

# **Análisis jurídico**

**del proyecto de ley especial para la  
prevención, control y sanción del  
lavado de activos, financiamiento  
al terrorismo y de la proliferación de  
armas de destrucción masiva**

Febrero 2024

# **Análisis jurídico del proyecto**

**de ley especial para la prevención,  
control y sanción del lavado de activos,  
financiamiento al terrorismo y de la  
proliferación de armas de destrucción  
masiva**

**Febrero 2024**

## I. Introducción

La comunidad internacional ha reconocido la imperiosa necesidad de abordar el delito de lavado de dinero debido a sus graves repercusiones. Esta actividad criminal no solo actúa como un catalizador de la delincuencia, estando estrechamente vinculada a la criminalidad organizada transnacional, sino que también engendra violencia, fomenta la corrupción y perjudica las actividades económicas lícitas que no pueden competir con actores económicos respaldados por fondos provenientes de actividades ilícitas. Voces autorizadas en la materia subrayan que "la gravedad de la amenaza que representa el fenómeno criminal es palpable, evidenciada por el poder económico que surge de la criminalidad como empresa, poniendo en peligro las instituciones de los países, llegando en algunos casos al extremo de constituirse en un estado paralelo o un anti-estado".<sup>1</sup>

La persecución penal de la legitimación de capitales provenientes de actividades ilícitas se erige como una necesidad y obligación estatal ampliamente reconocida a nivel internacional. Este compromiso encuentra su origen en diversos instrumentos internacionales, comenzando por la Convención de Viena de 1988<sup>2</sup>. En el artículo 3, específicamente en las letras b) y c), se establece la imperativa obligación de los Estados de tipificar como delito la legitimación de capitales cuando se realiza de manera intencionada y se tiene conocimiento de su origen ilícito. Este mandato abarca acciones como la adquisición, posesión o utilización de bienes provenientes de delitos vinculados al narcotráfico (artículo 3, letra c).

Posteriormente, la Convención de Palermo<sup>3</sup> reforzó estas obligaciones estatales al establecer directrices para la regulación del sector financiero con el objetivo expreso de combatir el blanqueo de dinero. Además, las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), junto con sus revisiones y notas interpretativas, constituyen una fuente relevante de obligaciones estatales en esta materia. Aunque estas recomendaciones no ostenten el mismo rango que un tratado o convenio internacional, su importancia es innegable en el marco de los esfuerzos globales contra el lavado de dinero.

En el ámbito regional El Salvador es Parte del Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el Tráfico de Drogas y Delitos Conexos (CICAD) de 1997, que desarrolló estas obligaciones a nivel

---

<sup>1</sup> **SÁNCHEZ ESCOBAR**, Carlos, **NIETO MARTÍN**, Adán. Derecho Penal Económico, Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, 2009. Pág. 76-78. "los Estados han llegado a la conclusión de que el lavado de dinero es un expansor de la criminalidad, y que entre sus consecuencias se determinan aspectos micro delictivos, violencia, incrementos de otras conductas delictivas que producen ganancias ilegítimas, afectación del poder estatal, corrupción entre otros; y macrodelictivos, como competencia desleal, afectación a los mercados de capitales y de inversiones, deterioro de la imagen internacional, lo cual al final afecta las economías basadas en el libre mercado por la cantidad de dinero ilegítimo que se inyecta a las economías legales".

<sup>2</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (Convención de Viena). Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

<sup>3</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Palermo 2002. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>



centroamericano, incluyéndose en dicho instrumento la obligación de los Estados de regular como delito las conductas consistentes en “adquirir, poseer o utilizar bienes, sabiendo que derivan del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas o delitos conexos o de la participación en uno de esos delitos”<sup>4</sup>.

En el ámbito nacional, el marco jurídico relativo al lavado de dinero y activos comprende la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos, promulgada por la Asamblea Legislativa en 1988<sup>5</sup> y sujeta a seis reformas a lo largo del tiempo. Además, se incluyen el Reglamento correspondiente, aprobado el 31 de enero del año 2000, así como el instructivo emitido por la Unidad de Investigación Financiera en 2013, el cual regula las obligaciones de los sujetos obligados en esta materia.

Es crucial destacar que, en respuesta a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), a las cuales el Estado de El Salvador no ha dado pleno cumplimiento de manera reiterada, se aprobó en 2021 un nuevo instructivo. Este tiene como objetivo la prevención, detección y control del lavado de dinero y activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Adicionalmente, durante el 2022, se ratificó la normativa técnica para la gestión de riesgos asociados al lavado de dinero y activos, así como al financiamiento del terrorismo, específicamente para las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito. Además, se introdujo legislación para regular los criptoactivos, consolidando así un marco legal más integral y actualizado en la lucha contra estas actividades ilícitas.

En el transcurso de su evolución histórica, El Salvador, en calidad de Estado parte de la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Centroamericano (CICAD), ha asumido responsabilidades cruciales. Estas incluyen la tipificación de conductas delictivas, así como la identificación, prevención y sanción del delito de lavado de dinero y activos, junto con la financiación del terrorismo. Sin embargo, es importante señalar que las obligaciones internacionales no han sido cumplidas de manera oportuna<sup>6</sup> <sup>7</sup>. Este incumplimiento ha llegado al extremo de que el país fue suspendido del grupo Egmont debido a la falta de adherencia a los estándares internacionales en materia de lavado de dinero y activos<sup>8</sup> <sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/convenciones/04-Convenio-C-A-para-la-prevencion-la-represion-delitos-lavado-dinero-activos.pdf>

<sup>5</sup> Decreto Legislativo No. 498, aprobado el día 2 de diciembre de 1998, publicado en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1998.

<sup>6</sup> <https://www.elfaro.net/es/201310/noticias/13538/>

<sup>7</sup> <https://www.cfatf-gafic.org/home-test/documentos-en-espanol/informes-de-seguimiento-2/el-salvador-2/4455-el-salvador-9-informe-de-seguimiento-1/file>

<sup>8</sup> <https://www.fiscalia.gob.sv/grupo-egmont-suspende-a-la-unidad-de-investigacion-financiera/>

<sup>9</sup> <https://diario.elmundo.sv/Política/suspenden-a-el-salvador-de-grupo-internacional-contra-lavado-de-dinero>

## **Proyecto de ley especial aprobado de forma apresurada e inconsulta**

El 13 de diciembre de 2023 el ministro de Justicia y Seguridad presentó a la Asamblea Legislativa iniciativa de ley para la aprobación de una nueva ley sobre el lavado de dinero y activos. En menos de 10 días la Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa aprobó Dictamen favorable para la aprobación de dicho proyecto de ley, sin ningún debate y de espaldas a la población. Ante las evidentes deficiencias del proyecto inconsulto, las mismas autoridades de la Asamblea Legislativa retiraron de la agenda el dictamen y por tal razón no se aprobó el proyecto en la sesión plenaria realizada el 4 de enero de 2024.

Según lo informó la Asamblea Legislativa el jueves 04 de enero de 2024 el paquete de reformas legales -en el que se incluye el proyecto de la ley sobre lavado- responde a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Institucional (GAFI)<sup>10</sup>.

Ante la aprobación del Dictamen favorable de la Comisión de Seguridad es importante recalcar que un tema de interés nacional, como la aprobación de una nueva ley para prevenir y combatir el lavado de dinero y activos, debe ser discutido ampliamente a efectos de garantizar que la nueva normativa implique un avance y no un retroceso en el combate contra la criminalidad organizada.

Asimismo, es indispensable que la normativa propuesta no provoque violaciones a los derechos de la población que realiza actividades económicas lícitas, ni de las personas que ejercen profesiones liberales, como la contaduría, la auditoría, la abogacía y el notariado; ni que se criminalice o limite el ejercicio de asociación. Los esfuerzos deben estar dirigidos específicamente contra la criminalidad organizada, lo que implica que la ley no debe enfocarse en la imposición de sanciones draconianas a los sujetos obligados, sino que debe basarse en un enfoque orientado al riesgo. Solo de esta manera será posible establecer un sistema efectivo para la detección, prevención y sanción del lavado de dinero y activos.

El proyecto de ley aún sigue en debate<sup>11</sup>, por lo tanto, existe oportunidad para realizar un debate serio y mejorar la normativa propuesta, ya que de aprobarse sin mayor consulta adolecería de muchas deficiencias e incluso podría ser instrumentalizada para la criminalización de los sujetos obligados, en lugar de ser convertirse en una herramienta eficiente para la detección, prevención y sanción del lavado de dinero y activos.

---

<sup>10</sup> <https://www.asamblea.gob.sv/node/13065>

<sup>11</sup> “Vamos a hacer esa modificación para que todas queden en igual condiciones porque no estábamos de acuerdo con que algunas se sacaran para que no pudieran presentar, vaya, por ejemplo, farmacéuticas, droguerías, constructoras, partidos políticos, oenegés, gremiales y las estaban sacando, para que ellos no cumplieran lo mismo que las demás” Fuente: <https://diario.elmundo.sv/politica/diputados-modificaran-dictamen-aprobado-de-la-nueva-ley-contra-el-lavado-incluiran-a-constructoras-farmaceuticas-partidos-y-oeneges>

## II. Antecedentes relevantes

### Las recomendaciones del GAFI

El Grupo de Acción Financiera Internacional fundado en 1989, a iniciativa del G7, elaboró 40 recomendaciones en 1990 destinadas a crear un “conjunto de reglas y principios que establezcan un sistema de detección, prevención y represión eficiente” contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; en 2001 se amplió el mandato del GAFI incorporando esfuerzos para combatir el financiamiento del terrorismo, además del lavado. Como resultado el GAFI incluyó 9 recomendaciones para el combate del terrorismo.

Las 40 recomendaciones han sido revisadas constantemente para responder ante los nuevos patrones emergentes en materia de lavado, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

### Recomendación 8 y su Nota interpretativa

La recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) fue desarrollada en la nota Interpretativa a la recomendación No. 8 de 2016, en dicha oportunidad el GAFI expresó que la finalidad no es la criminalización de las OSFL, sino la protección de éstas frente a la posibilidad de un abuso para el financiamiento del terrorismo.

En materia de derechos humanos reviste especial importancia la Nota Interpretativa de la Recomendación 8, que se refiere a la obligación estatal de no violentar el derecho de asociación<sup>12</sup> al respecto el GAFI ha expresado que:

“La recomendación 8 reconoce expresamente otra consideración importante al momento de aplicar medidas de mitigación de los riesgos del sector de OSFL. Si bien es vital proteger a las OSFL del abuso terrorista, también es importante que las medidas adoptadas para protegerlas no interrumpan o desalienten las actividades legítimas de beneficencia, **y no deben restringir de manera indebida o involuntaria la capacidad de las OSFL de acceder a los recursos, incluyendo los recursos financieros, para llevar a cabo sus actividades legítimas**”<sup>13</sup>

Respecto de las OSFL que trabajan en materia de Derechos Humanos el GAFI expresó:

“Además, como cuestión de principio, el cumplimiento con las **Recomendaciones del GAFI** no debe resultar en infringir las obligaciones de un país de conformidad con la **Carta de las Naciones Unidas** y el derecho internacional de los derechos humanos

<sup>12</sup> <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-abuso-de-las-osfl/file>

<sup>13</sup> GAFI. Documento de mejores prácticas para combatir el abuso de las OSFL para el FT. Recomendación 8. Párrafo 22. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-abuso-de-las-osfl/file>

para promover el respeto universal y el cumplimiento de derechos humanos y libertades fundamentales, tal como la libertad de expresión, religión o creencia, y la libertad de reunión pacífica y asociación”<sup>14</sup>

En el mismo sentido se ha expresado el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo:

“En la nota interpretativa de la recomendación 8 se destaca al “papel vital” de las organizaciones sin fines de lucro, en particular sus actividades en la “prestación de servicios esenciales, apoyo y esperanza a los necesitados de todo el mundo”, Por consiguiente “[l]as medidas adoptadas por los países para proteger al sector de las organizaciones sin fines de lucro frente al uso indebido de los terroristas no debe interrumpir o desalentar las actividades caritativas legítimas”<sup>15</sup>

En dicho informe se citó al Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación quien ha observado que:

“en muy pocas ocasiones -si es que ha habido alguna- se han detectado casos de financiación del terrorismo gracias a las medidas de supervisión destinadas específicamente a las organizaciones de la sociedad civil”, y ha afirmado que “[e]n la recomendación 8 no se tiene debidamente en cuenta que los Estados ya disponen de otros medios, como la vigilancia financiera y la cooperación policial, para hacer frente con eficacia a la amenaza de la financiación del terrorismo” (véase A/HRC/23/39, párr. 25). Un estudio llevado a cabo por el Grupo de Acción Financiera en 2014 corrobora este análisis”<sup>1617</sup>

Sobre las violaciones al derecho de asociación que se han perpetrado utilizando como excusa la Recomendación 8 del GAFI, el Relator expresó:

“esas prescripciones han sido en realidad empleadas indebidamente por los Estados que desean limitar la existencia de la sociedad civil por motivos políticos. De hecho, a pesar de que el Grupo de Acción Financiera ha reconocido la importancia del papel de

---

<sup>14</sup> Ibídem, párrafo 22 parte final.

<sup>15</sup> **Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.** A/70/371 (Asamblea General, 18 de septiembre de 2015, septuagésimo período de sesiones), párrafo 21.  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10390.pdf>

<sup>16</sup> Ibídem, párrafo 23.

<sup>17</sup> Véase Grupo de Acción Financiera, **Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations**, 2014, cap. 4. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf.coredownload.pdf>

“The FATF’s Interpretive Note to Recommendation 8 asserts that an effective approach to identifying, preventing and combating terrorist abuse of NPOs must involve an element of supervision and monitoring of the NPO sector. In certain jurisdictions, as shown in the case studies, **NPO regulators led supervision and monitoring efforts that resulted in successful detection of abuse of the NPO sector.** In addition, **the case studies show that NPO regulators often make information pertaining to NPOs available to the public. In general, this practice increases NPO accountability and transparency**”.

la sociedad civil y ha insistido en que las medidas adoptadas no deberían perturbar ni desalentar la realización de actividades benéficas legítimas, le recomendación 8 ha demostrado ser una herramienta útil para algunos Estados como medio para reducir el margen de maniobra de la sociedad civil y eliminar la oposición política.

25. Si bien las medidas que se pide que implementen los Estados tienen por objeto combatir la financiación del terrorismo, no están centradas específicamente en la financiación. Por el contrario, su objetivo es regular el funcionamiento de la sociedad civil mediante una serie de disposiciones que en su mayoría vulneran la libertad de asociación. De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera, ***la regulación de las organizaciones sin fines de lucro debería depender de variables como su tamaño y patrimonio y las posibilidades de que sean objeto de uso indebido.***<sup>18</sup>

En consonancia con la opinión del Relator independiente, al regular las obligaciones de las OSFL el Estado debe actuar de forma consistente con el enfoque basado en el riesgo, de tal forma que no se deben imponer medidas excesivas e innecesarias a las organizaciones sin fines de lucro, habida cuenta de que en El Salvador ya existen entidades públicas como el registro de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, donde las OSFL realizan procedimientos para su inscripción, la actualización de sus credenciales, presentan estados financieros y demás documentación requerida por ley. Asimismo, en El Salvador las OSFL no presentan mayor riesgo para el financiamiento del terrorismo y mucho menos las OSFL que realizan actividades humanitarias o promueven la defensa de los Derechos Humanos, por lo que una normativa que regule obligaciones a las OSFL debe tomar en cuenta esta realidad.

En el “documento sobre buenas prácticas sobre normatividad CFT y monitoreo del sector de OSFL”, de Diciembre de 2021, el GAFI expresó que la implementación de medidas excesivas puede generar efectos no deseados:

“La implementación de medidas excesivas o generalizadas que carezcan de un EBR no es consistente con la R.8 y puede, por el contrario, generar efectos no deseados como, por ejemplo: (i) La exclusión de las OSFL o la pérdida del acceso al sistema financiero formal derivado de las restricciones impuestas (De-risking); ii) Otras restricciones para el desarrollo del sector de las OSFL o la supresión completa del sector. iii) Obstáculos o restricciones para la prestación de sus actividades, incluyendo aquellas de carácter humanitarias o de protección de los derechos humanos”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. A/70/371, párrafo 24 y 25.

<sup>19</sup> GAFILAT. Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT. Julio 2021. <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file>



En dicho informe se concluyó que:

“es importante que al implementar medidas para prevenir que las OSFL sean abusadas para fines de FT, los países tengan en cuenta y evalúen que estas medidas no sean excesivas, desalienten el desarrollo [de] actividades humanitarias, benéficas o religiosas que el sector busca implementar, o que no obstaculicen o prevengan el desarrollo del sector respetando plenamente los derechos de libertad de expresión y asociación de las personas en la sociedad civil y la libertad religiosa”<sup>20</sup>

En el mismo sentido se expresó GAFILAT:

“El GAFI la actualizó de nueva cuenta para enfatizar que no todas las OSFL representan un alto riesgo para el FT y, por tanto, es importante identificar aquellas organizaciones que encuadran en la definición del GAFI y aplicar medidas de supervisión y monitoreo con un EBR en consecuencia.”<sup>21</sup>

Debido a lo expuesto, queda evidenciado que para cumplir con la recomendación 8 del GAFI en la regulación de las OSFL se deben respetar las pautas que el GAFI ha determinado<sup>22</sup> y en especial se debe tomar en consideración:

- a) La recomendación 8 está enfocada exclusivamente en la financiación del terrorismo.
- b) No todas las OSFL tienen un riesgo de Financiación del terrorismo.
- c) La recomendación 8 no aplica a todo el universo de OSFL. Solo a aquellas “que por la naturaleza de sus actividades o características, cuentan con un riesgo de uso indebido para este delito”. De tal forma que las OSFL que trabajan en materia de Derechos Humanos no deben ser reguladas como sujetos obligados.
- d) Se debe aplicar un enfoque basado en riesgos: “los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo”
- e) **Las OSFL no necesariamente tienen que ser sujetos obligados**<sup>23</sup>: La recomendación 8 no exige que las OSFL sean consideradas sujetos obligados y en consecuencia no necesariamente tienen que implementar toda la gama de medidas preventivas, que incluye el conocimiento e identificación del cliente, del beneficiario final, la obligación de enviar reportes de operaciones sospechosas, entre otras. “Los países pueden, sin embargo, según un enfoque basado en el riesgo, imponer algunas de estas medidas

---

<sup>20</sup> GAFILAT. Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT. Párrafo 13.

<sup>21</sup> <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file>

<sup>22</sup> GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Recomendación 8.

<sup>23</sup> Párrafo 53. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file>

a las OSFL, que se han identificado presentan un mayor riesgo para la Financiación del Terrorismo”.

Esto sugiere que al mantener la regulación actual que designa a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSFL) como sujetos obligados (artículos 83 y 84 del Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera), se estaría ratificando una violación al derecho de asociación. Esto se debe a que la regulación actual no sigue un enfoque proporcional, ya que impone obligaciones a todo el sector de OSFL sin considerar un análisis de riesgo específico en relación con la Financiación del Terrorismo.

La aplicación discrecional de esta normativa puede utilizarse como herramienta para impedir el trabajo de las asociaciones, fundaciones y organizaciones de Sociedad Civil en El Salvador, asimismo se pueden emprender acciones de criminalización en contra de directivos de estas organizaciones. Considerando lo anterior, cualquier iniciativa de ley destinada a regular a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro debería surgir de un proceso de debate con la sociedad civil y respaldarse en un estudio técnico que identifique de manera concluyente el riesgo real de que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSFL) sean utilizadas para el Financiamiento del Terrorismo (FT); dado que en el pasado la legislatura actual estuvo a punto de aprobar la Ley de Agentes Extranjeros, la cual incluía disposiciones que contravenían el derecho de asociación, según los criterios establecidos por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

### **El proyecto de Ley de Agentes Extranjeros como antecedente negativo**

El 16 de noviembre de 2021 la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa emitió dictamen favorable aprobando una propuesta presentada para regular a lo que denominaron “Agentes extranjeros”, sin que hasta la fecha haya sido aprobada ante el amplio rechazo internacional y nacional; incluso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su relatoría especial para la Libertad de Expresión (RELE) emitieron un pronunciamiento urgiendo al Estado salvadoreño “a abstenerse de aprobar el anteproyecto de Ley de Agentes Extranjeros”.

El 6 de agosto de 2022, el presidente de la Asamblea Legislativa a preguntas de diversos medios de comunicación sobre la solicitud de archivo que habían efectuado varias organizaciones, expresó: “no estamos dispuestos a archivarla, esto todavía está en discusión, eso está todavía abierto”.<sup>24</sup>

Este proyecto de ley, que no ha sido descartado pues todavía se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa, tiene como objetivo limitar la posibilidad de que asociaciones y

---

<sup>24</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Organizaciones-urgen-archivar-ley-de-agentes-extranjeros-20220808-0080.html>

fundaciones sin fines de lucro que se dedican a la contraloría social, a la defensa de los derechos humanos y al periodismo, puedan recibir fondos provenientes del extranjero. De ser aprobado este anteproyecto se exigirá que antes de realizar actividades dentro de sus fines estatutarios se soliciten permisos a las autoridades, para realizar acciones lícitas y de realizar cualquier acción que según la Fiscalía General de la República considere que va más allá de los fines expresados en los estatutos, se procederá a la cancelación de dichas asociaciones y fundaciones. Por lo expuesto, consideramos que, de ser aprobada, el Gobierno podría utilizar dicha ley para perseguir, hostigar y disolver a las asociaciones o fundaciones, arguyendo que se están excediendo de sus fines, similar a lo ocurrido en Rusia o más recientemente en Nicaragua, donde se ilegalizaron a cientos de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, incluyendo a Iglesias.

Este proyecto de ley fue calificado por diversas entidades internacionales como “la última de varias medidas tomadas por el Presidente para silenciar y acosar a las organizaciones sin fines de lucro” y también fue calificada como contraria al derecho internacional de los Derechos Humanos por criminalizar la defensa de los Derechos Humanos y la lucha anticorrupción.<sup>25 26</sup>

### **La implementación de Bitcoin como moneda de curso legal**

Contrario a lo que se espera del Órgano Legislativo, que argumenta actuar para cumplir con las recomendaciones del GAFI, la actual legislatura incumplió una de las observaciones del GAFI relacionada con los cripto activos, ya que al adoptar el Bitcoin<sup>27</sup> como moneda de curso legal, se incumplió la obligación de mitigar los riesgos de LA y FT de los Activos Virtuales. El Salvador actualmente no regula por medio de una ley las obligaciones de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en materia de LAFT.

La Ley de Emisión de Activos Digitales regula principalmente obligaciones relacionadas con el registro de los PSAV ante la Comisión Nacional de Activos Digitales, pero no regula obligaciones específicas en materia de LAFT.

El artículo 21 literal o) de la Ley de Emisión de Activos Digitales regula las obligaciones de los Proveedores de Servicios de Activos Digitales establece que los proveedores de servicios digitales deberán cumplir con la obligación de “Disponer de sistemas para prevenir, detectar y revelar los riesgos de delitos financieros, como el lavado de dinero y la financiación del terrorismo”; pero en el artículo 38 de dicha ley no se encuentra ninguna sanción por incumplir dicha obligación.

---

<sup>25</sup> <https://www.wola.org/es/2021/11/ley-agentes-extranjeros-el-salvador-condenar/>

<sup>26</sup> <https://twitter.com/ccinocoficial/status/1460666552395735042>

<sup>27</sup> Diario Oficial del 9 de junio de 2021

Las infracciones y sanciones reguladas por la Ley de Emisión de Activos Digitales se refieren al incumplimiento de obligaciones de registrarse ante la Comisión Nacional de Activos Digitales, brindar información a dicha entidad (como constancias, avisos, datos, explicaciones y ampliaciones exigidas por dicha Comisión); no cumplir con las normas de buena conducta; emitir activos digitales sin la debida habilitación. Dicha Ley tiene un grave error pues el artículo 38 literal b), numeral 2) tipifica como sanción las acciones establecidas en el artículo 33 inciso 4°, pero dicho inciso no regula acciones prohibidas, el legislador se equivocó y quiso hacer referencia al artículo 33 inciso 5°. Por lo tanto, de incurrir en cualquiera de las prohibiciones reguladas en el artículo 33 inciso 5 8 (literales a, b, c, d, e, f, g, y, h) actualmente el Estado no podría imponer ninguna sanción.

En la guía para la regulación ALA/CFT de Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales en la Región del GAFILAT, de agosto de 2023<sup>28</sup>, se explicó que en El Salvador se regulan obligaciones a los PSAV pero que están estipuladas en el Reglamento de la Ley Bitcoin:

“En el Reglamento de la Ley Bitcoin se incluyen las definiciones relevantes, las normas de conducta que deben observar los PSAV relevantes, la obligación de registro, el órgano supervisor y sancionador, entre otras disposiciones.”

En el párrafo 52 de dicha guía se expone que “La Superintendencia del Sistema Financiero es la encargada de supervisar y sancionar a los proveedores de servicios de bitcoin” sin embargo al no existir un régimen sancionatorio específico para el incumplimiento a las obligaciones en materia de LAFT regulado en una Ley de la República, la Superintendencia no podría imponer sanciones por conductas que no estén específicamente tipificadas en el Capítulo VI de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (artículos 44-53). Asimismo, la Ley de Emisión de Activos Digitales no faculta a la Superintendencia para imponer sanciones; por lo tanto, la autoridad que debe imponer las sanciones reguladas en el artículo 38 de la Ley de Emisión de Activos Digitales es la Comisión Nacional de Activos Digitales.

Es necesario aclarar que en la actualidad existen ciertas obligaciones que deben cumplir los PSAV, pero existen vacíos legales y contradicciones en la regulación vigente, esto se puede corregir con una reforma legal integral que regule las obligaciones y sanciones a los PSAV en materia de LAFT.

En la actualidad el artículo 5 del Reglamento de la Ley Bitcoin establece que:

---

<sup>28</sup> Guía para la regulación ALA/CFT de Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales en la Región del GAFILAT. Agosto de 2023. Párrafos 50-54.  
<https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4580-guia-para-la-regulacion-alacft-av-psav/file>

“La Superintendencia del Sistema Financiero tendrá todas las facultades de supervisión y regulación según su Ley de Creación, Reglamento y normativa aplicable para con los sujetos obligados de la Ley Bitcoin; asimismo podrá examinar los libros, registros, operaciones y al personal del Proveedor de Servicios de Bitcoin según sea el caso, para determinar su estado de legalidad y el de sus operaciones.

En ese mismo sentido la Superintendencia será responsable de imponer sanciones contra un Proveedor de Servicios de Bitcoin si este no cumple con lo establecido en el Art. 3 del presente Reglamento o incumple los estándares de conducta regulado (sic.) en el mismo de conformidad a la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y otras disposiciones.”

Pero dicha disposición no encuentra cobertura legal, ya que la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero no regula infracciones aplicables a los PSAV, ni ha sido reformada para adaptarla a la normativa que regula a los PSAV. Del mismo modo la Ley de Emisión de Activos Digitales confiere la potestad sancionatoria a la Comisión Nacional de Activos Digitales, pero no a la Superintendencia del Sistema Financiero.

Actualmente existe un vacío legal en materia de LAFT, ya que ninguna de las leyes que regula las obligaciones de los PSAV tipifica y sanciona obligaciones para la detección y prevención del lavado de dinero y activos o el financiamiento del terrorismo. La legislación actual se queda corta ya que el artículo 38 de la Ley de Emisión de Activos Digitales es la única disposición legal -con rango de Ley de la República- que regula la posibilidad de imponer sanciones a los PSAV.

Existen otras disposiciones legales que imponen obligaciones a los PSAV, pero dicha normativa se encuentra en el Reglamento de la Ley Bitcoin, que no tiene rango de Ley de la República y por lo tanto no puede ser utilizado para tipificar conductas como infracciones.

GAFI explicó que existen al menos 3 enfoques para regular a los PSAV, i) la prohibición de Activos Digitales; ii) la Integración dentro del Marco ALA/CFT existente; ii) o la Creación de un marco jurídico Ad-Hoc. El Estado de El Salvador ha adoptado de forma incompleta este tercer enfoque, ya que se han regulado ciertas obligaciones a los PSAV (principalmente en materia de registro y permisos previo a realizar ciertas operaciones) pero no existe un régimen administrativo sancionatorio ante el incumplimiento de obligaciones en materia de LAFT.

Las obligaciones de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) actualmente se regulan mediante el Reglamento de la Ley Bitcoin aprobado en agosto de 2021<sup>29</sup> y en la Ley de Emisión de Activos Digitales, aprobada en enero de 2023. Asimismo, la Fiscalía General de la República emitió el Acuerdo No. 734, publicado en el Diario Oficial del 2 de

---

<sup>29</sup> Diario Oficial del 27 de agosto de 2021



Diciembre de 2022, dicho acuerdo contiene la Guía para Proveedores de Servicios de Activos Virtuales sobre el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo en El Salvador. Esta normativa no tiene rango de Ley de la República, pero establece obligaciones importantes en materia de LAFT.

No obstante existir cierta normativa aplicables a los PSAV, hasta la fecha no se han implementado reformas a la Ley contra el Lavado de Dinero y otros Activos, lo que implica la ausencia de un régimen sancionatorio aplicable a los PSAV en materia de LAFT con rango de Ley de la República, Es necesario que exista un catálogo de infracciones y sanciones regulado en una ley formal para cumplir con las exigencias constitucionales relacionadas con la reserva de ley al abordar sanciones civiles, administrativas o penales.

### **Contexto de la propuesta: El proyecto de ley y la visita de las autoridades del GAFILAT**

La República de El Salvador pertenecía al Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) hasta noviembre de 2021, pero en diciembre de 2021 el gobierno solicitó el cambio para el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)<sup>30</sup>. Con dicha decisión se logró postergar la evaluación mutua de GAFILAT hasta 2023 que dará por resultado un informe país en 2024. Producto de esta evaluación mutua se han realizado reformas legales, tal como la misma Asamblea Legislativa lo ha expresado públicamente<sup>31</sup>. Ahora bien, una reforma legal tan importante para el país no debe hacerse de forma apresurada e inconsulta.

## **III. Descripción general del proyecto de ley**

La iniciativa de ley presentada el día 13 de diciembre de 2023 propone la aprobación de una nueva ley en materia de LAFTPADM (lavado de dinero y activos, financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva). En general, se retoman las disposiciones más importantes que actualmente regula el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos y se eleva a rango de ley.

Lo más novedoso del proyecto es la inclusión del régimen sancionatorio aplicable a los sujetos que incurran en sanciones, así como la derogación del delito de casos especiales de lavado de dinero y activos (actualmente tipificado en el artículo 5 de la ley contra el lavado de dinero y otros activos).

A continuación, señalamos las modificaciones incluidas en la propuesta de decreto que consideramos más importantes o novedosas.

---

<sup>30</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-logro-postergar-evaluacion-pais-del-GAFILAT-hasta-2023-20220322-0102.html>

<sup>31</sup> <https://www.asamblea.gob.sv/node/13065>

## Comentario general sobre el Instructivo de la UIF y la propuesta de decreto

El proyecto de ley retoma la normativa regulada por el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos. De aprobarse el proyecto se estaría regulando algo que en la actualidad ya se encuentra normado, pero se estaría elevando dicha normativa a rango de ley.

Esta modificación es importante porque el Instructivo de la UIF impone obligaciones a distintas entidades (sujetos obligados), pero no tiene la misma fuerza normativa que una Ley de la República; por lo tanto, en la actualidad no es posible imponer sanciones civiles, administrativas o penales ante incumplimientos a las obligaciones reguladas en el Instructivo de la UIF, ya que por reserva de ley únicamente se pueden tipificar acciones por medio de decreto legislativo<sup>32</sup>. Esta modificación se podría realizar con una reforma a la ley contra el lavado de dinero y activos -actualmente vigente-, sin necesidad de aprobar una ley completamente nueva.

## Creación del Comité Interinstitucional

En el proyecto de ley se propone la creación del Comité Interinstitucional para la prevención, control y represión del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas.

## Exclusión de sujetos obligados

El proyecto de reforma propone que ya no se incluyan como sujetos obligados a:

- Agencias de viajes.
- Personas naturales y jurídicas dedicadas al envío y recepción de encomiendas y remesas.
- Empresas constructoras.
- Empresas privadas de seguridad e importadoras y comercializadoras de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares.

---

<sup>32</sup> En diversos precedentes jurisprudenciales se ha determinado que en materia sancionatoria penal o administrativa, los supuestos de hecho -las conductas que constituyen delito o infracción administrativa- deben estar regulados en una ley formal, esto es, aprobada por la Asamblea Legislativa. Al respecto en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 5 de mayo del año 2000, **Ref. 148-C-99** se expresó: “encontramos expresiones de la reserva de ley en materia represiva, manifestada enérgicamente en el llamado “principio de legalidad de los delitos y de las penas”, en virtud del cual solamente cabe castigar un hecho, cuando el supuesto hipotético que le da origen, así como la pena asignada al mismo se encuentren concretamente definidos en una ley (...)”

Alejandro Nieto señala que en materia sancionatoria rige con primacía el principio de legalidad, el cual presupone que para el ejercicio de la actividad administrativa sancionadora, es necesaria la existencia de una infracción para la cual es indispensable que los hechos imputados se encuentren precisamente calificados como ilícitos en la legislación aplicable. Este último término: “legislación”, en materia penal y punitiva, se traduce en la prohibición que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en normativa distinta o de rango inferior a la legislación secundaria.” Sentencia disponible en la siguiente dirección:

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2000/05/60C2.PDF>

- Empresas hoteleras.
- Partidos políticos.
- Proveedores de servicios societarios y fideicomisos (aunque podrían ser considerados si son supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero).
- Organizaciones no gubernamentales.
- Inversionistas nacionales e internacionales.
- Droguerías, laboratorios farmacéuticos y cadenas de farmacias.
- Asociaciones, consorcios y gremios empresariales.
- Cualquier otra institución privada o de economía mixta, y sociedades mercantiles.

### **Inclusión de PSAV como sujetos obligados en norma con rango de Ley**

En el proyecto se propone agregar como sujetos obligados a los proveedores de servicios de activos virtuales o digitales (art. 6 numeral 12).

Es importante aclarar que los PSAV ya se consideran como sujetos obligados según la legislación nacional, porque así lo establece el Acuerdo No. 734 emitido por la Fiscalía General de la República que contiene la “Guía para proveedores de servicios de activos virtuales sobre cumplimiento de obligaciones en materia de antilavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo en El Salvador”.

El acuerdo aprobado por la Fiscalía General de la República -actualmente vigente- no tiene rango de ley.

### **Modificación del catálogo de PEP (personas expuestas políticamente)**

En la ley actual se regula el catálogo de personas expuestas políticamente por vía de remisión, al respecto el artículo 9 de la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos establece:

“Por persona expuesta políticamente habrá de entenderse todo aquel sujeto que esté comprendido en los numerales 236 y 239 de la Constitución de la República, Art. 2 literales “a”, “b” y “c” y Art. 52 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.”

Esta redacción es impropia ya que la ley interna debe ser específica al mencionar a qué funcionarios públicos se refiere (Cfr. el art. 2 literales “1” y “b” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” remite al derecho interno, por lo que hay un problema de circularidad en la regulación legal).

En el proyecto de ley se regula un catálogo más detallado sobre las PEPS, dotando a la UIF de la facultad para emitir y actualizar el listado de las personas expuestas políticamente, con ello se daría mayor claridad a la legislación.

Le regulación sobre las personas expuestas políticamente se retoma del artículo 16 del Instructivo de la UIF; por lo tanto, lo novedoso sería que se regula lo mismo, pero en una norma jurídica que tiene rango de ley de la República.

### **Ampliación del catálogo de PEP**

En el proyecto de ley se propone incluir como PEP a:

- “Directores y representantes legales de sociedades constituidas con activos del Estado o cuyos accionistas sean instituciones estatales”; y,
- “Miembros del máximo organismo de dirección de partidos políticos, incluyendo el tesorero”.

En la actualidad no se encuentran comprendidos dentro del catálogo a estas personas, por lo que la inclusión sí sería algo novedoso.

### **Comité de prevención**

En el proyecto se incluyen a los Comités de Prevención del LDA/FT/PADM, actualmente esto ya se encuentra regulado en el capítulo III del Instructivo de la UIF.

### **Régimen Sancionatorio**

En el proyecto de ley uno de los elementos más relevantes es la inclusión del Régimen Administrativo Sancionatorio, en el que destacan los siguientes elementos:

- Se regula la posibilidad de imponer sanciones a directivos quienes responderán de forma solidaria (art. 29 del proyecto de ley).
- La posibilidad de imponer sanciones a directivos (se adopta teoría de rompimiento del velo), pero sin tomar en cuenta el principio de culpabilidad (arts. 30 incisos 1°, 2° y 3° y 31 incisos 1°, 2° y 3°, del proyecto de ley); por lo tanto, se abre la posibilidad legal de que las autoridades impongan sanciones a quienes actúan sin dolo (sin intención) o sin haber actuado de forma negligente (por culpa). Esta regulación podría permitir la violación a derechos fundamentales.
- La posibilidad de que se impongan sanciones desproporcionadas a los sujetos activos.
- La regulación de una conducta que constituye delito como una simple falta (art. 28 numeral 5 del proyecto de ley).
- Se regulan infracciones que contienen como elementos objetivos de la infracción normas en blanco, es decir que se remiten a otras normativas no existentes, esto podría generar inseguridad jurídica ya que las conductas no se encuentran definidas de forma precisa en la ley (cfr. art. 27 numerales 3, 6, 7; 28 numeral 6).

## **IV. Parte analítica. El proyecto de ley a la luz de la constitución y de los tratados internacional ratificados por el salvador**

### **Análisis sobre el contexto de la propuesta**

La iniciativa de ley para aprobar un nuevo marco regulatorio sobre el lavado de activos coincide con la vista de autoridades de GAFILAT, todo indica que la iniciativa responde a la intención de generar contrapeso ante la falta de transparencia<sup>33</sup> en la gestión gubernamental, la cooptación del Sistema de Rendición de Cuentas<sup>34</sup> y la captura del Estado que ha venido dándose desde el 1 de mayo de 2021.

Esta reforma se presentó a la Asamblea Legislativa junto con las reformas al código procesal penal y a la ley de actos contra el terrorismo, que brindan mayores facultades a la Fiscalía General de la República, en materia de combate al terrorismo.

Es oportuno recordar que la Comisión de Seguridad aprobó el dictamen sin realizar consultas a los sectores, personas y entidades que serán parte de los sujetos obligados y que tendrán que garantizar la eficiencia y eficacia de la nueva ley, que diseña un sistema de detección y prevención del lavado de activos. Es evidente que la iniciativa de ley se realizó de forma apresurada e inconsulta, el proyecto ni siquiera tiene un artículo que defina los conceptos utilizados en el régimen sancionatorio propuesto, además adolece de deficiencias de técnica legislativa notorias que a continuación se detallan.

#### **A. Incumplimiento a la Constitución en el procedimiento de aprobación de la ley.**

La iniciativa de ley no fue firmada por el presidente de la República; por lo tanto, existe un vicio de inconstitucionalidad en el procedimiento de aprobación de dicha Ley, ya que la encargada del despacho presidencial no está facultada para promover reformas de ley, el artículo 133 ordinal 2° no le otorga esa atribución que es exclusiva del presidente de la República.

#### **B. Incumplimiento reiterado a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional**

El Estado de El Salvador ha incumplido las observaciones del GAFI de forma reiterada, este patrón ha sido identificado en las legislaturas anteriores; a tal grado que en el año de 2018 se suspendió a la Fiscalía General de la República del Grupo Egmont<sup>35 36</sup>. La actual legislatura

<sup>33</sup> <https://crisotal.org/ES/reporte-sobre-el-estado-de-la-transparencia-la-instauracion-de-la-opacidad/>

<sup>34</sup> <https://crisotal.org/ES/analisis-el-estado-del-sistema-de-control-en-el-salvador/>

<sup>35</sup> <https://www.fiscalia.gob.sv/grupo-egmont-suspende-a-la-unidad-de-investigacion-financiera/>

<sup>36</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-ya-no-podra-recibir-informacion-financiera-de-159-paises-por-sancion-impuesta-por-grupo-antilavado-20181011-0062.html>



también ha incumplido sus obligaciones en materia de lavado, al no regular por medio de una ley formal el sistema de detección prevención y sanción de LA/FT/PADM. El proyecto de ley sometido a estudio intenta dar respuesta tardía a esta observación, aunque de forma apresurada e inconsulta.

Es oportuno expresar que la actual legislatura no ha cumplido con esta observación del GAFI, la actual legislatura asumió hace más de 2 años y 8 meses, en todo este tiempo no se han promovido reformas legales, ni se han realizado los estudios pertinentes sobre el riesgo en los diferentes sectores.

Ante esta realidad la Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General de la República ha regulado por medio de Acuerdos tanto a los sujetos obligados, como a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV).

Un auténtico compromiso con la lucha contra el lavado de activos por parte de la presente legislatura no hubiera conllevado la aprobación de una legislación que incorpora al Bitcoin como moneda de curso legal. Este criptoactivo se emplea con frecuencia para obstruir la identificación de sus titulares y para eludir los mecanismos de supervisión financiera a nivel internacional, además de ser utilizado para la financiación de actividades delictivas organizadas y para facilitar el lavado de activos.<sup>37</sup>

### **Incumplimiento de la obligación de regular compañías cuyo giro se relaciona con Bitcoin o activos digitales**

Una de las observaciones que se ha incumplido en la actual legislatura está relacionada con los Prestadores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), en la recomendación 35 y su nota interpretativa, el GAFI expresó:

“Los países deben asegurarse de que exista una serie de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, ya sean penales, civiles o administrativas, disponibles para hacer frente a los PSAV que no cumplan los requisitos ALA/CFT, de conformidad con la Recomendación 35. Las sanciones deben aplicarse no solo a los PSAC, sino también a sus directores y directivos jerárquicos”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> “Los Activos Virtuales (AV) y los servicios relacionados tienen el potencial de estimular la innovación y la eficiencia financiera, pero sus características distintivas también crean nuevas oportunidades para que los lavadores de dinero, los financiadores del terrorismo y otros criminales laven sus ganancias o financien sus actividades ilícitas. La capacidad de realizar operaciones transfronterizas rápidamente no solo permite a los criminales adquirir, mover y almacenar activos digitalmente, a menudo fuera del sistema financiero regulado, pero también disfraza el origen o destino de los recursos y dificultar que los sujetos obligados identifiquen las actividades sospechosas de manera oportuna. Estos factores añaden obstáculos a la detección e investigación de la actividad criminal por las autoridades nacionales”. Fuente: Informe del GAFI, Activos virtuales. Señales de alerta de LD/FT. Disponible en la siguiente dirección:

<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/reports/GAFILAT-Spanish-Virtual%20Assets-Red%20Flag%20Indicators.pdf>

<sup>38</sup> <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/421-fatf-recomendacion-15-nuevas-tecnologias>

Esta observación a la fecha no ha sido tomada en consideración por el Estado. La única autoridad que ha tomado cartas en el asunto es la Fiscalía General de la República, dicha autoridad emitió la “Guía para proveedores de Activos Virtuales sobre cumplimiento de obligaciones en materia de antilavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo”.

Es importante recalcar que esta normativa no tiene rango de Ley de la República, es un Acuerdo aprobado por el Fiscal General, por lo tanto las compañías y firman que prestan servicios relacionados a Bitcoin, a otros criptoactivos o a activos digitales actualmente no están reguladas por una ley de la República; por lo tanto, no existe posibilidad alguna de imponer sanciones a los PSAV que incumplan las obligaciones reguladas en la Ley contra el lavado de dinero y activos y en el Instructivo de la UIF para la prevención del lavado de dinero y de activos (publicado en el Diario Oficial del 27 de octubre de 2021).

Es importante destacar que los PSAV se encuentran en un alto riesgo de ser utilizados para el lavado de dinero y activos, pero también dicho sector implica un elevado riesgo de ser utilizado para Financiamiento al Terrorismo<sup>39</sup>.

Al respecto, la secretaria del Departamento del Tesoro, Dra. Janet Yellen, expresó el 21 de noviembre de 2023 que la compañía Binance permitió que más de 100,000 relacionadas con actividades ilegales se realizaran en total libertad y sin haber informado dichas transacciones sospechosas, las operaciones realizadas sirvieron para apoyar actividades ilegales que van desde el abuso sexual a menores, tráfico ilícito de narcóticos hasta financiamiento del terrorismo. La Secretaria del Tesoro de los Estados Unidos expresó:

“Durante más de tres años, FinCEN, OFAC y la División de Investigación Criminal del Servicio de Impuestos Internos investigaron a fondo aspectos clave de las actividades de **Binance**. Nuestro trabajo reveló que **Binance** afirmó haber salido del mercado estadounidense hace años, pero en realidad no lo hizo, conservando usuarios estadounidenses y otros vínculos importantes con Estados Unidos. También tenía vacíos críticos en su programa y prácticas contra el lavado de dinero, desde la **falta de procedimientos basados en el riesgo** para diversas ofertas hasta instrucciones al personal para ocultar información a las autoridades. Socavó deliberadamente sus propios controles de seguimiento de sanciones y no informó sobre transacciones sospechosas.

Esto significa que Binance permitía que actores ilícitos realizaran transacciones financieras libremente, en apoyo a actividades ilegales que iban desde el abuso sexual infantil hasta los narcóticos ilegales y el terrorismo, en más de 100.000 transacciones. Eso incluye transacciones asociadas con grupos terroristas como las Brigadas Al-

---

<sup>39</sup> <https://www.dw.com/es/cómo-las-criptomonedas-facilitaron-el-ataque-terrorista-de-hamás-contra-israel/a-67114348>

Qassam de Hamas, la Jihad Islámica Palestina, Al Qaeda e ISIS. Binance procesó estas transacciones, pero nunca presentó un solo informe de actividad sospechosa. Y también permitió más de 1,5 millones de transacciones de divisas virtuales que violaban las sanciones de Estados Unidos.”<sup>40</sup>

La compañía **Binance** actualmente se encuentra operando en El Salvador, tal como consta en el registro de PSAV<sup>41</sup>; por lo tanto, es indispensable que se incluyan a los proveedores de servicios digitales como sujetos obligados y se tomen medidas destinadas especialmente a la prevención del Financiamiento del Terrorismo por medio de las criptomonedas. Esta obligación estatal se puede cumplir por medio de una reforma a la ley que actualmente está vigente (ley contra el lavado de dinero y activos), no es necesario aprobar una nueva ley.

### **Incumplimiento a la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa**

Las recomendaciones del GAFI han sido incumplidas por el Estado de El Salvador de forma reiterada, en lo atinente a las OSFL (recomendación 8) el GAFI observó en noviembre de 2014 que lo siguiente:

“Criterio VIII 2. No se realizan evaluaciones analizando vulnerabilidades del sector de NPO del riesgo de FT. No se comunican al sector los riesgos de utilización en la financiación del terrorismo”<sup>42</sup>.

Siguiendo la Recomendación 8 del GAFI, cualquier regulación relacionada con las OSFL debe basarse en estudios técnicos sobre el riesgo en el sector, donde se determine de manera fehaciente y transparente qué personas jurídicas dentro de las OSFL están en riesgo de Financiamiento del Terrorismo (FT). Es importante señalar que el proyecto de reforma se presentó a la Asamblea Legislativa sin realizar evaluaciones del sector de NPO (OSFL) y sin comunicar al sector los riesgos de utilización de las OSFL en el Financiamiento del Terrorismo.

En relación con esta recomendación, es crucial destacar que en El Salvador las organizaciones sin fines de lucro no representan un riesgo de ser utilizadas para la financiación del terrorismo. Las OSFL ya están reguladas por la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, que establece obligaciones en materia de transparencia, como llevar contabilidad formal según las normas de contabilidad financiera para ONG (NFC

---

<sup>40</sup> Pronunciamiento de la Secretaria del Departamento de Estado, Janet L. Yellen, en Conferencia de Prensa anunciando nuevas acciones del Departamento del Tesoro contra actividades financieras ilícitas, del 21 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1926>

<sup>41</sup> <https://registrobitcoin.bcr.gob.sv/web/proveedores-registrados>

<sup>42</sup> GAFI. Noveno Informe de Seguimiento, El Salvador, 2014. “Evaluación mutua de El Salvador noveno informe de seguimiento: actualización y análisis completo”. Disponible en: <https://www.cfatf-gafic.org/home-test/documentos-en-espanol/informes-de-seguimiento-2/el-salvador-2/4455-el-salvador-9-informe-de-seguimiento-1/file>

21)<sup>43</sup>, presentar los estados financieros al Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, entre otras obligaciones normativas con rango de ley.

El Estado podría revisar las normas de contabilidad financiera 21, actualmente aplicadas en el sector de OSFL, para evaluar su actualización en conjunto con el sector de OSFL. Además, es necesario agilizar los trámites realizados en el registro de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, especialmente los relacionados con la presentación de estados financieros, la autorización de credenciales y, en general, mejorar la transparencia de los procedimientos realizados ante dicho registro.

En todo caso, al imponer obligaciones a las OSFL el Estado debe tomar en cuenta los parámetros que ya ha establecido el GAFI, en el informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento en los países del GAFILAT, en dicho documento se recogen los elementos de relevancia que son de utilidad al implementar de forma adecuada la Recomendación 8:

- i. La R.8 está enfocada exclusivamente en el FT.
- ii. No todas las OSFL tienen un riesgo de FT.
- iii. La recomendación no aplica a todo el universo de OSFL: “el GAFI reconoce que no todas las OSFL tienen riesgo de ser abusadas para este delito, esta recomendación aplica sólo a aquellas OSFL que caen en la definición del GAFI que, por la naturaleza de sus actividades o características, cuentan con un riesgo de uso indebido para este delito”.
- iv. Se debe aplicar un enfoque basado en riesgos.
- v. Las OSFL no necesariamente tienen que ser sujetos obligados: “en consecuencia no necesariamente tienen que implementar toda la gama de medidas preventivas, que incluye el conocimiento e identificación del cliente, del beneficiario final, la obligación de enviar reportes de operaciones sospechosas, entre otras. Los países pueden, sin embargo, según un EBR (enfoque basado en riesgos), imponer algunas de estas medidas a las OSFL **que se han identificado que presentan un mayor riesgo para el FT**”.<sup>44</sup>

Asimismo, el Estado de El Salvador antes de presentar una propuesta de reforma legal para regular a las OSFL debe tomar en consideración que la normativa no debe implicar “regular el funcionamiento de la sociedad civil mediante una serie de disposiciones que en su mayoría

---

<sup>43</sup> <https://www.cvpcpa.gob.sv/download/resolucion-129-2022/>

<sup>44</sup> <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file>

vulneran la libertad de asociación”,<sup>45</sup> ya que de aprobarse normativa de este tipo estaríamos ante violaciones al derecho de asociación, contrarias al art. 7, incisos 1º y 2º de la Constitución.

El presidente de la Asamblea Legislativa expresó públicamente que el proyecto de ley fue “sacado de agenda porque, pegándole la última revisión vimos cosas que no estaban muy claras. Una de esas es que estaban eximiendo algunos rubros de lo que se exigía a todas las demás”, el presidente se refirió a la exclusión de “empresas farmacéuticas, droguerías, constructoras, partidos políticos, ONG, y gremiales”<sup>46</sup>

Ante tal opinión es necesario recalcar que la exclusión o inclusión de sujetos obligados debe responder a un estudio técnico sobre el riesgo que en realidad reportan cada una de las actividades económicas o los sujetos de que se trate. Asimismo, es un hecho que las OSFL que trabajan en materia de Derechos Humanos, temas de contraloría social, actividades relacionadas con el Periodismo no reportan un riesgo de ser utilizadas para el Financiamiento del Terrorismo en El Salvador.

Cualquier reforma que regule obligaciones a las OSFL debe tomar en consideración el riesgo, el giro o las finalidades desarrolladas por las OSFL, los países desde los que se reciben fondos o a los que se realizan transferencias, los beneficiarios finales de las actividades, entre otros parámetros.

### **Estado incumplía recomendación 39 del GAFI sobre los procedimientos de extradición**

La reforma del código procesal penal -que fue presentada en el paquete de reformas- responde a la recomendación 39 del GAFI<sup>47</sup>, al regular de forma minuciosa y adecuada la extradición, aunque el Estado de El Salvador no ha demostrado tener voluntad política de cumplir con el compromiso de extraditar a líderes de pandillas, este patrón de conducta es reiterado <sup>48 49 50 51</sup>. Ahora que ya se aprobaron las reformas a la normativa penal aplicable, el Estado debe cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de extradición.

---

<sup>45</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10390.pdf>

<sup>46</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Proyecto-de-ley-contralavado-en-El-Salvador-se-detuvo-por-revision-20240109-0091.html>

<sup>47</sup> GAFI se pronunció al respecto desde noviembre de 2014. Cfr. Noveno Informe de Seguimiento. Recomendación 39, pág. 92. GAFI recomendó: “trasladar al ordenamiento legal ordinario (leyes) el imperativo constitucional de regular la extradición”, “establecer procedimientos simplificados de extradición, que permitan la transmisión directa de las peticiones de extradición”.

<sup>48</sup> <https://www.vozdeamerica.com/a/el-salvador-niega-extradicion-pandillero-ms-/6392715.html>

<sup>49</sup> <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/corte-suprema-niega-extraditar-blue-estados-unidos/1004363/2022/>

<sup>50</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Corte-Suprema-niega-extraditar-a-cuarto-cabecilla-de-la-MS-13-20230709-0066.html>

<sup>51</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Corte-Suprema-pendiente-de-resolver-extradicion-de-otros-siete-jefes-historicos-MS-13-20240121-0063.html>



### **C. Valoración sobre la modificación al catálogo de sujetos obligados**

El proyecto de ley incluye a los proveedores de servicios de activos virtuales o digitales (PSAV) como sujetos obligados. Este cambio no es novedoso, ya que los PSAV actualmente son considerados como sujetos obligados, según lo establecido en el Instructivo de la UIF especialmente emitido para regular a estos proveedores<sup>52</sup>; respecto de esta modificación consideramos importante que se regule el catálogo de sujetos obligados en una norma con rango de ley y que se incluyan a los PSAV en tal calidad. Sin embargo, esta modificación se puede hacer fácilmente con una reforma a la ley actual.

Consideramos positivo que se proponga quitar del listado de sujetos obligados a las Organizaciones sin fines de Lucro (OSFL), ya que en El Salvador no existe un riesgo real de que las OSFL sean utilizadas para la financiación del terrorismo (FT).

En la propuesta de decreto se propone que los partidos políticos ya no tengan la calidad de sujetos obligados, este cambio sería negativo ya que existe un grave riesgo de que los partidos políticos sean financiados de forma ilegal, por medio de actos de corrupción o por medio de criptoactivos. Consideramos que los partidos políticos se deben incluir y que el Tribunal Supremo Electoral debe cumplir con su obligación legal de garantizar que los partidos políticos transparenten su financiamiento de cara a la población.

De la misma forma es negativo que se proponga la exclusión de ciertas compañías, sociedades o empresas que se dedican a rubros que podrían estar sometidas a un riesgo real de LA/FT, tales como:

- Personas naturales y jurídicas dedicadas al envío y recepción de encomiendas y remesas.
- Empresas constructoras.
- Empresas privadas de seguridad e importadoras y comercializadoras de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares.
- Empresas hoteleras.
- Partidos políticos.
- Proveedores de servicios societarios y fideicomisos (aunque podrían ser considerados como sujetos obligados si son supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero).
- Droguerías, laboratorios farmacéuticos y cadenas de farmacias.
- Sociedades de economía mixta.

---

<sup>52</sup> Guía para proveedores de servicios de activos virtuales sobre cumplimiento de obligaciones en materia de anti lavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo en El Salvador. Publicado en el Diario Oficial del 2 de diciembre de 2022.

La decisión de excluir o no a estas entidades debe fundamentarse en un análisis técnico sobre el riesgo que reportan las actividades económicas, este análisis debe darse a conocer a cada uno de los sectores, pues los sujetos obligados tienen obligaciones para minimizar el riesgo. Es importante destacar que en algunos casos las personas antes descritas pueden estar expuestas a un riesgo elevado de LA/FT.

### **Consideración sobre los Fideicomisos y empresas hoteleras no se incluyen como sujetos obligados**

Un enfoque basado en el riesgo debe abarcar a las personas jurídicas expuestas al delito de lavado de activos, y los esquemas fiduciarios, al considerarse una de las tipologías más comunes de lavado, deben ser incorporados debido a la dificultad que presentan para identificar al propietario o beneficiario real, al involucrar múltiples capas de acciones legales registradas a nombre de personas jurídicas<sup>53</sup>. Proponemos que los proveedores de servicios societarios y los fideicomisos sean regulados expresamente como sujetos obligados, dada su relevancia en la prevención del lavado de activos.

La inclusión de sujetos activos también debe tener en cuenta que no todas las personas se encuentran en el mismo nivel de riesgo, y se debe evitar imponer obligaciones excesivas, como el nombramiento de un oficial de cumplimiento, a aquellas personas que no representen un riesgo significativo. Un sistema de cumplimiento bien diseñado puede tener efectos positivos en los sujetos obligados, siempre y cuando el Estado imponga obligaciones que se ajusten al riesgo de cada actividad económica, siendo suficiente en muchos casos el cumplimiento de la debida diligencia simplificada.

### **Estado debería incluir a las sociedades de economía mixta como sujetos obligados**

Para que un sistema de prevención y detección del lavado sea eficaz se deben incluir a las empresas de economía mixta y a las sociedades mercantiles creadas o financiadas con fondos públicos para prevenir actos de corrupción, habida cuenta de que en el pasado estas instituciones se han utilizado para evadir límites y controles establecidos en las leyes de la República.

## **D. Valoraciones sobre el Régimen Administrativo Sancionatorio**

### **Necesidad de regular obligaciones de los sujetos obligados en norma con rango de ley**

La Ley contra el lavado de dinero y activos impone obligaciones a las personas calificadas como sujetos obligados, pero la legislación actual no regula un régimen sancionatorio por lo

---

<sup>53</sup> Cfr. Art. 21 del instructivo de la Unidad de investigación financiera para la prevención del lavado de dinero y activos.

que el Estado no puede imponer sanciones administrativas a quienes incumplan con sus obligaciones en materia de detección y prevención de lavado.

Tal como lo expusimos en el romano II.C. el Estado de El Salvador está incumpliendo la recomendación 35 del GAFI sobre activos digitales:

“Los países deben asegurarse de que exista una serie de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, ya sean penales, civiles o administrativas, disponibles para hacer frente a los PSAV que no cumplan los requisitos ALA/CFT, de conformidad con la Recomendación 35. Las sanciones deben aplicarse no solo a los PSAC, sino también a sus directores y directivos jerárquicos”<sup>54</sup>

Para cumplir con los estándares del GAFI relacionados con criptoactivos el Estado debe regular un catálogo de infracciones y sanciones administrativas aplicables a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) tomando en consideración que los PSAV se encuentran en situación de alto riesgo para ser utilizados en lavado de activos y en el financiamiento del terrorismo. Esta debería ser la principal preocupación de las autoridades del Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.

Para dar respuesta a esta exigencia el Estado puede adoptar cualquiera de los tres enfoques de regulación: a) prohibición de los Activos Virtuales; b) Integración dentro del Marco legal existente sobre antilavado y contra el financiamiento ilícito; o, c) la creación de un marco jurídico especial para regular el régimen sancionatorio aplicable a los PSAV.

### **Régimen sancionatorio debe ser el resultado de la evaluación de riesgos**

El régimen de sanciones incluido en la propuesta de decreto parece estar dirigido únicamente a amenazar por medio de sanciones desproporcionadas a los destinatarios de la normativa legal, pero este enfoque excesivamente punitivo pierde el objetivo y la finalidad de la ley que es detectar y prevenir el lavado de activos, para lo cual se necesita de la colaboración de diversos sectores de la sociedad.

Para garantizar la efectividad en la prevención y detección de conductas delictivas **se deben dirigir los esfuerzos hacia las actividades que representan mayor riesgo de LAFT**, para ello **el Estado debe cumplir con sus obligaciones y realizar la evaluación de riesgo de forma transparente y con participación de la ciudadanía y del sector privado**; asimismo se deben tipificar como sanciones muy graves a las conductas más nocivas, evitando el uso de conceptos jurídicos indeterminados; y se debe acompañar con reformas legales destinadas a dotar a las entidades estatales de la capacidad de detectar cuándo exista una infracción

---

<sup>54</sup> <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/421-fatf-recomendacion-15-nuevas-tecnologias>

administrativa, para ello se debe contar con el personal capacitado para identificar a quienes violan las prohibiciones, restricciones o quienes incurren en infracciones.

También se deben tomar en cuenta las dificultades y particularidades que presenta cada uno de los sujetos obligados para cumplir con sus obligaciones de forma correcta, facilitando la cooperación de forma voluntaria, activa y participativa de los sujetos obligados, pero dotando al Estado de suficiente capacidad de respuesta cuando de forma deliberada se incumplan las obligaciones legales, el Estado debe contar con la posibilidad de imponer sanciones de forma oportuna y eficaz.

Las sanciones no deben estar dirigidas a desincentivar la realización de diversas actividades económicas lícitas por la severidad de las exigencias impuestas a agentes económicos que no tienen la capacidad económica para mantener un sistema de **compliance**, ya que será necesario contratar a personal extra para cumplir con ciertas obligaciones. Asimismo, no se debe desincentivar la formalización de diversos agentes económicos que actualmente están en la informalidad.

La reforma legal se puede mejorar al regular de forma diferenciada a cada uno de los sujetos obligados, imponiendo obligaciones acordes al grado de riesgo de cada una de las actividades económicas, tomando en consideración la capacidad real de cumplimiento de cada uno de los sujetos obligados y buscando generar facilidades para en materia de capacitación sobre el sistema de **compliance** erigido por la propuesta de ley.

### **Posibles afectaciones a los derechos fundamentales**

La propuesta de reforma incluye dentro del catálogo de infracciones el uso de conceptos indeterminados, esto podría generar abusos en la práctica.

La normativa propuesta **viola el principio de culpabilidad**: el régimen sancionatorio impone multas tanto a las personas jurídicas como a los directivos, pero no establece de forma específica que los directivos responderán únicamente por sus actos dolosos o por grave negligencia, esto implica que se podrían imponer sanciones sin tomar en consideración la culpabilidad de las personas, esto se conoce como responsabilidad objetiva y está prohibido por Constitución.

Es importante que se apliquen sanciones a quienes toman decisiones deliberadas y tratan de escudarse en el velo societario, pero la reforma legal no puede llegar a imponer sanciones a los directivos que no tomaron parte en el proceso de toma de decisiones o que no actuaron con negligencia inexcusable.

## Consideraciones especiales sobre la reforma a la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo y su posible uso discrecional

Con la reforma aprobada la Fiscalía puede convertirse en juez y parte en materia de lavado de activos. La reforma al código procesal penal aprobada en sesión del 4 de enero de 2024, ya es Ley de la República, el art. 34-A inciso 1° le confiere al Fiscal General de la República la facultad de incluir nombres de personas y organizaciones en una “lista nacional de terroristas”, dicha reforma se aplicará de forma conjunta a la nueva ley especial para la prevención, control y sanción del lavado de activos, pudiendo limitar derechos constitucionales de forma discrecional en sede administrativa por decisión de la Fiscalía General de la República (art. 34-A inciso 1° de la ley especial contra actos de terrorismo<sup>55</sup>).

Con estas reformas el titular de la Fiscalía General de la República podría incluir a cualquier persona en la lista nacional de terroristas pudiendo congelar sus bienes, sin haber iniciado un proceso penal en su contra y sin haber presentado ninguna acusación.

Este tipo de facultades no deberían atribuirse al Fiscal General de la República sin control judicial previo, porque existe la posibilidad real de que se abuse de esta atribución, ya que con solo señalar a una persona se le estaría tratando como a un terrorista. Se podría promover una reforma para que la Corte Suprema de Justicia sea la autoridad facultada para la designación de personas o grupos terroristas nacionales.

Es importante destacar que el artículo 34-A inciso 1° no es del todo impropio, pero que el amplio margen de discrecionalidad puede permitir que se utilice de forma incorrecta esta atribución, ya que la parte final de dicha disposición permitiría que a cualquier persona **acusada** de pertenecer “a alguno de los grupos definidos como terroristas de acuerdo a la presente ley”, se vea en estado de indefensión al ser objeto de medidas cautelares destinadas a grupos terroristas. Asimismo, es importante hacer ver que el inciso 2° del art. 34 se delimita de forma correcta a quienes “se compruebe” la pertenencia.

### Corto período para dar a conocer la ley

La entrada en vigencia es tan solo ocho días implica que los sujetos obligados no tendrán el tiempo suficiente para implementar la ley, esto incide de forma negativa en las personas naturales y jurídicas que serán el pilar del sistema de prevención y detección del lavado de activos, asimismo se dificultará a los a los Organismos de supervisión, fiscalización y vigilancia de los sujetos obligados, que no tendrán suficiente tiempo para aplicar la nueva ley.

---

<sup>55</sup> Designación de personas o grupos terroristas nacionales. Art. 34-A.- “El Fiscal general de la República será la autoridad nacional

## V. Conclusiones

- a. El proyecto de Ley especial para la prevención, control y sanción del lavado de activos, financiamiento al terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva introducida a la Asamblea Legislativa y aprobada por la Comisión de Seguridad, constituye una herramienta importante para el combate al crimen organizado, pero adolece de deficiencias que deben ser mejoradas para un combate efectivo de las prácticas reguladas. El principal problema es que dicho proyecto no es producto de un estudio técnico serio sobre el riesgo de LAFT en el país, sino que constituye una maniobra apresurada para dar apariencia de que el Estado de El Salvador cumple con sus obligaciones internacionales en materia de LA/FT/PADM (lo cual dista mucho de lo que sucede en la realidad).
- b. Como aspectos positivos del proyecto de ley podemos destacar que se ha retomado la normativa internacional, específicamente se retoman las conductas ilícitas reguladas en el artículo 3 letras b) y c) de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena).
- c. Como aspecto positivo en el proyecto de ley presentado a la Asamblea Legislativa no se incluyen a las OSFL como sujetos obligados, esto indica que existe evidencia de que las OSFL no se encuentran en riesgo de LAFT, pero que el estudio sobre el riesgo país no se ha hecho de conocimiento público.
- d. El proyecto de ley carece, lamentablemente, de una fundamentación sustantiva en una política criminal integral orientada hacia el combate efectivo contra la corrupción y la delincuencia organizada transnacional. Más bien parece tener su razón en la evaluación que actualmente realiza el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Es pertinente destacar que, luego de haber obtenido una extensión para su evaluación, habiendo sido previamente un miembro del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), cuya programación inicial contemplaba la evaluación para abril de 2022, la revisión por parte del GAFILAT se pospuso para 2023 y que actualmente se desarrolla.
- e. Las reformas aprobadas y el proyecto de ley para la prevención, control y sanción del lavado de activos deberían someterse a debate y análisis de cara a la sociedad, habida cuenta de la necesidad de realizar modificaciones puntuales destinadas a limitar la discrecionalidad en materia penal y administrativa sancionatoria, para garantizar que el poder de castigar del Estado sea dirigido al crimen organizado y no a la ciudadanía.

- f. La actual legislación en materia de LA/FT/PADM adolece de ciertos vacíos y áreas de mejora, como la falta de regulación para gestionar y mitigar los riesgos que surjan de los activos virtuales, si bien es cierto que en la actualidad se regulan a los PSAV por medio de un instructivo emitido por la Fiscalía General de la República y la Ley de Emisión de Activos Digitales regula ciertas obligaciones previo a autorizar operaciones a los PSAV, en la actualidad no se regula un catálogo de infracciones y sanciones en materia de LAFT por ley formal (aprobada por la Asamblea Legislativa) y por lo tanto no se pueden imponer multas ni sanciones, ya sean en materia civiles o administrativas, por el incumplimiento a obligaciones como sujetos obligados atribuibles a los PSAV. Esta problemática se puede solventar con una reforma de la actual ley contra el lavado de dinero y otros activos.
- g. La falta de transparencia en la gestión gubernamental (incluyendo las políticas públicas relacionadas con los criptoactivos, criptomonedas o activos digitales) indica que el Estado de El Salvador no tiene un verdadero interés en cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia en la gestión pública, como muestra de esta falta de compromiso con el estándar internacional de Derechos Humanos destaca la falta de independencia en las entidades de control, como la Corte de Cuentas de la República, la existencia de partidas que no están sujetas a auditoría, así como el señalamiento de los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública en la lista de actores corruptos y antidemocráticos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua de la Sección 353 (Lista Engel)<sup>56</sup>.
- h. Con las reformas legales al Sistema de Compras Públicas, se permite que entidades y funcionarios públicos puedan constituir o formar parte de sociedades de economía mixta que serán financiadas directa o indirectamente por fondos públicos<sup>57</sup>, generándose **alto riesgo del cometimiento actos de corrupción**, ante este hecho se vuelve necesario que se incluyan a las sociedades de economía mixta y a cualquiera que en su constitución tenga aportes de una entidad creada por ley o con fondos públicos como sujetos obligados, habida cuenta del riesgo que implica el uso del erario sin medidas de control sujetas al derecho público, máxime cuando funcionarios ejercerían como directivos de sociedades generándose graves conflictos de intereses<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> <https://ccinoc.org/informe-externo/los-actores-corrup-tos-y-antidemocraticos-en-el-salvador-segun-la-lista-engel/>

<sup>57</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/DOM-transferira-equipo-de-construccion-por-12-millones-a-Constructora-El-Salvador-20231002-0058.html>

<sup>58</sup> Vid. ROSE-ACKERMAN, Susan, Corruption and government, causes, consequences and reform, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1999, p. 137. "The problem is closely related to a familiar weakness of government owned enterprises. In some developing countries, cabinet ministers chair public enterprises' board of directors, reducing their independence and creating conflicts of interests (World Bank 1991: 28-29). If China ever moves toward a more democratic government structure, it will need to face widespread conflicts of interests that exist in Chinese enterprises. Government officials sometimes hold multiple positions in the public and the private sectors. According to a study of the Chinese power industry, one persona may be both an officer in a power corporation and an official in the power bureau (Chow 1997:416). China has a long history of "blurring the



- i. El régimen sancionatorio propuesto en el proyecto de ley no se enfoca en las conductas que mayor riesgo presentan en materia de LAFT, sino que de forma general establece prohibiciones, deberes y sanciones ante su incumplimiento. El principal problema que actualmente enfrenta El Salvador en materia de LAFT es la adopción de Bitcoin como moneda de curso legal, dicha decisión legislativa en conjunto con la existencia de lagunas o vacíos legales pueden ser explotadas por delincuentes. La Asamblea Legislativa debe regular de forma especializada a los PSAV, tipificando las conductas más graves y de mayor riesgo como infracciones administrativas muy graves, asimismo se debe dotar al Estado de la capacidad suficiente para disuadir y sancionar a los PSAV cuando cometan acciones que fomenten actividades delictivas, promovidas o financiadas mediante el uso de activos digitales, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran tanto las compañías como los directivos que actúan amparados en el velo societario.
  
- j. En la coyuntura política actual autoridades estatales podrían incluir como sujetos obligados a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), con el objetivo de emprender acciones de persecución en contra de voces independientes que promuevan la democracia y los Derechos Humanos; esto a pesar de que las OSFL no se encuentran en riesgo de LAFT en El Salvador. Una reforma para combatir el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo se debe llevar a cabo de forma conjunta con el sector privado y el sector de las OSFL, para garantizar la efectividad de la normativa y para evitar que el Estado imponga obligaciones desproporcionales. El Estado ha incumplido de forma reiterada sus obligaciones en torno a la Evaluación Nacional de Riesgo de El Salvador y este incumplimiento no se puede suplir con una propuesta de ley elaborada de forma apresurada e inconsulta.
  
- k. Es preocupante que se excluyan a los partidos políticos como sujetos obligados, así como a las empresas constructoras, empresas privadas de seguridad e importadoras y comercializadores de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares, empresas hoteleras, proveedores de servicios societarios y fideicomisos, droguerías, laboratorios farmacéuticos y cadenas de farmacias, entidades de economía mixta. La exclusión de sujetos obligados se debe fundamentar en una evaluación nacional de riesgos de LAFT.

---

line between government and the private sector,” but this history seems inconsistent not only with the development of efficient modern enterprises but also with a more accountable government (ibid.: 418)”