salvador	14
<i>Ley Bitcoin</i>	14
<i>Ley de Emisión de Activos Digitales</i>	16
<i>Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías</i>	19
<i>Leyes y regulaciones contra el lavado de dinero</i>	20
<i>Regulaciones futuras</i>	21
<i>Cuestiones de aplicación identificadas por la comunidad jurídica</i>	22
La normativa estadounidense como punto de comparación	23
<i>Lucha contra el lavado de dinero</i>	23
<i>Leyes estatales</i>	24
<i>Legislación de protección a los consumidores</i>	25
<i>Protección de datos y privacidad</i>	25
<i>Programas educativos</i>	26
Transparencia e integridad	27
<i>Marco jurídico y desafíos</i>	27
<i>Transparencia e Integridad: Desafíos actuales</i>	32
<b>II. Los AV y los riesgos de delincuencia financiera</b>	<b>34</b>
La magnitud de los casos de delitos financieros relacionados con AV	37
Los AV y los riesgos que representa la delincuencia financiera	38
<i>Riesgos identificados por delito subyacente</i>	38
<i>Riesgos adicionales identificados por características operativas</i>	46
Recomendaciones sobre políticas	57

# Lista de acrónimos y términos

Term	Explanation
<b>ALD</b>	Anti-Lavado de Dinero
<b>ART</b>	Token Referenciado a Activos Virtuales
<b>AV</b>	Activos Virtuales
<b>BCR</b>	Banco Central de Reserva
<b>BSA</b>	Ley del Secreto Bancario
<b>BTC</b>	Bitcoin
<b>CBDC</b>	Moneda Digital del Banco Central
<b>CBI</b>	Ciudadanía por Inversión
<b>CFT</b>	Contra el Financiamiento del Terrorismo
<b>CNAD</b>	Comisión Nacional de Activos Digitales
<b>CVC</b>	Moneda Virtual Convertible
<b>DLT</b>	Tecnología de Registro Distribuido
<b>DUI</b>	Documento Único de Identidad
<b>EMT</b>	E-Money token
<b>FGR</b>	Fiscalía General de la República
<b>FinCEN</b>	Control de Delitos Financieros ( <i>Financial Crimes Enforcement Network</i> )
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FT</b>	Financiamiento del Terrorismo
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiera Internacional
<b>GAFILAT</b>	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
<b>GFI</b>	Global Financial Integrity
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>GTIAC</b>	Grupo de Trabajo Interinstitucional Anticorrupción
<b>ICO</b>	Oferta Inicial de Monedas
<b>IIP</b>	Información de Identificación Personal
<b>KYC</b>	Conoce a tu Cliente ( <i>Know Your Client</i> )

<b>LAIP</b>	Ley de Acceso a la Información Pública
<b>LCLDA</b>	Ley contra el Lavado de Dinero y Activos
<b>LD</b>	Lavado de Dinero
<b>Maras</b>	Pandillas
<b>MSB</b>	Empresas de Servicios Monetarios ( <i>Money Service Businesses</i> )
<b>NFT</b>	Token no fungible
<b>NIT</b>	Número de Identificación Tributaria
<b>Peculado</b>	Malversación de Fondos Públicos
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PSAV</b>	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales
<b>PSB</b>	Proveedor de Servicios de Bitcoin
<b>REML</b>	Lavado de Dinero en el Sector Inmobiliario
<b>ROS</b>	Reportes de Operaciones Sospechosas
<b>SEC</b>	Comisión de Bolsa y de Valores de los Estados Unidos de América
<b>SSF</b>	Superintendencia del Sistema Financiero
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral
<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>USD</b>	Dólar de los Estados Unidos de América
<b>USDT</b>	USDT, también conocido como Tether, que es una <i>stablecoin</i> vinculada al USD

# Resumen ejecutivo

El 7 de septiembre de 2021 El Salvador se convirtió en el primer país del mundo en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal. Dos años después, el país ha experimentado cambios y crecimiento tecnológico, se ha enfrentado a retos operativos y regulatorios, y ha aprendido una tremenda cantidad a lo largo del proceso.

Este informe analiza los activos virtuales (AV) en El Salvador, primero desde una perspectiva legal y regulatoria, y segundo desde una perspectiva de anti- lavado de dinero (ALD) y contra el financiamiento del terrorismo (CFT). El informe establece el avance alcanzado por El Salvador, así como los retos pendientes que deben abordarse. Mediante un análisis equilibrado y técnico en estos temas, el informe pretende ayudar a El Salvador a aprovechar los beneficios de la innovación tecnológica y financiera, mitigando al mismo tiempo los riesgos que puedan surgir.

La primera mitad del informe analiza el panorama regulatorio actual en El Salvador en relación con el Bitcoin y los AV. El Salvador ha dado un gran salto en la adopción de la innovación tecnológica, específicamente en la digitalización del sistema financiero, a través de la adopción del bitcoin, las criptomonedas y los activos digitales. El país ha establecido un marco normativo que comprende la Ley Bitcoin, la Ley de Emisión de Activos Digitales y la Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías. Estas leyes tienen como objetivo proporcionar un entorno de apoyo para las personas y empresas que participen en transacciones con monedas digitales, mientras fomentan la innovación y la fabricación de tecnología dentro de la nación. Como resultado, El Salvador está preparado para convertirse en uno de los principales promotores de las tecnologías emergentes en varios sectores de su economía. Debido a la naturaleza dinámica de la materia y los esfuerzos en curso para estandarizar estos marcos a nivel internacional, el informe identifica áreas adicionales que aún pueden requerir regulaciones.

La segunda mitad del informe analiza los AV en El Salvador desde una perspectiva ALD/CFT. El informe aborda estos temas desde la perspectiva del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que establece que “la piedra angular (...) es el enfoque basado en riesgos que enfatiza la necesidad de que los países identifiquen y comprendan los riesgos relacionados con el lavado de dinero (LD) y financiamiento del terrorismo (FT) a los que están expuestos”.<sup>1</sup> Comprender los riesgos permite a países como El Salvador adoptar medidas paliativas y desplegar eficazmente los recursos limitados. En este sentido, el informe analiza los riesgos de la delincuencia financiera en los delitos subyacentes más comunes de LD en El Salvador, considerando el narcotráfico, la extorsión, el tráfico de migrantes y la malversación de fondos públicos (*peculado*). El informe también evalúa los riesgos de la delincuencia financiera que se relacionan con ciertas características operativas o desarrollos dentro del ecosistema de AV de El Salvador.

El informe concluye con recomendaciones de políticas regulatorias que pueden ayudar a El Salvador a maximizar los beneficios y minimizar los riesgos asociados con la innovación financiera. Entre las principales recomendaciones figuran:

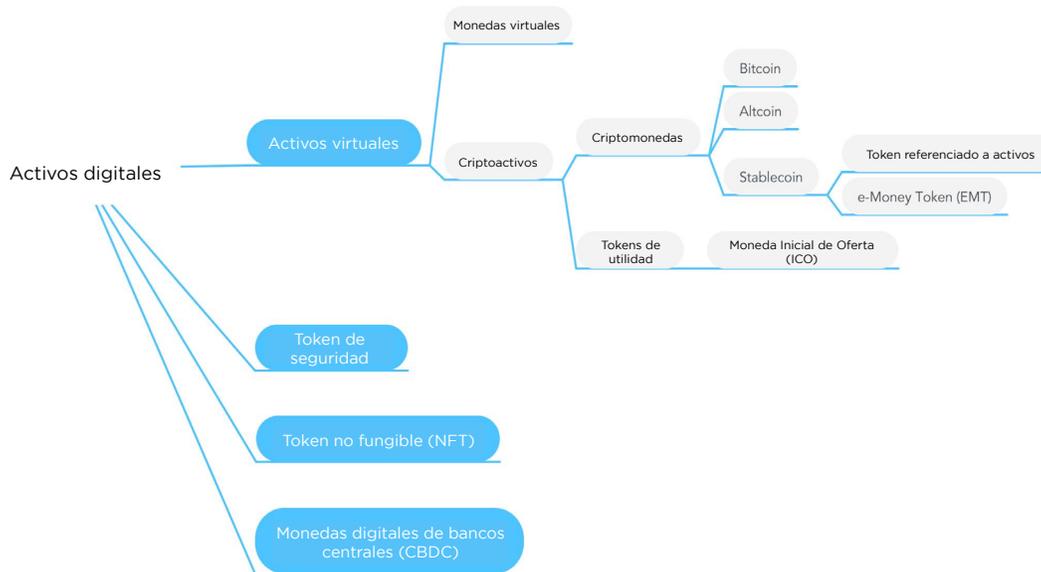
1. Los legisladores de El Salvador deben adoptar urgentemente reformas que fortalezcan la ALD/CFT y garanticen una supervisión sólida de los AV. Estas reformas son particularmente importantes a la luz de la próxima Evaluación Mutua de El Salvador.

<sup>1</sup> “Recomendaciones del GAFI”, Grupo de Acción Financiera Internacional, consultado el 18 de julio de 2023, <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html>.

2. El Gobierno de El Salvador, y específicamente el Banco Central de Reserva (BCR) y la Comisión Nacional de Activos Digitales (CNAD), deben comprometerse con la comunidad jurídica y empresarial en el desarrollo de regulaciones y estándares técnicos de acuerdo con las necesidades y prácticas para la Ley Bitcoin y la Ley de Emisión de Activos Digitales, siguiendo las mejores prácticas internacionales.
3. Los abogados y bufetes de abogados que asesoran a empresas que desean operar en El Salvador deben mejorar los mecanismos de cumplimiento para verificar los antecedentes de los clientes a fin de evitar el ingreso de actores criminales en el sistema financiero nacional.
4. Todos los organismos gubernamentales pertinentes deben garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, incluidos los procesos contractuales y operativos, las investigaciones sobre fraude y mala gestión, y el uso de fondos públicos, de acuerdo con la legislación nacional y las normas internacionales.
5. Que el BCR incorpore información sobre las compras de Bitcoin del Gobierno en la Balanza de Pagos y otros documentos similares.
6. La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) debe requerir que Chivo Wallet recopile información de personas jurídicas que abren cuentas Chivo Wallet, procedimiento que debe alinearse con los requisitos para las personas jurídicas que abren otros tipos de cuentas financieras. Además, Chivo Wallet debe mantener información sobre el beneficiario final de las personas jurídicas que la utiliza, en concordancia con la guía interpretativa de la Recomendación 15 del GAFI y de manera similar, a los requisitos para las instituciones financieras.
7. Considerando que las instituciones financieras y otras entidades obligadas presentan reportes de operaciones sospechosas (ROS) relacionadas con transacciones en cripto, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de El Salvador y otras autoridades gubernamentales deberían proporcionar oportunidades de educación y capacitación al sector financiero y otras entidades obligadas con respecto a la identificación de indicadores de alerta en transacciones con cripto. Esto ayudará a asegurar que los ROS contengan información relevante y reflejen un entendimiento informado de los riesgos.

# Conceptos clave y definiciones

**Gráfica 1.** Conceptos clave en materia de activos digitales



Fuente: Global Financial Integrity, 22 de junio de 2023.<sup>2:3</sup>

**Activo digital:** Representación digital que puede almacenarse y transferirse electrónicamente, utilizando Blockchain o una tecnología DLT o analógica o similar, en la que los registros están entrelazados y encriptados para proteger la seguridad y privacidad de las transacciones. Pueden ser tenidos, intercambiados, transferidos, negociados y promovidos por particulares y empresas.<sup>4</sup>

**Activo virtual (AV):** Cualquier representación digital de valor que puede ser digitalmente intercambiada, transferida o usada como medio de pago. No incluye los NFT como coleccionables o representación digital de monedas Fiat.<sup>5</sup>

2 Virtual Currencies: Key definitions and potential AML/CFT risks, Financial Action Task Force (2014), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>; Regulation of the European Parliament and the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>; Digital Assets Issuance Law, El Salvador (2023) <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/BED5A3F8-8937-4547-A291-CE06802B0B23.pdf>; Demystifying cryptocurrency and digital assets”, PWC, <https://www.pwc.com/us/en/tech-effect/emerging-tech/understanding-cryptocurrency-digital-assets.html>.

3 El GAFI define los activos virtuales como criptoactivos y establece que la definición no incluye una representación digital de moneda fiduciaria ni NFT cuando se utilizan como coleccionables. También menciona las monedas virtuales como convertibles, no convertibles, centralizadas y descentralizadas, definiendo las criptodivisas como descentralizadas y convertibles, como Bitcoin. La regulación de mercados de criptoactivos de la Unión Europea hace referencia a los criptoactivos y los clasifica en token referenciado a activos (ART), E-Money Token (EMT) (Estos dos también son conocidos como stablecoins) y utility Tokens. La regulación de El Salvador sobre activos digitales utiliza el concepto “digital” y los clasifica en ART y stablecoins. Otras clasificaciones como las de PWC mencionan cinco categorías de activos digitales, incluyendo criptomonedas, tokens de seguridad, moneda digital del banco central (CBDC), NFTs y stablecoins.

4 Markets in Crypto-assets, European Council (2023), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>

5 Virtual Currencies: Key definitions and potential AML/CFT risks, Financial Action Task Force (2014), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

**Altcoin:** También conocida como “moneda alternativa”. Moneda virtual convertible (CVC) descentralizada y distinta de Bitcoin.<sup>6</sup>

**Bitcoin (BTC):** La primera CVC descentralizada y la primera criptodivisa. Los bitcoins son unidades de cuenta compuestas por cadenas únicas de números y letras que constituyen unidades de la moneda y sólo tienen valor porque los particulares están dispuestos a pagar por ellas. Bitcoin funciona con la tecnología blockchain, compuesta por nodos aprobados por mineros (“prueba de trabajo”).<sup>7</sup>

**Blockchain:** Blockchain es una tecnología de libro distribuido basada en bloques, donde los datos se añaden a partir de cada uno de estos bloques. Cada bloque se construye sobre el anterior e incluye una información que enlaza con el anterior, y por el cual forman una cadena de bloques. Los bloques están vinculados entre sí a través de un “hash”. Esto significa tomar los datos de cualquier tamaño y pasarlos por una función matemática para producir una salida (un hash).<sup>8</sup>

**Criptoactivo:** Terminología genérica para una representación digital de valor o derechos que pueden transferirse almacenados electrónicamente utilizando tecnología de libro mayor distribuido (DLT) u otra tecnología similar.<sup>9</sup>

**Criptodivisa:** CVC descentralizada basada en matemáticas que esta protegida por criptografía. La criptomoneda se basa en claves públicas y privadas para transferir valor de una persona (física o jurídica) a otra, y debe firmarse criptográficamente cada vez que se transfiere.<sup>10</sup>

**Dinero electrónico:** Representación digital de la moneda fiduciaria utilizada para transferir electrónicamente valor denominado en moneda fiduciaria. El dinero electrónico es un mecanismo digital para la moneda fiduciaria.<sup>11</sup>

**E-Money token (EMT):** También conocido como “stablecoins”. “Un “token de dinero electrónico” es un tipo de criptoactivo que pretende ser un medio de intercambio y mantiene un valor estable al referirse al valor de una moneda fiduciaria de curso legal.<sup>12</sup>

**Moneda digital del Banco Central (CBDC):** Tipo de activo digital que representa la moneda fiduciaria de una nación. Está respaldado por su banco central. No todos los países emiten CBDC.<sup>13</sup>

6 Ídem.

7 Ídem.

8 “Demystifying cryptocurrency and digital assets”, PWC, <https://www.pwc.com/us/en/tech-effect/emerging-tech/understanding-cryptocurrency-digital-assets.html>; “What is blockchain technology?, the ultimate guide”, Academy Binance, (2023) [https://academy.binance.com/en/articles/what-is-blockchain-technology-a-comprehensive-guide-for-beginners?utm\\_source=googleadwords\\_in-t&utm\\_medium=cpc&ref=HDYAHEES&gclid=Cj0KCQjwsIejBh](https://academy.binance.com/en/articles/what-is-blockchain-technology-a-comprehensive-guide-for-beginners?utm_source=googleadwords_in-t&utm_medium=cpc&ref=HDYAHEES&gclid=Cj0KCQjwsIejBh).

9 Mercados de criptoactivos, Consejo Europeo (2023), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PD](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PD).

10 Virtual Currencies: Key definitions and potential AML/CFT risks, Financial Action Task Force (2014), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

11 Ídem.

12 Behnke, Robert, “Digital Assets, Virtual Assets, and Crypto Assets Defined”, (2023), <https://www.halborn.com/blog/post/digital-assets-virtual-assets-and-crypto-assets-defined>; “Digital Assets”, Internal Revenue Services (2023), <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/digital-assets>.

13 “Demystifying cryptocurrency and digital assets”, PWC, <https://www.pwc.com/us/en/tech-effect/emerging-tech/understanding-cryptocurrency-digital-assets.html>; Jain Ashkin, “What countries have CBDC in 2023 and how they shape crypto future”, Crypto News (2023), <https://crypto.news/what-countries-have-cbdc-in-2023-and-how-they-shape-crypto-future/>.

**Moneda estable:** Criptomoneda cuyo valor está vinculado al precio de otros activos con el objetivo de mantener un valor estable. Ejemplo: USDT (o Tether). Son un valor o un AV.<sup>14</sup>

**Moneda fiduciaria:** También conocida como “moneda real”, “dinero real” o “moneda nacional”. Moneda y papel moneda de un país que tiene curso legal, circula y se utiliza y acepta habitualmente como medio de cambio en el país emisor.<sup>15</sup>

**Moneda virtual:** Una representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital y funciona como un medio de intercambio, una unidad de cuenta, un depósito de valor (sin estatus de moneda de curso legal). Pueden ser convertibles o no convertibles y también, descentralizadas o centralizadas.<sup>16</sup>

**Oferta inicial de monedas (ICO):** Una moneda inicial emitida por una empresa que lanza su propia criptomoneda con el propósito de financiación.<sup>17</sup>

**Tecnología de registro distribuido (DLT):** Un tipo de base de datos que mantiene múltiples copias de información en diferentes lugares, que puede actualizar de forma coherente. Esto permite que cualquiera que tenga acceso a la copia del libro mayor compartido pueda verificar los mismos datos (información). Un requisito importante para este tipo de base de datos es mantener la integridad y la disponibilidad. Los tres requisitos básicos son la coherencia, la disponibilidad y la tolerancia a las particiones. Blockchain se creó para proporcionar moneda digital, mientras que la DLT ha evolucionado en los últimos años para proporcionar otros fines, como la gestión de registros o la automatización de procesos, por ejemplo.<sup>18</sup>

**Token no fungible (NFT):** Activo digital que puede utilizarse como medio de pago o inversión. Los NFT son AV considerables cuando se utilizan para pago e inversión. También pueden ser coleccionables, teniendo en cuenta su singularidad, en cuyo caso no se consideran AV.<sup>19</sup>

**Token Referenciado a Activos (ART):** También conocido como “stablecoins”. Un ART es un tipo de criptoactivo. Su finalidad es mantener un valor estable mediante la referencia al valor de varias monedas de curso legal (monedas fiduciarias), una o varias materias primas, uno o varios criptoactivos o una combinación de dichos activos.<sup>20</sup>

**Token de seguridad:** Activo digital que se ajusta a la definición de valor o inversión financiera, como

14 Ley de Emisión de Activos Digitales, El Salvador (2023), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/BE-D5A3F8-8937-4547-A291-CE06802B0B23.pdf>.

15 Virtual Currencies: Key definitions and potential AML/CFT risks, Financial Action Task Force (2014), [https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/brochures/FATF-Booklet\\_VA.pdf](https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/brochures/FATF-Booklet_VA.pdf).

16 Ídem.

17 “ICO’s”, Cointelegraph, <https://cointelegraph.com/tags/ico>.

18 Behnke, Robert, “Digital Assets, Virtual Assets, and Crypto Assets Defined”, (2023), <https://www.halborn.com/blog/post/digital-assets-virtual-assets-and-crypto-assets-defined>, “Digital Assets”, Internal Revenue Services (2023), <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/digital-assets>.

19 “Updated Guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers”, FATF, (2021), [https://www.fatf-gafi.org/en/topics/virtual-assets.html#:~:text=Virtual%20assets%20\(crypto%20assets\)%20refer,many%20potential%20benefits%20and%20dangers](https://www.fatf-gafi.org/en/topics/virtual-assets.html#:~:text=Virtual%20assets%20(crypto%20assets)%20refer,many%20potential%20benefits%20and%20dangers).

20 Mercados de criptoactivos, Consejo Europeo (2023), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PD](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PD).

las acciones y los bonos. Puede utilizarse para versiones tokenizadas de acciones (capital) y bonos y versiones tokenizadas de activos del mundo real (bienes inmuebles, propiedad, planta y equipo, etc.).<sup>21</sup>

**Token de utilidad:** Un “token de utilidad” está destinado a proporcionar acceso digital a un bien o servicio. Está disponible en DLT y solo lo acepta el emisor de dicho token.<sup>22</sup>

21 “Demystifying cryptocurrency and digital assets”, PWC, <https://www.pwc.com/us/en/tech-effect/emerging-tech/understanding-cryptocurrency-digital-assets.html>.

22 Mercados de criptoactivos, Consejo Europeo (2023), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PD](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PD).

## Introducción y contexto del país

Para entender los AV y los riesgos que representan para la integridad financiera en El Salvador es necesario que primero se entienda El Salvador y su contexto nacional único. El Salvador, un país pequeño con una población de poco menos de 6,4 millones de habitantes,<sup>23</sup> es muy global, con fuertes conexiones internacionales tanto culturales como económicas. Esto se debe en parte a su historia de migración; se calcula que 1,4 millones de emigrantes salvadoreños viven en Estados Unidos y envían más de \$7.000 millones de dólares al año en remesas, lo que representa más de una cuarta parte del producto interno bruto (PIB) del país.<sup>24</sup> Además, el comercio internacional es muy importante para la economía salvadoreña y representa el 87% del PIB.<sup>25</sup> El Salvador es también una economía dolarizada desde 2001, lo que ha traído beneficios pero también desafíos, no siendo el menor de ellos la exposición a delitos financieros.<sup>26</sup> La economía depende en gran medida del efectivo, la inclusión financiera es limitada y sólo el 28% de la población tiene una cuenta de ahorro en una institución financiera.<sup>27</sup> El Salvador es también un país con niveles educativos limitados, aunque eso está cambiando. En promedio, la población tiene 7,2 años de escolarización, aunque las generaciones más jóvenes están progresando rápidamente y la población de 18 a 29 años cuenta con 10,3 años de escolarización.<sup>28</sup> Aunque el crecimiento del PIB de El Salvador se recuperó después del Covid-19, mantener el crecimiento y mejorar los medios de vida económicos sigue siendo un reto. En 2022, el ingreso medio mensual era de sólo 377 dólares.<sup>29</sup>

También hay aspectos sobre la adopción de criptomonedas en El Salvador que son bastante singulares. Entre los usuarios de AV en El Salvador, el 97 por ciento utiliza Chivo Wallet, una billetera diseñada por y propiedad del gobierno que permite al gobierno cierto control y supervisión de las transacciones.<sup>30</sup> Además, los usuarios de Chivo Wallet se limitan a: 1) salvadoreños o salvadoreño-americanos con un *documento único de identidad* (DUI) o pasaporte salvadoreño válido o caducado, y 2) empresas salvadoreñas con un número de identificación tributaria (NIT).<sup>31</sup> Estos factores son únicos desde la perspectiva de la adopción de criptomonedas y deben tenerse en cuenta al evaluar los riesgos de integridad financiera.

23 Banco Central de Reserva, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022* (San Salvador: Banco Central de Reserva, 2023), 7, <https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/0c0aa5ade233aa9a7345923e9329407a.pdf>.

24 “Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense, 2021: ACS 1-Year Estimates Selected Population Profiles, Foreign Born Populations : El Salvador,” U.S. Census Bureau, 21 de junio de 2023, <https://data.census.gov/table?t=720&y=2021&tid=ACSSPP1Y2021.S0201>; Banco Central de Reserva. “Las Remesas Familiares Alcanzaron US\$6.981,7 Millones al Mes de Noviembre de 2022,” Banco Central de Reserva, 12 de diciembre de 2022. <https://www.bcr.gob.sv/2022/12/19/las-remesas-familiares-alcanzaron-us6981-7-millones-al-mes-de-noviembre-de-2022/>.

25 “Trade as % of GDP”, Datos del Banco Mundial, 2022, consultados el 19 de julio de 2023, [https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=SV&most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=SV&most_recent_value_desc=false).

26 Como ejemplo de este fenómeno, véase Prosper Simbarashe Maguchu, “Challenges of Money Laundering for Sovereign States that Use the US Dollar”. *Journal of Money Laundering Control* 25, n° 2 (21 de octubre de 2021): 306-12. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JMLC-06-2021-0056/full/html>.

27 “Resultados Encuestas 2022 - Inclusión Financiera”, Inclusión y Educación Financiera, Banco Central de Reserva y Gobierno de El Salvador, 21 de junio de 2023, <http://inclusionfinanciera.gob.sv/resultados-encuestas-2022/>.

28 Banco Central de Reserva, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022*, 15.

29 Banco Central de Reserva, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022*, 32.

30 “Resultados Encuestas 2022 - Inclusión Financiera”.

31 “Preguntas Frecuentes | Chivo Wallet”. Gobierno de El Salvador, 21 de junio de 2023, <https://www.chivowallet.com/preguntas-frecuentes.html#item-6>.

**Cuadro 1.** En los últimos 12 meses, ¿qué monedas digitales o criptomonedas ha utilizado? (2022)

CATEGORÍA	GRUPO DEMOGRÁFICO	BITCOIN	NINGUNO
General	Toda la muestra	1208	4255
	<b>TOTAL</b>	22%	78%
Género	Hombre	26%	74%
	Mujer	19%	81%
Edad	18-25	30%	70%
	26-35	28%	72%
	36-45	22%	78%
	46-60	18%	82%
	61+	12%	88%
Rango de ingresos	Sin ingresos	8%	92%
	Menos de \$365	21%	79%
	Entre \$365 y \$730	25%	75%
	Entre \$730 y \$1460	30%	70%
	Entre \$1460 y \$2555	30%	70%
	Entre \$2555 y \$5475	40%	60%
	Más de \$5475	0%	100%
Región	Oeste	28%	72%
	Central	28%	72%
	Paracentral	16%	84%
	Este	13%	87%
Urbano o rural	Urbano	25%	75%
	Rural	19%	81%

Fuente: Tablas cruzadas de información de Inclusión financiera, <https://inclusionfinanciera.gob.sv/resultados-encuestas-2022/>.

**Cuadro 2.** Porcentaje de encuestados que declararon haber utilizado Bitcoin (septiembre de 2022)

DEPARTAMENTO	PORCENTAJE
Cuscatlán	35%
San Vicente	31%
San Salvador	31%
Chalatenango	28%
La Paz	26%
La Libertad	25%
Grand Total	24%
Morazán	22%
Cabañas	21%
Usulután	20%
Santa Ana	19%
San Miguel	18%
La Unión	17%
Ahuachapán	16%
Sonsonate	15%

Fuente: "Encuesta sobre coyuntura sociopolítica," Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador, September 2022, <https://uca.edu.sv/iudop/publicacion/encuesta-sobre-coyuntura-nacional-2/>.

La tasa de adopción de los AV en El Salvador ha sido objeto de un intenso debate; el que la adopción por parte de los consumidores haya sido lenta o rápida depende en gran medida de la perspectiva.

Los resultados de una encuesta sobre inclusión financiera realizada en 2022 por el Gobierno de El Salvador proporcionan información importante a este respecto. El 22% de la población había utilizado Bitcoin en los últimos 12 meses, mientras que el 78% no había utilizado ninguna moneda digital o criptomoneda durante ese periodo.<sup>32</sup> Los encuestados no informaron sobre el uso de ninguna otra

32 Tablas cruzadas de información de Inclusión financiera, <https://inclusionfinanciera.gob.sv/resultados-encuestas-2022/>.

moneda digital aparte del Bitcoin.<sup>33</sup> Esto coincide con una encuesta realizada en septiembre de 2022 por el Instituto Universitario de *Opinión Pública*, según la cual el 24% de los encuestados había utilizado Bitcoin y el 75% no.<sup>34</sup>

También es importante considerar el perfil de los usuarios de criptomonedas en El Salvador. En términos demográficos, los usuarios de Bitcoin en El Salvador incluyen más hombres, jóvenes, residentes urbanos y aquellos con mayores ingresos en comparación con los no usuarios. El siguiente cuadro proporciona detalles adicionales.

Una encuesta realizada en 2023 por la Universidad Francisco Gavidia de El Salvador proporciona información adicional. Los usuarios de Bitcoin en El Salvador incluyen a personas de todos los niveles educativos, pero los que tienen un título de secundaria están muy representados. Entre los encuestados que declararon haber usado Bitcoin al menos una vez, se encuentra que el 47% tenía estudios secundarios, y entre los que lo habían usado varias veces, el 46% tenía estudios secundarios.<sup>35</sup> Entre todas las personas con estudios secundarios, el 19% había probado Bitcoin una vez y el 11% lo había utilizado varias veces, según la encuesta.<sup>36</sup>

**Cuadro 3.** ¿Ha realizado alguna vez una compra o transacción con Bitcoin? ¿Cuál es su nivel educativo? (Tabulación cruzada con porcentajes por columna)

		NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO						Línea total
		Ninguno	Escuela primaria	Escuela secundaria	Nivel medio superior	Escuela técnica	Universidad o más alto	
Sí, una vez	<b>CUENTA</b>	2	30	34	84	6	22	178
	<b>LÍNEA %</b>	1%	17%	19%	47%	3%	12%	100%
Sí, varias veces	<b>CUENTA</b>	2	6	12	46	5	30	101
	<b>LÍNEA %</b>	2%	6%	12%	46%	5%	30%	100%
No <sup>37</sup>	<b>CUENTA</b>	57	233	191	308	25	118	932
	<b>LÍNEA %</b>	6%	25%	20%	33%	3%	13%	100%

Fuente: Universidad Francisco Gavidia de El Salvador, Encuesta Microeconomía de los salvadoreños 2023.

Entre los receptores de remesas, el 15,3% declaró haber utilizado Bitcoin una vez y el 12,3% varias veces. Entre las personas que reciben remesas ocasionalmente, el 14,5% declaró haber utilizado Bitcoin una vez y el 7,0% varias veces. Esta cifra es similar a la del conjunto de la población.<sup>38</sup>

33 Tablas cruzadas de información de Inclusión financiera, <https://inclusionfinanciera.gob.sv/resultados-encuestas-2022/>.

34 “Encuesta sobre coyuntura sociopolítica,” Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador, September 2022, <https://uca.edu.sv/iudop/publicacion/encuesta-sobre-coyuntura-nacional-2/>.

35 Universidad Francisco Gavidia de El Salvador, Encuesta Microeconomía de los Salvadoreños 2023.

36 Ídem.

37 Las respuestas “Nunca” y “No, no confío en Bitcoin” se combinaron en esta fila.

38 “Encuesta Macroeconómica 2023,” Disruptiva: Periodismo, Ciencia y Tecnología, Universidad Francisco Gavidia, pg 37, <https://www.disruptiva.media/wp-content/uploads/2023/05/encuesta-economica-2023.pdf>.

**Cuadro 4.** Uso del Bitcoin y recepción de remesas familiares del extranjero (tabulación cruzada con porcentajes por columna)

		<i>¿Usted o alguien de su hogar recibe remesas familiares del extranjero?</i>	
<i>¿Ha realizado alguna vez una compra o transacción con Bitcoin?</i>		Sí	Sí, a veces
Sí, una vez	CUENTA	46	132
	COLUMNA %	15.3%	14.5%
Sí, varias veces	CUENTA	37	64
	COLUMNA %	12.3%	7.0%
No <sup>39</sup>	CUENTA	217	714
	COLUMNA %	72.3%	78.5%
<b>TOTAL</b>	<b>CUENTA</b>	<b>300</b>	<b>910</b>
	<b>COLUMNA %</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Universidad Francisco Gavidia de El Salvador, Encuesta Microeconomía de los salvadoreños 2023. Los encuestados que no respondieron a esta pregunta se excluyeron de los totales al calcular los porcentajes de las columnas.

## Inversión pública en Bitcoins

Los consumidores no fueron los únicos que adquirieron AV durante este período de tiempo. Además de analizar la adopción por parte de los usuarios en El Salvador, este informe presenta datos sobre las inversiones gubernamentales en Bitcoins. Como se mencionó anteriormente en este informe, el Gobierno de El Salvador adoptó el Bitcoin como moneda de curso legal el 7 de septiembre de 2021. Al mismo tiempo, el gobierno también inicia compras de Bitcoins y a desarrollar su propia cartera.

A continuación, se ofrece un resumen de las compras de Bitcoin de El Salvador y su cartera actual. Dado que El Salvador no publica estadísticas oficiales sobre las compras de Bitcoins, los datos se recopilaban a partir de declaraciones del presidente en redes sociales.<sup>40</sup> En ausencia de datos oficiales, este enfoque de investigación requirió hacer una serie de suposiciones metodológicas.<sup>41</sup>

El 6 de septiembre de 2021, un día antes de que el Bitcoin se convirtiera en la moneda de curso legal, el gobierno realizó sus primeras compras oficiales de bitcoins con dos transacciones por un total de ₡400 y un gasto aproximado de US\$20.750.924.00 dólares. Desde entonces hasta el 30 de junio de 2022, el presidente Bukele tuiteó sobre nueve compras adicionales de bitcoins, para un total de 11 compras separadas de bitcoins. Estas 11 transacciones supusieron la compra de ₡2.381 y un gasto acumulado de aproximadamente US\$105.669.148.00 dólares. Durante un periodo aproximado de 21 meses, el USD/BTC osciló entre un mínimo de ₡19.000 (30 de junio de 2022) y un máximo de ₡59.822

39 Las respuestas “nunca” y “no, yo no confío en Bitcoin” fueron combinadas en esta respuestas.

40 Basado en declaraciones realizadas por la cuenta de Twitter del Presidente Bukele (@nayibbukele).

41 Este enfoque asume que i) los tuits del presidente Bukele son exactos y reflejan todas las compras del gobierno y ii) el gobierno no ha vendido ningún bitcoin. Además, a menos que el Presidente Bukele facilitara el tipo de cambio USD/BTC o el importe total de las compras, se utilizó el tipo de cambio medio diario (media de los tipos de cambio máximo y mínimo diarios).

**Gráfica 2.** Compras de Bitcoin vs. Importe de la compra

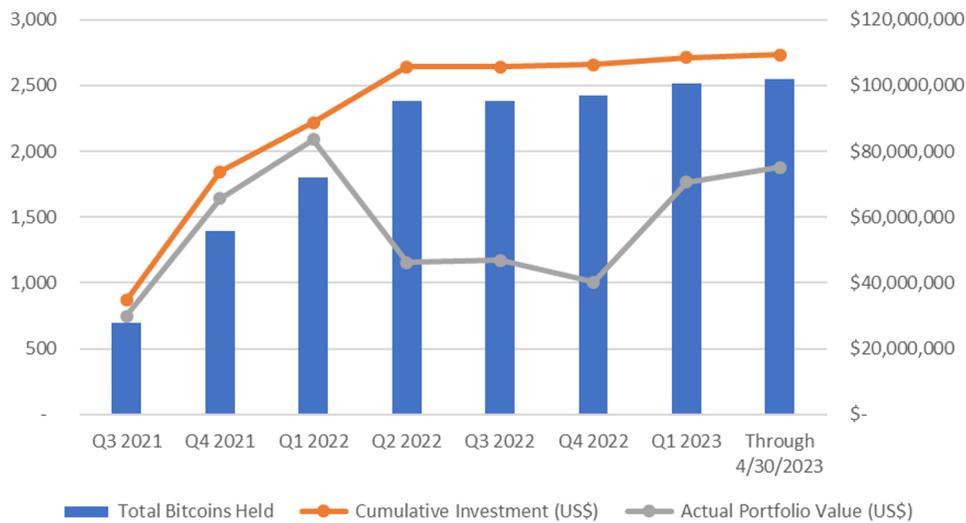


Fuente: Global Financial Integrity, 30 de abril de 2023.

(27/10/2021). El menor número de bitcoins comprados fue de 21 (21/12/2021), mientras que la mayor compra fue de 500 (9/5/2022).

Luego, el 17 de noviembre de 2022, el presidente Bukele publicó en la red social X (antiguo Twitter) que, a partir del día siguiente, el 18 de noviembre de 2022, el gobierno compraría \$1 al día. Desde el 18 de noviembre de 2022 hasta el 30 de abril de 2023, el gobierno compró 164 y gastó aproximadamente US\$3.659.548.00.

**Gráfica 3.** Bitcoins acumulados e inversión frente al valor real de la cartera (US\$)



Fuente: Global Financial Integrity, 30 de abril de 2023.

Al 30 de abril de 2023, El Salvador poseía un total de ₡2.545 y el gobierno invirtió acumulativamente aproximadamente US\$109.328.695.00. En la misma fecha, la cartera de bitcoins del gobierno estaba valorada en aproximadamente US\$75.161.550.00, lo que representa una pérdida de aproximadamente US\$34.167.146 o más del 30 por ciento del valor invertido.

Cabe señalar que se trata de estimaciones y que actualmente no se dispone de datos oficiales. En este momento, no es posible confirmar si las compras de bitcoins anunciadas en las redes sociales se hicieron realmente. Tampoco es posible determinar si el Bitcoin que se compró permanece dentro del patrimonio estatal, o si entretanto, se transfirió o se gastó. Como DeCrypt ha señalado, “Nadie más que el gobierno salvadoreño sabe (...) cuánto cripto posee el gobierno.”<sup>42</sup>

## Mapa de la participación del sector privado

Actualmente, varias partes interesadas del sector privado participan en el ecosistema de AV de El Salvador. Para comenzar, 94 empresas figuran en el “Registro Bitcoin”, que incluye actividades de custodia, billeteras digitales, casas de cambio y procesadoras de pagos.<sup>43</sup>

Asimismo, de acuerdo con la Ley de Proveedores de Activos Virtuales, cualquier persona interesada en realizar operaciones de transferencia de cualquier tipo de activo digital utilizado en la creación de ofertas públicas emitidas dentro del país, deberá cumplir con los requisitos establecidos en esta Ley.

En general, el impacto de la regulación referente al Bitcoin y los AV alcanza al sector financiero y a las empresas involucradas en actividades dentro del ecosistema, e incluso se extiende a los comercios minoristas con capacidad de aceptar al Bitcoin como forma de pago. Las principales instituciones financieras en El Salvador han dado sus apreciaciones sobre el uso de Bitcoin, pero no están procesando directamente pagos hechos con Bitcoin ya que la Ley Bitcoin establece que la contabilidad debe realizarse en USD.<sup>44</sup>

Otro actor importante es ASOBITCOIN, una asociación dedicada a educar y promover la adopción de los AV.

También es fundamental considerar a los actores del sector privado involucrados en la prestación de servicios al Gobierno de El Salvador. Según informa CriptoNoticias.com, entre ellos se encuentran Athena para infraestructura tecnológica y cajeros automáticos, Uller para servicios de soporte, Yu Security para KYC, Cipher Trace (Elliptic) para monitoreo de transacciones, Bitso/Binance/Coinbase para servicios de intercambio y custodia, Mobile SV para servicios SMS y OUIPU para servicios de tarjetas de crédito y débito.<sup>45</sup>

42 Mat Di Salvo, Decrypt /. “Bitcoin Surfing Tourists Are Flocking to El Salvador-What’s the Big Deal? - Decrypt”. Decrypt, 12 de mayo de 2023. <https://decrypt.co/139944/bitcoin-surfing-tourists-are-flocking-to-el-salvador-whats-the-big-deal>.

43 Información pública del Registro Bitcoin de El Salvador: <https://registrobotcoin.bcr.gob.sv/web/proveedores-registrados>.

44 La República; <https://www.larepublica.co/finanzas/entrada-del-bitcoin-al-mercado-pone-en-aprietos-a-los-bancos-que-operan-en-el-salvador-3213262>, BAC Credomatic; <https://www.baccredomatic.com/es-sv/personas/pago-con-bitcoin-en-nuestras-agencias>, Criptonoticias; <https://www.criptonoticias.com/comunidad/adopcion/el-salvador-banco-agricola-acepta-bitcoin-pagar-tarjetas-credito/>, Portafolio, <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/davivienda-y-binance-empiezan-piloto-de-operaciones-con-criptomonedas-560760>.

45 Luis Esparragoza, ChivoLeaks: así funcionaría Chivo, el monedero de Bitcoin de El Salvador,” CriptoNoticias, August 23, 2021, <https://www.criptonoticias.com/comunidad/adopcion/chivoleaks-funcionaria-chivo-monedero-bitcoin-el-salvador/>.

# 1

## Análisis jurídico y normativo

Esta sección del informe presenta un resumen de la situación regulatoria actual en El Salvador con respecto al Bitcoin y los AV, e identifica las áreas que aún pueden requerir regulación. Adicionalmente, compara de forma breve la legislación existente en Estados Unidos que impacta al sector de los AV y sus antecedentes históricos. En términos generales, aprender de las experiencias internacionales, incluyendo las de Estados Unidos, así como otras jurisdicciones, puede ayudar a El Salvador a diseñar un marco efectivo para regular los AV, considerando su contexto único y fomentando un ecosistema de activos digitales próspero.

El país ha establecido un marco normativo que engloba la *Ley Bitcoin*, la *Ley de Emisión de Activos Digitales* y la *Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías*. Estas leyes tienen como objetivo proporcionar un entorno de apoyo para las personas y empresas que participan en transacciones con monedas digitales, al tiempo que fomentan la innovación y la fabricación de tecnología dentro de la nación. Como resultado, El Salvador está preparado para convertirse en uno de los principales promotores de las tecnologías emergentes en varios sectores de su economía.

Debido a la naturaleza dinámica del tema y a los esfuerzos en curso para estandarizar estos marcos a nivel internacional, esta sección identifica oportunidades para complementar las iniciativas legales y regulatorias ya aprobadas en El Salvador.

Es importante mencionar que el marco legal creado para regular al Bitcoin y a los activos virtuales se suma al sistema legal existente en El Salvador, y su impacto abarca leyes y regulaciones que no fueron creadas específicamente para estos nuevos desarrollos.

## Marco normativo en El Salvador

A grandes rasgos, El Salvador cuenta con dos marcos regulatorios relevantes para los AV: un marco regulatorio para el Bitcoin (como moneda de curso legal), y un marco regulatorio para AV distintos al Bitcoin. Con respecto al primero, El Salvador cuenta con un registro público de Proveedores de Servicios de Bitcoin (PSB) que es administrado por el BCR y cuya supervisión está a cargo de la SSF, que incluye la aplicación de sanciones. En cuanto a estos últimos, El Salvador ha establecido un marco normativo para regular la emisión, negociación y custodia de activos digitales distintos a Bitcoin a través de la NCDA. Las regulaciones de la NCDA exigen que los emisores de activos digitales y los proveedores de servicios se adhieran a requisitos financieros y operativos específicos para salvaguardar a los inversores y promover el desarrollo responsable. Además, El Salvador ha promulgado una ley para incentivar la innovación tecnológica y manufactura mediante la concesión de beneficios fiscales e incentivos a las empresas que invierten en actividades relacionadas con la tecnología.

### *Ley Bitcoin*

El 8 de junio de 2021, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la “Ley Bitcoin”, que convierte al Bitcoin en moneda de curso legal en el país. Esto significa que el Bitcoin puede utilizarse para diversas transacciones, como la compra de bienes y servicios, el pago de impuestos y la liquidación de deudas. La Ley Bitcoin fue publicada en el Diario Oficial el 9 de junio de 2021, y entró en vigor como ley de la República el 7 de septiembre de 2021.

Aunque la Ley Bitcoin regula al Bitcoin como moneda de curso legal en El Salvador, esto no significa que el Bitcoin se pueda utilizar en cualquier transacción y para cualquier propósito sin restricciones. La ley establece directrices y regulaciones específicas para el uso de Bitcoin como moneda de curso legal. Entre los aspectos clave de dicha ley, se encuentran los siguientes:

- El tipo de cambio entre el Bitcoin y el dólar estadounidense (moneda de curso legal en El Salvador) está libremente establecido en el mercado.<sup>46</sup>
- Cualquier precio puede expresarse en Bitcoin. Sin embargo, para efectos contables, el dólar se utiliza como la moneda de referencia.
- Todas las contribuciones fiscales pueden pagarse en Bitcoin.
- Todos los agentes económicos deben aceptar al Bitcoin como forma de pago cuando se lo ofrezca un comprador por un bien o servicio, excepto aquellos que, por hecho evidente, no tengan acceso a tecnologías que permitan realizar transacciones con Bitcoin.<sup>47</sup>

Además, se pueden encontrar marcos legales complementarios para la implementación y operación por parte de los diferentes participantes en el ecosistema Bitcoin, tales como:

- i. Ley de Creación del Fideicomiso Bitcoin.** La Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la ley el 31 de agosto de 2021; fue publicada en el Diario Oficial y entró en vigor el 31 de agosto de 2021. Tiene por objeto establecer y regular el funcionamiento del Fideicomiso Bitcoin para respaldar financieramente las alternativas que brinda el Estado de El Salvador, permitiendo a

46 Crypto.com <https://crypto.com/price/bitcoin>.

47 Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio de El Salvador en marzo de 2022 señala que el 86% de los comercios nunca han realizado una venta en Bitcoins, y sólo el 20% de los comercios aceptan Bitcoins, a pesar del mandato de la Ley. Publicación de la Cámara de Comercio: <https://camarasal.com/empresarios-proyectan-invertir-en-el-salvador-pese-a-los-retos-que-enfrenta-el-pais/>, <https://www.cnbc.com/2022/10/13/el-salvadors-bitcoin-holdings-down-60percent-to-60-million-one-year-later.html>.

los usuarios convertir bitcoins de forma automática e instantánea a USD dentro de una billetera digital estatal si así lo desean.<sup>48</sup>

- ii. Reglamento de la Ley Bitcoin.** El reglamento fue aprobado por Decreto Ejecutivo el 27 de agosto de 2021 y publicado en el Diario Oficial el mismo día. Su propósito es desarrollar, facilitar y asegurar la aplicación de la Ley Bitcoin, creando un entorno regulatorio claro para los actores involucrados en el ecosistema Bitcoin en El Salvador.<sup>49</sup>

El Reglamento de la Ley Bitcoin regula las entidades que prestan servicios relacionados con el Bitcoin en El Salvador, que se definen como PSB, es decir *personas o entidades que presten para sí o para terceros servicios relacionados con el Bitcoin, tales como pero no limitados a servicios de custodia, servicios de intercambio, servicios de procesos de pago o servicios de billetera*, excluyendo de dicha definición a todas las personas que utilicen Bitcoin para uso propio, agentes económicos que realicen transacciones en Bitcoin únicamente como medio de pago en relación con la compra y venta de bienes, y proveedores de servicios y tecnología que no mantengan la custodia de los Bitcoin o contraseñas privadas de sus clientes.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Bitcoin, el requisito inicial para los PSB consiste en la inscripción en el Registro de BSP, gestionado por el BCR. Este requisito debe cumplirse antes de iniciar operaciones. El Reglamento de la Ley Bitcoin también exige a los PSB que, en caso de que decidan interrumpir sus servicios, deben informarlo inmediatamente al BCR.

Una vez que la entidad ha quedado inscrita ante el BCR, esta deberá realizar sus operaciones cumpliendo los siguientes requisitos:

- Contar con un programa de ALD que cumpla con la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos (LCLDA) y las mejores prácticas internacionales del GAFI.
- Salvaguardar los activos de los clientes con un alto grado de cuidado mediante la aplicación de políticas y procedimientos diseñados para evitar la pérdida, el robo o el deterioro de los activos de los clientes.
- Disponer de libros y registros que reflejen fielmente el activo, el pasivo y el patrimonio de los PSB y de registros de cuentas de clientes que reflejen los datos obtenidos de cada cliente y la información pertinente para cada transacción solicitada por un cliente, haya sido realizada o no.
- Tener un registro de las reclamaciones, que incluya el nombre de cada cliente, la naturaleza de la reclamación, cualquier resolución y la fecha de dicha resolución.
- Publicar en su sitio web y mostrar en sus condiciones de uso la información de contacto de la SSF y un aviso que comunique que se puede contactar a dicha institución para anunciar reclamaciones no resueltas de clientes PSB.
- Contar con un programa de ciberseguridad adaptado a la naturaleza de los servicios ofrecidos por los PSB.

48 Corte Suprema de El Salvador con el Decreto 137 sobre el Fideicomiso Bitcoin: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F3A0E7AF-97F0-471E-95D8-06FEDD63E457.pdf>.

49 Boletín Oficial que recoge el Reglamento de la Ley Bitcoin: <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-dia-rio-oficial/> Decreto. 2021-08-27 Accesible en:

- Disponer de un programa de seguridad física y de un plan de recuperación en caso de catástrofe que se adapten a la naturaleza de los servicios ofrecidos por el PSB.
- Disponer de un plan de resolución que prevea una liquidación ordenada del PSB en caso de insolvencia.
- Disponer de una política de limitaciones a las transacciones dentro de sus plataformas que sea coherente con sus programas de debida diligencia para los usuarios, gestión integral del riesgo y prevención de lavado de dinero y otros delitos financieros.
- Como regulador, la SSF podrá solicitar elementos adicionales dependiendo de cada caso según el prestador, su naturaleza, nacionalidad y nivel de complejidad de la documentación presentada, entre otros aspectos.

**iii. Normas técnicas para facilitar la aplicación de la ley Bitcoin.**<sup>50</sup> En agosto de 2021, el BCR publicó, a través del Comité de Normas del Banco, las Normas Técnicas para Facilitar la Implementación de la Ley Bitcoin. El objetivo de las Normas es regular los derechos y obligaciones en las relaciones comerciales entre entidades financieras y proveedores. Las Normas Técnicas cubren el correcto funcionamiento de las transacciones y pagos digitales, incluyendo aquellos realizados tanto en Bitcoin como en dólares, a través de diversos mecanismos electrónicos. Esto incluye aspectos como los sujetos, los términos, las obligaciones de los supervisados y las obligaciones de los modelos comerciales.

### *Ley de emisión de activos digitales*

La Ley de Emisión de Activos Digitales<sup>51</sup> fue aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 11 de enero de 2023, publicada en el Diario Oficial el 24 de enero de 2023 y entró en vigor el 1 de febrero de 2023.

La Ley de Emisión de Activos Digitales regula la transferencia de cualquier activo digital utilizado en ofertas públicas realizadas en el territorio de El Salvador, y regula los requisitos y obligaciones de los emisores, proveedores de servicios de activos digitales y otros participantes que operan en el proceso de oferta pública. Las ofertas de activos digitales o sus derivados realizadas de manera privada quedan excluidas de las disposiciones de esta ley.

Según la ley, un activo digital es una representación digital que puede almacenarse y transferirse electrónicamente utilizando un sistema DLT<sup>52</sup> o una tecnología similar o análoga, en la que los registros están vinculados y cifrados para proteger la seguridad y la privacidad de las transacciones. Como característica esencial, los activos digitales pueden ser apropiados, intercambiados, transferidos, negociados y promovidos por personas naturales y jurídicas. Los activos digitales no se consideran valores.

50 Normas técnicas para facilitar la aplicación de la Ley Bitcoin, [https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/Normas\\_Tecnicas\\_para\\_Facilitar\\_la\\_Aplicacion\\_de\\_la\\_Ley\\_Bitcoin.pdf](https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/Normas_Tecnicas_para_Facilitar_la_Aplicacion_de_la_Ley_Bitcoin.pdf).

51 Ley de emisión de activos digitales publicada: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/BED5A3F8-8937-4547-A291-CE06802B0B23.pdf>.

52 Se refiere a un enfoque novedoso y en rápida evolución para registrar y compartir datos a través de múltiples almacenes de datos (o libros de contabilidad). Esta tecnología permite registrar, compartir y sincronizar transacciones y datos en una red distribuida de distintos participantes. Tecnología de libro mayor distribuido (DLT) y Blockchain. 2017. FinTech Note No. 1. Grupo del Banco Mundial: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/177911513714062215/pdf/122140-WP-PUBLIC-Distributed-Ledger-Technology-and-Blockchain-Fintech-Notes.pdf>.

Quedan excluidos de la aplicación de la ley:

- ✔ Las monedas digitales emitidas por bancos centrales de otros países.
- ✔ Los activos digitales que por ley tienen curso legal en cualquier país (como el Bitcoin).
- ✔ Los activos digitales que sólo pueden intercambiarse por un bien o servicio proporcionado por el emisor de ese activo digital o por un número limitado de proveedores de ese bien o servicio, y activos digitales que no pueden negociarse ni intercambiarse.

La Ley de Emisión de Activos Digitales crea la CNAD como regulador para el registro, autorización y supervisión de todas las entidades que participan en el ecosistema de activos digitales, entre las que se incluyen:

- i. Emisores:** Se refiere al Estado o a una persona natural o jurídica, privada o pública, que realice o promueva una oferta pública de activos digitales o busque la admisión de un activo digital para venderlo o comercializarlo en una bolsa o plataforma de negociación centralizada o descentralizada, cumpliendo ciertas condiciones, tales como tener su domicilio en El Salvador, utilizar una plataforma de intercambio o de transacciones en El Salvador o promover ofertas públicas en El Salvador.
  - a. Deberes:** 1. Proporcionar información precisa y completa sobre su negocio y operaciones. 2. Preparar un documento de información relevante para las ofertas públicas. 3. Salvaguardar y controlar los fondos o activos digitales obtenidos durante la oferta pública. 4. Otros requisitos y condiciones establecidos por la CNAD (Artículos 22 y 25).
- ii. Proveedores de servicios de activos digitales:** Las personas naturales o jurídicas cuya actividad ordinaria consista en la prestación de servicios de activos digitales, tales como el intercambio de activos digitales por dinero fiduciario<sup>53</sup> o equivalente, u otros activos digitales, utilizando su capital o el de terceros; la explotación de la plataforma de intercambio o de negociación de activos digitales o derivados;<sup>54</sup> la colocación de activos digitales en plataformas digitales o billeteras, entre otros, y que cumplan alguna de las dos condiciones siguientes:
  - a. Que tenga su domicilio en El Salvador.
  - b. Si no cuenta con domicilio en El Salvador, promueva o comercialice activamente servicios a clientes potenciales en el país.
  - c. Deberes:** 1. Ofrecer productos a precios competitivos. 2. Informar a los usuarios de todas las comisiones y gastos. 3. Informar a los posibles compradores sobre las condiciones de las ofertas públicas. 4. Identificar a los adquirentes y mantener la transparencia en las transacciones (Artículo 33).
  - d. Las siguientes actividades se consideran proveedoras de servicios digitales:
    - Intercambio de activos digitales por dinero fiduciario o equivalente, u otros activos digitales, utilizando su capital o el de un tercero.

53 Papel moneda inconvertible de curso legal emitido por un gobierno y que no está respaldado por una mercancía.

54 Mercado financiero en el que se compran y venden diversos tipos de contratos de derivados. Los derivados son instrumentos financieros cuyo valor se deriva de un activo subyacente, como acciones, bonos, materias primas, divisas o índices de mercado. En una bolsa de derivados, los participantes pueden negociar estos contratos de derivados, que incluyen contratos de futuros, contratos de opciones, swaps y otros instrumentos similares. Estos contratos permiten a los participantes del mercado especular o cubrirse frente a los futuros movimientos de precios de los activos subyacentes.

- Explotación de una plataforma de intercambio o negociación de activos digitales o activos digitales derivados.
- Evaluación de riesgos y precios, así como suscripción a emisiones de activos digitales.
- Colocación de activos digitales en plataformas o carteras digitales.
- Promoción, estructuración y gestión de todos los productos de inversión en activos digitales.
- Actuar por cuenta y en beneficio de terceros: transferir activos digitales o los medios para acceder a ellos o controlarlos entre personas morales o distintos compradores, monederos electrónicos o cuentas de activos digitales; salvaguardar, custodiar o gestionar activos digitales o los medios para acceder a ellos o controlarlos; recibir y gestionar órdenes de compra o venta de activos digitales o negociar activos digitales derivados y ejecutar órdenes de compra o venta de activos digitales derivados.

**iii. Registro Público y deber de inscripción de los prestadores de servicios de activos digitales.** Los proveedores de servicios de activos digitales deben inscribirse en el Registro Público de la Comisión. Sólo podrán ofrecer y prestar servicios de activos digitales una vez que estén debidamente registrados cumpliendo con los requisitos de ley. Los proveedores de servicios de activos digitales deben cumplir con las obligaciones establecidas en la ley, incluyendo el uso de sistemas para prevenir, detectar y revelar los riesgos de delitos financieros, como el LD y el FT.

**iv. Certificadores.** Persona jurídica que realiza el análisis financiero, jurídico, técnico y administrativo de la oferta pública material y relevante contenida en el Documento de Información Relevante<sup>55</sup> y emite y presenta un informe sobre el cumplimiento del emisor ante la Comisión.<sup>56</sup> La Comisión es responsable de verificar que las ofertas públicas de activos digitales y las actividades desarrolladas por los emisores, certificadores y proveedores se lleven a cabo de conformidad con las obligaciones aplicables, garantizando la integridad del mercado y el suministro de información adecuada a los compradores.

**a. Deberes:** 1. Evaluar la viabilidad y los riesgos de las ofertas públicas propuestas. 2. Emitir un dictamen completo sobre la certificación de las ofertas públicas. 3. Mantener la confidencialidad de la información recibida de potenciales emisores. 4. Reportar cualquier indicio de actividades ilícitas a la Fiscalía General de la República (FGR). 5. Cumplir los reglamentos y normas establecidos por la CNAD. (Artículos 26 y 29 (d, e, f, g)).

**v. Beneficios fiscales.** La Ley de Emisión de Activos Digitales establece que los prestadores de servicios de activos digitales, entre otros participantes, gozarán de beneficios fiscales respecto a la actividad relacionada con los activos digitales que desarrollen.

**vi. Agencia Administradora de Fondos Bitcoin.** Es la institución responsable de la administración, resguardo e inversión de los fondos provenientes de las ofertas públicas de activos digitales que realice el Estado de El Salvador, así como de los rendimientos de dichas ofertas

55 Es un documento que informa al público de los aspectos más relevantes de cualquier oferta pública de activos digitales, como la identificación clara del emisor, las características y los objetivos de la emisión. Este documento deberá identificar si los intereses, ganancias, rentas o rendimientos de la oferta pública serán pagados con dinero escritural o con activos digitales. Artículo 5.i). Ley de Emisión de Activos Digitales.

56 *Ibidem*, artículo 5(c).

públicas.<sup>57</sup> Su administración estará a cargo de un administrador designado por el Presidente de la República por un periodo de 5 años.<sup>58</sup>

**vii. Emisión.** La ley presenta la posibilidad de emisión de activos digitales por parte del Estado de El Salvador; establece la Agencia de Administración de Bitcoin, responsable de la administración, custodia e inversión de: i) los fondos provenientes de las ofertas públicas de activos digitales realizadas por el Estado de El Salvador y sus instituciones autónomas y ii) los rendimientos de las ofertas públicas.

A partir de julio de 2023, el Gobierno de El Salvador, junto con la Comisión, está trabajando en la emisión de reglamentos y normas técnicas que desarrollarán la Ley de Emisión de Activos Digitales.

### *Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías*

El 18 de abril de 2023, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías. La ley pretende contribuir al crecimiento económico y al desarrollo sostenible del país mediante la concesión de incentivos fiscales para determinadas actividades tecnológicas.

El Ministerio de Economía se encarga de hacer cumplir la ley, mientras que el Ministerio de Hacienda es responsable de la supervisión y el control efectivos del régimen aduanero y fiscal.

De acuerdo con la ley, las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que realicen nuevas inversiones en proyectos de innovación o de manufactura tecnológica dentro del territorio de El Salvador, podrán ser beneficiadas, si se enmarcan en al menos una de las siguientes áreas:

- Programación, gestión, mantenimiento, consultoría y análisis de sistemas informáticos o software.
- Desarrollo y comercialización de servicios de computación en nube y flujo de datos, inteligencia artificial, analítica de *big data*, DLT y soluciones de ciberseguridad.
- Tecnologías basadas en la fabricación de piezas, materiales, equipos o instalaciones y ensamblaje, incluidas las plantas de fabricación de equipos tecnológicos o hardware, semiconductores, tecnología de telecomunicaciones, robótica, nanotecnología, aeronaves y vehículos no tripulados.
- Ingeniería y tecnología de sistemas necesarios para integrar las tecnologías industriales básicas en las cadenas mundiales de producción.

Quedan excluidas del beneficio algunas actividades, tales como: (i) las inversiones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley; (ii) las inversiones relacionadas con operaciones ya establecidas en el territorio, o las acogidas a regímenes especiales derivadas del incremento patrimonial como consecuencia de fusión, adquisición, o cualquier reestructuración operativa y administrativa de activos; y (iii) las personas naturales o jurídicas que gocen de beneficios incluidos en otros regímenes tributarios especiales, tales como los previstos en las normas que regulan las Zonas Francas Industriales y Comerciales y las que regulan los Parques y Centros Internacionales de Servicios, entre otros.

57 *Ibidem*, artículo 13.

58 *Ibidem*, artículo 14.

Los beneficios fiscales previstos por la ley se conceden por un periodo de 15 años, e incluyen:

- i. Exención total del impuesto sobre la renta para las actividades incentivadas.
- ii. Exención de cualquier retención del impuesto sobre la renta por las actividades incentivadas.
- iii. Exención total de impuestos municipales sobre el patrimonio neto declarado por los beneficiarios.
- iv. Exención del pago del impuesto sobre plusvalías en el impuesto sobre la renta.
- v. Exención total del pago de aranceles e impuestos a la importación de bienes, insumos, maquinaria, equipos y herramientas necesarios para desarrollar las actividades incentivadas.

El artículo 17 establece un mecanismo de evaluación de los incentivos fiscales transcurridos tres años desde la promulgación de la ley. Si la evaluación no es satisfactoria, se podrán proponer reformas para modificar, reducir o sustituir los incentivos fiscales. Esto podría generar incertidumbre para los beneficiarios actuales y futuros, ya que los beneficios otorgados podrían estar sujetos a cambios en el futuro.

La NCDA ha publicado reglamentos en el ámbito de los AV (también conocidos como activos digitales) más allá del Bitcoin, ha establecido tres tipos de activos como monedas estables, activos digitales derivados y activos digitales subyacentes. Estos reglamentos incluyen el *Reglamento de Registro Provisional para Proveedores de Servicios de Activos Digitales*, que establece los requisitos y procedimientos para registrar a los proveedores de servicios que operan en el espacio de los activos digitales. Otro reglamento importante es el *Reglamento de Oferta Pública de monedas estables*, que describe los requisitos y condiciones para realizar ofertas públicas de monedas estables. Además, la CNAD ha introducido el *Reglamento de Registro de Emisores y Emisiones Públicas y Privadas*, que establece las directrices y procedimientos para el registro de emisores y sus ofertas públicas y privadas. Estos reglamentos proporcionan un marco para la regulación de los activos digitales y tienen por objeto garantizar la transparencia, el cumplimiento y la protección de los inversores en el sector de las criptomonedas.

La Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías ya fue firmada por el Presidente de la República de El Salvador; fue publicada en el Diario Oficial número 81, Tomo 439, de fecha 4 de mayo de 2023, y entró en vigor el 5 de junio de 2023.

### *Leyes y Regulaciones Contra el Lavado de Dinero*

El Salvador cuenta con normas para prevenir y combatir los delitos financieros. Estas regulaciones se aplican a instituciones financieras, instituciones financieras no bancarias y otras entidades. Las regulaciones clave incluyen la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos (LCLDA), el Reglamento de la Unidad de Investigación Financiera (la UIF), y estándares técnicos para el manejo de riesgos de LD y FT, tales como las Normas NRP-36,<sup>59</sup> y el Acuerdo Número 380, emitido por la FGR.<sup>60</sup>

59 Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos, Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva NRP-36; <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-36.pdf>.

60 Acuerdo 380, Fiscalía General de la República; <https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/instructivos/InstructivoUifDiarioOficial2021.pdf>.

La LCLDA identifica las entidades sujetas a los requisitos de debida diligencia.<sup>61</sup> Las entidades reguladas están obligadas a establecer políticas internas de debida diligencia para la identificación de usuarios o clientes. Deben conservar la documentación de las transacciones, los datos de identificación, los archivos de cuentas y la correspondencia comercial durante un mínimo de cinco años.

Las entidades reguladas deben evaluar el nivel de riesgo inherente de los clientes o contrapartes. Los criterios de evaluación del riesgo pueden incluir actividades o sectores calificados de alto riesgo por organizaciones internacionales, riesgos asociados a los productos o servicios ofrecidos, riesgos de canales y zonas geográficas, y listas de precaución emitidas por organizaciones internacionales. La debida diligencia también se extiende a las personas políticamente expuestas, pero no cubre explícitamente a los miembros de la familia, los asociados cercanos o las personas extranjeras. Se incluyen el procedimiento y los parámetros obligatorios para que las empresas lleven a cabo la debida diligencia, así como la información al regulador sobre las transacciones de sus usuarios.

Otros aspectos importantes de esta Ley son la tipificación de los delitos generadores de lavado de dinero (a menudo denominados delitos subyacentes), los supuestos especiales del delito de encubrimiento, la cooperación interinstitucional y la excepción al secreto bancario durante la investigación de estos delitos.

El incumplimiento de las obligaciones en materia de lucha contra el lavado de dinero conlleva responsabilidades penales y civiles. Las sanciones varían en función de la gravedad del delito. La UIF es responsable de supervisar a las instituciones financieras y a las empresas y profesiones no financieras designadas (APNFD) en sus esfuerzos por prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

### *Regulaciones futuras*

Los abogados de El Salvador tienen anuencia de que el gobierno de El Salvador trabaja actualmente en un paquete de leyes y se espera que durante 2023 se aprueben nuevas leyes relacionadas con las nuevas tecnologías, tales como una ley que regule los servicios tecnológicos financieros.<sup>62</sup>

Abogados en El Salvador consideran que es necesaria una regulación en materia de protección de datos personales, orientada a garantizar el resguardo y manejo adecuado de la información personal, especialmente aquella que se almacena en bases de datos automatizadas, ya que las operaciones de los sectores que utilizan innovaciones tecnológicas se basan y dependen esencialmente de la transferencia de información. Esto ha generado una “economía basada en datos”, en la que la información se ha convertido en el activo más importante para cualquier empresa.

En términos sencillos, la próxima normativa debe seguir incorporando la provisión de incentivos, la protección de los consumidores y el apoyo a la competencia entre los participantes de la industria. Una regulación adecuada genera seguridad jurídica y confianza para la inversión nacional y extranjera.

61 Estas entidades incluyen instituciones financieras, empresas de microfinanciación, cooperativas de crédito, intermediarios financieros no bancarios, importadores/exportadores, emisores de tarjetas de crédito, casas de empeño, casinos, comerciantes de metales y piedras preciosas, empresas inmobiliarias, agencias de viajes, empresas de transporte, partidos políticos, proveedores de servicios corporativos, fideicomisos y otros.

62 Enlace, noticias en línea, <https://www.utec.edu.sv/enlaces/articulo/la-fintech-como-una-innovacion-financiera-mundial>.

### *Cuestiones de aplicación identificadas por la comunidad jurídica*

En cualquier parte del mundo y para cualquier tema imaginable, es cierto que la realidad siempre supera al marco jurídico. Puede haber casos no previstos por la ley o situaciones en las que la normativa no aporta claridad.

A continuación, se exponen algunos puntos que los abogados de El Salvador han identificado como retos para la aplicación.

- **Funcionamiento de un PSB como persona jurídica.** No existe una normativa específica sobre este punto en lo que respecta a su constitución, por lo que un PSB debe cumplir las normas mínimas de constitución de cualquier otra entidad jurídica. Los abogados han mencionado que sería beneficioso obtener claridad sobre este tema.
- **Regulación de instituciones financieras de empresas relacionadas con Bitcoin.** En El Salvador, las empresas relacionadas con Bitcoin son consideradas sujetos obligados, ya que necesitan un registro previo ante el BCR para prestar servicios relacionados con Bitcoin, estando sujetas a la supervisión de la SSF de El Salvador. Se percibe que los sujetos obligados como bancos o aseguradoras tienen un alto estándar de regulación, mientras que las empresas cuyas actividades principales son únicamente servicios relacionados con Bitcoin, tienen estándares menores de regulación y supervisión. Sin embargo, los abogados que ejercen en este campo entienden que las empresas relacionadas con Bitcoin tienen más obligaciones que el estándar mínimo para las empresas en El Salvador. Asimismo, la obligación de reportar operaciones es más frecuente que el estándar mínimo. Según el marco legal salvadoreño, el supervisor puede requerir cierta información sobre sus actividades a través de una nota específica dirigida a la empresa. Esta nota específica considera factores como el número, el monto de la operación, el tipo de actividad y el tipo de cliente.
- **Registro de entidades extranjeras.** Algunos abogados en El Salvador han recibido consultas de entidades que no quieren operar en El Salvador, pero sí quieren registrarse como PSB ante el Banco Central. El propósito del marco legal salvadoreño es registrar empresas que prestarán servicios relacionados con Bitcoin desde El Salvador o a ciudadanos salvadoreños. Es importante destacar que la superintendencia sólo regulará las actividades dentro de El Salvador.
- **Beneficios fiscales.** Uno de los temas comunes consultados a los despachos de abogados en El Salvador es en torno a los beneficios fiscales, para entender si es necesario establecer una empresa en El Salvador para gozar de los beneficios, o si una entidad internacional puede ser beneficiaria de estos incentivos. Hasta la fecha, no existen incentivos fiscales para los servicios relacionados con Bitcoin.
- **Debida diligencia.** Aun cuando no es requerido por la ley, algunos abogados en El Salvador han mencionado la importancia de llevar a cabo una debida diligencia sobre los antecedentes de los clientes para entidades interesadas en la regulación de Bitcoin como una buena práctica para prevenir que actores criminales ingresen al sistema financiero nacional. Actualmente, algunas empresas ofrecen servicios para verificar los antecedentes de los clientes. Además, las entidades relacionadas con Bitcoin tienen que cumplir con las regulaciones salvadoreñas de ALD.
- **Garantías.** El uso específico de Bitcoin o monederos como garantía de pago u obligación no

está regulado.

- **Constitución de una persona jurídica utilizando Bitcoin.** Un asunto no regulado es la constitución de una persona jurídica utilizando Bitcoin. El Código de Comercio establece que el notario público debe dar fe de la cantidad mínima para establecer una empresa (US \$2.000) a través de un gerente o cheque de caja a la escritura constitutiva. Por lo tanto, el Bitcoin debe convertirse a dólares para que pueda emitirse el cheque que exige la ley.
- **Pago de honorarios de servicios jurídicos con Bitcoin.** Los abogados pueden recibir Bitcoin como pago de honorarios legales; sin embargo, los abogados recomiendan:
  - a. Utilizar sistemas en los que el Bitcoin esté respaldado por otra moneda, como en El Salvador.
  - b. Llevar a cabo la debida diligencia de los accionistas al menos hasta el segundo grado.
  - c. Solicitar información sobre la cartera del cliente y llevar a cabo una investigación de debida diligencia que verifique su reputación.
  - d. Asegurarse de que el número de transferencia proceda de una billetera reconocida.

## La normativa estadounidense como punto de comparación

La innovación en El Salvador con el uso del Bitcoin como moneda de curso legal requiere mirar las buenas prácticas a nivel internacional para regular su uso efectivo mientras se fortalece la integridad financiera y la transparencia. A pesar de que ninguna criptomoneda es considerada moneda de curso legal en los Estados Unidos, el país tiene una larga historia de regulación financiera, y una vibrante industria de activos digitales. Además, los EE. UU. y El Salvador tienen una estrecha relación con asociaciones en una serie de áreas, incluyendo el comercio, la seguridad y el desarrollo. Esto convierte a EE. UU. en un interesante punto de comparación para las leyes y normativas relativas a los AV.

Existen leyes estadounidenses relevantes que pueden aportar información, tales como: (1) Leyes de ALD estadounidenses; (2) Leyes estatales de transmisión de dinero así como los regímenes de activos digitales de Nueva York y Luisiana; (3) Leyes de protección al consumidor; y (4) Protección de datos y privacidad. Esta sección se centra en el Bitcoin como moneda y no como inversión. En consecuencia, hay algunas cuestiones que no se tratan, entre las que se incluyen las leyes sobre valores, materias primas, impuestos y control de exportaciones (sanciones).

### *Lucha contra el lavado de dinero*

- i. **La Ley de Secreto Bancario (BSA), sus reglamentos de aplicación y las directrices del Control de Delitos Financieros (FinCEN).** En general, los negocios de criptomoneda están sujetos a las leyes de ALD de EE. UU. La principal ley de EE.UU. en materia de ALD se conoce comúnmente como la BSA, y los reglamentos de aplicación de la BSA son promulgados, administrados y aplicados por FinCEN, una oficina del Departamento del Tesoro de EE.UU.<sup>63</sup> La BSA proporciona bases para promover la transparencia financiera y disuadir y detectar a aquellos que tratan de hacer un mal uso del sistema financiero para lavar recursos provenientes del

<sup>63</sup> Otras agencias reguladoras de EE. UU. también han emprendido acciones legales contra el lavado de dinero en el ámbito de las criptomonedas, incluidas la Comisión de Valores y Bolsa y la Comisión de Comercio de Futuros de Materias Primas.

delito, financiar actos terroristas, o mover fondos para otros fines ilícitos.<sup>64</sup> Se aplica a las “instituciones financieras”, término que se define en sentido amplio para incluir, entre otros, bancos, corredores o agentes de valores, fondos de inversión y empresas de servicios monetarios (“MSB”). Para los efectos de la BSA, un MSB incluye a cualquier persona, dondequiera que se encuentre, que realice negocios, ya sea o no de forma regular o como una empresa organizada o autorizada, en su totalidad o en parte sustancial dentro de los Estados Unidos, en una o más de ciertas capacidades enumeradas.<sup>65</sup> FinCEN emitió directrices sobre criptomoneda en 2013 y 2019 para aclarar cómo se aplican estas regulaciones previas a la criptomoneda a los usuarios, administradores e intercambiadores de CVC.<sup>66</sup>

- ii. Programa de cumplimiento de la BSA/ALD.** Las MSB están sujetas a ciertos requisitos de conformidad con la BSA, que en general pueden dividirse en dos categorías: (a) requisitos para mantener un programa de cumplimiento de la BSA/ALD; y (b) requisitos para registrarse en FinCEN, mantener registros y presentar informes. Los requisitos mínimos de un programa de cumplimiento de la BSA/ALD se describen en 31 C.F.R. § 1020.210 (b) y suelen denominarse los “pilares” del programa de cumplimiento. Los cinco pilares son:
- a. Un sistema de controles internos para garantizar el cumplimiento continuo.
  - b. Pruebas independientes de cumplimiento que deben ser realizadas por el personal de la Entidad de Servicios Monetarios (MSB) o por un tercero externo.
  - c. Designación de una o varias personas responsables de coordinar y supervisar el cumplimiento diario (el “Responsable de la BSA”).
  - d. Formación para personal adecuado.
  - e. Procedimientos adecuados basados en riesgos para llevar a cabo la debida diligencia del cliente (DDC).<sup>67</sup>

### *Leyes estatales*

Además de la regulación federal de EE. UU., los estados regulan los MSB de manera individual, pero todavía no regulan a las criptomonedas de forma coherente. Actualmente, 49 de los 50 estados de EE.UU. tienen leyes de transmisión de dinero que requieren que los transmisores de dinero obtengan y mantengan licencias. Aunque varía significativamente según el estado, la definición de “transmisión de dinero” normalmente incluye recibir dinero o valor monetario para su transmisión por cualquier medio o dedicarse al negocio de la transmisión de dinero o valor monetario por cualquier medio. Además, las leyes de algunos estados incluyen explícitamente a la criptomoneda de su definición de valor monetario. El tratamiento estatal de los intercambiadores de cripto a cripto y de la custodia del cripto generalmente cae en una de estas cuatro categorías: (i) se requiere licencia para la mera prestación de servicios de custodia de criptodivisas; (ii) se requiere licencia al recibir o transmitir criptodivisas; (iii) no se requiere licencia al recibir o transmitir criptodivisas, y (iv) estados que no han dejado clara su posición con respecto a los intercambiadores de cripto y a la custodia de criptodivisas.

64 <https://www.fdic.gov/resources/bankers/bank-secrecy-act/>.

65 31 C.F.R. § 1010.100(ff)(8)(i)-(iii).

66 FIN-2013-GOO1, Application of FinCEN’s Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies (18 de marzo de 2013), FIN-2019-G001, Application of FinCEN’s Regulations to Certain Business Models Involving Convertible Virtual Currencies (9 de mayo de 2019).

67 31 C.F.R. §§ 1020.210(b)(1)-(5).

Además de los requisitos de licencia de transmisor de dinero, algunos estados tienen requisitos de licencia de negocios de criptomoneda, y otros estados tienen leyes que requieren que las personas que proporcionan la custodia de los activos de otros obtengan una licencia como custodio o compañía fiduciaria, que también puede proporcionar información a los legisladores en El Salvador. Específicamente, dos estados, Nueva York<sup>68</sup> y Luisiana,<sup>69</sup> han implementado regímenes de licencias aplicables específicamente a la criptomoneda. En Nueva York, las entidades que llevan a cabo actividades encubiertas deben recibir una licencia o una carta fiduciaria de propósito limitado. A partir de julio de 2023, Luisiana también exigirá a las entidades que lleven a cabo ciertas actividades de criptomonedas que obtengan una licencia, aunque el régimen de licencias de Luisiana incluye ciertas exenciones que no se encuentran en la ley de Nueva York.

### *Legislación de protección a los consumidores*

Estados Unidos y cada uno de los estados han aplicado varias leyes para proteger a los consumidores. Entre ellas, la Ley de Transferencias Electrónicas de Fondos (Electronic Fund Transfer Act) y su Reglamento de aplicación (“Reg E”), que “proporciona un marco básico que establece los derechos, obligaciones y responsabilidades de los participantes en los sistemas de transferencias electrónicas de fondos, como las transferencias a través de cajeros automáticos, los servicios de pago de facturas por teléfono, las transferencias a través de terminales de punto de venta (TPV) en comercios y las transferencias preautorizadas desde o hacia la cuenta de un consumidor (como el depósito directo y los pagos a la seguridad social)”;<sup>70</sup> y prohibiciones de actos o prácticas desleales, engañosos o abusivos, de conformidad con las UDAP de la FTC y/o las UDAAP de Dodd-Frank.<sup>71</sup> La aplicación de estas leyes depende en gran medida de los hechos, por lo que sólo las resumiremos a un nivel alto. Sin embargo, conforme El Salvador continúe desarrollando su estructura regulatoria de Bitcoin, la orientación puede cambiar.

### *Protección de datos y privacidad*

A pesar de mantener leyes de privacidad relativamente sólidas y completas (por ejemplo, la Ley de Privacidad del Consumidor de California) y regímenes de protección de datos específicos de la industria (por ejemplo, la Ley Gramm-Leach-Bliley), el grado en que la ley de protección de datos y privacidad de Estados Unidos se aplica a las transacciones y registros de criptomonedas sigue siendo objeto de continuo debate. Muchas leyes de Estados Unidos (incluidas las leyes estatales de notificación de infracciones) se redactaron en una época en la que la preocupación por la privacidad y la seguridad sólo se consideraba amplia en cuanto a datos asociados a identificadores tradicionales (como el nombre o el número de seguridad social), también conocidos como “información de identificación personal” o “IIP”.

Estas leyes no contemplaban que los datos asociados a identificadores enmascarados (como los seudónimos) pudieran representar riesgos para la privacidad y la seguridad de la IIP tradicional. Aunque las definiciones de datos protegidos en la legislación estadounidense de protección de datos siguen ampliándose (por ejemplo, la Ley de Privacidad del Consumidor de California define la “información

68 Estado de Nueva York, Departamento de Servicios Financieros, [https://www.dfs.ny.gov/virtual\\_currency\\_businesses](https://www.dfs.ny.gov/virtual_currency_businesses).

69 Regulación de la actividad comercial con monedas virtuales en el Estado de Luisiana, Oficina de Instituciones Financieras, <http://ofc.la.gov/ofc-docs/NonDepVirtualCurrencyRegulationGuidance.pdf>.

70 Reserva Federal, <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/regecg.htm>.

71 FDIC, <https://www.fdic.gov/resources/supervision-and-examinations/consumer-compliance-examination-manual/documents/7/vii-1-1.pdf>.

personal” en sentido amplio para incluir esencialmente todos los datos que puedan vincularse razonablemente a una persona en particular) y los reguladores de otros países sugieren que los datos de criptomonedas deben tratarse como datos personales protegidos,<sup>72</sup> la legislación, los reguladores o los tribunales estadounidenses no han definido claramente en qué medida los datos de criptomonedas pueden vincularse por sí solos a un individuo con su identidad.

Esta falta de claridad ha permitido a gran parte del sector de las criptomonedas en Estados Unidos, así como a las partes que manejan datos de criptomonedas, sostener que la recopilación y tratamiento de datos de criptomonedas no se rige directamente por muchas leyes de protección de datos en Estados Unidos. En consecuencia, los datos de las transacciones de criptomonedas no suelen tratarse con el mismo grado de cuidado y seguridad que las transacciones financieras con divisas más tradicionales.

Los legisladores y los reguladores empiezan a reconocer algunas de las lagunas de estas leyes históricas, y están tomando medidas para mejorar la seguridad y la privacidad de las transacciones relacionadas con las criptomonedas. Por ejemplo, el Presidente Joe Biden emitió una Orden Ejecutiva el 9 de marzo de 2022 ordenando al Secretario del Tesoro, en consulta con los jefes de una serie de organismos clave, la preparación de un informe en relación con el desarrollo y la adopción de los activos digitales, que incluiría recomendaciones políticas y posibles acciones reguladoras / legislativas para proteger a los consumidores, inversionistas y empresas de EE. UU. en la expansión de los activos digitales y la criptomoneda. En esta Orden Ejecutiva, el Presidente Biden proclamó que los “Estados Unidos debe garantizar controles adecuados y la rendición de cuentas de los sistemas de activos digitales actuales y futuros para promover altos estándares de transparencia, privacidad y seguridad -incluso a través de medidas regulatorias, de gobernanza y tecnológicas- que contrarresten las actividades ilícitas y preserven o mejoren la eficacia de nuestras herramientas de seguridad nacional”.<sup>73</sup>

### *Programas educativos*

Grandes esfuerzos relacionados con la educación financiera pueden incrementar el uso del Bitcoin dando de esta forma a los salvadoreños el conocimiento para gastar, comerciar e invertir en Bitcoin. Los profesionales pueden considerar cómo incorporar ciertas partes de los programas de educación legal al considerar las medidas de educación financiera a nivel nacional. Como punto de comparación, a continuación, se incluye información sobre programas educativos en EE. UU.

Algunos reguladores estatales han publicado orientación o avisos para consumidores e inversores relacionados con criptomonedas.<sup>74</sup> A través de estos avisos, los reguladores estatales han tratado de educar a los consumidores e inversores sobre los factores y riesgos que deben tenerse en cuenta al tratar con criptodivisas y, en particular, sobre la naturaleza volátil de las criptodivisas y el potencial de pérdida total de su valor. Estos avisos pueden funcionar como un punto de partida útil para comprender los riesgos de transmisión de dinero a los individuos a nivel estatal.

72 Véase Blockchain y el Reglamento General de Protección de Datos, Parlamento Europeo (julio de 2019), disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634445/EPRS\\_STU%282019%29634445\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634445/EPRS_STU%282019%29634445_EN.pdf).

73 Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets, 9 de marzo de 2022, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets/>.

74 The Wall Street Journal; noticias sobre Crypto orientación para bancos: <https://www.wsj.com/articles/new-york-financial-regulator-issues-crypto-guidance-for-banks-11671137496>, New York State Attorney General Guidance: <https://ag.ny.gov/press-release/2022/investor-alert-attorney-general-james-warns-new-yorkers-about-cryptocurrency>; Washington State Department of Financial Institutions: <https://dfi.wa.gov/consumers/virtual-currency>.

En 2003, el Estado de Utah aprobó una ley que creaba “un curso de un semestre titulado ‘Conocimientos financieros generales’ que sería obligatorio para [todos los estudiantes de secundaria, a partir de] la promoción del 2008”.<sup>75</sup> El curso se divide en cuatro unidades: “(1) entender cómo los valores, la cultura y las fuerzas económicas afectan a las prioridades y objetivos financieros personales; (2) entender las fuentes de ingresos y la relación entre la preparación profesional y el poder adquisitivo a lo largo de la vida; (3) evaluar los métodos de ahorro y las estrategias de inversión; y (4) entender los principios de la gestión personal del dinero incluidos el presupuesto, la gestión de cuentas y el papel del crédito y su impacto en las finanzas personales”.<sup>76</sup> Algunos de los temas específicos incluyen “explicar los propósitos y características de las leyes de protección al consumidor” e “identificar las entidades federales y estatales que existen para proteger a los consumidores de ciertas formas de fraude y abuso”.<sup>77</sup>

Por citar otra iniciativa de educación financiera, la Ley de Transacciones Crediticias Justas y Precisas de 2003 creó la Comisión de Educación y Conocimientos Financieros. El propósito de la comisión es “establecer la dirección estratégica de la política, la educación, la práctica, la investigación y la coordinación para que todos los estadounidenses tomen decisiones financieras informadas”.<sup>78</sup> Los 24 miembros de la comisión trabajan para una amplia gama de organismos federales, entre ellos el Departamento del Tesoro, el Departamento de Educación y la Administración de la Seguridad Social. Una de las responsabilidades de la Comisión era crear un sitio web (MyMoney.gov). El sitio web incluye una pestaña sobre criptoactivos que dirige a los usuarios a una página con enlaces que informan a los consumidores sobre las estafas relacionadas con las criptodivisas. Uno de los enlaces lleva a un artículo titulado “What To Know About Cryptocurrency and Scams”. Este artículo está dirigido específicamente a “consumidores con conocimientos limitados sobre criptodivisas”.<sup>79</sup> MyMoney.gov también dirige a los usuarios a un número de teléfono (1-800-FED-INFO) para “preguntas sobre agencias federales, programas, beneficios o servicios relacionados con la educación financiera”. La persona que llama puede elegir entre inglés o español.

## Transparencia e integridad

### *Marco jurídico y desafíos*

El uso del Bitcoin como moneda de curso legal requiere políticas de transparencia e integridad por parte de los sectores público y privado para generar confianza en el ecosistema Bitcoin, prevenir y hacer frente a la delincuencia, así como para seguir educando al público. En particular, el respeto a las normas de transparencia y la mejora del acceso a la información, así como las políticas de lucha contra la corrupción, desempeñan un papel importante en la configuración de la aplicación efectiva de leyes y reglamentos.

Según la Evaluación Anticorrupción en América Latina del Centro Vance,<sup>80</sup> El Salvador cuenta con

75 John Dougall, Cole Kelley y Karsten Walker, Utah’s General Financial Literacy Graduation Requirement 1 (2018).

76 Íbid.

77 Íbid, pg 32.

78 Departamento del Tesoro de EE. UU., <https://home.treasury.gov/policy-issues/consumer-policy/financial-literacy-and-education-commission> (última visita el 18 de mayo de 2023).

79 MyMoney.gov, <https://www.mymoney.gov/flec-crypto-asset-recourses> (última visita: 18 de mayo de 2023).

80 Cyrus R. Vance Center for International Justice, Latin America Anti-Corruption Assessment 2021-2022. Disponible: <https://www.vancecenter.org/our-programs/lawyers-council/eval2021/english/>.

un marco jurídico suficiente para acceder a la información pública, fortalecido antes de 2019 con la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), y un marco legal anticorrupción compuesto por once instrumentos que regulan las instituciones encargadas de combatir la corrupción y sus respectivos mecanismos a nivel constitucional.<sup>81</sup>

Para el sector público, El Salvador cuenta con normas que regulan la actuación de sus funcionarios. En general, existe una serie de medidas administrativas disciplinarias que son aplicables a todos los funcionarios y empleados públicos. La legislación anticorrupción en El Salvador incluye la obligación de crear códigos de conducta, políticas y procedimientos para identificar y gestionar conflictos de intereses, así como políticas de denuncia de corrupción por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, el marco legal no incluye políticas de donativos para funcionarios públicos, políticas sobre obligaciones y limitaciones posteriores al empleo público, y políticas para capacitar a funcionarios públicos en medidas contra la corrupción.

En cualquier caso, según la Evaluación, la puesta en marcha de estos mecanismos ha resultado difícil por una serie de razones, entre ellas, la limitación de recursos y cuestiones de voluntad política. Por ejemplo, aun cuando el marco legal salvadoreño prevé la presentación de declaraciones patrimoniales, no existen medidas que obliguen a los funcionarios públicos a presentar declaraciones de intereses y hacer públicas las declaraciones de impuestos. Para el sector privado, la regulación se ha elaborado desde un punto de vista penal y administrativo a través de instrumentos como la LCLDA, la Ley de Bancos, la Ley de Regulación y Supervisión del Sistema Financiero y el Código Penal. La evaluación establece que los mecanismos para denunciar actos de corrupción no son accesibles en El Salvador y las protecciones a los denunciantes son limitadas o inexistentes.

**Informe de la sociedad civil sobre la aplicación del capítulo II (Prevención) y el capítulo V (Recuperación de activos), de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en El Salvador:**<sup>82</sup> Al igual que la evaluación del Centro Vance, un informe de 2023 sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) destacó la necesidad de mejorar la transparencia y los mecanismos anticorrupción en El Salvador. El informe evalúa los estándares internacionales para la prevención de la corrupción y la ALD en El Salvador. Según el informe:<sup>83</sup>

- Aunque la LAIP permite a los particulares obtener información pública, no se ha aplicado eficazmente, y el Instituto de Acceso a la Información Pública, que está bajo el control indirecto del Poder Ejecutivo, tiene un acceso limitado a la información.
- La limitada disponibilidad en línea y los sitios web obsoletos también dificultan el acceso público. Las fuentes externas, como las ONG y las investigaciones de los medios de comunicación, han sido cruciales para revelar información pública.
- En el Capítulo II, Artículo 5, el informe señala que “El Salvador no cuenta con una política

81 Estos instrumentos son: (i) la Constitución de la República de El Salvador, (ii) el Código Penal, (iii) el Código Procesal Penal, (iv) la Ley contra el Lavado de Dinero y otros Activos, (v) la Ley de Extinción de Dominio, (vi) la Convención Interamericana contra la Corrupción, (vii) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (viii) la Ley de Ética Gubernamental, (ix) la Ley de Contrataciones y Adquisiciones de la Administración Pública, (x) la Ley de Acceso a la Información Pública, y (xi) la Ley de Probidad.

82 El Salvador firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) el 10 de diciembre de 2003 y la ratificó el 25 de junio de 2004. El Salvador fue seleccionado por el Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC mediante sorteo para ser examinado en el quinto año del segundo ciclo.

83 Nuevo informe de la sociedad civil sobre El Salvador: <https://uncaccoalition.org/uncacparalelreportelsalvador/>.

pública o gubernamental coordinada dirigida a prevenir la corrupción.”<sup>84</sup> Si bien existen instituciones con atribuciones específicas para la prevención de la corrupción como la FGR, el Tribunal de Ética Gubernamental y la Corte de Cuentas de la República, sus esfuerzos muchas veces quedan aislados.

- A pesar de la existencia del Grupo de Trabajo Interinstitucional Anticorrupción (GTIAC), que incluye instituciones del sector justicia y del marco institucional sobre ética y transparencia, existe una limitada coordinación interinstitucional para la prevención y la lucha contra la corrupción.
- La independencia de las entidades estatales implicadas en la prevención de la corrupción se cuestiona debido al control que el gobierno central ejerce sobre el nombramiento de funcionarios. Recientes actuaciones controvertidas, como la destitución y el nombramiento ilegales de magistrados, han suscitado preocupación debido a la politización de estos cargos.
- La transparencia en la financiación política sigue siendo una asignatura pendiente, ya que algunos partidos políticos se niegan a revelar sus fuentes de financiación. El Bitcoin, como moneda legal, ha suscitado preocupaciones adicionales.
- La Ley de Enriquecimiento Ilícito de funcionarios y empleados públicos exige la declaración de bienes, pero carece de disposiciones sobre divulgación pública o actualizaciones periódicas. La Sección de Probidad, responsable de verificar las declaraciones de bienes, depende del poder judicial y está sujeta a influencias políticas. Las sanciones por incumplimiento de los requisitos de declaración de bienes no son lo suficientemente disuasorias.
- La contratación pública se ha caracterizado por la opacidad, especialmente durante la pandemia de COVID-19. La gestión de las finanzas públicas carece de transparencia, con escasos datos públicos más allá de las frecuentes modificaciones presupuestarias.
- A pesar de las reformas normativas destinadas a ampliar a las entidades reguladas, existe una preocupación sobre la posible saturación de la Unidad de Investigación Financiera debido al significativo aumento de las presentaciones y denuncias de operaciones inusuales y sospechosas, lo que puede provocar una falta de eficacia en el análisis del lavado de dinero, según el informe.
- En cuanto a las regulaciones de ALD, el informe señala que la efectividad del sistema legal no puede ser evaluada debido al limitado acceso a la información de la UIF y de la FGR.
- El Salvador no cuenta con leyes nacionales que contemplen la recuperación directa de activos, tal como lo señala el artículo 53 de la CNUCC. No existen reglamentos ni criterios jurisprudenciales que permitan su aplicación a nivel nacional. La Ley Especial para el Decomiso y Administración de Bienes de Origen o Destino Ilícito (LEEDABODI) no prevé la participación de otros Estados en los procesos de recuperación de activos ni el reconocimiento de los derechos de los Estados víctimas a reclamar indemnizaciones o daños y perjuicios. La eficacia de esta herramienta y la información relacionada no están a disposición del público.

El informe ofrece recomendaciones para abordar la corrupción y el lavado de dinero en El Salvador. Las recomendaciones clave incluyen el fortalecimiento del proceso de contratación de funcionarios

84 Nuevo informe de la sociedad civil sobre El Salvador: <https://uncaccoalition.org/uncacparalelreportelsalvador/>.

públicos, la implementación de una política de Estado para la prevención de la corrupción, garantizar la transparencia en la financiación de campañas políticas, supervisar el uso de criptomonedas, hacer cumplir las leyes de contratación pública, promover el acceso a la información pública, proteger a los denunciantes, salvaguardar la libertad de expresión, aumentar la transparencia en los datos de LD y actualizar las regulaciones sobre enriquecimiento ilícito.

**Recomendaciones del GAFI:** Dado que el debate se centra en los AV en El Salvador, es importante mencionar que las normas internacionales están desempeñando un papel fundamental. Las recomendaciones del GAFI,<sup>85</sup> incluyendo la última guía 2023 sobre mejores prácticas para la regulación de los AV, proporcionan a los países un camino más claro sobre cómo regular los AV.<sup>86</sup> En concreto, el GAFI recomienda:

- Desarrollar un marco jurídico y normativo completo para definir el estatuto jurídico de los AV y establecer normas para su uso, negociación y custodia.
- Aplicar medidas para proteger a los inversores, como requisitos de información, concesión de licencias y aplicación de la normativa para evitar fraudes y estafas.
- Establecer una sólida normativa de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo para prevenir actividades ilícitas, incluidos los requisitos de conocimiento del cliente y supervisión de las operaciones. Esto incluye gestionar la información de las operaciones de diversas actividades y productos relacionados con los AV y evaluar el riesgo asociado a cada una de ellas.
- Promover mercados justos y transparentes abordando la manipulación del mercado, el uso de información privilegiada y garantizando normas suficientes de divulgación e información.
- Aplicar medidas para garantizar la seguridad e integridad de los AV, incluidos protocolos de ciberseguridad, soluciones de almacenamiento seguro y fomento de la innovación tecnológica.
- Fomentar la cooperación internacional y el intercambio de información entre los reguladores para hacer frente a las transacciones transfronterizas y a los retos normativos.
- Proporcionar recursos educativos y sensibilizar a los consumidores sobre los riesgos y beneficios asociados a los AV, promoviendo prácticas de inversión responsables.
- Evaluar y gestionar los riesgos asociados a los AV, incluida la volatilidad del mercado, los riesgos operativos y los posibles riesgos sistémicos para el sistema financiero.
- Alinearse con las normas internacionales y las mejores prácticas desarrolladas por organizaciones como el GAFI.
- Establecer mecanismos de supervisión, evaluación y adaptación continuas de las políticas para seguir el ritmo de la evolución de las tecnologías y los mercados.

En resumen, el GAFI identifica aspectos que los países deben abordar, tales como detallar la gestión

85 Normas actualizadas de GAFI, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtual-assets-vasps-2023.html>.

86 Guía normativa GAFILAT 2023, <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4580-guia-para-la-regulacion-alacft-av-psav/file>.

de riesgos,<sup>87</sup> destacar la importancia de la supervisión continua y señalar las graves consecuencias del incumplimiento de la normativa, especialmente debido a la naturaleza de las actividades transfronterizas<sup>88</sup> y a la necesidad de estandarizar los requisitos internacionales. El GAFI también señala la necesidad de dar prioridad a las iniciativas educativas para promover la educación financiera y aumentar la concienciación sobre los activos digitales.<sup>89</sup>

**Fondo Monetario Internacional (FMI) - Declaración final del personal de la Misión del Artículo IV de 2023:** Otro punto de referencia internacional importante es el FMI. El FMI llevó a cabo discusiones virtuales y visitó San Salvador para la consulta del Artículo IV de 2023.<sup>90</sup> La misión del FMI enfatizó la importancia de implementar reformas para mejorar la estabilidad macroeconómica y fomentar el crecimiento sostenible en El Salvador. Subrayaron la importancia de las prácticas de buen gobierno, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas para mejorar la gestión de los recursos, reducir los costos de endeudamiento y fomentar la confianza. Entre las recomendaciones formuladas en el informe del FMI, cabe destacar las siguientes:

- Mantener la transparencia en las transacciones públicas con Bitcoin y evaluar las contingencias fiscales y los riesgos de contraparte relacionados con la billetera paraestatal de Bitcoin, Chivo.
- Precaución contra la financiación de compras de Bitcoins a través de valores tokenizados debido a los riesgos fiscales y la naturaleza especulativa de los mercados de criptomonedas.
- Garantizar controles de gastos y prácticas de gobernanza adecuados para la nueva gestión del Fondo Bitcoin.
- Las garantías que ofrece la Ley de Activos Digitales deben ser comparables a las de la normativa tradicional sobre valores.
- Realizar auditorías en Chivo Wallet y completar expeditamente la auditoría del Fondo Fiduciario de Bitcoin (FIDEBITCOIN).
- Adaptar la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios Públicos y el Código Penal a las normas internacionales sobre ALD, CFT y medidas anticorrupción.
- Finalizar la legislación revisada en materia de ALD/FT, incluidas las normas para los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), con base en la evaluación nacional de riesgos.
- Reforzar la capacidad institucional de la UIF para vigilar e investigar las actividades sospechosas, en particular en los PSAV.
- Proteger la independencia judicial, garantizar el acceso imparcial al sistema judicial y crear un clima empresarial atractivo para la inversión en El Salvador.<sup>91</sup>

87 FATF Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>.

88 La regla de viaje del GAFI: implicaciones para la privacidad y la protección de datos: <https://medium.com/shyft-network/the-fatf-travel-rule-implications-for-privacy-and-data-protection-f85cd337887c>.

89 Grupo del Banco Mundial; Impacto de las Recomendaciones del GAFI y su aplicación en la inclusión financiera: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/597781637558061429/pdf/Impact-of-the-FATF-Recommendations-and-their-Implementation-on-Financial-Inclusion-Insights-from-Mutual-Evaluations-and-National-Risk-Assessments.pdf>.

90 FMI: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/02/10/el-salvador-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>.

91 Íbid.

## *Transparencia e integridad: Desafíos actuales*

### **Informes de noticias sobre Chivo Wallet y posibles riesgos**

Varios informes de noticias entre 2021 y 2022 destacan potenciales riesgos y actividades fraudulentas asociadas con Chivo Wallet. A partir de la información proporcionada por fuentes públicas y medios digitales, el siguiente análisis esboza la situación de Chivo Wallet y los riesgos potenciales que pueden surgir:

- *Posibles estafas y suplantación de identidad:* Una de las mayores preocupaciones con respecto a Chivo Wallet es la existencia de actividades fraudulentas.<sup>92</sup> El gobierno ha emitido advertencias<sup>93</sup> al público sobre las estafas en las que sitios web falsos y anuncios se hacen pasar por Chivo Wallet, prometiendo recompensas o bonificaciones a cambio de información personal. Estas estafas pueden conducir al robo de datos y otros delitos financieros. Es importante que los usuarios se mantengan alerta y solo faciliten su información personal a través de canales oficiales, como cuentas verificadas en redes sociales y el sitio web oficial de Chivo Wallet.
- *Acusaciones de fraude y mala gestión:* Organizaciones de la sociedad civil como Cristosal han solicitado a la FGR que investigue posibles actividades fraudulentas, incluyendo la manipulación del registro, el robo de identidad y la malversación de fondos públicos a través de Chivo Wallet.<sup>94</sup> Cristosal presentó pruebas de investigaciones periodísticas, incluidos testimonios en tribunales de EE.UU. en los que se afirmaba que alrededor de 400.000 cuentas creadas durante las semanas iniciales de Chivo Wallet eran fraudulentas, lo que supone un fraude potencial de al menos 12 millones de dólares.<sup>95</sup>
- *Investigaciones en curso:* La FGR ha reconocido las acusaciones y ha declarado que se están llevando a cabo investigaciones. Sin embargo, se han producido retrasos a la hora de proporcionar actualizaciones sobre el progreso de estas investigaciones. Mientras tanto, Cristosal presentó 131 nuevas denuncias penales relacionadas con Chivo Wallet, que se suman a los 755 casos anteriores denunciados en noviembre.<sup>96</sup> El creciente número de denuncias pone de relieve la magnitud de los riesgos potenciales.

La situación en torno a Chivo Wallet suscita una gran preocupación por los riesgos potenciales asociados a la aplicación de monederos digitales. La existencia de estafas e intentos de suplantación de identidad, las acusaciones de fraude y mala gestión y las investigaciones en curso contribuyen a generar una sensación de incertidumbre y desconfianza entre el público. Es crucial que el gobierno salvadoreño aborde estas cuestiones, mejore las medidas de seguridad de Chivo Wallet y garantice

92 Diario El Economista: <https://www.eleconomista.net/cripto/Fiscal-salvadoreno-asegura-que-investigacion-transacciones-de-Chivo-Wallet-20220223-0006.html>, La Prensa Gráfica: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Piden-a-la-Fiscalia-salvadorena-investigar-millonario-fraude-con-Chivo-Wallet-20230222-0043.html>.

93 Comunicación del Departamento de la Presidencia de El Salvador: <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-advierte-a-la-ciudadania-de-posibles-estafas-con-sitios-que-simulan-ser-parte-de-chivo-wallet/>.

94 Organización Voces: <https://voces.org.sv/politica-fallida-cristosal-pide-investigacion-contra-el-gobierno-por-chivo-wallet/>, Noticias de El Salvador: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/corte-de-cuentas-chivo-wallet-cristosal-bitcoin-/1020458/2022/>, Criptonoticias: <https://www.criptonoticias.com/judicial/piden-fiscalia-salvador-investigar-fraude-millonario-chivo-wallet/>.

95 Noticias locales de El Salvador: <https://ysuca.org.sv/2022/11/gobierno-salvadoreno-debe-rendir-cuentas-sobre-fraude-ocurrido-a-traves-de-billetera-chivo/>, [https://www.ivoox.com/2-gobierno-salvadoreno-debe-rendir-cuentas-sobre-fraude-audios-mp3\\_rf\\_97280004\\_1.html](https://www.ivoox.com/2-gobierno-salvadoreno-debe-rendir-cuentas-sobre-fraude-audios-mp3_rf_97280004_1.html).

96 Noticias locales de El Salvador: <https://www.diariocolatino.com/cristosal-presenta-131-nuevos-casos-de-personas-afectadas-por-chivo-wallet/>, <https://heraldolatino.com/?p=1409>.

la transparencia en las investigaciones para asegurar la confianza del público y mitigar los riesgos potenciales.

### **Acceso a la información pública sobre el Bitcoin**

Se han presentado múltiples solicitudes de información sobre el Bitcoin ante diversas entidades gubernamentales. A continuación, se incluyen ejemplos de la información solicitada y las respuestas.

#### Presidencia de la República

*Fecha:* 14 de septiembre de 2021

*Información solicitada:* El expediente administrativo relativo a la compra de Bitcoin, incluyendo los importes abonados en concepto de comisiones, el análisis de riesgos financieros y las dotaciones presupuestarias utilizadas para la compra.

*Respuesta:* La Presidencia remitió al solicitante al BCR para obtener la información solicitada.<sup>97</sup>

#### Banco Central de Reserva

*Fecha:* 14 de septiembre de 2021

*Información solicitada:* El expediente administrativo que documenta la compra de Bitcoins, incluyendo los importes abonados en concepto de comisiones, el análisis de riesgos financieros y las dotaciones presupuestarias utilizadas para la compra.

*Respuesta:* Sorprendentemente, el BCR declaró inexistente la información solicitada a través de un acta de comprobación de existencia en su archivo general, a pesar de la confirmación previa por parte de dos responsables de manejo de información de que el banco poseía la información.<sup>98</sup>

97 Resolución Presidencia de la República 2022 - 063/064: [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/520/319/original/UAIP\\_ACUM\\_063-064-2022\\_Incompetencia.pdf?1674244421](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/520/319/original/UAIP_ACUM_063-064-2022_Incompetencia.pdf?1674244421), Resolución Presidencia de la República 2023-017: [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/538/566/original/UAIP\\_017-2023\\_Resoluci%C3%B3n\\_Final.pdf?1683234946](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/538/566/original/UAIP_017-2023_Resoluci%C3%B3n_Final.pdf?1683234946).

98 Resolución de Acceso a la Información No. 048/2021: [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/458/845/original/Resoluci%C3%B3n\\_048\\_2021.pdf?1635955276](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/458/845/original/Resoluci%C3%B3n_048_2021.pdf?1635955276), Resolución de Acceso a la Información No. 015/2022: [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/490/937/original/Resoluci%C3%B3n\\_015\\_2022.pdf?1652906986](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/490/937/original/Resoluci%C3%B3n_015_2022.pdf?1652906986).

# 2

## Los AV y los riesgos de delincuencia financiera

La siguiente sección del informe evalúa los riesgos de delincuencia financiera en el ecosistema de AV en El Salvador y propone medidas para abordarlos.

Los delincuentes utilizan diversos activos para mover y almacenar sus ganancias, tales como dinero en efectivo,<sup>99</sup> cuentas bancarias,<sup>100</sup> bienes inmuebles,<sup>101</sup> fondos de inversión,<sup>102</sup> AV,<sup>103</sup> y oro,<sup>104</sup> por nombrar algunos. Hasta cierto punto, los delincuentes seleccionan estos tipos de activos por las mismas razones que cualquier otra persona, teniendo en cuenta factores como su comodidad, fiabilidad,

99 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), *Transporte físico de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador en la región Latinoamericana: Análisis estratégico sobre patrones, tendencias y alertas por posible lavado de activos* (Buenos Aires: GAFILAT, junio 2021). <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/estudios-estrategicos-17/4168-final-analisis-estrategico-de-ttd-en-la-region/file>.

100 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Enfoque basado en el riesgo para el sector bancario* (París: GAFI, octubre de 2014). <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Risk-based-approach-banking-sector.html>.

101 Lakshmi Kumar y Kaisa de Bel, *Acres of Money Laundering: Why U.S. Real Estate Is a Kleptocrat's Dream* (Washington, D.C.: Global Financial Integrity and Financial Transparency Coalition, agosto de 2021). <https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2021/08/Acres-of-Money-Laundering-Final-Version-2021.pdf>.

102 Lakshmi Kumar, *Fondos de inversión privados en América Latina: Money Laundering and Corruption Risks* (Washington, D.C.: Global Financial Integrity, diciembre de 2021). <https://gfintegrity.org/report/private-investment-funds-latam/>.

103 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers* (París: GAFI, octubre de 2021). <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>.

104 Brian Monroe “Serie de seminarios web especiales ACFCs/GFI: Inside the Illicit Gold Trade - Using Financial Tools and Public Policy to Fight Money Laundering”. Asociación de Especialistas Certificados en Delitos Financieros, 7 de junio de 2020. <https://www.acfcs.org/special-acfcs-gfi-webinar-series-inside-the-illicit-gold-trade-using-financial-tools-and-public-policy-to-fight-money-laundering/>.

facilidad de transporte, reputación y potencial de inversión. Sin embargo, los delincuentes también buscan otras cualidades: activos que puedan comprarse sin hacer indagaciones, que no dejen rastro de propiedad y que permanezcan fuera del alcance de la aplicación de la ley. La solución, por tanto, no consiste en vilipendiar determinadas clases de activos, sino en formular las preguntas adecuadas, aplicar medidas de integridad y garantizar que las fuerzas de seguridad tengan la capacidad de actuar cuando sea necesario.

Como punto de partida, el informe utiliza las orientaciones del GAFI, organismo internacional establecedor de estandarización normativa, sobre los AV. El GAFI afirma que los países deben:

- a. Comprender los riesgos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en el sector de los AV,
- b. Licenciar o registrar a los PSAV, y
- c. Supervisar el sector del mismo modo que se supervisa a otras instituciones financieras.

El GAFI añade que los proveedores de servicios de activos virtuales deben aplicar las mismas medidas preventivas que las instituciones financieras, incluida la realización de la DDC, el mantenimiento de registros y la notificación de transacciones sospechosas, así como la obtención, conservación y transmisión segura de la información sobre el ordenante y el beneficiario al realizar transferencias.<sup>105</sup> Como sugieren las orientaciones del GAFI, los riesgos de delitos financieros asociados a los AV no son insuperables ni totalmente únicos. En el cuadro siguiente se indican algunos de los riesgos o vulnerabilidades asociados a los AV, así como los factores que contribuyen a mitigarlos.

**Cuadro 5.** Comprensión de los riesgos asociados al ecosistema de los AV

RIESGOS O VULNERABILIDADES	FACTORES ATENUANTES
La naturaleza seudónima (lo que significa que la identidad del usuario es una serie de números y letras, no un nombre normal) puede ser utilizada por quienes deseen ocultar su identidad.	Posibilidad de rastrear las transacciones en la Blockchain.
Las transacciones pueden realizarse rápidamente a través de las fronteras internacionales.	
En muchas jurisdicciones, la normativa aún no se ha puesto al día con el uso.	Se trata de una prioridad reglamentaria para muchos países.
Las fuerzas del orden se enfrentan a dificultades para comprender los AV e investigar los casos relacionados.	La nueva formación y las nuevas tecnologías proporcionan más herramientas a las fuerzas de orden público o judiciales.
Los esfuerzos realizados en el ámbito del control de la identidad han sido desiguales y, en ocasiones, insuficientes.	Se ha avanzado mucho en identificación y verificación digital.
Las empresas sin escrúpulos que participan en el ecosistema de los AV no han gestionado los fondos de forma responsable, lo que ha generado importantes riesgos para los consumidores.	A raíz de estos escándalos, es posible que los clientes concedan más importancia a la fiabilidad y honradez de las empresas que siguen activas en el sector.

Fuente: Global Financial Integrity, mayo de 2023.

105 “Virtual Assets”, Grupo de Acción Financiera Internacional, 28 de octubre de 2021. <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/virtual-assets.html>.

El GAFI también ha desarrollado indicadores de alerta para ayudar a identificar transacciones sospechosas. Entre ellos figuran:

- **Riesgos geográficos:** *los delincuentes pueden aprovecharse de países con medidas nacionales débiles o inexistentes en materia de ALD/FT en relación con los AV. A escala mundial, muchos países han aplicado medidas sólidas para cumplir los requisitos del GAFI. Sin embargo, cuando se trata de abordar los riesgos de LD y FT que generan los AV, algunos países no han aplicado plenamente las últimas salvaguardias del GAFI, o no lo han hecho del todo. Los delincuentes aprovechan estas lagunas en la aplicación y trasladan sus fondos ilícitos a países donde la normativa es menos estricta. Los indicadores de este tipo de actividad incluyen:*
  - *Los fondos del cliente proceden o se envían a una empresa de intercambio que no está registrada en la jurisdicción en la que se encuentra el cliente o la empresa de intercambio.*
  - *El cliente utiliza un servicio de cambio de AV o de transferencias de valor monetario al extranjero en una jurisdicción de alto riesgo conocida por tener una regulación inadecuada para las entidades de AV, incluidas medidas inadecuadas de DDC o KYC.*
- **Características tecnológicas que aumentan el anonimato y que hacen que los AV sean más atractivos para los delincuentes.** *Los AV han introducido toda una nueva terminología que identifica procesos y características que sólo existen en un contexto virtual, como los intercambios entre pares, los servicios de mezcla o “tumbling” o las criptomonedas que aumentan el anonimato. Estas características complican las investigaciones de las autoridades y podrían sugerir actividades ilícitas:*
  - *Transacciones en las que interviene más de un tipo de AV, en particular las que proporcionan un mayor anonimato, como las criptomonedas o monedas de privacidad mejoradas para el anonimato, a pesar de las comisiones adicionales por transacción.*
  - *Los AV pasaron de una Blockchain pública y transparente a un proveedor de intercambio centralizado y se intercambiaron inmediatamente por una criptomoneda mejorada para el anonimato o una moneda de privacidad.*
  - *Clientes que operan como PSAV no registrados o sin licencia en sitios web de intercambio entre pares.*
  - *Actividad anormal de transacciones de AV desde monederos asociados a plataformas de intercambio entre pares sin una explicación lógica de negocio.*
  - *Transacciones de AV con o desde billeteras que indicaban el uso de servicios de mezcla o “tumbling” o plataformas de intercambio entre pares.*
- **Tamaño y frecuencia de las transacciones, incluyendo:**
  - *Estructuración de operaciones de escasa cuantía y por debajo de los umbrales de registro o declaración.*
  - *Realizar múltiples transacciones de gran valor.*
  - *Transferencia inmediata de AV a múltiples PSAV, incluyendo los que están registrados o siendo operados en otros países.*
- **Los patrones de transacciones que son irregulares, inusuales o poco comunes pueden sugerir actividad delictiva, por ejemplo cuando:**

- *Usuarios nuevos realizan un gran depósito inicial para abrir una nueva relación con un PSAV que es incoherente con el perfil del cliente.*
  - *Las transacciones implican múltiples AV, o múltiples cuentas, sin una explicación comercial lógica.*
  - *Se producen transferencias frecuentes en un determinado periodo de tiempo, a la misma cuenta de AV por más de una persona, desde el mismo lugar o relativas a grandes importes.*
- **El remitente o el receptor sugieren una actividad delictiva:**
- *Irregularidades durante la creación de la cuenta, como la creación de cuentas diferentes con nombres diferentes, o transacciones iniciadas desde direcciones IP de jurisdicciones sancionadas.*
  - *Irregularidades durante el proceso de DDC, por ejemplo, información incompleta o insuficiente sobre el cliente, falsificación de documentos de identificación durante la incorporación.*
  - *Irregularidades en el perfil del cliente, como credenciales compartidas o presencia en foros asociados a actividades ilegales.*
  - *Posibles víctimas de mulas o estafas, que a menudo desconocen la tecnología de los AV.*
- **El origen de los fondos o la riqueza está relacionado con actividades delictivas, como el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el mercado de la web oscura (“deep web”), las apuestas en línea o las ofertas iniciales de monedas fraudulentas.**<sup>106</sup>

## La magnitud de los delitos financieros relacionados con AV

¿Cuán preocupadas deberían estar las autoridades por los delitos financieros relacionados con las criptomonedas en El Salvador y qué tipologías deberían buscar? Esta sección del informe analiza las tendencias regionales con el fin de proporcionar ideas.

Puede resultar difícil evaluar la magnitud de los delitos financieros, ya que muchos casos no son conocidos por las autoridades; esto es especialmente cierto en el caso de los delitos financieros que utilizan nuevas tecnologías, ya que puede que no todas las autoridades tengan la capacidad técnica para investigarlos. El análisis de los casos documentados de delitos financieros no es una metodología perfecta porque implica observar lo que sin duda puede ser la punta del iceberg. No obstante, el análisis de estos casos conocidos puede aportar ciertas ideas sobre la magnitud del problema y las tipologías utilizadas.

Con el uso de información pública, este informe identificó 31 casos conocidos relacionados con los AV y la delincuencia financiera en el hemisferio occidental desde 2017 hasta principios de 2023, por un valor de más de 39.000 millones de dólares en presuntas actividades delictivas. Esto incluye 27 casos relacionados con países de América Latina y el Caribe por un total de 29.000 millones de dólares. De los 31 casos, al menos 17 implicaban el uso de Bitcoin. Esto es consistente con otras investigaciones, que han encontrado que, “debido a su liquidez relativamente alta, el Bitcoin sigue siendo, con

106 Grupo de Acción Financiera Internacional, Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing - Public Sector (París: FATF, septiembre de 2020), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/brochures/Handout-Red-Flags-VA-Public-Sector.pdf>.

mucho, la opción favorita para los actores criminales que utilizan criptoactivos.”<sup>107</sup>

Los delitos más comunes de la lista de casos incluían el lavado de dinero, la usurpación de identidad y el fraude. Sin embargo, algunos casos se referían a delitos relacionados y complejos, como la trata de personas y el tráfico de drogas, así como a delitos ciberdependientes, tales como la suplantación de identidad, la piratería de criptomonedas y el secuestro de datos. En total, más de 16 países de América Latina y el Caribe se vieron afectados, y algunos delitos afectaron a varias jurisdicciones. La mayoría de estos casos se encuentran en procesos judiciales en curso; solo unos pocos han sido sentenciados.

Los resultados de este análisis de casos confirman lo que el GAFI y otras partes interesadas a nivel internacional han señalado: los delitos financieros relacionados con las criptomonedas se están convirtiendo en una nueva realidad, y es importante que los gobiernos tomen medidas para comprender, abordar y mitigar tales delitos.

## Los AV y los riesgos de delitos financieros en El Salvador

Como cualquier país, El Salvador enfrenta desafíos únicos de seguridad y amenazas de delitos financieros. Por lo tanto, esta sección comienza analizando los riesgos de delitos financieros de acuerdo con los delitos subyacentes más frecuentes en el país. A continuación, se consideran las características operativas y los aspectos técnicos específicos de la implementación del Bitcoin que pueden traer consigo vulnerabilidades relacionadas con los delitos financieros.

### *Riesgos identificados por delito subyacente*

Para comprender los riesgos de delitos financieros que plantean los AV en El Salvador, este informe ha identificado los delitos subyacentes (“predicados”) más comunes que afectan al país. Según la investigación realizada por GFI para este informe, los delitos subyacentes más comunes en El Salvador incluyen el tráfico de migrantes, la extorsión, el contrabando de mercancías, el narcotráfico y la malversación de fondos públicos (*peculado*).<sup>108</sup> Estos delitos determinantes no son exclusivos de los AV, sino los más comunes en general. En las siguientes secciones se analizan las vulnerabilidades y los riesgos específicos que plantean los AV en el contexto de estos delitos subyacentes.

### **Tráfico ilícito de inmigrantes**

Un delito subyacente común en El Salvador es el tráfico de migrantes. Por lo tanto, es importante identificar y mitigar los riesgos de este delito subyacente dentro de una variedad de sectores, incluyendo la banca, los MSB y, más recientemente, los AV.

El tamaño de esta economía ilícita es importante. Un informe previamente presentado por GFI estimaba que la escala financiera del tráfico ilícito de migrantes de El Salvador a Estados Unidos ascendía

107 Elliptic, 2023 Typologies report, (Londres: Elliptic, 2022), 57, [https://www.elliptic.co/resources/elliptic-typologies-report-2023?utm\\_campaign=Typologies%202023&utm\\_medium=email&\\_hsmi=262465460&\\_hsenc=p2ANqtz-QRaYGEi4ZB5eXyNEsX-q1wydFBGtt4XbbuIWpkRtrEK31DHO4F8H2MWn7x19xIWbd8GCXeuD4Rr5YHykAs40bxGhr4\\_A&utm\\_content=262448813&utm\\_source=hs\\_email](https://www.elliptic.co/resources/elliptic-typologies-report-2023?utm_campaign=Typologies%202023&utm_medium=email&_hsmi=262465460&_hsenc=p2ANqtz-QRaYGEi4ZB5eXyNEsX-q1wydFBGtt4XbbuIWpkRtrEK31DHO4F8H2MWn7x19xIWbd8GCXeuD4Rr5YHykAs40bxGhr4_A&utm_content=262448813&utm_source=hs_email).

108 Entrevistas con expertos en delitos financieros del sector público y privado en El Salvador, realizadas durante abril de 2023 por el personal de Global Financial Integrity.

a 250 millones de dólares al año en 2021.<sup>109</sup> Los pagos tienden a estar segmentados geográficamente y a menudo participan una gran variedad de partes interesadas. Un migrante, en un caso documentado por *The New York Times*, pagó 800 dólares al salir de San Salvador, 1900 dólares al cruzar Chiapas, 450 dólares en Puebla, 2800 dólares al cruzar el norte de México, 180 dólares en Matamoros y 6500 dólares al llegar a Texas; el viaje completo costó 12,630 dólares.<sup>110</sup> Los pagos se realizan tanto en efectivo como electrónicamente. Los pagos electrónicos se utilizan por varias razones: los migrantes no pueden viajar con grandes cantidades de dinero en efectivo debido a problemas de seguridad, los migrantes pueden depender de la ayuda financiera de la familia que ya está en el país al que están tratando de llegar, y los pagos finales a la llegada a menudo tienen que ser enviados de vuelta al país de origen, lo que equivale a un pago transfronterizo que es más fácil de hacer electrónicamente.

Hasta la fecha, las autoridades salvadoreñas no han anunciado ningún caso relacionado con los AV y el tráfico de migrantes. Sin embargo, las autoridades de la UIF de México lanzaron recientemente una alerta sobre el uso de criptomonedas en casos de tráfico de migrantes y trata de personas.<sup>111</sup> Por otra parte, el informe 2022 del GAFI, *Money Laundering and Terrorism Financing Risks Arising from Migrant Smuggling (Riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo derivados del tráfico ilícito de migrantes)*, señala que “los AV están empezando a utilizarse en actividades delictivas como método de pago”, aunque indica que “se trata de una tipología incidental y no generalizada”.<sup>112</sup> El informe concluye que “existe el riesgo de que su uso haya pasado desapercibido o de que los AV se utilizarán ilícitamente con mayor frecuencia en el futuro a medida que un número cada vez mayor de personas se familiarice con su uso”.<sup>113</sup>

En el caso de El Salvador, los riesgos específicos de delitos financieros incluyen el uso potencial de Chivo Wallet u otra billetera para realizar o recibir pagos destinados al tráfico de migrantes. También existe el riesgo de que los ingresos de tráfico de migrantes a gran escala puedan ser lavados en el ecosistema de AV debido a los requisitos mínimos que rodean el uso por parte de personas morales (véase la pág. 54).

Más allá de Chivo Wallet, puede haber riesgos asociados con el uso de los cajeros automáticos Chivo para depositar o recibir pagos de contrabando. Como se señala en el informe *Tipologías de Elíptica 2023*, “los delincuentes buscan aprovecharse de lo fácil que es utilizar cajeros automáticos de criptoactivos”.<sup>114</sup> Además, señalan que, “particularmente exploran cómo convertir fiat sucio en criptoactivos -o viceversa- y transferir sus ganancias ilícitas a otros miembros de una red criminal”.<sup>115</sup> Las señales de alerta pueden incluir el uso que hacen los delincuentes de cajeros automáticos de cripto-

109 Julia Yansura, Channing Mavrellis, Lakshmi Kumar y Claudia Helms, *Financial Crime in Latin America and the Caribbean: Understanding Country Challenges and Designing Effective Technical Responses* (Washington, D.C.: Global Financial Integrity, octubre de 2021), 147. <https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2021/10/GFI-LAC-Financial-Crime-Report.pdf>.

110 Nicholas Kulish. “El Costo de Cruzar La Frontera de Contrabando”, *The New York Times*, 6 de julio de 2018. <https://www.nytimes.com/interactive/2018/07/06/universal/es/migracion-coyotes-contrabando.html>.

111 María Ramos Pacheco. “México Alerta Del Uso de Criptomonedas Como Pago a Coyotes o Traficantes de Personas”, *Dallas Morning News*, 1 de septiembre de 2021. <https://www.dallasnews.com/espanol/al-dia/dallas-fort-worth/2021/09/01/criptomonedas-coyotes-mexico-alerta-inmigrante-trafico-personas/>.

112 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling* (París: GAFI, marzo de 2022), 26, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/MethodsandTrends/Migrant-smuggling.html>.

113 Íbid.

114 Elliptic, 2023 Typologies report (Londres: Elliptic, 2022), 68, <https://www.elliptic.co/resources/elliptic-typologies-report-2023>

115 Íbid, pg. 68.

monedas “situados en regiones o barrios asociados con altas concentraciones de actividad delictiva y de pandillas.”<sup>116</sup>

Teniendo esto en cuenta, pueden presentarse mayores riesgos en los cajeros automáticos Chivo situados a lo largo de la frontera entre EE. UU. y México, como los de San Diego (California), El Paso (Texas), Nuevo Laredo (Texas) y McAllen (Texas).<sup>117</sup> Algunas de estas ubicaciones fronterizas se encuentran dentro de consulados, lo que puede mitigar los riesgos debido a la mayor supervisión que supone tenerse dentro de un edificio gubernamental. Sin embargo, otros se encuentran en restaurantes locales o tiendas de barrio, donde la supervisión es menor. La zona fronteriza presenta mayores riesgos, ya que el pago por el tráfico ilícito de migrantes suele producirse en varios puntos de la ruta, incluyendo un pago cuantioso a la llegada a Estados Unidos o inmediatamente después.

## Extorsión

Uno de los delitos subyacentes más importantes a los que se ha enfrentado El Salvador en los últimos años ha sido la extorsión. Sigue estando estrechamente vinculada a los delitos financieros, incluidos el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.<sup>118</sup>

Tal vez más que ningún otro país del mundo, El Salvador ha sufrido la terrible violencia de las pandillas. Dos de ellas, la MS 13 y Barrio 18, se apoderaron de vastas extensiones de terreno, ejerciendo el control territorial con altos niveles de violencia. Los resultados fueron absolutamente devastadores para los residentes locales. En 2016, *The New York Times* informó de que las dos pandillas sumaban 60.000 miembros en un país de apenas 6,5 millones, mantenían el control de 247 de los 262 municipios y extorsionaban al 70 por ciento de los comercios.<sup>119</sup> Un informe de GFI presentado en 2022 estimaba que las pandillas estaban presentes en el 90 por ciento del país y que su principal fuente de ingresos era la extorsión, que ascendía a más de mil millones de dólares al año.<sup>120</sup>

El estado de excepción ha cambiado mucho esta dinámica.<sup>121</sup> Desde marzo de 2022, el gobierno ha detenido a casi 70.000 presuntos miembros de pandillas y ha construido una nueva mega cárcel en lo que muchos consideran una guerra contra las pandillas.<sup>122</sup> Sin embargo, el gobierno ha anunciado

116 Íbid, pg. 72.

117 De los 54 cajeros automáticos de Chivo en Estados Unidos, cinco se encuentran a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Ver “Inicio | Chivo Wallet”. Gobierno de El Salvador, 21 de junio de 2023, <https://www.chivowallet.com/index.html#ubicacion>.

118 Julia Yansura, *Extorsión en el Triángulo Norte de Centroamérica: Siguiendo el dinero* (Washington, D.C.: Global Financial Integrity, 7 de septiembre de 2022), <https://gfinetegrity.org/wp-content/uploads/2022/09/GFI-Extortion-Report-FINAL.pdf>.

119 Carlos Martínez, Deborah Sontag, Óscar Martínez y Efrén Lemus. “Killers on a Shoestring: Inside the Gangs of El Salvador”, *The New York Times*, 20 de noviembre de 2016. <https://www.nytimes.com/2016/11/21/world/americas/el-salvador-drugs-gang-ms-13.html>.

120 Yansura. *La extorsión en el Triángulo Norte de Centroamérica*, 9.

121 El artículo 39 de la Constitución de El Salvador (1983) establece el término, “Estado de excepción”, que dicta que algunos derechos fundamentales (Por ejemplo, el derecho de asociación, algunos derechos relacionados con el juicio justo y la intervención de las comunicaciones) pueden ser suspendidos de manera exenta durante una situación en la que el orden público pueda estar en peligro. En este sentido, el Parlamento aprobó el primer estado de excepción el 27 de marzo de 2022, que ha sido prorrogado 14 veces desde entonces, con la justificación de actos violentos de las pandillas contra los salvadoreños. Más información en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/A8F46609-5BAD-4EFD-A1C7-1F20ECFDA019.pdf> y [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_de\\_la\\_republica\\_del\\_salvador\\_1983.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf).

122 Las medidas de emergencia han dado libertad de acción a las fuerzas de seguridad, al tiempo que han restringido ciertos derechos legales; por ejemplo, en virtud del estado de excepción, los presuntos miembros de pandillas pueden ser detenidos sin orden judicial. Will Grant, “Guerra Contra Las Pandillas En El Salvador | ‘Hemos Encarcelado a Más de 65.000 Personas, y Cuando Manejas Una Operación de Estas Dimensiones Podría Haber Un Error’”, BBC News March 30, 2023, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65118697>. Para más información, véase “El Salvador Extends Emergency Powers in Year-Long Gang Crackdown”, Al Jazeera, 16 de marzo de 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/16/el-salvador-extends-emergency-powers-in-year-long-gang-crackdown>.

que unos 30.000 pandilleros más siguen en libertad.<sup>123</sup> En otras palabras, aunque el estado de excepción ha asestado un golpe significativo a las pandillas y a las redes de extorsión, la extorsión como delito subyacente sigue siendo hasta cierto punto una preocupación para El Salvador.

Entrevistas con expertos en la materia que se llevaron a cabo en mayo de 2023 sugieren que las pandillas en El Salvador no están utilizando AV de forma regular o habitual para el pago de extorsiones o LD relacionado con extorsiones. Sin embargo, existe el riesgo de que esto se desarrolle en el futuro y que los pagos de extorsión se procesen o laven utilizando AV. Como señala un informe, “cada vez más, los esquemas criminales de extorsión se llevan a cabo en el espacio digital”.<sup>124</sup> Además, señala que “los malos actores pueden utilizar la criptomoneda como método de pago para facilitar el rescate y el chantaje sin tener que exigir maletas llenas de dinero en efectivo o arriesgarse a que se rastreen las cuentas bancarias.”<sup>125</sup> En este sentido, es importante identificar y mitigar los riesgos de delitos financieros relacionados con el producto de la extorsión en el ecosistema de AV.

Las señales de alerta pueden incluir muchos pagos recurrentes de partes no relacionadas a un solo individuo sin una explicación o justificación clara, el uso inusual o inesperadamente frecuente de cajeros automáticos de criptomonedas en barrios que históricamente han tenido altas tasas de extorsión, o transacciones inusuales por parte de familiares de miembros de pandillas conocidas. En los países vecinos, la extorsión llevada a cabo desde dentro de las prisiones se ha convertido en un problema importante, y será igualmente importante que las autoridades salvadoreñas vigilen esto en el futuro, especialmente a la luz de la gran población carcelaria del país.<sup>126</sup>

### **Mercancía de contrabando**

Otro delito subyacente común en El Salvador es la mercancía de contrabando, que se introduce ilícitamente a través de las fronteras sin la debida declaración de aduanas, normalmente para evitar el pago de impuestos. Uno de los objetivos de la actual administración presidencial salvadoreña ha sido aumentar los ingresos fiscales mediante la aplicación de las leyes existentes, en concreto combatiendo la evasión fiscal y el contrabando.<sup>127</sup> En un caso reciente, las autoridades dismantelaron una red de 68 personas implicadas en contrabando por un valor de más de 2 millones de dólares, incluidos cigarrillos procedentes de China que habían entrado ilegalmente en el país a través de Panamá y Belice.<sup>128</sup> Aunque cualquier mercancía puede ser objeto de contrabando, las más comunes incluyen cigarrillos, licores y aceites.<sup>129</sup> Estas mercancías suelen estar sujetas a impuestos, que es una de las razones por las que los grupos delictivos tratan de introducirlas ilegalmente en el país. Un estudio

123 Karen Molina. “Todavía Faltan 30.000 Pandilleros Por Capturar, Asegura Ministro de Defensa”, Noticias de El Salvador, 27 de febrero de 2023, <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/regimen-de-excepcion-pandillas-lucha-contra-las-negociaciones-con-megapenal-san-vicente-nayib-bukele-gabinete-/1042965/2023/>.

124 Office of the Deputy Attorney General’s Cyber-Digital Task Force, Cryptocurrency Enforcement Framework, (Washington, D.C.: Departamento de Justicia de los Estados Unidos, octubre de 2020), 7, <https://www.justice.gov/archives/ag/page/file/1326061/download>.

125 Íbid.

126 Phoebe Studdert-Kennedy, “La mitad de las llamadas de extorsión en Guatemala se hacen desde una prisión”, InSight Crime, 30 de diciembre de 2019, <https://insightcrime.org/news/brief/extortion-calls-guatemala-prison/>.

127 “El Salvador Une Esfuerzos En Contra de La Evasión y El Contrabando”, Ministerio de Hacienda de La República de El Salvador”, 14 de febrero de 2023, <https://www.mh.gob.sv/el-salvador-une-esfuerzos-en-contra-de-la-evasion-y-el-contrabando/>.

128 Alexander Pineda. “Fiscalía Ordena Captura de Traficantes de Cigarros a Nivel Nacional”, Noticias de El Salvador, 27 de abril de 2023, <https://www.elsalvador.com/noticias/trafico-fiscalia-general-policia-nacional-investigacion-policia-pnc-contrabando-de-mercancias/1056992/2023/>.

129 Rosa María Pastrán, “Contrabando golpea a las empresas salvadoreñas”, El Economista, 22 de julio de 2022, <https://www.economista.net/actualidad/Contrabando-golpea-a-las--empresas-salvadorenas-20220722-0003.html>.

reveló que cuatro de cada 10 cigarrillos en El Salvador entraban ilegalmente en el país como contrabando.<sup>130</sup>

Con la información disponible públicamente, no parece haber casos conocidos de contrabando relacionados con AV en El Salvador, aunque esta será un área importante que se monitoreará en el futuro. Las autoridades deben estar alertas a comportamientos inusuales por parte de personas morales que utilicen Chivo Wallet, particularmente porque la empresa requiere poca información para registrarse (ver página 54).

## Tráfico de drogas

Como señala la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), las pandillas de El Salvador “no parecen estar profundamente implicadas en el comercio internacional de drogas”, aunque sí venden drogas a nivel local, además de la principal fuente de ingresos que es la extorsión.<sup>131</sup> Según declaraciones del Gobierno de El Salvador, 2022 fue uno de los años con mayores incautaciones de cocaína de la historia; aunque las 12 toneladas incautadas son relativamente modestas en comparación con muchos otros países de la región, representan una cifra considerable para El Salvador.<sup>132</sup> Aun cuando El Salvador no está clasificado como uno de los principales países productores o de tránsito de drogas,<sup>133</sup> algunos analistas han señalado que, no obstante, el país puede resultar atractivo para las redes de narcotráfico debido a su economía dolarizada. “Resulta atractivo para los blanqueadores de dinero porque pueden saldar cuentas fácilmente sin tener que ocuparse del cambio de divisas”, señaló un experto.<sup>134</sup>

Hasta el momento, no hay casos públicamente disponibles de LD relacionado con narcóticos utilizando AV en El Salvador. Sin embargo, numerosos casos de otros países sugieren que esto puede ser o convertirse en un problema. Europol ha señalado que “los grupos del crimen organizado en Europa están utilizando cada vez más cajeros automáticos Bitcoin para disfrazar pagos de envíos de cocaína desde Colombia”.<sup>135</sup> En España, las autoridades informaron del “uso frecuente de cajeros automáticos Bitcoin operados por una empresa investigada por una organización criminal con antecedentes en narcotráfico para convertir ingresos ilícitos en AV.”<sup>136</sup> En un intento de evitar ser detectados, “las personas encargadas de realizar los depósitos aplicaban técnicas de “pitufeo” (estructuración),

130 David Cañenguez, “Cuatro de Cada 10 Cigarrillos Son de Contrabando En El Salvador, Según Estudio,” Noticias de El Salvador, 11 de septiembre de 2022, <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/contrabando-de-cigarros-el-salvador/996789/2022/>.

131 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre las Drogas 2022 (Viena: ONUDD, 2022), 68, [https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22\\_Booklet\\_2.pdf](https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf).

132 Espinoza y LPG Datos, “Gobierno reportó en 2022 el mayor decomiso de droga de los últimos 34 años”, La Prensa Gráfica, 10 de febrero de 2023. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-reporto-en-2022-el-mayor-decomiso-de-droga-de-ultimos-34anos-20230217-0085.html>.

133 Sean Doherty y Douwe Den Held, “InSight Crime’s Cocaine Seizure Round-Up 2022”, InSight Crime, 8 de marzo de 2023, <https://insightcrime.org/news/insight-crimes-cocaine-seizure-round-up-2022/>.

134 Espinoza y LPG Datos, “Gobierno reportó en 2022 el mayor decomiso de droga de los últimos 34 años”, La Prensa Gráfica, 10 de febrero de 2023. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-reporto-en-2022-el-mayor-decomiso-de-droga-de-ultimos-34anos-20230217-0085.html>

135 Koos Couvée, “Traficantes europeos pagan a cárteles colombianos a través de cajeros automáticos Bitcoin: Europol Official”, ACAMS [MoneyLaundering.com](https://www.moneylaundering.com/news/european-trafficers-pay-colombian-cartels-through-bitcoin-atms-europol-official/), 28 de febrero de 2018, <https://www.moneylaundering.com/news/european-trafficers-pay-colombian-cartels-through-bitcoin-atms-europol-official/>.

136 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, *Guía sobre Aspectos Relevantes y Pasos Apropriados para la Investigación, Identificación, Incautación y Decomiso de Activos Virtuales* (Buenos Aires: GAFILAT, diciembre 2021), 39, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/traduccion/4338-guide-on-relevant-aspects-and-appropriate-steps-for-the-investigation-identification-seizure-and-confiscation-of-virtual-assets/file>.

dividiendo los fondos en lotes de menos de 1.000 euros” y realizando múltiples depósitos al día en diferentes cajeros automáticos de distintas localidades.<sup>137</sup> Además, “la sospecha de las autoridades españolas era que existía complicidad con la operación ilegal por parte de la empresa (...) ya que no se llevaron a cabo tareas [de debida diligencia con respecto al cliente] ni se presentaron [informes de operaciones sospechosas].”<sup>138</sup>

Un experto señaló en una entrevista a los medios de comunicación que los cárteles mexicanos y colombianos “están aumentando su uso de moneda virtual debido al anonimato y la velocidad de las transacciones” y predijo que su uso “sólo aumentará en el futuro.”<sup>139</sup> Otros han señalado que “la aplicación de la ley ha visto un aumento significativo en el uso de criptomonedas por las organizaciones criminales transnacionales implicadas en el comercio ilícito de la droga.”<sup>140</sup> En 2022, las autoridades estadounidenses incautaron una suma de criptodivisas como parte de “una operación para interrumpir un flujo de efectivo que canalizaba el producto de la venta de narcóticos a México a través de monedas estables.”<sup>141</sup> Supuestamente, “los mensajeros de efectivo depositaban el dinero generado por el tráfico de drogas, usaban Binance para comprar USDT,<sup>142</sup> así como Bitcoin (BTC), y luego enviaban el cripto a una dirección designada que era controlada por una organización criminal en México.”<sup>143</sup>

Desgraciadamente, es probable que El Salvador siga siendo un objetivo atractivo para los narcotraficantes porque tiene una economía dolarizada y porque está situado geográficamente entre los países de producción y los de consumo. La rapidez y el relativo anonimato de los AV pueden exacerbar las vulnerabilidades existentes.

La investigación de Elliptic, presentada en el gráfico siguiente, diferencia los métodos utilizados por los distintos grupos delictivos. El análisis arroja luz sobre algunos de los métodos que potencialmente pueden utilizar los narcotraficantes en el ecosistema de AV en El Salvador.<sup>144</sup> El informe señala el intercambio de cripto, transacciones entre pares, cajeros automáticos de bitcoin y tarjetas como los métodos con mayor riesgo de ser utilizados por los narcotraficantes callejeros.

137 Íbid.

138 Íbid.

139 Diego Oré, “Latin American Crime Cartels Turn to Crypto to Clean up Their Cash”, Reuters, 8 de diciembre de 2020, <https://www.reuters.com/article/mexico-bitcoin-idUSL1N2I101D>.

140 Departamento de Justicia de EE.UU., “The Report of the Attorney General Pursuant to Section 8(b)(iv) of Executive Order 14067: How To Strengthen International Law Enforcement Cooperation For Detecting, Investigating, And Prosecuting Criminal Activity Related To Digital Assets” (Washington, D.C.: Departamento de Justicia de EE.UU., 2022) 23, <https://www.justice.gov/media/1225896/dl?inline=>.

141 Sam Reynolds, “US Drug Enforcement Agency Seized \$1.8M From Binance in 2022,” CoinDesk, 24 de febrero de 2023. <https://www.coindesk.com/business/2023/02/24/us-drug-enforcement-agency-seized-18m-from-binance-in-2022/>.

142 USDT, también conocida como Tether, es una stablecoin vinculada al dólar estadounidense. Esto significa que cada USDT equivale a un dólar estadounidense.

143 Reynolds, “US Drug Enforcement Agency Seized \$1.8M.

144 Elliptic, 2023 Typologies report (Londres: Elliptic, 2022), 122, <https://www.elliptic.co/resources/elliptic-typologies-report-2023>.

**Gráfica 3.** Métodos de delincuencia financiera utilizados en el ecosistema de AV por tipo de actor delictivo

Methods	Crypto Exchanges	DEXs	ATMs	Cards	Mixers/Privacy Wallets	Tokens			Metaverse
						& Stable coins	Wallet-Specific	Privacy Coins	
<b>Criminal/Threat Actor</b>									
Hacker/Cybercriminal	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Dark Web Vendors (including online drug dealers, carders, etc.)	X	X	X	X	X		X	X	
Fraudsters (including Ponzi scheme perpetrators)	X		X	X	X	X			X
Professional Money Launderers	X	X	X	X	X	X	X	X	
Street Drug Dealer	X		X	X					
Human Traffickers/Sex Trade	X		X	X					
Tax Evaders	X			X	X	X		X	X
State Actors/Sanctions Evaders	X	X		X	X	X	X	X	X
Terrorist/Political Extremist	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elliptic, 2023.

Los cajeros automáticos de criptomonedas representan ciertos riesgos en El Salvador, especialmente debido al umbral de transacciones inusualmente alto establecido por algunos proveedores de cajeros automáticos. Por ejemplo, en un anuncio en redes sociales el 29 de julio de 2023, Athena declaró que los usuarios pueden retirar hasta \$10,000 en efectivo en sus cajeros automáticos en El Salvador.<sup>145</sup> Comparado con otros tipos de cajeros automáticos, que establecen límites diarios y transaccionales, este es un umbral inusualmente alto.<sup>146</sup> En este sentido, será importante que las autoridades de El Salvador estén alertas ante estos riesgos.

**Malversación de fondos públicos (*Peculado*)**

Otro delito subyacente común para el LD en El Salvador es la malversación de fondos públicos, conocido como *peculado*. Los riesgos de malversación de fondos públicos - corrupción - no son exclusivos de los AV. Las ganancias de la corrupción pueden fluir a través de pagos en efectivo, cuentas bancarias, donaciones caritativas, comercio internacional y mucho más. Los AV también son vulnerables. Como señala un informe, “dados los obstáculos para conectar monederos de criptomoneda seudónimos con personas reales -especialmente en países donde las fuerzas de seguridad carecen de experiencia y recursos- la percepción de que el uso de la criptomoneda reduce el riesgo de ser descubierto

145 Cuenta de twitter de Athena Bitcoin, 29 de julio de 2023. [https://twitter.com/AthenaBTC\\_SV/status/1685470623311536128](https://twitter.com/AthenaBTC_SV/status/1685470623311536128) Consultado el 2 de agosto de 2023.

146 Como punto de comparación, para el retiro de efectivo de un cajero automático utilizando una tarjeta, el Banco Agrícola establece el límite de transacción en \$275 y el límite total diario en \$2,000. Ver Banco Agrícola, Cajero Total Preguntas Frecuentes, <https://www.bancoagricola.com/cajero-total> Consultado el 2 de agosto de 2023.

por malversación podría reducir potencialmente las restricciones a la corrupción.”<sup>147</sup>

En el caso de El Salvador, uno de los principales riesgos surge con las compras de Bitcoins hechas por el gobierno. Como se señala en la página 18, el país ha invertido más de 100 millones de dólares de fondos públicos en la compra de Bitcoins. Sin embargo, no está claro quién tiene acceso a estos fondos, qué medidas de seguridad existen o qué protocolos se han establecido para el uso de estos. La información sobre el valor de compra o el valor actual de estos fondos no parece estar disponible públicamente en el sitio web del Banco Central ni en ningún otro lugar oficial, lo que aumenta el riesgo de que una persona sin escrúpulos del sector público o privado con acceso a la cuenta pueda sustraer fondos.<sup>148</sup> Además de reforzar las medidas de integridad y luchar contra la corrupción, como ya se ha dicho, para salvaguardar los fondos se necesitan soluciones sistémicas, como protocolos de seguridad y un uso y registro transparentes.

Los riesgos de apropiación indebida también surgen con los cajeros Bitcoin. El actual proveedor de cajeros automáticos Bitcoin señala que “de vez en cuando, la Compañía recibe dinero de [el Gobierno de El Salvador (GOES)] para facilitar la reposición de efectivo en los cajeros automáticos que proporcionamos y operamos para ellos. Al 31 de marzo de 2023 y al 31 de diciembre de 2022, el efectivo

**Cuadro 6.** Reposiciones de efectivo -como anticipos- efectuadas por el Gobierno de El Salvador a los cajeros Athena

PERÍODO DE REFERENCIA	ANTICIPOS DE TESORERÍA (USD)
31 de marzo de 2023	\$273,000
31 de diciembre de 2022	\$1,107,000
31 de diciembre de 2021	\$3,647,000

Fuente: <https://athenabitcoin.com/filings>, consultado el 17 de mayo de 2023.

recibido como anticipos del GOES era de \$273,000 y \$1,107,000 respectivamente.”<sup>149</sup> Otro informe señala que “al 31 de diciembre de 2022 y 2021, el efectivo recibido como anticipos del GOES era de \$1.107.000 dólares y \$3.647.000 dólares respectivamente.”<sup>150</sup> Los movimientos de grandes sumas de efectivo, incluso cuando son necesarios para las operaciones, presentan riesgos significativos. La información anterior procede de los archivos de la Comisión de

Bolsa y Valores de Estados Unidos (SEC), tal y como exige la legislación estadounidense. Sin embargo, el Gobierno de El Salvador debería considerar sus propios mecanismos para rastrear, informar y publicar dichas transferencias de dinero como medio para garantizar una mayor supervisión y transparencia.

Por último, existen riesgos de malversación de fondos en relación con los contratos entre el Gobierno y los proveedores de servicios tecnológicos. Como se detalla en la página 18, varias empresas privadas operan en el ecosistema criptográfico con fondos públicos. Esto no es intrínsecamente proble-

147 S. Elsayed, *Cryptocurrencies, Corruption and Organised Crime: Implications of the Growing Use of Cryptocurrencies in Enabling Illicit Finance and Corruption* (Berlín: Transparency International, 3 de marzo de 2023). 8, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/cryptocurrencies-corruption-and-organised-crime-implications-of-the-growing-use-of-cryptocurrencies-in-enabling-illicit-finance-and-corruption>.

148 De hecho, en respuestas a solicitudes de información pública, el Banco Central ha declarado que no tiene acceso a esta información. Véase <https://www.transparencia.gob.sv/search?utf8=%E2%9C%93&ft=bitcoin>.

149 Athena Bitcoin Global, “Disclosure Statement Pursuant to the Pink Basic Disclosure Guidelines: Quarterly Report for the period ending March 31, 2023” (Chicago: Athena Bitcoin Global, 2023) 19, <https://static.athenabitcoin.com/wp-content/uploads/2023/05/ABIT-Q1-2023-Quarterly-Report.pdf>.

150 Íbid, pg. 20.

mático; las empresas privadas pueden ser capaces de proporcionar servicios de manera más eficiente y rápida que las propias agencias gubernamentales. Sin embargo, los riesgos de corrupción surgen cuando los contratos se firman a puerta cerrada, cuando las responsabilidades de cada parte no están claramente definidas y cuando la tecnología que se desarrolla es compleja y altamente técnica. Como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “la contratación pública es una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción”.<sup>151</sup> Continúan diciendo que, “además del volumen de transacciones y los intereses financieros que se encuentran en juego, los riesgos de corrupción se ven exacerbados por la complejidad del proceso, la estrecha interacción entre funcionarios públicos y empresas, y la multitud de partes interesadas”.<sup>152</sup>

### *Riesgos adicionales identificados en relación con las características operativas*

Además de los riesgos identificados por delito subyacente, este informe analiza los riesgos de delitos financieros vinculados a características operativas específicas de la implementación del cripto en El Salvador.

### **Requisitos para que las personas jurídicas utilicen Chivo Wallet**

Uno de los riesgos más preocupantes identificados en este informe son los inusualmente mínimos requisitos que se exigen a las empresas para abrir cuentas comerciales con Chivo Wallet, especialmente en comparación con los requisitos para abrir cuentas comerciales en otras instituciones financieras. Esto crea un riesgo significativo de que las empresas pantalla o ficticias puedan abusar del Chivo Wallet.

El GAFI explica que, a pesar del importante papel que desempeñan los vehículos corporativos en la economía,<sup>153</sup> “su estatus legal único también permite que puedan ser utilizados en esquemas complejos diseñados para ocultar a los verdaderos beneficiarios finales y, en muchos aspectos, la verdadera razón para mantener activos y realizar transacciones”.<sup>154</sup> Además, señalan que “las sociedades instrumentales pueden utilizarse indebidamente para diversos fines ilícitos, como el lavado de dinero, el soborno y la corrupción, las operaciones con información privilegiada, el fraude fiscal, el financiamiento del terrorismo, la evasión de sanciones y otras actividades ilegales”, y que “para los delincuentes que tratan de eludir las medidas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, las sociedades instrumentales son una forma atractiva de disfrazar su identidad y ocultar el origen y/o el destino o la finalidad última de los fondos mediante la manipulación del sistema financiero”.<sup>155</sup>

Como muchos países, El Salvador se enfrenta a la amenaza de la delincuencia financiera por el uso indebido de vehículos corporativos. Esto ha estado tradicionalmente, aunque no exclusivamente, vinculado a las pandillas del país. En un caso judicial de 2018, un testigo declaró cómo la MS-13 blanqueaba dinero utilizando “comerciantes asociados que reciben dinero para invertir en restaurantes,

151 OECD, *Preventing Corruption in Public Procurement* (París: OECD, 2016) 6, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

152 Íbid.

153 Los vehículos corporativos incluyen empresas, fideicomisos, fundaciones, asociaciones y otros tipos de personas y acuerdos jurídicos.

154 FATF, *Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons* (París; GAFI, 10 de marzo de 2023), 4, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>.

155 Íbid.

venta de verduras, cervecerías, taquerías, panaderías, pupuserías o rutas de transporte público (...).”<sup>156</sup> Además, una tipología de delitos financieros de 2022 emitida por la UIF de El Salvador destaca un fenómeno similar. El documento describe cómo las *Maras* han utilizado estructuras empresariales para blanquear ingresos ilícitos obtenidos mediante extorsiones, homicidios y tráfico de drogas y armas.<sup>157</sup>

Por lo tanto, es importante tener en cuenta los riesgos asociados a las empresas pantalla o ficticias. Estos riesgos anteceden a la adopción del Bitcoin como moneda de curso legal y a la creación del Chivo Wallet, habiendo afectado durante mucho tiempo a las instituciones financieras tradicionales. Dicho esto, es importante comprender cómo pueden surgir estos riesgos dentro del ecosistema criptográfico.

Tanto los particulares (“personas físicas”) como las empresas (“personas jurídicas”) pueden abrir cuentas Chivo Wallet.<sup>158</sup> Para las personas físicas, los requisitos para abrir una cuenta Chivo Wallet son similares a los requisitos para abrir una cuenta bancaria tradicional. Una diferencia es que la cuenta Chivo Wallet puede abrirse utilizando un documento de identidad o un pasaporte caducados, lo que dista mucho de ser ideal desde el punto de vista de la lucha contra el lavado de dinero.

#### Cuadro 7. Comparación de Requisitos para que Personas Físicas Obtengan Servicios Financieros con Chivo Wallet versus otros Proveedores de Servicios Financieros en El Salvador

Requisitos para abrir una cuenta Chivo Wallet como persona física	Requisitos para abrir una cuenta de ahorro 100% online en un banco principal salvadoreño como persona física <sup>159</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasaporte salvadoreño o DUI válido o caducado</li> <li>- Teléfono móvil para registrarse en la aplicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DUI</li> <li>- Teléfono móvil y conexión a Internet</li> <li>- Justificación de ingresos cuando sean iguales o superiores a 2000 USD</li> </ul>

Fuente: Investigación en Internet realizada por GFI en mayo de 2023.

Sin embargo, los requisitos difieren bastante cuando hace referencia a personas jurídicas. Para que una persona jurídica registre o instale Chivo Wallet, sólo se requieren tres pasos. En primer lugar, deben proporcionar su NIT. Segundo, debe proporcionar su DUI, debidamente registrado en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda.<sup>160</sup> Tercero, deben proporcionar un número de teléfono celular de El Salvador o de alguno de los países donde se ofrece Chivo Wallet.

156 “Los Moteles al Servicio de La MS-13”, La Prensa Gráfica, 29 de agosto de 2018. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Los-moteles-al-servicio-de-la-MS-13-20180829-0059.html>.

157 Unidad de Investigación Financiera de El Salvador, *Informe de lavado de dinero; Tipología II: Organización criminal que blanquea el producto de sus actividades delictivas ingresándolas en el sistema financiero y/o comercio legal del país* (San Salvador: UIF El Salvador, 2022), 3. <https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/2023/01/Informe-de-Tipologia-II-2022.pdf>.

158 “Preguntas Frecuentes | Billetera de Chivo”. Gobierno de El Salvador, 22 de junio de 2023, <https://www.chivowallet.com/preguntas-frecuentes.html#item-6>.

159 “Cuenta ya”, Banco CUSCATLAN, 22 de junio de 2023, <https://www.bancocuscatlan.com/productos-digitales/cuenta-ya>.

160 “Chivo Wallet Comercios”, COEXPORT, 22 de junio de 2023, <https://coexport.com.sv/chivo-wallet-comercios/>.

Con base en la información disponible públicamente en el sitio web de Chivo, las consultas presenciales con el personal de los quioscos de Chivo y las entrevistas con empresas que utilizan cuentas corporativas de Chivo Wallet, GFI no pudo identificar ningún requisito adicional para abrir una cuenta empresarial de Chivo.<sup>161</sup> Por ejemplo, no parece que el acta constitutiva de la sociedad, la selección del *representante legal* (*Credencial de elección de representante legal de la sociedad*), o la lista de accionistas, entre otra documentación, sean necesarios para abrir una cuenta empresarial en esta plataforma.

La información requerida por Chivo Wallet fue comparada con la información requerida por tres de los bancos más grandes de El Salvador.<sup>162</sup> Hubo relativamente poca variación entre los bancos en cuanto a los requisitos para abrir una cuenta corriente corporativa. Esto se debe a las normas reguladoras: NPB-32, “Normas sobre información de depósitos y sus titulares”, emitida por la SSF en 2001, que exige a los bancos contar con información mínima para realizar operaciones de depósito y establece una serie de requisitos para personas naturales y jurídicas.<sup>163</sup> Entre los tres bancos consultados, se identificaron 13 requisitos para abrir una cuenta corriente corporativa. Para abrir una cuenta corporativa de banca móvil, se identificaron cuatro requisitos adicionales a los 13 originales.<sup>164</sup> En el cuadro siguiente se ofrecen más detalles.

**Cuadro 8.** Comparación de los requisitos exigidos a las personas morales para obtener servicios financieros por Chivo Wallet y por otras instituciones financieras

Requisitos para abrir Chivo Wallet como persona moral	Requisitos para abrir una cuenta corriente en un banco salvadoreño como persona moral	Requisitos para abrir banca móvil en un banco salvadoreño como persona moral
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. NIT</li> <li>2. DUI del representante legal de la empresa</li> <li>3. Número de teléfono móvil disponible para registrarlo en la aplicación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de constitución inscrita en el Registro Mercantil<sup>165</sup></li> <li>2. Documento que consigna la designación del representante legal o del apoderado que permite a una persona realizar esta actividad</li> <li>3. Empresa NIT</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ya contar con servicios en el banco, concretamente formar parte del área corporativa o comercial</li> <li>2. Acta de constitución inscrita en el Registro Mercantil</li> </ol>

CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

161 La investigación se llevó a cabo en abril y mayo de 2023.

162 La documentación requerida por los bancos fue solicitada directamente al Banco Agrícola y al Banco Cuscatlán y fue identificada en la página web del Banco Promerica. La consolidación de los requisitos se expresa en el siguiente cuadro.

163 En el año 2016 se aprobó la Ley de Inclusión Financiera. Esta norma tiene modificaciones a partir de los años 2017, 2019 y 2022. En esta última versión, se adicionó el artículo 20, relativo a los depósitos en cuentas de ahorro con requisitos simplificados, permitiendo exclusivamente a las personas naturales abrir este tipo de cuentas, también, a través de medios electrónicos.

164 Sólo podrán recibir servicios de Banca Online aquellas personas morales que ya dispongan de servicios financieros tradicionales de una entidad bancaria. Véase, por ejemplo, “Banca electrónica para empresas”, Banco Agrícola.

165 Por ejemplo, los requisitos del Banco Cuscatlán establecen que si la empresa acaba de ser constituida, los interesados deben presentar las tres últimas Declaraciones de Impuesto a las Ventas y la Declaración de Ingresos del último año, al igual que la Cédula de Identidad y el NIT.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. DUI o Pasaporte y NIF del representante legal o del apoderado, así como de las personas autorizadas para firmar en nombre del representante legal.</li> <li>5. El importe mínimo para abrir la cuenta es de 1.000.</li> <li>6. Número de identificación fiscal</li> <li>7. Un recibo de cualquier servicio prestado a la empresa, que contenga su dirección postal.</li> <li>8. Las tres últimas declaraciones del impuesto sobre las ventas</li> <li>9. Licencia comercial (expedida por el Registro Mercantil)</li> <li>10. Declaración de la renta del último año</li> <li>11. Cuenta de resultados y balance</li> <li>12. Nombre de los clientes más importantes</li> <li>13. Nombre de los proveedores más importantes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Documento que consigna la designación del representante legal o del apoderado que permita a una persona realizar esta actividad</li> <li>4. DUI o Pasaporte y NIF del representante legal o del apoderado, así como de las personas autorizadas para firmar en nombre del representante legal.</li> <li>5. Mantener las mismas firmas registradas para las cuentas bancarias</li> </ol>
--	--	---

Fuente: Investigación en Internet realizada por GFI en mayo de 2023.

La dramática discrepancia entre los requisitos para que las personas jurídicas abran una cuenta con Chivo Wallet (tres requisitos), frente a la apertura de una cuenta bancaria (13 requisitos) es problemática y puede fomentar el uso indebido de Chivo por vehículos corporativos que buscan acceder al sistema financiero sin ser cuestionados. Esto plantea riesgos de uso de empresas ficticias y de fachada que utilizan el ecosistema criptográfico en El Salvador para el LD u otras actividades ilícitas.

### Chivo Wallet y las responsabilidades en materia de protección de los consumidores

También es preocupante la protección del consumidor, que se deriva del artículo 5 de las Condiciones de uso de Chivo Wallet, que establece lo siguiente:

*“El Usuario acepta y conviene en que CHIVO S.A. DE C.V., no será responsable por ningún daño, perjuicio o pérdida del Usuario, causado por fallas en el sistema, en el servidor, en Internet o en Chivo Wallet. CHIVO S. A. DE C. V., no será responsable por ningún virus que pudiera infectar el equipo del Usuario como consecuencia del acceso, uso o prueba de Chivo Wallet o como resultado de cualquier transferencia de datos, archivos, imágenes, textos, o audio, contenidos en el mismo. El Usuario no podrá imputar ninguna responsabilidad a CHIVO S. A. DE C. V., ni exigir pago alguno por lucro cesante o cualquier daño, en virtud de perjuicios resultantes de dificultades técnicas o fallas en los sistemas, en Internet o en Chivo Wallet.”<sup>166</sup>*

166 El Usuario acepta y acuerda que CHIVO S. A. DE C. V., no se responsabiliza por cualquier daño, perjuicio o pérdida al Usuario, causado por fallas en el sistema, en el servidor, en internet o en Chivo Wallet. CHIVO S. A. DE C. V., tampoco será responsable por cualquier virus que pudiera infectar el equipo del Usuario como consecuencia del acceso, uso o examen de Chivo Wallet o a raíz de cualquier transferencia de datos, archivos, imágenes, textos, o audio, contenidos en el mismo. El Usuario no podrá imputarle responsabilidad alguna a CHIVO S. A. DE C. V., ni exigir pago por lucro cesante o daño alguno, en virtud de perjuicios resultantes de dificultades técnicas o fallas en los sistemas, Internet o en Chivo Wallet.” Véase “Términos y Condiciones”, Chivo Wallet, consultado el 24 de abril de 2023, <https://www.chivowallet.com/terminos-y-condiciones.html>.

Aunque eludir la responsabilidad legal por los cortes de Internet puede parecer razonable, conviene analizar si es razonable que Chivo eluda su responsabilidad en todos los casos expuestos. Esto es especialmente importante a la luz de los casos en los que presuntamente se han robado fondos o éstos han desaparecido de las cuentas<sup>167</sup> (véase la página 38). En un caso reciente, un salvadoreño fue condenado por robar 81.000 dólares de Chivo Wallet en abril de 2022, época en la que los usuarios denunciaron fallos en el sistema operativo que provocaron que algunos usuarios se hicieran “millonarios” de la noche a la mañana, mientras que otros denunciaron la desaparición de sus fondos.<sup>168</sup> En estas situaciones, los Términos y Condiciones no dejan claro si un usuario sería legalmente responsable de los errores del sistema que restan o añaden fondos a sus cuentas sin su conocimiento o consentimiento.

### Verificación de identidad y KYC

Para abrir una cuenta Chivo Wallet, los usuarios deben presentar una foto de un DUI o pasaporte salvadoreño válido o caducado, junto con una foto de perfil de su rostro, entre otra información requerida. Sin embargo, han surgido informes que plantean dudas sobre los sistemas de verificación de identidad. Según los medios de comunicación, algunos usuarios han conseguido abrir cuentas de Chivo Wallet utilizando DUI fotocopiados (en lugar de originales) y fotos de perfil que no coinciden con la foto del DUI.<sup>169</sup> Estos riesgos se ven amplificados por la información de los medios de comunicación según las cuales los datos filtrados de 5,1 millones de salvadoreños, incluidas fotos y DUI, están a la venta ilegalmente en Internet.<sup>170</sup>

Por otra parte, el ex programador de Chivo Shaun Overton ha alegado que los controles KYC en Chivo Wallet fueron de hecho desactivados durante un período de tiempo.<sup>171</sup> Según informa Bitcoin.com, el equipo de Chivo Wallet “desactivó intencionadamente los filtros KYC cuando el sistema falló, para permitir que la aplicación alcanzara su objetivo de tener 50.000 usuarios registrados, y permitió a la gente realizar transacciones de dinero a cuentas bancarias sin informar de ello debido a una falla en la aplicación”.<sup>172</sup> Según declaró Overton ante un tribunal estadounidense, “en los primeros 150 registros en la plataforma, el proveedor de KYC se colapsó”. Así que el gobierno de El Salvador... [decidió] eliminar al proveedor de KYC del proceso para que los registros de Chivo Wallet pudieran continuar.”<sup>173</sup> En enero de 2022, una nueva empresa de identificación digital anunció que había asu-

167 Leonardo Cerón, “Joven Devolverá \$81,000 Tras Condena Por Extraer Dinero de Chivo Wallet,” Diario El Mundo, 10 de abril de 2023, <https://diario.elmundo.sv/nacionales/joven-devolvera-81000-tras-condena-por-extraer-dinero-de-chivo-wallet>; Andrés Engler, “After Identity Theft, Salvadorans Now Report Funds Disappearing From Chivo Wallets,” CoinDesk, 31 de diciembre de 2021, <https://www.coindesk.com/business/2021/12/30/after-identity-theft-salvadorans-now-report-funds-disappearing-from-chivo-wallets/>.

168 Ídem.

169 Andrés Engler, “Identity Thieves Exploit El Salvador’s Chivo Bitcoin Wallet’s Setup Process,” CoinDesk, 1 de noviembre de 2021, <https://www.coindesk.com/business/2021/10/29/identity-thieves-exploit-el-salvadors-chivo-bitcoin-wallets-setup-process/>.

170 David Bernal y Gabriela Villaruel, “Los datos de 5,1 millones de salvadoreños están a la venta en la web por \$250”, La Prensa Gráfica, 22 de agosto de 2023, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Los-datos-de-5.1-millones-de-salvadorenos-estan-a-la-venta-en-la-web-por-250-20230821-0104.html>.

171 Sergio Goschenko, “El Salvador Chivo Wallet Programmer Opens Up About Alleged ID Fraud, Tech and Money Laundering Issues”, Bitcoin News, 13 de enero de 2023, <https://news.bitcoin.com/el-salvador-chivo-wallet-programmer-opens-up-about-alleged-id-fraud-tech-and-money-laundering-issues/>.

172 Íbid.

173 Nelson Rauda Zablah, “The Inside Story of How El Salvador’s Official Crypto Wallet Crashed and Failed”, El Faro, 15 de diciembre de 2022. [https://elfaro.net/en/202212/el\\_salvador/26601/The-Inside-Story-of-How-El-Salvador%E2%80%99s-Official-Crypto-Wallet-Crashed-and-Failed.htm](https://elfaro.net/en/202212/el_salvador/26601/The-Inside-Story-of-How-El-Salvador%E2%80%99s-Official-Crypto-Wallet-Crashed-and-Failed.htm).

mido el enfoque KYC/ALD para Chivo.<sup>174</sup> No está claro si se aplicaron medidas retroactivas de KYC si el KYC anterior no resultó efectivo, como se alega.

Las afectaciones del KYC y la Regla de Viaje<sup>175</sup> se reflejan en un informe de la SEC presentado por Athena, una empresa relacionada con los cajeros automáticos Chivo, así como la implementación de la Chivo Wallet. El informe, presentado por Athena en febrero de 2022, afirmaba que “el GAFI exige que las partes que participan en transacciones de activos virtuales proporcionen información completa y suficiente en materia de KYC. También exige que los remitentes y destinatarios de AV tengan conocimientos e información precisos sobre ‘la transacción, el origen de los fondos y la relación con la contraparte’. Las posibilidades de que las transacciones de Bitcoin cumplan estos requisitos son improbables (...)”.<sup>176</sup>

Las acusaciones de usurpación de identidad (como se describe en la página 38) suscitan aún más preocupación en lo que respecta a la identificación adecuada de los clientes y a el KYC. A escala internacional, la usurpación de identidad también se ha utilizado como parte de tipologías más amplias de lavado de dinero. El Elliptic Typologies Report 2023, que presenta indicadores de alerta de lavado de activos con criptoactivos, señala que “el titular de la cuenta puede no entender para qué se están utilizando los fondos de su cuenta cuando se le pregunta. En un caso de robo de identidad, puede que ni siquiera sepan que se ha abierto una cuenta a su nombre”.<sup>177</sup>

### **Exposición al riesgo a través de proveedores de servicios corporativos**

La implantación de Chivo en El Salvador implica a una serie de actores corporativos con un compromiso internacional amplio y complejo. Igor Telyatnikov, director ejecutivo y cofundador de Alphapoint, señaló en una entrevista con CoinDesk que “parte del ecosistema de Chivo son los cajeros automáticos de Bitcoin, hay dispositivos de punto de venta en todo el país, está integrado en el sistema bancario y en cualquier monedero externo de terceros para Bitcoin o Lightning en cadena, por lo que hay varias integraciones en el ecosistema.”<sup>178</sup> Esto se hace aún más latente en una entrevista de 2022 en la que los hermanos Telyatnikov comentaron que “el Chivo Wallet es un servicio público que permite la interoperabilidad con el sistema bancario local en dólares estadounidenses, así como las transacciones de Bitcoin entre Chivo Wallets o cualquier monedero de terceros.”<sup>179</sup> En términos

174 “Chivo Wallet Identification Verification Partner Netki Successfully Onboards 4 Million Users in 45 Days to Facilitate El Salvador’s Official Bitcoin Adoption”, Business Wire, 18 de enero de 2022, <https://www.businesswire.com/news/home/20220118005185/en/Chivo-Wallet-Identification-Verification-Partner-Netki-Successfully-Onboards-4-million-users-in-45-days-to-Facilitate-El-Salvador-%E2%80%99s-Official-Bitcoin-Adoption>.

175 La Travel Rule establece que la información clave sobre el ordenante y el beneficiario de los fondos debe “viajar” junto con la transacción. Para más detalles técnicos, véase la Nota interpretativa de la Recomendación 16 del Grupo de Acción Financiera Internacional, “Normas internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación” (París: GAFI, actualizado en febrero de 2023) <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>. Para más información sobre las dificultades de aplicación, véase Andrey Sergeenkov, “What’s the Crypto ‘Travel Rule,’ and What Does It Mean for You?”, CoinDesk, 11 de mayo de 2023, <https://www.coindesk.com/learn/whats-the-crypto-travel-rule-and-what-does-it-mean-for-you/>.

176 Athena Bitcoin Global, “Form S-1 Registration Statement Under the Securities Act of 1933”, (Chicago: Athena Bitcoin Global, 10 de febrero de 2022), 15, [https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1095146/000168316822000848/athena\\_s1.htm](https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1095146/000168316822000848/athena_s1.htm).

177 Elliptic, 2023 Typologies report, (Londres: Elliptic, 2022), 26, <https://www.elliptic.co/resources/elliptic-typologies-report-2023>.

178 Canal de CoinDesk en Youtube. “El Salvador recurre a la empresa de software criptográfico AlphaPoint para solucionar los problemas de Chivo Wallet”, 6 de febrero de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=fiK9k8Ykzjs>.

179 Aprameya Rao. “Heavy Tax On Cryptocurrency Better Than Outright Restriction: Crypto Firm Founders”, NDTV.com, 13 de febrero de 2022, <https://www.ndtv.com/business/heavy-tax-on-cryptocurrency-better-than-outright-restriction-crypto-firm-founders-2766345>.

de riesgos, esto expone a Chivo sobre todos los demás monederos de terceros a nivel internacional; el KYC y la ALD de Chivo depende de estos terceros y sólo es tan sólido en la medida en que estos terceros lo sean.

En términos de riesgos de LD, también es importante considerar las actividades de actores corporativos internacionales. Si bien estas situaciones pueden estar geográficamente fuera del control de las autoridades salvadoreñas, pueden terminar impactando a El Salvador por asociación.

Un ejemplo es la reciente alianza entre Athena Bitcoin Global, proveedor de cajeros automáticos de El Salvador, y la empresa mexicana Elektra, parte de Grupo Salinas y afiliada a Banco Azteca.<sup>180</sup> Las autoridades mexicanas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores han multado a Grupo Elektra por no informar a los inversionistas de los cambios en sus operaciones, así como por no mantener mecanismos adecuados de prevención de lavado de dinero, tal como exige la legislación mexicana.<sup>181</sup>

En 2020, el afiliado Banco Azteca perdió las relaciones de corresponsalía bancaria con Estados Unidos.<sup>182</sup> Esto le creó al banco un problema de divisas en efectivo a granel.<sup>183</sup>

En junio de 2021, la cúpula empresarial anunció que Banco Azteca se convertiría en el primer banco de México en aceptar criptomonedas, tal vez como una forma de resolver problemas con el exceso de dólares estadounidenses en efectivo.<sup>184</sup> Sin embargo, las autoridades mexicanas respondieron con un no definitivo.<sup>185</sup> En abril de 2022, “Banco Azteca, que forma parte del Grupo Elektra, el principal distribuidor de electrodomésticos de Salinas, [estaba] acumulando alrededor de 50 millones de dólares en moneda estadounidense por semana en su red de sucursales”, y reportó problemas para devolver estos fondos a Estados Unidos o convertirlos en moneda local.<sup>186</sup>

Las autoridades mexicanas han declarado que los cajeros automáticos de criptomonedas no están permitidos por la ley en México.<sup>187</sup> Sin embargo, el sitio web de Athena indica la presencia de un

180 Athena Bitcoin. “Elektra selecciona a Athena Bitcoin Global (OTC:ABIT) para procesar pagos de Bitcoin mediante la red Lightning”, GlobeNewswire News Room, 31 de marzo de 2022, <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2022/03/31/2413791/0/en/ELEKTRA-SELECTS-ATHENA-BITCOIN-GLOBAL-OTC-ABIT-TO-PROCESS-BITCOIN-PAYMENTS-USING-THE-LIGHTNING-NETWORK.html>.

181 Roberto Noguez y Forbes Staff, “CNBV Impone Multa a Grupo Elektra Por Más de 2 Mdp,” Forbes México, 15 de marzo de 2022, <https://www.forbes.com.mx/cnbv-impone-multa-grupo-elektra-por-mas-de-2-mdp>.

182 Claudia Villegas, “La Historia Detrás de Los Dólares Atrapados de Banco Azteca,” Proceso, 7 de febrero de 2021., <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/2/7/la-historia-detras-de-los-dolares-atrapados-de-banco-azteca-257793.html>; R. Lopez, “Banco de EE.UU Cierra Cuentas Del Banco Azteca Por Lavado de Dinero.” Antilavado de Dinero, 22 de diciembre de 2020, <https://www.antilavado-dediner.com/banco-de-ee-uu-cierra-cuentas-del-banco-azteca-por-riesgos-de-lavado-de-dinero/>.

183 “Mexico Central Bank Swats down Banking Magnate over Bitcoin”, AP News, 28 de junio de 2021, <https://apnews.com/article/caribbean-mexico-technology-bitcoin-business-52e4832f4c47cf6ad9bc18d5d2211ed9>.

184 Adriana Hamacher, “Mexico’s Financial Authorities Pour Cold Water on Billionaire’s Bitcoin Bank Plan”, Decrypt, 29 de junio de 2021, <https://decrypt.co/74751/mexicos-financial-authorities-pour-cold-water-on-billionaires-bitcoin-bank-plan>.

185 Tanaya Macheel, “Bank of Mexico Shoots down Billionaire Ricardo Salinas’ Plans to Bring Bitcoin to Banco Azteca”, CNBC, 28 de junio de 2021, <https://www.cnbc.com/2021/06/28/mexican-billionaire-salinas-says-he-wants-to-give-his-bank-clients-access-to-bitcoin.html>.

186 “Banco Azteca Tiene Un Excedente de 50 Millones de Dólares Cada Semana”, Expansión, 7 de abril de 2022, <https://expansion.mx/economia/2022/04/07/banco-azteca-excedente-50-millones-de-dolares-cada-semana>.

187 Véase <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7B56A7FE3D-C30E-86ED-E5C9-D9876D47D21E%7D.pdf> y Tanaya Macheel, “Bank of Mexico Shoots down Billionaire Ricardo Salinas’ Plans to Bring Bitcoin to Banco Azteca”, CNBC, 28 de junio de 2021, <https://www.cnbc.com/2021/06/28/mexican-billionaire-salinas-says-he-wants-to-give-his-bank-clients-access-to-bitcoin.html>.

cajero Athena en Ciudad de México, en la sede corporativa del Grupo Salinas.<sup>188</sup> En este contexto, la asociación entre Athena Bitcoin Global y Elektra, que ocurre más o menos al mismo tiempo, presenta riesgos para la ALD y para la reputación de El Salvador, mismos que merecen un análisis más profundo aunque ocurran más allá de las fronteras de El Salvador.<sup>189</sup>

### Ciudadanía por inversión (CBI)

En 2022, el Presidente de El Salvador anunció que estaba considerando la posibilidad de poner en marcha un programa de CBI.<sup>190</sup> Aunque aún no se dispone de todos los detalles, se rumorea que se requeriría una inversión de 3 bitcoins o 100.000 dólares para obtener la residencia, y que la ciudadanía sería otorgada al cabo de cinco años.<sup>191</sup> La inversión en los Bonos Volcán de El Salvador también contaría como requisito de inversión, según algunas fuentes.<sup>192</sup>

Muchos países tienen programas de CBI, que pueden ayudar a atraer inversión extranjera.<sup>193</sup> Sin embargo, como señala el FMI, “los programas que ofrecen pasaportes a cambio de inversión entrañan riesgos de integridad financiera que deben gestionarse”.<sup>194</sup> GFI explica que “cuando los actores corruptos pueden elegir a dedo el conjunto de leyes penales y fiscales que les gustaría acatar, amplían sus espacios de impunidad”.<sup>195</sup> Además, “la doble nacionalidad permite a los delincuentes y a las redes criminales coordinar a la perfección las operaciones transnacionales”.<sup>196</sup> En algunos casos, los delincuentes o terroristas “buscan un país que les ofrezca un refugio seguro frente a la aplicación de la ley o la extradición”.<sup>197</sup> Por ejemplo, una investigación de Al Jazeera sobre el programa de CBI de Chipre descubrió que entre las 2.500 personas que habían recibido la ciudadanía a través del programa entre 2017 y 2019 había docenas de criminales y fugitivos.<sup>198</sup> La discrecionalidad en el proceso de investigación de los solicitantes también ha dado lugar a tramas de corrupción en las que están implicados tanto funcionarios públicos como operadores del sector privado.<sup>199</sup>

188 Athena Bitcoin, ATM Locations, <https://athenabitcoin.com/es/atm-locations-es/> Consultado el 2 de agosto de 2023.

189 Athena Bitcoin, “Elektra selecciona Athena Bitcoin Global”.

190 CS Global Partners, “Bitcoin Heaven El Salvador Newest Nation to Consider Citizenship by Investment,” PR Newswire, 25 de febrero de 2022, <https://www.prnewswire.com/news-releases/bitcoin-heaven-el-salvador-newest-nation-to-consider-citizenship-by-investment-301490625.html>.

191 “Ciudadanía por inversión en El Salvador”, Buy Golden Visa, 7 de diciembre de 2021, <https://buygoldenvisa.com/citizenship-by-investment-in-san-salvador/>.

192 Christian Henrik Nesheim. “El Salvador Citizenship by Investment Program Could Open by Spring, Bukele’s Tweet Indicates”, Investment Migration Insider, 21 de febrero de 2022, <https://www.imidaily.com/caribbean/el-salvador-citizenship-by-investment-program-could-open-by-spring-bukeles-tweet-indicates/>.

193 David Lesperance y Melvin A. Warshaw, “Increased Crackdown on Citizenship and Residency by Investment Programs”, Wealth Management, 23 de marzo de 2022, <https://www.wealthmanagement.com/alternative-investments/increased-crackdown-citizenship-and-residency-investment-programs>.

194 Francisca Fernando, Jonathan Pampolina y Robin Sykes, “Citizenship for Sale”, Fondo Monetario Internacional, verano de 2021, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/citizenship-for-sale-fernando-pampolina-sykes.htm>.

195 “Ciudadanía por inversión”, Global Financial Integrity, 22 de junio de 2023, <https://gfindtegrity.org/issue/citizenship-by-investment/>.

196 Íbid.

197 Fernando, Pampolina y Sykes, “Ciudadanía en venta”.

198 James Kleinfeld y Al Jazeera Investigative Unit “Explainer: What Are The Cyprus Papers?”, Al Jazeera, 23 de agosto de 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/23/explainer-what-are-the-cyprus-papers>.

199 Véase Laure Brillaud, Maíra Martini y Global Witness. *European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas* (Berlín y Londres: Transparencia Internacional; Global Witness, 2018), [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_report\\_GoldenVisas\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_report_GoldenVisas_English.pdf); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Corruption Risks Associated with Citizen- and Resident-by-Investment Schemes (París: OCDE, 2019), <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/oecd-corruption-risks-of-citizen-and-resident-by-investment-schemes-scoping-note-2019.pdf>; “Four Charged over Cyprus ‘Cash-for-Passports’ Scheme”, Al Jazeera, 16 de julio de 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/16/four-charged-over-cyprus-cash-for-passports-scheme>.

En el futuro, si El Salvador decide implementar su programa de CBI, será importante mitigar estos riesgos implementando medidas rigurosas de integridad y rendición de cuentas.

### **Donaciones políticas mediante AV**

Otro riesgo que debe tenerse en cuenta son las donaciones de campaña mediante AV. Cuando Bitcoin se convirtió en una moneda de curso legal en El Salvador, también abrió nuevos canales para la financiación de campañas y planteó preguntas sobre los controles necesarios para evitar la opacidad en las cantidades y fuentes de financiación, así como en las identidades de los donantes.

La Ley de Partidos Políticos es el principal marco legal que establece la estructura, el poder y las características de los partidos políticos en El Salvador. También estipula cómo pueden financiarse los partidos. Dos de sus principales pilares hacen referencia a la promoción de la transparencia y la previsibilidad cuando se trata de fuentes privadas y públicas. La mencionada ley establece que los partidos pueden financiarse a través de medios públicos y privados, en efectivo o en especie (Artículos 50 y 51). Un detalle importante es que los partidos no pueden recibir contribuciones de personas no identificadas, a excepción de las donaciones recogidas en mítines o en la calle. El artículo 64 establece que las contribuciones no pueden ser anónimas y deben registrarse con un recibo.

Las autoridades electorales ya se enfrentan a retos a la hora de supervisar los medios tradicionales de financiación de las campañas, tales como verificar la exactitud de los registros y formularios que presentan los partidos políticos. En muchos casos, se enfrentan a recursos humanos y tecnológicos limitados. La introducción del Bitcoin como moneda de curso legal introduce un nuevo nivel de complejidad. El uso de criptomonedas para las donaciones de campaña creará retos que las autoridades electorales tendrán que enfrentar, al igual que los propios partidos políticos, a la hora de respetar y seguir los códigos éticos para promover la transparencia. Si por negligencia o mala conducta intencionada, los partidos políticos y/o las autoridades no cumplen con las medidas de integridad en el proceso electoral y con respecto a los partidos políticos, las donaciones de criptomonedas para las campañas podrían convertirse fácilmente en una salida para los delitos financieros.

Acción Ciudadana, una organización no gubernamental, ha expresado su preocupación por los riesgos asociados a la financiación con criptomonedas, como el lavado de dinero, la financiación ilegal de campañas y el desvío de fondos públicos.<sup>200</sup>

Los riesgos pueden dividirse en dos escenarios: la integridad de los partidos políticos y sus contribuciones, y los partidos políticos dentro de un proceso electoral. A largo plazo, todas las partes interesadas deben tener la formación y la capacidad adecuadas para cumplir con la ley de manera significativa, así como los recursos apropiados para hacerlo. En este sentido, los partidos políticos, los donantes políticos y las autoridades salvadoreñas necesitarán capacitación sobre cómo manejar las donaciones en crypto para asegurar que se siga el proceso adecuado. También es importante definir explícitamente el papel de los monederos, como Chivo Wallet, y sus responsabilidades.

Cabe esperar una curva de aprendizaje, pero dado que los partidos políticos desempeñan un papel

200 Acción Ciudadana: <https://accion-ciudadana.org/noticia-accion-ciudadana-expresa-su-preocupacion-por-la-posible-utilizacion-de-las-criptomonedas-para-financiar-campanas-electorales/>, Noticias locales de El Salvador; <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/precampana-electoral-partidos-politicos-financiacion-de-corrupcion-politica-lucha-contra-la-bitcoin-elecciones-2024-/1055611/2023/>.

clave en la democracia, es esencial seguir las normas internacionales, establecer marcos claros y garantizar la capacidad de cumplimiento. Si no hay transparencia sobre quién financia a los partidos políticos o de dónde proceden los fondos, existe un mayor riesgo de que la influencia delictiva, corrupta, privada y/o internacional pueda afectar a los partidos políticos y a los resultados electorales.

Es importante actualizar los artículos de la Ley de Partidos Políticos, la Ley de ALD, así como las normas electorales para abordar los AV y los procesos políticos. Adicionalmente, se debe evaluar la capacidad real de las autoridades electorales -especialmente del Tribunal Supremo Electoral (TSE)- para asegurar su capacidad de supervisar lo propuesto en la ley y aplicar efectivamente estos marcos. No sólo corresponde a las autoridades asegurar los procesos de debida diligencia en las contribuciones de campaña, también es responsabilidad de los partidos políticos asegurarse de que los fondos que reciben sean legales. Los partidos políticos también deben aplicar adecuadamente las prácticas KYC, presentar la documentación obligatoria y facilitar la información requerida por las autoridades.

Las autoridades deben tomar en cuenta los recursos necesarios para supervisar la financiación de las campañas con AV. Incluso si la trazabilidad es posible, es fundamental analizar las transacciones e identificar a las personas reales que están detrás de ellas. Si los malos actores utilizan mezcladores y otras herramientas para ocultar sus identidades y actuar con impunidad, los AV podrían utilizarse fácilmente con fines ilícitos.

Por último, se necesita un marco y una guía concretos para evitar que se produzcan delitos. A escala internacional, las criptomonedas se utilizan en las campañas políticas desde 2014.<sup>201</sup> La información obtenida de experiencias pasadas, junto con la investigación académica sobre criptomonedas y financiación política, así como la adhesión a las normas internacionales (como el GAFI) pueden marcar la diferencia en la prevención del lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la corrupción.

El marco legal de El Salvador tiene que adaptarse al nuevo ecosistema para proteger la integridad de la democracia y proteger al país de los delitos financieros. Si el Bitcoin se va a utilizar como parte de las campañas políticas, es esencial que las autoridades publiquen normas sobre la materia y las compartan con los partidos políticos para que puedan ser capacitados para informar adecuadamente sobre la financiación a través de cripto. También es importante incluir a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil en este esfuerzo para que todos conozcan la ley.

### **Lavado de dinero en el sector inmobiliario (REML) mediante AV**

La comunidad internacional es cada vez más consciente de la amenaza que supone el REML. Como el GAFI ha señalado, “el sector inmobiliario es una opción popular para invertir, pero también atrae a delincuentes que lo utilizan en sus actividades ilícitas o para blanquear sus beneficios delictivos”.<sup>202</sup> El GAFI también destaca que “el sector inmobiliario a menudo no conoce bien estos riesgos y con frecuencia no los mitiga.”<sup>203</sup> El REML es un método popular para muchos actores ilícitos. Un estudio realizado en 2021 por GFI reveló que en el mercado inmobiliario estadounidense se blanquearon más de 2.300 millones de dólares en un periodo de cinco años, y que en más de la mitad de los casos per-

201 Por ejemplo, el excandidato Mathias Sundin se presentó al Parlamento en Suecia y se financió con donaciones de Bitcoin.

202 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Risk-based Approach Guidance for the Real Estate Sector* (París: GAFI, 2022), 76 <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-real-estate-sector.html>.

203 Íbid, página de aterrizaje de la publicación.

sonas políticamente expuestas estaban implicadas.<sup>204</sup> Los datos de casos disponibles de El Salvador sugieren que los bienes inmuebles se han utilizado con frecuencia en el LD relacionado con pandillas y extorsión en el país.<sup>205</sup>

A la luz de estas dinámicas internacionales y nacionales, es importante considerar los riesgos relacionados con el REML a través de AV en El Salvador. Para evaluar los riesgos, GFI comenzó por evaluar la prevalencia de la compra de bienes inmuebles con cripto en el país. En mayo de 2023, GFI identificó 25 propiedades en venta con cripto con un valor total de más de 25 millones de dólares estadounidenses. Las propiedades estaban ubicadas en las regiones central, oriental, occidental y paracentral del país, incluidas las zonas urbanas y rurales. Las propiedades en zonas rurales incluyen la costa, como en el departamento de La Libertad; playas como el Tunco, el Zonte, el Sunzal o la playa Costa del Sol ubicada en el departamento de La Paz. La mayoría de las propiedades se pueden comprar en USD o Bitcoins, pero algunas propiedades sólo se pueden comprar en Bitcoin o con NFT.

El REML que utiliza AV presenta riesgos específicos para El Salvador debido a la naturaleza seudónima de las transacciones, al gran valor de las transacciones inmobiliarias en general, a la limitada supervisión por parte de las autoridades gubernamentales, a la participación de ciudadanos extranjeros y a las experiencias previas del país con el REML.

204 Kumar y de Bel, *Acres of Money Laundering*, 4.

205 Yansura, *Extorsión en el Triángulo Norte de Centroamérica*, 17.

# Recomendaciones sobre políticas

## Recomendaciones legales y reglamentarias

1. Las autoridades de El Salvador deben adoptar urgentemente reformas que fortalezcan el ALD/CFT y garanticen una supervisión sólida de los AV. Estas reformas son particularmente importantes a la luz de la próxima Evaluación Mutua de El Salvador.
2. El Gobierno de El Salvador, y específicamente el BCR y la CNAD, deben comprometerse con la comunidad legal y empresarial para el desarrollo de regulaciones y estándares técnicos de acuerdo con las necesidades y prácticas establecidas para la Ley Bitcoin y la Ley de Emisión de Activos Digitales, siguiendo las mejores prácticas internacionales.
3. Cualquier nueva legislación debe considerar un proceso abierto que permita la opinión de la comunidad jurídica experta y del sector privado para incorporar las necesidades de la práctica diaria, así como las mejores prácticas internacionales.
4. Los responsables políticos deben crear una legislación y una regulación avanzadas en materia de protección de los consumidores, protección de datos y privacidad, basadas en las normas y mejores prácticas internacionales.
5. Todas las agencias gubernamentales relevantes deben respetar y garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, incluyendo la implementación de políticas de gobierno abierto para garantizar el acceso a la información sobre procesos contractuales y operativos, investigaciones de fraude y mala gestión, y el uso de fondos públicos. Se recomienda establecer sanciones para los funcionarios públicos que nieguen el acceso a la información pública.
6. El gobierno de El Salvador debe fortalecer las políticas preventivas anticorrupción y de integridad en el sector público, incluyendo las declaraciones de bienes, los mecanismos para denunciar conductas indebidas y la protección de los denunciantes.
7. La SSF, la UIF y otros organismos gubernamentales pertinentes deben actualizar las directrices para Chivo Wallet en relación con el uso del Chivo Wallet por personas jurídicas. Los requisitos para que las personas jurídicas abran una cuenta Chivo Wallet deben tratar de obtener información suficiente sobre la persona jurídica. Además, los requisitos deben ser coherentes con los requisitos para que las personas jurídicas abran cuentas en instituciones financieras tradicionales.
8. La SSF, la UIF y otros organismos gubernamentales pertinentes deberían exigir que Chivo Wallet recopile y mantenga información sobre los beneficiarios reales de las personas jurídicas que utilizan Chivo Wallet, en consonancia con la orientación interpretativa de la Recomendación 15 del GAFI y de forma similar a los requisitos para las instituciones financieras.
9. La Ley de Partidos Políticos y otras directrices normativas deben actualizarse para abordar a los AV; el TSE debe exigir a los partidos políticos que informen de las donaciones de campaña realizadas a través de AV y que identifiquen a las personas físicas que están detrás de esas transacciones.
10. La SSF y el BCR, organismos de supervisión responsables del registro de empresas con actividades de criptoactivos en El Salvador, deberían exigir información sobre la estructura de

gestión de las empresas con actividades de criptoactivos, incluidos sus beneficiarios reales. No debería permitir el registro de ninguna empresa cuyos gerentes, accionistas o beneficiarios finales hayan sido condenados previamente por fraude, LD o FT.<sup>206</sup> Este es estándar para el establecimiento de la mayoría de las instituciones financieras, como los bancos.

11. La regulación aplicada a Bitcoin como moneda de curso legal y la regulación aplicada a los PSAV de forma más general debe cumplir con los estándares de ciberseguridad. Dado que la SSF es la entidad encargada de supervisar Bitcoin como moneda de curso legal y la NCDA la encargada de la aplicación de la regulación relativa a PSAV, es importante que se desarrolle una regulación técnica teniendo en cuenta los estándares internacionales de ciberseguridad para la protección de la infraestructura, identificación de vulnerabilidades y mitigación de riesgos de ciberseguridad para Bitcoin y PSAV (conocidos como Proveedores de *Activos Digitales* en la *Ley de Emisión de Activos Digitales*), billeteras digitales, intercambios y empresas custodias de Bitcoin y PSAV registradas de conformidad con la legislación nacional.

## Recomendaciones operativas

12. Chivo Wallet no debería permitir más el uso de documentos de identidad caducados para registrarse o utilizar el monedero.
13. El BCR debería incorporar a la Balanza de Pagos información sobre las inversiones y los activos del Estado en Bitcoins, como parte de las medidas de transparencia y rendición de cuentas.
14. La Aduana de El Salvador debería actualizar su formulario sobre la Declaración Transfronteriza de Efectivo para incluir AV.
15. El Gobierno de El Salvador debe formar una comisión interinstitucional integrada por la UIF, la SSF, la Oficina de Inclusión y Educación Financiera, Oficina Nacional del Bitcoin, y otros actores relevantes para discutir y establecer los criterios para que una persona jurídica pueda abrir una cuenta en Chivo Wallet y en un banco, buscando un equilibrio entre la inclusión financiera y la seguridad y una mayor alineación entre los requisitos de Chivo y los requisitos del sector financiero tradicional.
16. La SSF, el BCR y la CNAD, como órganos de supervisión responsables del registro de los PSAV en El Salvador, deberían exigir como condición para el registro, un documento o manual que describa los procedimientos de ALD/CFT que la empresa tiene establecidos, y revisar dicho documento como condición para la aprobación de la licencia.<sup>207</sup>
17. El acuerdo de usuario de Chivo debería estipular plazos específicos para la actualización de la información de usuario de Chivo, como un plazo de 20 días a partir de un cambio en la información de la cuenta, o una confirmación de que la información de usuario es correcta cada 6 meses. La redacción actual del acuerdo de usuario, que establece que “cualquier cambio en esta información es responsabilidad suya y, por este motivo, le pedimos que la actualice en caso de

206 Esta recomendación política se inspira en la Unión Europea, véase Parlamento Europeo, “REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1093/2010 y (UE) n° 1095/2010 y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/1937”, 3 de mayo de 2023. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-54-2022-INIT/en/pdf>.

207 Íbid.

que se produzca algún cambio y de vez en cuando”, puede ser demasiado vaga para ser eficaz.<sup>208</sup>

18. Chivo Wallet y sus proveedores de servicios deben realizar pruebas de las características de identificación digital utilizadas como parte del proceso de incorporación de acuerdo con la recomendación 10 del GAFI relativa a la DDC, garantizando su eficacia y precisión.<sup>209</sup> Como mínimo, la foto del DUI debería compararse con la foto del perfil del usuario.
19. El Gobierno de El Salvador debe asegurarse de que los problemas de robo de identidad y robo de fondos relacionados con Chivo Wallet se denuncien directamente ante las autoridades competentes. Las denuncias de los consumidores al personal de atención al cliente de Chivo Wallet deben reservarse para asuntos no penales.
20. Dados los problemas que El Salvador ha enfrentado con las pandillas por mucho tiempo, el personal de cumplimiento de Chivo Wallet debe comparar las listas de usuarios de Chivo con las listas de miembros de pandillas conocidas en un esfuerzo por evitar que los grupos criminales utilicen la billetera. Actualmente no está claro si el Gobierno de El Salvador o Chivo Wallet pueden realizar o impiden el registro de individuos específicos, como miembros de pandillas conocidas o terroristas.<sup>210</sup>
21. Teniendo en cuenta los problemas regionales de larga data con el control que las pandillas ejercen en las prisiones, el personal de cumplimiento de Chivo Wallet debería comparar las listas de usuarios de Chivo con las listas de personas encarceladas, así como con el personal del sistema penitenciario, para marcar estas transacciones como de alto riesgo.
22. El Gobierno de El Salvador debería evaluar la eficacia de las medidas de identificación de clientes para los cajeros automáticos de criptomonedas que operan en el país, en un esfuerzo por evitar los problemas que han afectado a otras jurisdicciones. En un caso internacional, las autoridades descubrieron que “los clientes pueden comprar bitcoins con una tarjeta de débito o en efectivo, pero mientras algunas máquinas requieren verificación de identidad, como una huella de la palma de la mano o un escaneo de identificación con foto, muchos operadores de cajeros automáticos permiten a los clientes comprar la criptomoneda de forma anónima.”<sup>211</sup>

208 “Terminos y Condiciones | Chivo Wallet”.

209 GAFI (2020), Orientaciones sobre la identidad digital, GAFI, París, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/fatfrecommendations/documents/consultation-digital-id-guidance.html>.

210 El artículo 5 del Reglamento de la Ley Bitcoin establece que la SSF puede imponer sanciones a los PSB pero no especifica ninguna sanción a los usuarios, como bloquearlos o rechazarlos. En cuanto a las regulaciones técnicas emitidas por el Banco Central, las regulaciones no especifican el bloqueo de usuarios. Finalmente, los Términos y Condiciones de Chivo Wallet establecen que la cuenta de un usuario puede ser suspendida por las siguientes razones: “1. El uso no autorizado de Cuentas distintas a las propias dará lugar, a juicio de CHIVO S. A. DE C. V., a la suspensión o cierre inmediato de todas las Cuentas involucradas, así como de cualquier Servicio prestado por CHIVO S. A. DE C. V. Cualquier intento de hacerlo o de ayudar a terceros en el uso no autorizado de Cuentas, ya sea mediante la distribución de instrucciones, software o herramientas para tal fin, dará lugar, a juicio de CHIVO S. A. DE C. V., al cierre inmediato de las Cuentas involucradas”. 2. El Usuario acepta y está de acuerdo en que, CHIVO S. A. DE C. V. podrá, sin previo aviso, limitar, suspender o terminar los Servicios y Cuentas, prohibir el acceso al Sitio, su contenido, servicios y herramientas, restringir o remover contenido almacenado, y tomar acciones técnicas y legales para mantener a los Usuarios fuera de Chivo Wallet si considera que están violando los TyC. Asimismo, al crear una Cuenta, el Usuario acepta que la decisión de cancelarla o bloquearla puede basarse en criterios confidenciales esenciales para los protocolos de cumplimiento y riesgo de CHIVO S. A. DE C. V., por lo que, el Usuario entiende y acepta que ésta no tiene obligación de revelar detalles de dichos protocolos internos.” Ver <https://www.chivowallet.com/terminos-y-condiciones.html#item-6>. En conclusión, al momento de redactar este documento, la regulación en materia de sanciones a los usuarios sí existe, pero sólo en los Términos y Condiciones de los monederos, como Chivo Wallet, el cual tiene la discrecionalidad de suspender o dar de baja los servicios y eliminar cuentas.

211 Koos Couvée, “Traficantes europeos pagan a cárteles colombianos a través de cajeros de Bitcoin: Oficial de Europol”. ACAMS [MoneyLaundering.com](https://www.moneylaundering.com), 28 de febrero de 2018, <https://www.moneylaundering.com/news/european-traffickers-pay-colombian-carrels-through-bitcoin-atms-europol-official/>.

23. Los cajeros automáticos de Chivo deberían implementar umbrales de transacción más bajos y una supervisión adicional para los cajeros automáticos situados a lo largo de la frontera entre EE. UU. y México debido a los grandes riesgos de seguridad en esa zona.
24. Las autoridades competentes deben redoblar sus esfuerzos para investigar y perseguir los casos pendientes relacionados con actividades fraudulentas asociadas a Chivo Wallet.

## Recomendaciones educativas

25. Considerando que las instituciones financieras y otras entidades obligadas presentan STR para transacciones de cripto, la UIF de El Salvador y otras autoridades gubernamentales deberían brindar oportunidades de educación y capacitación al sector financiero y otras entidades obligadas con respecto a la identificación de indicadores de alerta en transacciones de cripto. Esto ayudará a asegurar que los STR contengan información relevante y reflejen una comprensión informada de los riesgos.
26. El gobierno debe crear programas para desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado y de otras instituciones autónomas para entender los AV.
27. Teniendo en cuenta el próximo periodo electoral, se debería proporcionar formación a las autoridades electorales, los partidos políticos, las organizaciones de supervisión de las elecciones, la sociedad civil y los ciudadanos en su conjunto sobre el uso adecuado de los AV en la financiación de las campañas.
28. La UIF y otras autoridades deberían emitir orientaciones e impartir formación al sector inmobiliario en relación con las mejores prácticas de ALD/CFT y el uso de AV en las transacciones inmobiliarias.
29. Los esfuerzos de educación financiera deben continuar y reforzarse, asegurando que los salvadoreños tengan los conocimientos necesarios para gastar, comerciar e invertir en AV de manera informada y responsable.