



**GUÍA PARA PREVENCIÓN DEL LAVADO
DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL
TERRORISMO DIRIGIDA A LAS
ORGANIZACIONES
SIN FINES DE LUCRO**

**UNIDAD DE INVESTIGACION FINANCIERA
FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Antiguo Cuscatlán, noviembre 2023
UIF-GR-004-2023

CONTENIDO

I. GLOSARIO DE SIGLAS Y CONCEPTOS ESPECÍFICOS	3
II. INTRODUCCIÓN	6
i. ¿Qué es un sistema de prevención LDA/FT/FPADM?	6
III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	7
i. GAFI	7
ii. CSNU	7
IV. MARCO NORMATIVO NACIONAL PARA PREVENCIÓN DEL LDA/FT/FPADM	8
i. Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos	8
ii. Ley Especial Contra Actos de Terrorismo	9
iii. Instructivo para la Prevención, Detección y Control LDA/FT/FPADM	10
V. HERRAMIENTAS PARA UN SISTEMA DE PREVENCIÓN PARA OSFL	11
i. Análisis de riesgo y abordaje basado en el riesgo	11
a) Enfoque basado en riesgo y matrices de riesgo:	11
b) Riesgos y vulnerabilidades específicos de las OSFL:	12
ii. Mitigación del riesgo	13
a) Nombramiento de un encargado de cumplimiento titular y suplente	13
b) Debida diligencia del cliente o contraparte	13
c) Reportería	14
iii. Autorregulación y buen gobierno interno	16
a) Manual para prevención del LDA/FT/FPADM	16
b) Sistema de control y monitoreo de programas	16
c) Cultura de integridad, capacitación y transparencia	17
VI. BIBLIOGRAFÍA:	18

I. GLOSARIO DE SIGLAS Y CONCEPTOS ESPECÍFICOS

1. **APNFD:** Expresión formada por las iniciales de la locución “Actividades y Profesionales No Financieras Designadas”, que en razón de la función determinante que cumplen para la integridad de los sistemas de prevención del Lavado de Dinero y de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo, han sido designadas por GAFI para que los Estados les impongan obligaciones normativas específicas¹.
2. **Beneficiario final:** Concepto con el que se designa a aquella persona natural que finalmente posee o controla a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona o estructura jurídica².
3. **CSNU:** Siglas que identifican al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, órgano del sistema de Naciones Unidas estatuido en el Capítulo V de la Carta de Naciones Unidas entre cuyas atribuciones se encuentra el dictado de medidas ante amenazas o quebrantamiento de la paz, mismas que deben ser acatadas por los países miembros de las Naciones Unidas³.
4. **DDC:** Iniciales de la locución “Debida Diligencia del Cliente”, que refiere al proceso que todo sujeto obligado debe realizar al abordaje y seguimiento de una relación comercial consistente en la identificación de cliente, contraparte y beneficiario final; comprensión de su esquema de negocios y propósito de la relación comercial. Regularmente puede también presentarse por sus siglas en inglés “KYC”, que significan “*know your customer*” (políticas de conocimiento al cliente)⁴.
5. **EBR:** Siglas correspondientes a “Enfoque Basado en Riesgos”, que es el fundamento sobre el que se erigen los sistemas de prevención contemporáneos, consistente en la

¹ Véase: Recomendaciones 22 y 23 del GAFI y sus respectivas notas interpretativas.

² Véase: Recomendación 24 del GAFI y su nota interpretativa.

³ Véase: Recomendación 6 del GAFI y su nota interpretativa.

⁴ Véase: Recomendación 10 del GAFI y su nota interpretativa.

identificación, evaluación y comprensión de los riesgos a los que cada sujeto obligado está expuesto y la consecuente asignación proporcional de recursos para su tratamiento⁵.

6. **FinCEN:** El Control de Delitos Financieros (traducción al español de «*Financial Crimes Enforcement Network*») es una oficina adscrita al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América con el mandato de servir como un canal para efectuar análisis e inteligencia financiera en apoyo a la detección, investigación y persecución del lavado de dinero doméstico e internacional, así como algunas facultades regulatorias.
7. **FPADM:** Siglas que significan “Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”⁶.
8. **FT:** Siglas correspondientes a “Financiamiento del terrorismo”, y que deberá entenderse hace referencia a los esfuerzos globales tendientes a evitar que fondos u otros activos estén a disposición de los grupos terroristas así designados por el CSNU⁷.
9. **GAFI:** El “Grupo de Acción Financiera Internacional” es un ente intergubernamental cuyo mandato es la implementación de estándares y la promoción de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de dinero y activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. El organismo intergubernamental correspondiente para nuestra región es el GAFILAT.
10. **Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM:** Esta expresión alude al Instructivo para la Prevención, Detección y Control del Lavado de Dinero y de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, que es el cuerpo normativo al que refiere el Art. 2 inciso 2º *in fine* de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos y cuya finalidad es desarrollar los deberes impuestos a sujetos obligados por efecto de la misma ley.
11. **LCLDA:** Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, que es la normativa de carácter nacional que establece —entre varios aspectos— las obligaciones a las que sujetará a las personas o entes ahí mismo catalogados como “sujetos obligados”; así como la

⁵ Véase: Recomendación 1 del GAFI y su nota interpretativa.

⁶ Véase: Recomendación 7 del GAFI y su nota interpretativa.

⁷ Véase: Recomendación 6 del GAFI y su nota interpretativa.

descripción de las conductas constitutivas Lavado de Dinero y de Activos, su encubrimiento y sus respectivas penas.

12. **LDA:** Siglas con las que más comúnmente se abrevia el “Lavado de Dinero y de Activos”, que es el proceso por medio del cual se toman fondos o activos de procedencia ilícita y a través de diversas maniobras —uso espurio del sistema financiero, adquisición de bienes, etc.— se pretende dotarles de apariencia de licitud⁸.
13. **LECAT:** Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, ley nacional que tipifica como delito los actos de terrorismo, así como la pertenencia a tales grupos y su financiamiento.
14. **OFAC:** Siglas en inglés de la “*Office of Foreign Assets Control*” (Oficina de Control de Bienes Extranjeros), encargada de administrar y ejecutar las diferentes designaciones de su programa de sanciones acorde a la política exterior estadounidense; y que comprenden desde personas o entidades identificados como narcotraficantes o terroristas, hasta las potenciales amenazas para la seguridad nacional de los Estados Unidos de América.
15. **OSFL:** Iniciales de “Organización Sin Fines de Lucro”, expresión que refiere a una persona, estructura jurídica u organización que principalmente se dedica a la recaudación o desembolso de fondos para fines tales como propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de otros tipos de buenas obras. Este concepto puede, en algunos casos, abarcar también a las “OSFL asociadas”, que son las sucursales extranjeras de OSFL internacionales⁹.
16. **Tipología:** Clasificación y descripción de los métodos descubiertos a través de inteligencia e investigaciones por medio de los que las personas u organizaciones criminales legitiman capitales o mueven fondos para ponerlos a disposición de grupos criminales o terroristas¹⁰.
17. **UIF:** Se refiere a las Unidades de Investigación o Inteligencia Financiera, cuyo cometido es la recepción y análisis de información reportada por sujetos obligados, así como la

⁸ Véase: Recomendación 3 del GAFI y su nota interpretativa.

⁹ Véase: Recomendación 8 del GAFI y su nota interpretativa.

¹⁰ GAFILAT. “Informe de tipologías regionales de LA/FT 2019-2020”. GAFILAT. Buenos Aires, Argentina. 2021. Pág. 7.

recopilación de otra información relevante sobre el LDA/FT/FPADM para la posterior diseminación de estos productos de inteligencia a las fuerzas del orden¹¹.

II. INTRODUCCIÓN

i. ¿Qué es un sistema de prevención LDA/FT/FPADM?

Para la generalidad de personas son conocidos los tres fenómenos arriba aludidos y sus consecuencias: mientras el Lavado de Dinero y de Activos afecta negativamente la integridad de los sistemas financieros y demás condiciones bajo las cuales debe regularmente funcionar la economía de un país; el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva son fenómenos que deben ser abordados si se desea frenar el flagelo global del terrorismo y la disposición que estos grupos puedan tener de armamento.

Es por ello que modernamente se ha recurrido a los sistemas de prevención, en términos generales, con el propósito de gestionar los diversos riesgos a los que una organización se encuentra expuesta por efecto de su actividad o características inherentes. De esta forma, es posible identificar con antelación aquellas situaciones con mayor potencial gravoso para los fines que una organización pretende realizar, e implementar las medidas idóneas para su mitigación¹².

En el contexto del LDA/FT/FPADM, un sistema de prevención consiste en un conjunto ordenado y coherente de políticas, procedimientos, pautas de conducta y demás lineamientos encaminados a evitar, en la medida de lo posible, que la organización sea instrumentalizada o vulnerada para fines de LDA/FT/FPADM.

Vale aclarar que no obstante ser aspectos esencialmente distintos el lavado de dinero y de activos con respecto al financiamiento del terrorismo y al financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, existe bastante afinidad en el tipo de medidas a adoptar desde su ámbito preventivo. Así, la obligación legal de registro y reporte de transacciones con determinadas características; la identificación de clientes, contrapartes y beneficiarios finales; la adopción de un

¹¹ Véase: Recomendaciones 2 y 29 del GAFI con la nota interpretativa de esta última.

¹² A la instauración de sistemas de prevención subyace la idea de agregar valor a las organizaciones, pues ello implicará no sólo que a largo plazo se ahorrarán los costes ocasionados por multas o litigios ante el incumplimiento de previsiones legales; sino que además la instauración de una cultura de cumplimiento impactará positivamente su dinámica interna, disminuyendo las posibilidades de fraude interno e incluso incrementando su precio, como es el caso de aquellas que puedan ser eventualmente vendidas.

enfoque basado en riesgo o el deber de mantener documentación son algunos de los ejemplos de la afinidad de estos tres fenómenos en el campo preventivo.

III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

i. GAFI

Tal como se ha mencionado, el GAFI es organismo intergubernamental cuyo propósito es establecer estándares de prevención LDA/FT/FPADM, denominados comúnmente “Las cuarenta recomendaciones del GAFI”¹³; que están en forma de deberes primordialmente hacia los países y entidades financieras, estas medidas sirven como marco para la imposición de obligaciones legales a sujetos obligados¹⁴.

Es por ello que el énfasis de la Recomendación 8 del GAFI se centra en evitar que organizaciones terroristas se presenten como entidades sin fines de lucro legítimas; que las OSFL no sean utilizadas como conductos para el financiamiento del terrorismo o refugio para medidas de congelamiento o sanciones; o para ocultar el desvío clandestino de fondos para organizaciones terroristas.

ii. CSNU

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en ejercicio de las facultades conferidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Arts. 39-51), emite resoluciones por medio de las cuales hace públicas a las personas o entidades designadas¹⁵ por sus vínculos con el terrorismo internacional. Estas listas resultan de especial interés primordialmente para aquellas OSFL de carácter internacional,

¹³ GAFI. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”. Paris, Francia. Año 2022. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4581-recomendaciones-metodologia-actjul2023/file>

¹⁴ Aunque por sí mismas estas recomendaciones no tengan la fuerza de una ley, debe tenerse en cuenta que algunas de ellas han sido retomadas en nuestra legislación (v. gr. Art. 4 inciso final del Instructivo para la Prevención, Detección y Control LDA/FT/FPADM) y que, a este momento, tales recomendaciones constituyen el catálogo de contramedidas al LDA/FT más completo que existe.

¹⁵ Por designación debe entenderse como el acto de identificar a una persona o entidad en listado, para efectos de aplicación de diversas sanciones como el congelamiento de fondos y otros activos financieros; impedir su entrada en territorio o paso por el mismo; impedir el suministro, venta y transferencia de armamento y materiales conexos. Las resoluciones en comento pueden ser consultadas en el sitio web de la UIF de El Salvador: <https://www.uif.gob.sv/resoluciones-de-la-onu/>; mientras que los listados con personas y entidades designadas están disponibles en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/un-sc-consolidated-list>.

cuyas OSFL asociadas tengan operaciones en jurisdicciones donde estos grupos terroristas tengan operaciones o gran influencia.

IV. MARCO NORMATIVO NACIONAL PARA PREVENCIÓN DEL LDA/FT/FPADM

i. Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos

Esta ley es el marco normativo rector de la prevención, detección y represión del delito de Lavado de Dinero y de Activos en El Salvador, ya que establece el catálogo de las personas —naturales o jurídicas— que por su forma de constitución o tipo de actividad especialmente vulnerables al lavado de dinero y de activos, deben adoptar ciertos deberes normativos especiales al interior de sus organizaciones orientados a prevenir el LDA/FT/FPADM.

Para el caso específico de las OSFL, su calidad de sujeto obligado se encuentra en el Art. 2 inc. 3º núm. 16 LCLDA como “Organizaciones No Gubernamentales”, quedando así vinculadas a la obligación de *registro, reporte e instauración de un sistema de prevención LDA/FT/FPADM* —Arts. 2 inc. 2º; 9 y 9-A; y 9-B a 14 LCLDA, respectivamente— conforme a las características, tamaño y operaciones de la organización.

Esta ley además establece el delito de *lavado de dinero y activos*, que se refiere a todas aquellas acciones por medio de las cuales se utilizan fondos o activos adquiridos a través del delito, y se busca ocultar el vínculo entre los fondos y la actividad criminal que los originó con el fin de dotarles de una apariencia legítima¹⁶.

Es importante considerar que, no obstante, la participación en este delito por lo general se da de forma intencional, el Art. 8 LCLDA penaliza aquellos casos en los que, sin la existencia del conocimiento o un acuerdo previo, por *negligencia, impericia o ignorancia inexcusable* de los empleados de los sujetos obligados, se encubriere el origen ilícito de dinero o activos.

¹⁶ Nuestro ordenamiento retoma la definición de LDA brindada por el Art. 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como lo requiere la Recomendación 3 del GAFI. Generalmente la forma comisiva de este delito se explica a través de un modelo trifásico, que divide el proceso en: *colocación, estratificación e integración*, cuyo análisis excede a los propósitos de esta guía.

Finalmente, nótese que la responsabilidad por este delito es de carácter personal, ya que incluso si este se cometiera a través de una persona jurídica, la imputación recaerá sobre aquellas personas naturales mayores de edad que acordaron el hecho.

ii. Ley Especial Contra Actos de Terrorismo

En esta ley se plantea una definición de grupo terrorista, considerando como tales a aquellos así reconocidos por autoridad competente de este país como a los designados en los listados de Naciones Unidas, organismos internacionales y acuerdos suscritos por El Salvador —Art. 2 lit. m) LECAT—.

Ello implica que existe una doble dimensión a tener en cuenta al momento de definir qué se entenderá por “grupo terrorista”: en el ámbito internacional se referirá a personas y entidades identificadas como partícipes en financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutadas por grupos terroristas y designadas por el CSNU o por la OFAC; mientras que en el ámbito nacional se referirá a la definición acuñada por vía jurisprudencial¹⁷, y que también tiene efectos a la hora de identificar a las personas con las que se establecen relaciones comerciales, los donantes más importantes de una OSFL y aquellos que resultan beneficiados con las obras de la organización.

La conducta de financiación de actos de terrorismo se encuentra descrita en el Art. 29 LECAT, y reprime toda conducta que participe en las tres etapas de este delito: a) *recaudación*, que es la búsqueda de recursos para organizaciones terroristas; b) *disposición*, entendida como el movimiento de dinero o activos encaminados a ponerlos a la orden de los grupos definidos como terroristas; y c) *utilización*, que es el uso de los recursos obtenidos para la planeación y ejecución de actos terroristas¹⁸.

¹⁷ Esta definición se encuentra en la sentencia de inconstitucionalidad referencia 22-2007Ac., proveída el 24-VIII-2015, en la que la Sala de lo Constitucional identificó como organizaciones terroristas a aquellas mencionadas en el Art. 1 de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal”, debido a que «realizan dentro de su accionar, atentados sistemáticos a la vida, seguridad e integridad personal de la población, incluidos contras las autoridades civiles, militares, policiales y penitenciarias; contra la propiedad, mediante la ejecución de delitos de extorsión a personas naturales o jurídicas; vulneraciones al derecho de todo ciudadano de residir en cualquier lugar del territorio (...). Por esto, son grupos terroristas las pandillas denominadas Mara Salvatrucha o MS-13 y la Pandilla 18 o Mara 18, y cualquier otra pandilla u organización criminal que busque arrogarse el ejercicio de las potestades pertenecientes al ámbito de la soberanía del Estado» (romano III, núm. 3, lit. A.). Sentencia disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2015/08/B254E.PDF>

¹⁸ Comité Interamericano Contra el Terrorismo, Organización de los Estados Americanos. “Guía práctica de prevención, detección y represión del financiamiento del terrorismo”. CICTE-OEA, 2007. Pág. 124 y ss. Disponible en: <https://www.siboif.gob.ni/documentos/gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-de-prevenci%C3%B3n-detecci%C3%B3n-y-represi%C3%B3n-del-financiamiento-al-terrorismo-cicte>.

De esta manera, el artículo en comento prohíbe toda acción que implique recoger, canalizar o poner a disposición de grupos terroristas recursos para que sean utilizados —total o parcialmente— en la consecución de actos terroristas.

iii. Instructivo para la Prevención, Detección y Control LDA/FT/FPADM

El rol que este Instructivo desempeña en nuestro sistema legal es el así designado por el Art. 2 inciso 2° LCLDA: desarrollar, junto con el reglamento de la Ley, los deberes impuestos a sujetos obligados. Para el caso que nos incumbe, este Instructivo estatuye deberes normativos específicos para las OSFL, que incluyen su *registro ante la UIF*¹⁹ y deber de mantener su información *actualizada*²⁰, primordialmente en lo relativo a su representación legal en el país, encargados de cumplimiento designados y en funciones e información de contacto.

Asimismo, en acogimiento en la normativa interna de la Recomendación 8 del GAFI y su nota interpretativa, se ha instaurado una serie de obligaciones de relativas a deberes de documentación y transparencia, que serán abordados en el apartado siguiente.

Estas obligaciones se vuelven importantes para evitar que las OSFL sirvan como canales para la financiación del terrorismo; pero también son útiles para generar la necesaria confianza en sus donantes que el sector no está siendo instrumentalizado para fines espurios y asegurarles que el riesgo está siendo debidamente gestionado.

¹⁹ El sistema de registro ante la UIF es totalmente virtual, lo que significa que puede ser realizado desde cualquier dispositivo con acceso a internet y que toda la documentación e información a aportar será en formato digital. Cualquier persona con calidad de sujeto obligado puede realizar su registro desde el siguiente sitio web: <https://registro.uif.gob.sv/SIRAFRegUifWAR/SujetoObligado/nuevoSujetoObligado.zul>

²⁰ Art. 3 del Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM

V. HERRAMIENTAS PARA UN SISTEMA DE PREVENCIÓN PARA OSFL

Siguiendo la sistematización hecha por el GAFILAT de las acciones que pueden adoptar las OSFL para protegerse contra el abuso para financiamiento del terrorismo²¹, con ligeras adaptaciones a la normativa nacional, se abordará una serie de herramientas que resultan útiles para tal finalidad, y su eco en el Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM.

i. Análisis de riesgo y abordaje basado en el riesgo

a) Enfoque basado en riesgo y matrices de riesgo:

La aplicación de un Enfoque Basado en Riesgos²² como eje transversal del sistema de prevención LA/FT/FPADM en una OSFL permitirá que este se ajuste a los riesgos propios a los que estas están expuestas en razón de su actividad. Ello se manifiesta en dos niveles de adecuación al riesgo: el primero, relativo a la actividad comercial de la persona jurídica concreta, y que es la razón por la cual no es posible concebir un programa de prevención universal para todas las industrias; y el segundo, relativo al programa que forzosamente debe haberse proyectado sobre la base de un mapa de riesgos elaborado para esa concreta empresa²³.

La elaboración de la matriz de riesgos es, entonces, el elemento fundamental de un sistema de prevención de LDA/FT/FPADM, siendo su punto de partida el establecimiento del *riesgo inherente*,

²¹ GAFILAT. “Mejores prácticas. Lucha contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (recomendación 8). París. 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>

²² El EBR, instaurado por efecto de la Recomendación 1 del GAFI y su nota interpretativa, así como por el Art. 4 del Instructivo para Prevención, Detección y Control LDA/FT/FPADM, garantiza que las medidas preventivas y mitigadoras del riesgo que se diseñen y ejecuten estén en consonancia con los riesgos de las entidades o sectores (GAFILAT, 2020, p. 15). En lo que incumbe a este documento, la noción de riesgo aquí tratada se referirá a los riesgos asociados al LDA/FT/FPADM: reputacional, legal, operativo y contagio.

²³ BOEHLER, Carolina; MONTIEL, Juan Pablo. «¿Cómo testear la adecuación de un programa de *compliance*? Introducción al “modelo de los tres filtros”». Publicado en: Polít. Crim. Vol. 16, N° 31 (junio 2021), Art. 8, pp. 195-216. Disponible en: <https://politcrim.com/wp-content/uploads/2021/05/Vol16N31A8.pdf>.

que es el propio de las actividades y los servicios que presta la organización, sin considerar los posibles controles o mecanismos de prevención existentes. Para determinar este riesgo es necesario tener en cuenta tres conceptos: *amenaza*, como la persona, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial para causar daño al Estado, la sociedad, la economía u otros elementos fundamentales; *vulnerabilidad*, como aquel hecho o situación que puede ser aprovechado para que la amenaza se materialice; y el *riesgo de LA/FT/FPADM*, que es la posibilidad de pérdida o daño que puede sufrir una organización por su exposición a ser utilizada como instrumento para LDA o FT²⁴.

La determinación de estos elementos ayuda a construir una escala prioritaria de abordaje de riesgos, de manera tal que puedan asignarse mayores recursos a aquellos que revelen una probabilidad de ocurrencia mayor y las consecuencias más catastróficas para la organización, tal como el EBR lo supone. Una vez aplicados los controles de mitigación, estará en la posibilidad de hacer una nueva valoración de riesgos donde verificará el *riesgo residual*, entendido como el análisis de la efectividad del control aplicado a un riesgo inherente, que vale mencionar no es estática, más bien variará acorde al comportamiento de los factores de riesgo.

b) Riesgos y vulnerabilidades específicos de las OSFL:

Tal como lo ha reconocido el GAFI, las OSFL han sido objeto de abuso por grupos terroristas e instrumentalizadas «para enmascarar sus actividades, particularmente aquellas en regiones de conflicto»²⁵, debido a que normalmente estas se dedican a la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos. Esta acepción es aplicable tanto para aquellas OSFL de carácter internacional, que cuentan cuyas operaciones suceden o pasan por jurisdicciones con alto riesgo de financiación del terrorismo; así como a nivel nacional, con aquellas que conducen acciones benéficas en lugares o situaciones donde la amenaza de terrorismo es más patente.

De manera general, las investigaciones realizadas han determinado que las OSFL presentan un riesgo significativo de ser vulneradas en muchos aspectos como la recaudación y uso de los fondos

²⁴ Conceptos tomados de: GAFILAT. “Guía dirigida al sector de APNFD, para la construcción de una matriz de riesgos en prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo (LA/FT)”. GAFILAT. Buenos Aires. 2022. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4507-guia-para-la-construccion-de-matriz-de-riesgo-para-apnfd/file>

²⁵ GAFI (2015). “Mejores prácticas. Lucha contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (recomendación 8)”. París. Pág. 4. 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>

destinados a proyectos, la falta de controles internos adecuados, entre otros. En ese sentido, el manejo de altas cantidades de dinero en efectivo sin controles debidos es un riesgo característico, primordialmente en aquellas organizaciones cuya actividad de recaudación sea masiva, y que podría exponerle a ser instrumentalizada para fines impropios. Finalmente, la falta de difusión de prácticas de gobernabilidad interna robusta en el sector hace que los controles orientados a garantizar la integridad de la organización, su transparencia y la instauración de medidas mitigantes no sean efectivos.

ii. Mitigación del riesgo

a) Nombramiento de un encargado de cumplimiento titular y suplente

El Encargado de Cumplimiento es la persona designada por el órgano de gobierno de mayor jerarquía con el propósito de implementar, monitorear y actualizar el sistema de prevención de riesgos en una organización²⁶. Aunque, en principio, la labor de elaboración y aprobación de políticas y procedimientos de prevención LDA/FT/FPADM corresponde al órgano de gobierno de mayor jerarquía, el encargado de cumplimiento, con sus conocimientos especializados, debe participar de la confección, implementación, monitoreo y actualización del sistema de prevención.

b) Debida diligencia del cliente o contraparte

En el contexto de las OSFL, la DDC implicará identificar a los donantes más importantes de la organización, sean personas naturales o jurídicas; y entendiéndose por tales a aquellos que hacen donaciones por cantidades significativas, respetando su confidencialidad. También exigirá el conocimiento de aquellas personas a quienes se beneficiará con las obras caritativas o de mecenazgo a realizar; cerciorarse que los recursos provistos no están siendo puestos a disposición de grupos terroristas; y el aseguramiento de actividad legítima e instauración de programas de prevención LDA/FT/FPADM de otras OSFL con las que pueda actuar conjuntamente para eventuales proyectos.

Este proceso deberá de llevarse en dos etapas: una, que es al momento de la *aceptación* del donante, definición de población objetivo de acciones caritativas, establecimiento de relaciones con

²⁶ Sobre este tema, léase: CABRERO, RAMIRO. “El rol del Oficial de Cumplimiento en la Práctica”. Publicado en: DURRIEU, Nicolás y SACCANI, Raúl. “Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal empresaria”. Thomson Reuters. 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018. Pág. 211-216. Disponible en: https://www.thomsonreuters.com.ar/content/dam/openweb/documents/pdf/arg/white-paper/supl_compliance_y_resp_penal_emp_15_mayo.pdf. Pág. 247-258.

proveedores; y la segunda, que es durante el *seguimiento* de la relación entre la organización y estas personas. Para ambos casos, sobre la base de la ponderación de riesgos específicos a los que se encuentra expuesta la OSFL, deben establecerse políticas que permitan la identificación de estas personas, el conocimiento de su actividad económica y el monitoreo de esta información, cuya periodicidad habrá de ser proporcional a su nivel de riesgo.

c) Reportería

Los deberes de reportería imponen a los sujetos obligados el imperativo de enterar, a través de las plataformas informáticas provistas por la UIF, de todas aquellas operaciones que se haya determinado en la ley son relevantes. Los criterios para su clasificación son dos:

c.1 Operaciones reguladas: Refiere a todas aquellas transacciones efectuadas por una misma persona y que deberán ser reportadas por sobrepasar el umbral establecido en los Art. 9 LCLDA y Arts. 51 y ss. del Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM, según el medio de pago utilizado. Estas deberán informarse dependiendo si el monto del umbral ha sido sobrepasado con una sola transacción (diarias) o a través de varias transacciones acumuladas en el término de un mes (mensuales).

Con relación a las operaciones objeto de reporte para OSFL, debe enterarse a la UIF sobre las donaciones en efectivo y otros medios²⁷; la venta de productos o prestación de servicios destinados a la recaudación de fondos; el aporte de insumos de miembros de la organización y otros ingresos o egresos que sean aplicables acorde al modelo de negocio de la ONG. El plazo para efectuar el reporte es de cinco días hábiles posteriores a la transacción.

c.2 Operaciones sospechosas: Para el caso de las operaciones sospechosas, el criterio determinante para su reporte es que se trate de una transacción que revele una inusualidad que, una vez analizada, indique un posible vínculo con el LDA/FT; por lo que resulta irrelevante si por su cuantía la transacción supera los umbrales legalmente establecidos, ya que lo importante es el potencial uso criminal que esta revele.

²⁷ Otros medios: cheque, tarjeta de debito, tarjeta de crédito, bitcoin.

Otro aspecto a destacar es que los reportes de operaciones sospechosas deberán realizarse indistintamente la *operación consumada*, es decir, que se haya efectuado exitosamente; o que se trate de una *operación tentada*, como aquella transacción intentada por un cliente o usuario pero que, ya sea por factores ajenos al mismo —v. gr. denegación de la transacción por políticas internas de la organización o de la institución financiera que canaliza los recursos— o por desistimiento de la misma persona, no se ha realizado y que plantea indicios de vinculación con LDA/FT/FPADM.

Para el análisis de estas operaciones, el énfasis deberá situarse entonces en aquellos patrones transaccionales que no guarden coherencia con el perfil de quien los realiza, como la recepción de donaciones cuantiosas por parte de una persona que ha declarado tener un salario por debajo de lo erogado; o las aportaciones condicionadas a la beneficencia de ciertos grupos con vínculos al terrorismo internacional o nacional. Hechos objetivos como los anteriores o análogos podrán servir para que, una vez detectada la inusualidad, el Encargado de Cumplimiento²⁸ pueda recabar información que le permita construir un criterio razonable que justifique que la emisión de un ROS.

c.3 Deberes de documentación y archivo: A las OSFL se les ha impuesto de manera particular²⁹ una serie de obligaciones de relativas a la obligación de crear y mantener registros documentales, esto con una doble finalidad: el potenciar la transparencia en la organización sobre el destino conferido a los recursos y fondos recaudados; y el prestar una eventual colaboración efectiva a las autoridades, en caso fuese necesario.

Entre estos deberes, se tiene la obligación de mantener información sobre el propósito y los objetivos de sus actividades declaradas, que permita corroborar la legitimidad de la organización y el destino dado a los fondos recaudados; así como mantener documentación contable de estados financieros que ofrezcan desgloses de ingresos y egresos, así como las transacciones internas e internacionales. Deberán además adoptar los controles apropiados para la contabilidad de fondos; e instaurar las medidas razonables para confirmación de verificación de identidad, antecedentes y buena reputación de sus beneficiarios.

²⁸ Por designación del Art. 73 lit. h) del Instructivo para la Prevención, Detección y Control LDA/FT/FPADM, es el Encargado de Cumplimiento quien debe valorar toda operación inusual y decidir si emitir o no un ROS.

²⁹ Art. 84 del Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM

iii. Autorregulación y buen gobierno interno

a) Manual para prevención del LDA/FT/FPADM

Este documento surge de la identificación y comprensión de los riesgos resultantes de la elaboración de la matriz de riesgos, y establece los controles, políticas y procedimientos necesarios para su mitigación. Deberá además ser específico en cuanto a aquellas personas que, acorde a su posición en el organigrama y función en la organización, son los responsables de la realización de los controles o de la documentación de determinadas operaciones.

Puede además integrar disposiciones para que la OSFL cuente con una gobernabilidad interna robusta, esto es, con un conjunto de reglas, sistemas y procesos aplicados para asegurar el funcionamiento transparente y equitativo de una organización en relación a todas sus partes interesadas. Ello incluirá la adopción de prácticas que permitan una fiscalización externa adecuada y pautas de integridad aplicables a todos sus integrantes, prioritariamente en lo relativo a expectativas y responsabilidades de socios de brindar información cuando les sea así requerido.

b) Sistema de control y monitoreo de programas

El control interno de la organización es entendido como el conjunto de métodos, políticas y procedimientos encaminados a la verificación de aplicación de los controles dispuestos en el manual de prevención LDA/FT/FPADM acuñado por la organización, y su suficiencia de cara a lo exigido por la normativa de la materia. Abarcará además la verificación de la debida documentación de los deberes de transparencia arriba especificados.

La auditoría interna —o externa, cuando no se cuente con un auditor interno³⁰—, deberá monitorear que las disposiciones relativas a la prevención LDA/FT/FPADM tienen una aplicación real dentro de la organización, y cuanto menos anualmente habrán de realizar una evaluación general la implementación del sistema de prevención. El informe que resulte de esta evaluación debe ser presentado ante el órgano de gobierno de mayor jerarquía de la

³⁰ Art. 8 inc. 4º del Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM.

organización³¹, que es a quien corresponde implicarse directamente en las decisiones sobre la gestión del riesgo y decidir la aplicación de correctivos de los hallazgos, si se encontraren.

c) Cultura de integridad, capacitación y transparencia

La cultura de prevención del LDA/FT/FPADM es el elemento neurálgico de un sistema de prevención; sin este, los controles, políticas y procedimientos a implementar encontrarán resistencia y difícilmente serán interiorizados por aquellos que deban aplicarlos. Es por ello que nuestra normativa ha dispuesto que el órgano de gobierno de mayor jerarquía en la organización es el primer obligado a la asunción de estos valores éticos³², para que el resto de sus integrantes les siga en un compromiso serio —y no cosmético— con la legalidad.

Para estos fines resulta trascendental el plan de capacitación del personal al interior de la organización, donde aparte de exponer a todos los niveles los riesgos concretos a los que la OSFL se encuentra expuesta y su rol específico en su mitigación; deberán también abordarse los valores que sostienen el sistema de prevención, y su importancia en la eficacia del mismo.

Finalmente, con relación a los deberes de transparencia que deben asumirse al interior de las OSFL, esta debe organizarse de manera tal que cumpla con la debida documentación de aspectos como: información sobre el propósito y objetivos de sus actividades declaradas; estados financieros que ofrezcan desgloses de ingresos y egresos; instauración de controles apropiados para la adecuada contabilidad de fondos y la coherencia entre su propósito de recaudación y destino; y la documentación que acredite la adopción de medidas razonables para confirmación de verificación de identidad, antecedentes y buena reputación de sus socios, donantes y beneficiarios³³. Todo ello tiene como finalidad la cooperación eficaz ante eventuales requerimientos de autoridades públicas.

³¹ Art. 7 lit. j) del Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM.

³² Art. 5 inc. 2º del Instructivo para la Prevención del LDA/FT/FPADM

³³ Art. 84 del Instructivo para la Prevención, Detección y Control del LDA/FT/FPADM. Cabe agregar que la nota interpretativa de la R. 8 del GAFI insta a las OSFL a transaccionar a través de canales financieros regulados.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

- BOEHLER, Carolina; MONTIEL, Juan Pablo. «¿Cómo testear la adecuación de un programa de *compliance*? Introducción al “modelo de los tres filtros”». Publicado en: Polít. Crim. Vol. 16, N° 31 (junio 2021), Art. 8, pp. 195-216. Disponible en: <https://politicrim.com/wp-content/uploads/2021/05/Vol16N31A8.pdf>.
- Comité Interamericano Contra el Terrorismo, Organización de los Estados Americanos. “Guía práctica de prevención, detección y represión del financiamiento del terrorismo”. CICTE-OEA, 2007. Pág. 124 y ss. Disponible en: <https://www.siboif.gob.ni/documentos/gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-de-prevenci%C3%B3n-detecci%C3%B3n-y-represi%C3%B3n-del-financiamiento-al-terrorismo-cicte>.
- DURRIEU, Nicolás y SACCANI, Raúl. “Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal empresaria”. Thomson Reuters. 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018. Pág. 211-216. Disponible en: https://www.thomsonreuters.com.ar/content/dam/openweb/documents/pdf/arg/white-paper/supl_compliance_y_resp_penal_emp_15_mayo.pdf.
- GAFI. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”. Paris, Francia. Año 2022. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4581-recomendaciones-metodologia-actjul2023/file>
- GAFILAT. “Mejores prácticas. Lucha contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (recomendación 8). París. 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-contr-el-abuso-de-las-osfl/file](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-contr-el-abuso-de-las-osfl/file)

- GAFILAT. “Guía dirigida al sector de APNFD, para la construcción de una matriz de riesgos en prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo (LA/FT)”. GAFILAT. Buenos Aires. 2022. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4507-guia-para-la-construccion-de-matriz-de-riesgo-para-apnfd/file>
- Instructivo para la Prevención, Detección y Control del Lavado de Dinero y de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, adoptado por acuerdo No. 380 firmado por el Fiscal General de la República de El Salvador el 22 de octubre de 2021, y publicado en el Diario Oficial No. 205, Tomo No. 433, del 27 de octubre de 2023.
- Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, Decreto Legislativo No. 498, proveído el 2 de junio de 1998 y publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo No. 341, del 23 de diciembre de 1998.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sentencia de inconstitucionalidad referencia 22-2007Ac., proveída el 24-VIII-2015. Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2015/08/B254E.PDF>