
REZAGO EN LA REGULACIÓN Y NORMATIVA DE ACTIVOS VIRTUALES EN COSTA RICA

Javier Eduardo Vargas Muñoz, MBA
jaedvamu@yahoo.es

Resumen

En octubre de 2024, tuve la oportunidad de presentar una ponencia sobre “El uso de la moneda virtual como medio de pago de las actividades ilícitas” en el Congreso Internacional sobre Crimen Organizado, organizado por la Universidad Estatal a Distancia, y patrocinado por la Universidad para la Paz y otros organismos internacionales. El objetivo de la charla era definir los criptoactivos, excluyendo tokens y bienes virtuales de juegos, como represen-



taciones digitales de algún activo subyacente, que operan en redes basadas en tecnologías criptográficas avanzadas, y que no están controlados por una entidad central.

Palabras claves: Activos Virtuales, Costa Rica, Tecnologías Criptográficas, Bitcoin, Virtualidad.

BACKLOG IN REGULATION AND STANDARDS FOR VIRTUAL ASSETS IN COSTA RICA

Abstract

In October 2024, I had the opportunity to present a paper on "The Use of Virtual Currency as a Means of Payment for Illicit Activities" at the International Conference on Organized Crime, organized by the Universidad Estatal a Distancia (State University of Distance Education) and sponsored by the Universidad para la Paz (University for Peace) and other international organizations. The objective of the talk was to define cryptoassets, excluding tokens and virtual game goods, as digital representations of an underlying asset that operate on networks based on advanced cryptographic technologies and are not controlled by a central entity.

Keywords: Virtual Assets, Costa Rica, Cryptographic Technologies, Bitcoin, Virtuality



En este se señalaron sus ventajas (transferencias globales a un bajo costo) y sus desventajas, principalmente el hecho de que los usuarios pueden mantener el anonimato en sus transacciones, su alta volatilidad y la falta de regulación. Se concluyó citando casos de uso de activos virtuales con fines delictivos en Costa Rica, incluyendo la conversión de recursos ilícitos en bitcoin en la operación “Madre Patria” (Rojas, Pablo. 2024); el pago de secuestros con bitcoins para dificultar el rastreo del dinero (Céspedes, Andrés. 2023); y uno de los mayores escándalos de lavado de dinero en la historia reciente, el caso Liberty Reserve que era una empresa de transferencia electrónica de dinero con sede en Costa Rica y que fue acusada de facilitar el lavado de aproximadamente 6 mil millones de dólares provenientes de actividades ilícitas (BBC Mundo, 2013).

Liberty Reserve permitía a los usuarios realizar transacciones anónimas utilizando una moneda virtual. Esto atrajo a criminales que buscaban lavar dinero sin ser detectados. Estos casos no podrían haber sido resueltos sin la colaboración de autoridades de otras jurisdicciones (España, Estados Unidos) donde existe una regulación estricta de las plataformas de servicios de activos virtuales, es decir, entidades que se dedican a la oferta o venta de criptomonedas.

Durante la investigación del tema, surgió la inquietud de saber cuál era el estado de la legislación a nivel país, para tratar de controlar las negociaciones ilegales de esta moneda, que se ha prestado para ocultar ganancias ilícitas.

Sorprendentemente, se pudo determinar que en nuestro país no existe una legislación que regule, al menos, a los proveedores de activos virtuales (es decir a las plataformas de venta, almacenamiento y compra de activos virtuales), y que la Superintendencia General de Entidades Financieras no ha emitido normativa al respecto, lo cual crea una brecha que dificulta el rastreo de este tipo de operaciones por parte de las autoridades, y que genera incertidumbre y riesgos adicionales para los usuarios.

Desarrollo de planteamiento crítico

En el mundo virtual, las monedas, medios de pago y activos virtuales no son ya una novedad.

Ya desde 2008, Satoshi Nakamoto había propuesto un esquema alternativo para realizar pagos electrónicos, en la obra “Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system (Bitcoin: sistema electrónico de pagos en redes de pares)” lo cual dio origen al primer activo virtual y al segundo más utilizado actualmente en el mundo (Bitcoin).

A partir de entonces, han proliferado diversas modalidades de criptomonedas, o activos virtuales, reportándose a la fecha más de 20.000 tipos, con un volumen de negociación de 42.500 millones de dólares en 2024, según el servicio de estadísticas Statista.

El hecho de que dichos activos no cuentan con el respaldo de una entidad central, son altamente especulativos y son relativamente opacos en términos de la identificación de los participantes en sus negociaciones, propició que en 2013 FINCEN (Oficina de Prevención de Delitos Financieros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos), emitiera una guía para clarificar la aplicación de las normas antilavado de dinero, a las personas que administran, intercambian o utilizan monedas virtuales.

En 2019, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), emitió directrices para los países miembros, destacando la importancia de identificar y mitigar los riesgos de lucha contra el blanqueo de capitales asociados a las criptomonedas.

Siendo Costa Rica uno de los países miembros de GAFI, asumió el compromiso de ajustar su legislación para regular a quienes proveen servicios o plataformas relacionados con activos virtuales, y en 2021 en la Asamblea Legislativa se presentó el expediente 22837 “Reforma a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo”.

El objetivo es introducir la obligación de inscripción ante SUGEF de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), además de una serie de obligaciones como la identificación de clientes, mantener registros detallados de transacciones, implementación de procedimientos y procesos para el control específico del manejo de activos virtuales.

Y en octubre de 2022, se presentó el proyecto de Ley N. 23.415 denominado: Ley de Mercado de Criptoactivos, centrada en aspectos tributarios, y que pretendía brindar un marco jurídico sólido que definiera claramente el tratamiento normativo de todos los criptoactivos no contemplados en la legislación vigente en materia de servicios financieros.

Lamentablemente este proyecto fue archivado en abril de 2024, con dictamen negativo unánime de la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación.

Valga recordar que el 23 agosto de 2022, la Dirección General de Tributación (DGT), había emitido el oficio N° MH-DGT-OF-0460-2023, en respuesta a una consulta presentada por el Director de Recaudación y la Directora de Servicio al Contribuyente, ambos de la Dirección General de Tributación, a través de la cual solicitaron criterio sobre el tratamiento tributario de los criptoactivos. Aunque se esbozan lineamientos para el tratamiento fiscal de los ingresos producidos por las monedas virtuales, estos criterios son de carácter únicamente informativo, y no se tradujeron en criterios institucionales.

Es decir, a la fecha ninguno de estos proyectos se ha convertido en ley de la República, y la única referencia al tema se encuentra en dos publicaciones “Criptoactivos: análisis e implicaciones desde la perspectiva del Banco Central de Costa Rica” y “Algunas consideraciones en torno a las monedas digitales y los criptoactivos” de 2019 y 2021, respectivamente, emitidas por el Banco Central de Costa Rica, con algunas definiciones y valoraciones en torno al uso de las monedas digitales en el país, pero sin tener carácter normativo u obligatorio y advirtiendo al público “que (quien) decida hacer uso de activos identificados como criptomonedas, que lo hace bajo su propio riesgo” (BCCR, 2019).

En resumen, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) mantiene una postura de “tolerancia vigilante”, la cual supone permitir el desarrollo de criptomonedas, pero bajo la supervisión y autorización del ente monetario, sin especificar aún los mecanismos de supervisión.

Argumentos

Si bien Costa Rica, no ocupa aún un puesto destacado entre los países con un elevado volumen de transacciones en criptomonedas, lo cierto es que muchos países latinoamericanos muestran una tendencia creciente hacia su adopción, como mecanismo de pago.

Según el índice general de adopción cripto para 2022 publicado por Chainalysis, Brasil ocupa el 7° lugar entre 146 países incluidos en el estudio [Argentina (13° lugar), Colombia (15° lugar), Ecuador (18° lugar) y México (28° lugar)]. Es de notar que Costa Rica, ocupa el puesto 65 en este ranking.

Añádase a esto la adopción de criptomonedas como medio de pago legal en El Salvador en setiembre de 2021, y el hecho de que algunos expertos (Samsom Mow, 2022) consideran que Centroamérica está madura para la adopción de bitcoin.

Considerando lo anterior, es indispensable avanzar en la aprobación y/o reevaluación de los proyectos 22.837 y 23.415, para que cualquier persona física o jurídica, conocidas como Proveedores de Servicios de Activos Virtuales que se dedique a:

1. Intercambio o transferencia de activos virtuales.
2. Custodia, depósito, administración o control por cualquier medio, de activos virtuales.
3. Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la emisión, comercialización, la oferta o venta de activos virtuales, a nombre propio o de clientes.

Cumplan con el deber inscripción ante la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), y estén sometidas a la supervisión de esa Superintendencia, en materia de prevención de la legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva mediante políticas y procedimientos de:

1. Licenciamiento y Registro, que establezca las condiciones y requisitos para actuar como proveedor de servicios de activos virtuales en el país,
2. Supervisión y Monitoreo, de las relaciones comerciales de dichos proveedores
3. Debita Diligencia del Cliente (KYC), para conocer a los participantes en la negociación de los activos virtuales, así como el origen y transaccionalidad de los recursos.
4. Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), y de operaciones en efectivo que superen límites establecidos.
5. Mantenimiento de Registros y acceso a las autoridades para propósitos de investigación

Los cuales son comunes a todas las entidades sujetas a la supervisión y regulación de las superintendencias.

En el caso del proyecto 22.837 que reforma la ley antilavado, se consultó al Departamento de Participación Ciudadana y al Departamento de Gestión Documental y Archivo, sobre el avance del proyecto, y se informó que se encuentra recibido el primer informe de mociones 137, a la espera de ser incluido en la agenda de los proyectos que define el Poder Ejecutivo.

Mientras tanto, el tiempo corre y ante un escenario donde el Poder Ejecutivo ha vetado iniciativas para incrementar la seguridad ciudadana y nacional, considero que debe crearse conciencia sobre el hecho de que la ausencia de un marco regulatorio que garantice que los proveedores de servicios de activos virtuales estén regulados para propósitos de prevención del lavado de activos y el financiamiento al terrorismo y tengan licencia o registro y estén sujetos a sistemas de monitoreo efectivo, resulta innecesariamente en una exposición elevada de riesgo para los participantes del intercambio de monedas virtuales, un quebrantamiento de los modelos de prevención y monitoreo de actividad delictiva y un deterioro de la imagen del país que podría conducir a la inclusión en la lista de naciones no cooperantes con los estándares del GAFI.

Conclusiones

La exposición de motivos de la diputada Johanna Obando Bonilla en el proyecto 23.415 (Asamblea Legislativa, 2022), apunta a los siguientes beneficios de la regulación de criptomonedas en el mercado costarricense:

1. Seguridad jurídica. dada la necesidad de un marco jurídico sólido que defina claramente el tratamiento normativo de todos los criptoactivos no contemplados en la legislación vigente en materia de servicios financieros;
2. Apoyo a la innovación. A fin de promover el desarrollo de los criptoactivos y un uso más generalizado y acorde, la Comisión pretende establecer un marco seguro y proporcionado que defienda la innovación y la competencia leal;
3. Instauración de niveles adecuados de Protección de los Consumidores e Inversores, así como de la Integridad del Mercado
4. Garantizar Estabilidad Financiera. mediante salvaguardias para hacer frente a los riesgos que podrían derivarse de las «criptomonedas estables» de cara a la estabilidad financiera y una política monetaria ordenada.

En adición a estos argumentos de índole mercantilista, que fueron desestimados por la Comisión Legislativa que evaluó el proyecto y a las consideraciones tributarias esbozadas en el criterio de la Dirección General de Tributación con fines estrictamente informativos, considero desde un punto de vista de un operador en la prevención de la legitimación de capitales, que resulta impostergable la regulación de los proveedores de servicios de activos virtuales para asegurar que se cumpla con la obligación de identificar, registrar, monitorear y en su caso reportar, a los participantes en operaciones de intercambio y comercialización de los activos virtuales, que como se señaló cuentan con un halo de opacidad que dificulta rastrear su transaccionalidad en operaciones de lavado.

El país debe nutrirse de la experiencia de otras economías latinoamericanas (El Salvador, México y Brasil) enfrentadas a riesgos considerables en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo debido al anonimato que provee este tipo de activos en la realización de transacciones, la facilidad para transferir los activos virtuales a distintos países, así como la ausencia de controles y medidas homogéneas a nivel global, y que han adoptado Regímenes Regulatorios Específicos para brindar seguridad al mercado, proveer mecanismos de rastreo y monitoreo a las autoridades, y confianza a los usuarios de activos virtuales.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2021). *Proyecto de Ley: Reforma a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, Actividades conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo. Expediente N.º 22.837.*

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2022). *Proyecto de Ley: Ley de Mercado de Criptoactivos. Expediente N.º 23.415*

Banco Central de Costa Rica (2019). *Nota Técnica N°001/2019: Criptoactivos: análisis e implicaciones desde la perspectiva del Banco Central de Costa Rica.* <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/Criptomonedas/NT-01-2019-Criptoactivos-analisis-e-implicaciones-desde-la-perspectiva-del-BCCR.pdf>

Banco Central de Costa Rica (2021). *Nota Técnica N°001/2021, Algunas consideraciones en torno a las monedas digitales y los criptoactivos.* [https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/Criptomonedas/ESPE-01-2021-Algunas consideraciones en torno monedas digitales y criptoactivos.pdf](https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/Criptomonedas/ESPE-01-2021-Algunas%20consideraciones%20en%20torno%20monedas%20digitales%20y%20criptoactivos.pdf)

BBC Mundo. (29 de mayo de 2013). El hombre detrás de la red de lavado de dinero más grande del mundo. BBC News. <https://www.bbc.com>

Bloomberg (2022). Centroamérica ya está madura para la adopción de bitcoin: Samson Mow. <https://www.bloomberglinea.com/2022/09/15/centroamerica-ya-esta-madura-para-la-adopcion-de-bitcoin-samson-mow/>

Céspedes, Andrés. (5 de julio de 2023). Capturada banda sospechosa de secuestrar a empresarios y pedir rescates en Bitcoin. La Nación. <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/detenida-banda-sospechosa-de-secuestros-de/Y56M2Q6YEJAYPKBDGB4N5WFATA/story/>

Chainalysis (2022). The 2022 Global Crypto Adoption Index: Emerging Markets Lead in Grassroots Adoption, China Remains Active Despite Ban, and Crypto Fundamentals Appear Healthy. <https://www.chainalysis.com/blog/2022-global-crypto-adoption-index/>

Estatista (2024). Ranking de las principales monedas virtuales en el mundo a 29 de enero de 2024, según el volumen de negociación. <https://es.statista.com/estadisticas/657259/principales-criptomonedas-por-volumen-de-negociacion-a-nivel-mundial/>

FINCEN (2013). FIN-2013-G001: Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies, Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network. <https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2013-G001.pdf>

GAFI (2021). Guía actualizada para un enfoque basado en el riesgo: activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales. <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/04/GUÍA-ACTUALIZADA-PARA-UN-ENFOQUE-BASADO-EN-EL-RIESGO-AV-PSAV.pdf>

Nakamoto, Satoshi (2008). Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. Satoshi Nakamoto Institute

Rojas, Pablo y Castro, Carlos. (27 de junio de 2024). "Madre Patria": España alertó a OIJ sobre millonarios movimientos con criptomonedas. <https://www.crhoy.com/nacionales/madre-patria-espana-alerto-a-oij-sobre-millonarios-movimientos-con-criptomonedas/>