

**Consideraciones
sobre la evaluación mutua
realizada por GAFILAT
a El Salvador**

2024

Cristosal



Introducción

Las evaluaciones mutuas son herramientas metodológicas que permiten revisar el cumplimiento de un país con relación a las 40 Recomendaciones Internacionales (RI) emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/FATF). La salida del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su posterior incorporación al Grupo de Acción Financiera Internacional para América Latina (GAFILAT) permitió que el país defiriera dos años la evaluación de cumplimiento de recomendaciones del GAFI, al poseer calendarios diferentes¹.

Las evaluaciones se realizan conforme a dos objetivos: identificar los puntos en los que puede mejorar el sistema Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) y generar sugerencias y recomendaciones para lograr una mayor eficacia en la prevención, detección, procesamiento, juzgamiento e incautación de activos relacionados con actividades delictivas graves.

Los grados de medición de las recomendaciones del sistema ALA/FT son:

- Cumplida: no tiene ninguna deficiencia.
- Mayoritariamente cumplida: es buena aunque existen deficiencias menores.
- Parcialmente cumplida: tiene deficiencias moderadas.
- No cumplida: presenta deficiencias graves que propician su vulnerabilidad. Es la calificación más baja que puede otorgarse.
- No aplicable: se otorga cuando no se implementó un determinado elemento de las RI por no adecuarse con las características jurídicas e internacionales del país.

En cumplimiento técnico, la calificación que recibió El Salvador en la mayoría de los ítems es mayormente cumplido, lo que significa un nivel aceptable de implementación de las 40 Recomendaciones. Sin embargo, se encontraron deficiencias en distintas recomendaciones según se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1
Estado de cumplimiento de las recomendaciones GAFI (2024)

N°	Recomendación	Estado de cumplimiento
1	Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación de armas de destrucción masiva	Parcialmente cumplido
2	Regulación y supervisión de las Organizaciones sin Fines de lucro (OSFL)	
3	Nuevas tecnologías (regulación de proveedores de servicios y billeteras de Bitcoin y otros Activos Digitales)	

¹ EL MUNDO (2022). "FESPAD: El Salvador se movió a GAFILAT para evadir la evaluación del GAFI". Recuperado de <https://diario.elmundo.sv/politica/fespad-el-salvador-se-movio-a-gafilat-para-evadir-la-evaluacion-del-gafi>.

4	Regulación de las transferencias electrónicas	
5	Régimen sancionatorio con relación a sujetos obligados como los APNFD y a los proveedores de servicios de activos virtuales	
6	Asistencia mutua, congelamiento y decomiso de bienes relacionados al LA/FT	
7	Transparencia acerca del beneficiario final o titular real de una persona jurídica	No cumplido
8	Supervisión y regulación de las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe en estudio

En cuanto al estudio de efectividad se analizan 11 ítems correspondientes a: cooperación internacional; riesgo, política y coordinación; medidas preventivas; personas y estructuras jurídicas; inteligencia financiera; investigación y procesamiento del lavado de activos; decomiso; investigación y procesamiento de la Financiación del Terrorismo (FT); medidas preventivas de FT y sanciones financieras; sanciones financieras contra la financiación a la proliferación de armas de destrucción masiva (FP) y supervisión. Los cánones de evaluación del resultado son los siguientes:

- Nivel alto: Se logró en gran medida y son pocas las mejoras.
- Nivel substancial: Se logró, pero se requiere mejoras moderadas.
- Nivel moderado: Se logró hasta cierto grado pero se requiere de mejoras considerables.
- Nivel bajo: no se logró o su grado es insignificante y requiere mejoras fundamentales.

Sobre las calificaciones de efectividad del combate LA/FT, el informe expone que el país no obtuvo un alto de efectividad en ningún indicador. Los resultados se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2

Efectividad del combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

N°	Indicador	Nivel de efectividad obtenido
1	Cooperación internacional	Sustancial
2	Riesgo, política y coordinación	Moderado
3	Medidas preventivas	
4	Personas y estructuras jurídicas	
5	Inteligencia financiera	
6	Investigación y procesamiento de LA	
7	Decomiso	
8	Investigación y procesamiento de FT	

9	Medidas preventivas de FT y sanciones financieras	
10	Sanciones Financieras de Financiación a la Proliferación	
11	Supervisión de ciertos sujetos obligados	Bajo

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe en estudio

A partir de lo anterior, y haciendo un símil didáctico, podría afirmarse que El Salvador logró un “6” en la evaluación del GAFI y en el que hay muchos aspectos por mejorar, por lo que resulta conveniente realizar un análisis más específico en los puntos en que El Salvador salió con esta nota de regular.

1. Contexto normativo y social en el que se realizó la investigación

El Salvador cuenta desde el año 1998 con una Ley Especial contra el Lavado de Dinero y Activos (LECLDA)², así como un reglamento específico (2000)³ y un instructivo de la UIF (2021)⁴ y su reforma⁵, como marco jurídico general. Adicionalmente, posee normas infra-legales denominadas Instructivo NRP-36 del Banco Central de Reserva⁶ y Normativa Técnica para la Prevención del Lavado de Activos por parte del INSAFOCOOP⁷. Asimismo la CSJ emitió el Manual para la prevención de lavado de activos, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigido a los abogados y/o notarios⁸.

En materia de proveedores de servicios de Bitcoin y que se relacionan con la prevención ALA/FT se cuenta con las normas técnicas del BCR para facilitar la aplicación del Bitcoin (2021)⁹, el Reglamento de la materia (2021)¹⁰ y la Ley de Emisión de Activos Digitales (2023)¹¹.

² Decreto legislativo 498 de 2 de diciembre de 1998, publicado en el D. O. D. O. N° 240 Tomo N° 341 de 23 de diciembre de 1998 y que puede ser consultado en <https://ssf.gob.sv/wp-content/uploads/2022/07/Ley-contra-el-lavado-de-dinero-y-de-Activos-D498.pdf>

³ Decreto 2 del 21 de enero del 200, publicado en el D. O. del 31 de enero del mismo año y que puede ser consultado en <https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/instructivos/Reglamento-de-la-Ley-contra-el-Lavado-de-Dinero-y-de-Activos.pdf>

⁴ Acuerdo 380 de la FGR publicado en el D.O. No. 205. Tomo No. 433 de 27 de octubre de 2021. Puede ser consultado en <https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/instructivos/InstructivoUIFReformaPSAV.pdf>

⁵ Acuerdo No. 266 de la FGR de 5 de mayo del 2023, publicado en el D. O. No. 85, T. 439 de 11 de mayo del 2023.

⁶ Aprobada el 23 de septiembre de 2022 y que puede ser consultada en <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-36.pdf>

⁷ Acuerdo 075/2022 de 25 de marzo de 2022 publicado en el D. O. No. 436 del 13 de julio de 2022, que puede ser consultado <https://www.insafocoop.gob.sv/?p=2447>

⁸ Corte Suprema de Justicia 2024 que puede ser consultado en <https://www.csj.gob.sv/wp-content/uploads/2024/03/7-MANUAL-DE-PREVENICIO%CC%81N-DE-LAVADO-DE-DINERO-Y-ACTIVOS-1.pdf>

⁹ Pueden ser consultadas en https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/Normas_Tecnicas_para_Facilitar_la_Aplicacion_de_la_Ley_Bitcoin.pdf

¹⁰ Decreto 27 del 27 de agosto de 2021 publicado en el D. O. 163, T. 432 de la misma fecha y que puede ser consultado en <https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/instructivos/Reglamento-de-la-Ley-Bitcoin.pdf>

¹¹ Decreto Legislativo 643 de 11 de enero de 2023, publicado en el D. O. N° 16 Tomo 438. de 24 de enero del mismo año que puede ser consultado en <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=2&data=DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F2020->

Adicionalmente, conviene tener presente la reforma realizada al Instructivo de la UIF en el año 2023, en el que se incorporaron obligaciones a los proveedores de servicios virtuales.

Además, aunque para la población salvadoreña son totalmente desconocidos, según el Informe de Evaluación Mutua de la República de El Salvador el país realizó una evaluación nacional de riesgo (ENR)¹² de lavado de activos y financiación del terrorismo que asegura se divulgó en julio del 2023 y, además, formuló una política nacional para la prevención del LA/FT (PNA) -también sin divulgación pública- basada en 6 pilares estratégicos: marco jurídico, supervisión, cooperación nacional, investigaciones financieras paralelas, base de datos y recolección de información, así como el fortalecimiento. Tomado como referencia estos instrumentos, el Comité Evaluador de GAFILAT estableció las siguientes consideraciones:

- El Salvador posee un nivel de riesgo medio-alto de lavado de activos en cuanto a su posición como “país de tránsito” en cuanto al tráfico ilícito internacional de estupefacientes y tráfico ilegal de personas.
- En materia de financiación al terrorismo, su nivel de riesgo también es medio-alto, debido al terrorismo doméstico compuesto por grupos criminales organizados en maras y pandillas.

A partir de la definición que realiza GAFI, el riesgo es definido como “una función que se encuentra determinada por la interacción de tres variables: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia o impacto”; mientras que las amenazas son las personas o la persona, cuyo objeto o actividad tiene el potencial de afectar el normal devenir de un Estado, una sociedad o una economía. En el contexto de LA/FT, se incluye a criminales y sus organizaciones; grupos terroristas, sus integrantes, sus fondos y futuras actividades delictivas. Se advierte que las amenazas son de orden “externo”¹³.

Conforme los resultados obtenidos por el Comité Evaluador, las principales amenazas identificadas en materia de LA/FT en El Salvador son las que se muestran a continuación.

Esquema 1

Principales amenazas advertidas para El Salvador en materia de LA/FT



2029%2F2023%2F01%2FF558F.PDF&number=1004943&fecha=24/01/2023&numero=LEY=DE=EMISION=DE=A CTIVOS=DIGITALES&cesta=0&singlePage=false%27

¹² El informe advierte que la Evaluación Nacional de Riesgo no abordó a profundidad un posible incremento en la incidencia en los riesgos asociados al uso de activos virtuales.

¹³ FAFT: Guidance National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment february 2013, pág. 7. Disponible en <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandrends/Nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>

Nótese que la corrupción aparece como una amenaza importante en el ámbito de la prevención y represión del lavado de activos. Habiéndose detectado en casos de peculado y cohecho propio (sobornos).

En cuanto a las vulnerabilidades, son las debilidades que pueden ser explotadas por la amenaza o que pueden facilitar y/o permitir sus actividades. Por ende, se debe focalizar la atención en los factores que significan debilidades en el sistema ALA/FT o en los controles estatales. Estas son de orden interno. Las principales vulnerabilidades encontradas son las que se muestran en la siguiente Tabla.

Tabla 3
Principales vulnerabilidades identificadas en El Salvador en materia de LA/FT

N°	Vulnerabilidad	Observación del Comité Evaluador
1	Activos virtuales	Sostiene que a pesar de que el país ha realizado importantes esfuerzos en el análisis de riesgos aplicable al Bitcoin, no ha determinado un claro nivel de riesgo de LA/FT para los activos virtuales en general y tampoco parece "... existir entendimiento de los riesgos a los que el país se encuentra expuesto". Las actividades más riesgosas, entre otras, son el intercambio de un activo virtual a otro virtual, el uso de cajeros para convertir dinero digital en dinero fiat (USD) y cambiar bitcoin por otro activo digital no regulado en el país.
2	Transparencia de personas jurídicas y beneficiarios finales	Expuso que la creación y mantenimiento de sociedades anónimas es una práctica de alto riesgo para la ejecución del delito de lavado de activo; por lo tanto es necesario que exista legislación que transparente a las empresas (directivos, socios, etc.) y en el que pueda obtenerse información acerca de su gobernanza. En especial, de su beneficiario final o titular real más allá de los directores que aparecen registrados.
3	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)	Comentó que el sector de profesionales jurídicos y contables son considerados altamente vulnerables al LA, seguido por el sector inmobiliario, casinos y comercializadores de metales y piedras preciosas. Estos sectores desconocen sus obligaciones y las entidades reguladoras carecen de una competencia efectiva para su regulación y supervisión.
4	Supervisión y enfoque de riesgo	Asegura que si bien parecen existir distintos reguladores y supervisores del sistema ALA/CFT tanto para Instituciones Financieras, Proveedores de Servicios Virtuales (PSAV) y para algunas APNFD; desde un punto de vista normativo no se encuentra con una facultad supervisora ALA/CFT para la mayoría de las APNFD y, por otro lado, se advierte la posible falta de aplicación efectiva de un enfoque basado en el riesgo (EBR) al momento de supervisar a sus regulados.
5	Investigaciones financieras y decomiso	Se identificaron pocas investigaciones paralelas (de carácter financiero) en comparación con las investigaciones penales, pese a aquellas investigaciones que empiezan con un reporte de operaciones sospechosas (ROS). Por otra parte, aseguraron, parece existir mayor cantidad de casos vinculados a extinción de dominio que investigaciones comunes asociadas a delitos precedentes al LA que culminen en la aplicación del decomiso. La comisión evaluadora consideró que es necesario el incremento de investigaciones financieras por parte de la FGR.
6	Sanciones dirigidas por Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación (T/FP)	Consideraron necesario ampliar el alcance de la aplicación a los casos previstos en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas número 1718 y sucesoras. Sin menoscabo de lo anterior, se prevén los supuestos de cumplimiento de contratos previos no vinculados con las sanciones que establece el estándar

Entre las acciones realizadas por el Estado para abordar elementos de la Política Nacional Antilavado de Activos, según el informe, se destaca, entre otras, la elaboración y presentación ante la Asamblea Legislativa de un proyecto de ley ALA/CFT integral; sin embargo el proyecto fue retirado de la discusión por las graves deficiencias que poseía y hasta la fecha, nueve meses después, no hay propuestas.

Por otro lado el informe afirma que con respecto a la información entregada por el Estado se verificó “que las diversas autoridades respecto al levantamiento estadístico muestran incongruencias”.

Respecto de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) el informe advierte limitaciones en la aplicación de medidas con enfoque basado en riesgo, dado que todas las organizaciones son tratadas como entidades obligadas, a pesar de que la mayoría fueron identificadas como de bajo riesgo para el financiamiento al terrorismo. Por lo tanto a nuestro criterio, el imponerles una carga excesiva, al obligar a contar con un oficial de cumplimiento que implica una erogación que no todas están en condiciones de cumplir, podría afectar el derecho de asociación y utilizarse como mecanismo distinto al establecido en los fines de la Recomendación 8.

2. Aspectos específicos

Tomando en cuenta aspectos relacionados al nivel general de efectividad y cumplimiento técnico existen al menos 4 áreas en las que se requieren mejoras significativas en cuanto al sistema nacional ALA/FT y estas son las siguientes:

2.1. Facultades regulatorias especialmente en el ámbito de las Actividades Y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)

Se ha detectado que el sector mejor regulado y supervisado es el de las instituciones financieras reguladas por la SSF. Distinto es el caso de otras instituciones financieras (IF) y de las Actividades Profesionales No Financieras Designadas (APNFD). Por ello, se recomendó realizar una mayor supervisión por parte de entidades reguladoras en estos ámbitos así como en el sector inmobiliario y en lo relacionado con los Activos Digitales. Esto implica además, dotar de potestades sancionatorias en materia Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo al INSAFOCOOP, a la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (SOM), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría (CVPCPA).

Esto es importante, un sector que merece mayor regulación es el sector de abogados, notarios y contadores, así como el inmobiliario ya que para los casos de corrupción, se evidenció la existencia de lavado de dinero a través de la compra y venta de bienes inmuebles.

Se advierte que las medidas que se proponen van encaminadas a crear un régimen sancionatorio severo que estará a cargo de las entidades reguladoras, tal y como lo exige la Recomendación 35 del GAFI.

2.2. Facultades regulatorias y dificultades que presenta el marco de los activos virtuales

El informe es claro que existe un riesgo no menor respecto a la circulación de activos virtuales.

Los activos virtuales podemos definirlos como las divisas virtuales protegidas mediante el uso de la criptografía y que se encuentran registradas en un libro digital conforme la tecnología

“blockchain”. Pueden servir como activos de inversión, medio de pago o para acceder a un producto o servicio. Conviene tener presente que su supuesto creador Satoshi Nakamoto buscaba crear una moneda que no dependiera de un sistema centralizado de control como un Banco o una institución estatal, sino que permitiera enviar pagos o recibir pagos *on line* directamente entre las partes (*peer to peer*) y sin pasar por una institución financiera.

Son esas características de descentralización, anonimato y transnacionalidad las que les permiten ser un recurso importante para delincuentes y organizaciones criminales. Por esta razón, es necesario incluir a los proveedores de cambio de monedas virtuales a moneda fiduciaria así como a los proveedores de monederos electrónicos, dentro de las medidas básicas de prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que este tipo de divisa tecnológica había llamado la atención del GAFI en 2014¹⁴ y en 2015 emite las Directrices para un enfoque basado en riesgo acerca de los cripto-activos¹⁵. Particularmente, dentro de las indicaciones a seguir se encuentran identificar y mitigar los riesgos, la aplicación de la debida diligencia por parte de las empresas de “exchange” de sus clientes, detección y reporte de operaciones sospechosas, así como el registro y licenciamiento de las empresas dedicadas a este giro comercial. En este aspecto, el informe del Comité Evaluador enfatiza en que se debe realizar una evaluación de los riesgos de activos virtuales y que los sujetos obligados adopten medidas mitigantes apropiadas, tanto en lo que se refiere a proveedores de bitcoin como en relación con otros activos digitales.

Existe una dificultad añadida a estos tipos de divisas digitales y es su carácter descentralizado, lo cual permite que pueda haber transferencias monetarias entre dos personas sin necesidad de una empresa de intermediación (“exchange” o casa de cambio), esto demuestra un riesgo considerable en materia de lavado de activos. Este es un riesgo muy alto que fue detectado, por ejemplo, en el caso del bitcoin tal como quedó plasmado en el informe en la Tabla sobre los Niveles de Riesgo Inherente Proveedores de Servicios de Bitcoin y que se acompaña en imagen.

Tipo de servicio de la herramienta	Servicio Específico en El Salvador	Clasificación	Amenaza (Dimensión del Producto) + Vulnerabilidad (Dimensión de la Entidad)
Proveedor de Billetera	Billetera	Billetera caliente	48% (Moderado)
Intercambio de Activos Virtuales	Casa de intercambio o Exchange	Dólares a Bitcoin	42% (Moderado)
		Bitcoin a dólares	41% (Moderado)
		Virtual a virtual	66% (Alto)
Intermediación de Bitcoin / Procesamiento de pago	Procesadores de pagos	ATMs	62% (Alto)
		Comerciantes	21% (Bajo)

¹⁴ GAFI/FATF [Grupo de Acción Financiera Internacional / Financial Action Task Force]. (2014). Virtual currencies: Key definitions and potential AML/CFT Risks. FATF/OECD. Paris, France. Puede ser consultado en www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-amlcft-risk.html

¹⁵ GAFI/FATF [Grupo de Acción Financiera Internacional / Financial Action Task Force]. (2015). Guidance to a risk-based approach to virtual currencies. París: FATF/OECD que puede ser consultada en <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/fatfgeneral/documents/guidance-rba-virtual-currencies.html>

En conclusión, se recomienda actualizar y profundizar la evaluación de los riesgos de los activos virtuales, de forma tal que se contemple todo el ecosistema de activos digitales, y sobre esa base de riesgos identificados, adoptar las medidas mitigantes apropiadas. En esto se enfatizó “un menor grado de conocimiento y comprensión de los riesgos asociados a los activos virtuales”. En especial, su uso en la financiación del terrorismo.

Por lo que se deja a entrever en el informe, se debió haber cumplido con lo establecido en la Recomendación 15 antes del lanzamiento del bitcoin como moneda de curso legal:

“Los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo que pudieran surgir con respecto a (a) el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y (b) el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación del riesgo debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo. Los países y las instituciones financieras deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos”.

La reciente propuesta de la Ministra de Economía sobre la Ley de Emisión de Activos Digitales parecieran ir en el sentido de subsanar el señalamiento sobre la ausencia de normas de conducta para los proveedores de servicios de Bitcoin¹⁶.

2.3. La necesaria determinación del beneficiario final (o titular real de las personas jurídicas)

Este es un elemento relevante referido en el informe de evaluación del GAFILAT: ¿cómo determinar quién es el titular real de una persona jurídica, particularmente, cuando se trata de una sociedad anónima?

Conviene tener presente, que el beneficiario final es aquella persona natural que efectiva y finalmente posee o controla personas jurídicas o entes jurídicos, o bien la persona natural que finalmente posee o controla un cliente o en cuyo nombre se realiza una transacción. Este tipo de conocimiento es importante ya que en materia de lavado de activos suelen instrumentalizarse personas jurídicas para cometer delitos. La evaluación hace especial énfasis en que los sujetos obligados deben desarrollar mecanismos para detectar a quienes se escudan detrás de una fachada societaria.

El informe es claro en que se debe transparentar la gobernanza de las personas jurídicas (directivos, socios, etc.) y facilitar dicho conocimiento a las entidades encargadas de la persecución del lavado de activos. Deben ser sancionadas aquellas personas jurídicas y estructuras jurídicas que no proporcionen o actualicen dicha información.

2.4. La eficacia de la investigación en materia de lavado de activos y de extinción de dominio

Otro aspecto señalado es el referido a que la mayoría de las condenas por lavado de activos se relacionan con casos de trasiego de dinero o posesión del producto del delito, mientras que los casos complejos se investigan y sancionan en una medida menor. En los delitos medioambientales y de corrupción pública solo se manifiestan resultados parciales. Con relación

¹⁶ <https://diario.elmundo.sv/politica/gobierno-pide-reforma-de-medidas-antilavado-para-servicios-bitcoin>

a los delitos contra la administración pública, se presenta un riesgo medio-alto con relación al peculado y al cohecho propio.

Tal como señala el informe, el trasiego o la posesión de los activos maculados se relaciona con la obtención de dinero en efectivo por la venta ilícita de drogas o derivada de la extorsión. Al ser dinero en efectivo se lava mediante la adquisición de bienes y servicios. Distinto en el caso de la corrupción en los que se ha establecido como modus operandi la compra y venta de bienes inmuebles, adquisición de artículos de lujo en el extranjero y que han sido pagados en efectivo, además del uso del sector financiero.

La falta de desarrollo de las investigaciones por actos de lavado de activos se debe al poco desarrollo de investigaciones financieras por parte de la FGR. Se sostiene en el informe que: "...el uso de la inteligencia financiera para apoyar investigaciones o procesos penales aún se encuentra en proceso de consolidación y, a pesar de que hay algunos casos de éxito, aún son limitados los casos que se han originado a partir de un informe de inteligencia financiera (IIF) de la UIF".

El informe es claro que desde el periodo 2019 a 2023: "... no fue posible identificar la implementación de una política interinstitucional de investigaciones financieras paralelas, con la cual, a partir de investigaciones de delitos determinantes se deriven investigaciones por el delito de LA se ha limitado la identificación de los frutos del delito, el rastreo de activos e iniciar medidas decomiso, así como la identificación de estructuras y económicas relacionadas a redes transnacionales y patrones delictivos". Por otro lado, los delitos de corrupción representan el 4% de los delitos precedentes y solo han originado el 2.03% de los casos de extinción de dominio, según el informe.

Pese a lo anterior, un porcentaje significativo de investigaciones por lavado de activos se inician a partir de la detención de personas naturales en flagrante delito (casi el 47% en el periodo examinado de 2019 a 2023).

Según el informe en el periodo evaluado 2019 a 2023, se iniciaron 404 investigaciones por lavado de activos, hubo 185 procesamientos y 92 sentencias condenatorias. Sostiene el informe de evaluación: "En términos generales, el número de condenas obtenido luce razonable, ya que representa una ratio del 57.5% cuando se lo contrasta con los procesamientos. Sin embargo, aún existe margen de mejora, puesto que el porcentaje de condenas frente a la cantidad de investigaciones representa alrededor del 23%".

Es relevante señalar que el informe refiere que las investigaciones sobre lavado de activos fueron iniciadas en un 11.93% por avisos de probidad; no obstante se constata por Cristosal a partir de la información contenida en el portal de transparencia de la CSJ que el personal de la Sección de Probidad no sobrepasa los 31 empleados, de los cuales solo 23 corresponden al área de análisis de las declaraciones presentadas por los funcionarios. Según Acción Ciudadana¹⁷, actualmente existe una mora de 15,161 declaraciones sin analizar y no existen casos de multa impuestos entre 2019 y 2023, lo que evita tanto la prevención como la detección temprana de la corrupción proveniente del delito de enriquecimiento ilícito como delito precedente de la Lavado de Activos.

¹⁷Acción Ciudadana. Monitoreo sobre probidad de la función pública 2023 disponible en <https://accion-ciudadana.org/informes/monitoreo-sobre-probidad-en-la-funcion-publica-2023.-accion-ciudadana.pdf>

Ahora bien, se ha detectado un incremento del riesgo país asociado con la comercialización de activos virtuales y un ascenso de los delitos de estafa informática. Sin embargo, falta determinar en qué medida los activos virtuales pueden ser utilizados por grupos terroristas para su financiación o la comisión de actos terroristas. Asimismo, se sostiene que "...las autoridades investigativas aún no cuentan con suficientes herramientas y capacitación y estructura para comprender los riesgos de LA/FT asociados a los activos virtuales, y adoptar medidas de investigación efectivas en ese ámbito".

Otro aspecto importante es lo referente a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Al respecto el informe reconoce que no existe tal responsabilidad y lo que se aplica es un procedimiento supletorio de responsabilidad penal de las personas naturales, multas a las empresas en conceptos de responsabilidad civil subsidiaria o su disolución como consecuencia de la sentencia penal emitida.

En materia de extinción de dominio, se advierte que los resultados son pocos y existen limitaciones de recursos para administrar efectivamente los bienes cautelados y extinguidos. El porcentaje de bienes extinguidos es menor al de los bienes cautelados y ronda US\$1.000.000, que es un monto relativamente bajo al considerar "las importantes amenazas que enfrenta el país".

Asimismo, se registran dificultades para mantener estadísticas integrales y no se han verificado casos de repatriación o compartición de bienes con autoridades extranjeras. Esto lleva a señalar por parte del Comité Evaluador que: "...se considera que la privación del producto del delito a los delincuentes en el país es limitada".

En materia de corrupción se destaca el delito de cohecho propio con un nivel medio alto de amenaza para el lavado de activos según la ENR que efectuó El Salvador para el periodo 2017-2021; en el cual, según el informe, se lograron incautaciones estimadas en US\$ 49.347,79 y se iniciaron 264 investigaciones por este delito, de los cuales se judicializaron 62 de los que 34 fueron condenatorios.

Mediante un comunicado emitido el 6 de septiembre del corriente año, la Fiscalía General de la República a través de la Unidad de Investigación Financiera comunicó que la práctica de la debida diligencia en los clientes, tratándose de sujetos obligados con actividades comerciales no financieras, únicamente se realizará en aquellas transacciones en efectivo con umbral arriba de los US\$ 10,000 o transacciones superiores a US\$ 25,000 por medios distintos al efectivo. En consecuencia, no se "...deberá solicitar documentos de identidad ni información personal al momento de realizar las transacciones antes mencionadas".

El motivo que se aduce para flexibilizar el régimen de la debida diligencia en estos casos es "evitar una sobreregulación de las actividades comerciales" lo cual permitiría su dinamización y optimizar recursos en beneficios de sus consumidores, según la institución. Conviene tener presente que este es un "comunicado" y de ninguna manera reforma al instructivo o a la Ley Especial contra el Lavado de Activos. En efecto, si se pretende dispensar de tales obligaciones al sector comercio, implicaría reformar el art. 9-B así como el art. 10 letra a) del referido estatuto legal. Por otra parte, los montos que han sido tomados de base para dispensar de tal obligación, son los que se relacionan con los reportes de operaciones reguladas contempladas en el art. 9 de la referida ley y en los arts. 12 y 51 del Instructivo UIF, lo que no se relacionan con la prescripción de debida diligencia que debe seguir siendo aplicada para evitar filtraciones a la economía nacional de dinero ilícito.

En otras palabras, no se puede dispensar mediante un comunicado una obligación legal que, en última instancia, evita que las personas naturales y jurídicas reciban dinero proveniente de la comisión de un delito y dónde la identificación del comprador y consumidor puede ser importante en orden a alguna eventual indagación penal por lavado de activos mediante la comisión de ciertas tipologías.

Tal y como consta, en el Informe de Tipologías Regionales de LA/FT 2021-2022 realizado por GAFILAT, una de las tipologías más utilizadas en Latinoamérica es el “pitufeo” o “smurfing” que consiste en la colocación de pequeñas cantidades de efectivo en el sistema financiero o comercial a través de la compra de bienes¹⁸. Posterior a ello, se desarrollan diferentes transferencias para luego lograr su posterior integración.

De acuerdo con esto, dispensar a un sector dinámico de la economía que igualmente es vulnerable a las actividades de blanqueo de actividades tan básicas como identificar al cliente, establecer el origen de los fondos o indagar acerca del propósito de la relación comercial puede resultar un contrasentido cuando El Salvador, recientemente, acaba de ser evaluado por GAFILAT.

Adicionalmente, tal comunicado plantea dudas irresolubles con relación a las empresas que ya tenían desarrollado un sistema preventivo a clientes cuyas transacciones se encontraban debajo del umbral, y que obviamente van a tener que modificar. Esto también incide en la cultura de cumplimiento que las empresas deben implementar. Sin duda alguna, la seguridad jurídica que requieren las relaciones comerciales y la prevención de delitos tan graves como el lavado de activos o la financiación del terrorismo resultan puestas en entredicho por el referido comunicado, el que se publica posterior al informe de GAFILAT.

3. Conclusiones

En la evaluación no se hace mención alguna a la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ni del Fiscal General de la República (2021), tampoco a la remoción de la tercera parte de los jueces que se encontraban laborando en el órgano judicial (2022). En el contexto apenas hay una somera referencia a que el Plan Control Territorial (2019) y la aplicación del Estado de Excepción (2022) “... redujeron drásticamente las tasas de delitos violentos en el país y se ha ido reduciendo la incidencia de la amenaza relacionada con los grupos criminales locales en materia de lavado de activos”.

Tales afirmaciones implican la asimilación acrítica del discurso de las instituciones gubernamentales y quedó fuera del análisis, la independencia e imparcialidad de las instituciones que tienen a su cargo la persecución y juzgamiento del lavado de activos como un dato no menor relacionado con la eficacia. Un órgano persecutor que no sea independiente o un órgano de juzgamiento cooptado por el poder político (partidario) no permitirá que casos verdaderamente graves, pero que estén asociados a intereses políticos, puedan ser sancionados y recuperados los bienes.

¹⁸ GAFILAT, Informe de Tipologías Regionales de LA 2021-2022, Buenos Aires, 2024, Pág. 5.

Por otra parte, se hace referencia a que el 5 de septiembre de 2023, se firmó un convenio para la creación del Comité Interinstitucional para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (CIPLAFT) suscrito por el Presidente de la CSJ, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, la Ministra de Economía, la Superintendente del Sistema Financiero, el Fiscal General de la República y la Fiscal Adjunta de Investigación Financiera (a cargo de la UIF). Sin embargo, sobre este organismo -cuyo objetivo es diseñar y proponer políticas encaminadas a prevenir, detectar y controlar y combatir el LA/FT/FP- se desconocen productos, reuniones o planes de acción.

Debemos agregar que la información entregada al Comité de Evaluación del GAFILAT debería ser de conocimiento público, en particular el Plan Nacional Antilavado y la Evaluación Nacional de Riesgo, pues son documentos de primera importancia para el combate del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, y no esperar a que el Comité haga pública su apreciación sobre su contenido.

En materia de persecución del delito de Lavado de Activos, el sistema de justicia penal se sigue mostrando limitado. La mayor parte de los casos judicializados corresponden a casos de flagrancia, o investigaciones penales por delitos determinantes, y son muy pocos los relacionados con investigaciones financieras o que se relacionan con casos complejos como corrupción. Por otra parte, tanto la UIF como la FGR no cuentan con los recursos suficientes para la investigación y la postulación procesal ante los tribunales.

En materia de extinción de dominio, existe gran cantidad de bienes cautelados y un porcentaje menor corresponde a los bienes extinguidos. Por otra parte, se advierte que los resultados de la aplicación de la extinción de dominio han resultado limitados y existen obstáculos para administrar efectivamente los bienes cautelados y extinguidos.

En resumen, en los años correspondientes a la evaluación (2019-2023), se han realizado esfuerzos gubernamentales para mejorar en la evaluación internacional pero no para implementar una política criminal seria, eficaz y proporcional contra LA/FT/FP. Por lo tanto será en los próximos años en los que se podrá evaluar si las regulaciones actuales y venideras resulten ser efectivas en la prevención del lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, particularmente en el ámbito de los criptoactivos.