

ANÁLISIS DE RIESGO DE LA/FT/FPADM DE PROVEEDORES DE SERVICIOS DE **ACTIVOS VIRTUALES** EN COSTA RICA: **INFORME FINAL**



SEP2026

Concepto de evaluación de riesgos (I)

01



Obligación introducida en 2012
(Recomendación 1 GAFI).

02



Criterio del riesgo como elemento
clave para prevenir y luchar contra
el LC/FT/FPADM (EBR).

03



Evaluaciones de riesgo:
instrumento necesario para
anticiparse y manejarlos.



Concepto de evaluación de riesgos (y II)



Recomendación 1:

- Obligatoriedad de evaluar los riesgos.
- Nacionales o sectoriales (ENR/ESR).
- Necesidad de actualización.
- Autoridades y sujetos obligados.
- Aportación de información sobre resultados (autoridades y sujetos obligados).
- Designar autoridad que dirija y coordine.



Utilidades de la ENR/ESR:

- Información para la mejora del sistema contra LC/FT/FPADM.
- Ayuda para la asignación y priorización de recursos públicos.
- Información a sujetos obligados para sus evaluaciones.



Objetivo y características de la ESR (I)



Finalidad general:

diagnóstico sobre riesgos de LC/FT/FPADM de los PSAV.



Objetivos específicos:

1

Descripción de las características del sector y su dimensionamiento.

2

Identificación de los servicios y la operativa de los PSAV.

3

Identificación de las amenazas y vulnerabilidades (Guía GAFI).

4

Identificación y valoración de los riesgos partiendo de las amenazas y vulnerabilidades detectadas (metodología ESR GAFILAT).

5

Formulación de recomendaciones para mitigar riesgos.





Objetivo y características de la ESR (y II)



- Evaluación de carácter sectorial: complementaria de la ENR.



- Proceso participativo (instituciones públicas y sujetos obligados).
 - ✓ Representantes asociativos y operadores del sector PSAV.
 - ✓ Asociación Bancaria Costarricense.
 - ✓ SUGEF, SUGEVAL, CONASSIF y DNN.
 - ✓ UIF.
 - ✓ OIJ y Fiscalía General de la República.
 - ✓ Banco Central de Costa Rica.



- Pluralidad de fuentes de información: marco regulatorio, estudios nacionales y regionales de tipologías, ENR LA, FT y FP, ESR de PSAV de GAFILAT y trabajo sobre riesgo de PSAV de la UIF; aportaciones realizadas por los participantes.

Concreción del objeto del estudio



- **Recomendación 15:** sujetos obligados.



- **Activos virtuales (AV):** representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y utilizarse para pagos o inversiones; no incluyen representaciones digitales de moneda fiduciaria, valores y otros activos financieros.



- **PSAV:** persona física o jurídica que realiza alguna de las siguientes operaciones en favor de tercero.

- 1 | Intercambio entre AV y monedas fiduciarias o entre una o más formas de AV.
- 2 | Transferencia de AV, entendida como los medios utilizados para transferirlos en nombre de un tercero.
- 3 | Custodia y/o administración de AV o instrumentos que permitan el control sobre ellos.
- 4 | Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un AV.

Características AV y servicios que prestan los PSAV.



AV:

- ✓ No emitidos ni garantizados por un banco o autoridad oficial.
- ✓ Anonimato y dificultades en la trazabilidad.
- ✓ Diferentes **tokens** (unidad de valor basada en criptografía emitida por una entidad privada en **blockchain**): **bitcoin** y **stablecoin** (valor vinculado a moneda FIAT).



PSAV:

- ✓ Billeteras para almacenamiento de AV (con o sin control).
- ✓ Plataforma digital para transferencias e intercambios de AV.
- ✓ Corretaje/transacciones (ejecución de operaciones).
- ✓ Gestión de AV (fondos).
- ✓ Emisión y venta de AV.
- ✓ Vehículos de inversión.
- ✓ Servicios relacionados con la minería.





Dimensionamiento y operativa del sector en Costa Rica (I).



- Diversas fuentes de información: dificultades para conocer.



Datos obtenidos:



- Asoblockchain: 30 / 40 PSAV.



- Radar FINTECH: ocho PSAV registrados voluntariamente.



- SUGEF: cinco PSAV detectados entre los inscritos como PSP.



- UIF: diez PSAV inscritos en la plataforma UIF Reportes.



- Entidades bancarias: seis PSAV detectados que ya eran clientes.



- Operador PSAV: alrededor de diez empresas activas como PSAV y entre diez y quince comisionistas personas físicas. A ellos hay que añadir un número más elevado de comisionistas informales.



- Encuestas a entidades supervisadas: detección de 35 PSAV que eran clientes y se han rechazado 33; dos PSAV personas jurídicas son clientes de una misma entidad.



Estimación: 40; 60% personas físicas y el 40% personas jurídicas (40% extranjeras); comisionistas.

Dimensionamiento y operativa del sector en Costa Rica (y II).



Operativa:

- Elementos condicionantes:
 - Inadmisión como clientes en entidades financieras (no había entrado en vigor Ley N° 10961): ocultamiento de su condición, huida al extranjero y opacidad en su actividad.
 - Registro como PSP (alta en el SINPE).
- Actividades: transmisión de AV, custodia de AV, gestión de billeteras digitales y granjas de minería (2).



Perfil de clientes:

- Heterogéneo: inversores individuales (entre 500 y 1.000 dólares mensuales) y personas jurídicas que superan el millón de dólares; operaciones one shot.
- Nacionalidad: costarricense, centroamericana, EEUU y europea.



Escenario regulatorio (Ley N° 10961).



Definición acorde con Recomendación 15.



Comprende las obligaciones establecidas en estándares internacionales.



SUGEF supervisa (obligación de inscripción).



Relevante:

- Supervisión de PSAV extranjeros que operan en Costa Rica.
- Intercambio de información de supervisores con autoridades extranjeras.



Desarrollo reglamentario: no obligatorio, salvo para cuestiones concretas, pero deseable.



Efectividad: prematura su valoración.

Tipologías detectadas (I).



Fuentes de información:

- Informes de tipologías de la UIF y regionales del GAFILAT.
- Información recabada del OIJ y del MP.



Característica común: uso de los AV y PSAV para cometer delitos y legitimar fondos de procedencia ilícita debido a:

- Opacidad y anonimato en la transmisión de AV.
- Desconocimiento de la operativa.
- Falta de regulación de la actividad.



Tipologías detectadas (II).

■ Técnicas más habituales detectadas:



A.

Conversión de dinero en efectivo o depósitos bancarios a activos virtuales mediante el uso de PSAV, plataformas de intercambio y operaciones P2P.



B.

Utilización de billeteras de activos virtuales controladas por los beneficiarios finales o testaferros para recibir, almacenar y transferir activos virtuales vinculados a actividades ilícitas.



C.

Fragmentación de operaciones en montos bajos, mediante múltiples transacciones de activos virtuales para reducir su visibilidad y dificultar su detección.



D.

Transferencias de activos virtuales entre diferentes billeteras y plataformas, incluyendo movimientos sucesivos entre proveedores ubicados en distintas jurisdicciones, para romper la trazabilidad entre el origen y el destino final de los fondos.



E.

Reconversión de activos virtuales a moneda fiduciaria en cuentas bancarias, justificando los fondos como ingresos derivados de actividades económicas y comerciales.

Tipologías detectadas (III).

- Colaboración en el proceso de abogados, contadores e intermediarios financieros.
- Actividades que realizan:

01



Creación de vehículos societarios.

02



Apertura de cuentas corrientes o de inversión a nombre de terceros.

03



Confección de documentación contable y contractual que respaldan transacciones ficticias.

04



Canalización de los fondos ilícitos mediante pagos simulados, préstamos, aportes de capital o depósitos fraccionados en las cuentas de las sociedades que ellos mismos constituyeron o representaban.

05



Ejecución de transacciones entre empresas relacionadas entre sí para disimular el origen ilícito de los fondos.



Tipologías detectadas (IV).

■ Patrones detectados más recurrentes:



01

Billeteras privadas que no pasan por un PSAV para no registrarse ni suministrar datos.



02

Mecanismos estructurados de exportaciones ficticias que dan apariencia a la transferencia de activos virtuales.



03

Casos transaccionales de transferencias de activos virtuales de grandes carteles de drogas de Europa y Asia.



04

Comercialización de narcóticos con pago en activos virtuales.



05

Búsqueda de países con facilidades para constituir personas jurídicas para utilizarlas para transferencias de activos virtuales de origen ilícito.

■ Casos concretos detectados en Costa Rica:

- Transacciones de AV para legitimar fondos ilícitos a través de estructuras societarias.
- Lavado de dinero procedente de estafas con AV.
- Compra de AV con fondos de fraudes bancarios que PSAV ubica en billeteras privadas.
- Uso de AV para financiar gastos de campañas electorales sin ser reportados.

Tipologías detectadas; conclusiones (y V).



En Iberoamérica y en Costa Rica se utilizan los AV y los PSAV para la ejecución de actividades ilícitas:

- Comisión de delitos (fraudes).
- Legitimación de fondos ilícitos.



Participación de otros profesionales y agentes y uso de estructuras societarias.



AV más utilizados para estas actividades son bitcoin y stablecoin.



Actividad transnacional con participación de agentes nacionales y extranjeros.



Hay operaciones que se realizan al margen de PSAV (transformación de dinero y gestión de billeteras).



No hay evidencias del uso de AV y PSAV para FT y FP.



Identificación y valoración inicial de amenazas (I).

■ Concepto:



01

Lavado de activos

Delitos precedentes que más rendimientos ilícitos generen y las personas físicas o jurídicas que los cometen.



02

Financiamiento del terrorismo

Personas, grupos de personas o organizaciones que potencialmente puedan aportar o colaborar en la provisión, de una forma u otra, de recursos dirigidos a fines terroristas.



03

Financiamiento de la proliferación

Personas o entidades que han incumplido o tienen el potencial de incumplir las sanciones financieras derivadas de actividades relacionadas con la proliferación.

Identificación y valoración inicial de amenazas (II).



Fuentes de información utilizadas:



Trabajos regionales:
ESR PSAV GAFILAT 2025.



Evaluaciones y estudios nacionales:
ENRLA 2026, ENRFT 2025, ENRFP 2025 y estudio de riesgos PSAV de la UIF (2025).



Aportaciones recibidas durante la asistencia técnica.



Ejecución de los pasos previstos en la metodología:

01



Estimación del impacto y la probabilidad.

02



Valoración de la amenaza.

Identificación y valoración inicial de amenazas (y III).

■ Resultados obtenidos:

#		AMENAZA	PROBABILIDAD	IMPACTO	PUNTUACIÓN DE LA AMENAZA
01		Fraudes, estafas y piratería relacionadas con los activos virtuales y los PSAV	9	10	90
02		Narcotráfico	10	7	70
03		Corrupción pública	8	6	48
04		Delitos fiscales	6	8	48
05		Comercio ilícito a través de la dark web	4	9	36
06		Criminalidad organizada	7	5	35
07		Tráfico y trata de personas	5	4	20
08		Presencia en el país de personas que ejercen actividades delictivas susceptibles de generar fondos de manera ilícita que puedan destinarse al financiamiento del terrorismo	3	3	9
09		Ingreso en el país de personas con vínculos con redes terroristas con la intención de recaudar, transferir o distribuir fondos con fines terroristas	2	2	4
10		Presencia de actores extranjeros con antecedentes en actividades de proliferación en el país	1	1	1

Identificación y valoración de vulnerabilidades (I).



Concepto:

- Similar para los tres delitos.
- Circunstancias y situaciones que contribuyen a que las amenazas se conviertan en realidad.



Fuentes de información utilizadas:

las mismas que para amenazas; focalización en AV y PSAV.



Conjuntas para los tres delitos.





Identificación y valoración de vulnerabilidades (II).

- Vulnerabilidades que inciden sobre el marco jurídico de los PSAV:

01



Falta de regulación completa y efectiva del marco preventivo de los PSAV:

Ausencia de una regulación integral del marco preventivo de los PSAV, ya que, aunque se ha aprobado la reforma legal que los califica como sujetos obligados y se encuentra en vigor, esta debe ser desarrollada en algunos aspectos para garantizar su efectividad.

02



Inexistencia de supervisión sobre los PSAV:

Debido a la reciente entrada en vigor de la modificación de la Ley N° 7786, todavía no se ha iniciado la actividad de supervisión sobre los PSAV por parte de la Sugef.

Identificación y valoración de vulnerabilidades (III).

- Vulnerabilidades relacionadas con el cumplimiento general del marco preventivo por los sujetos obligados:

01



Deficiencias en la aplicación del marco preventivo por los sujetos obligados sobre los PSAV:

existe una falta de conocimiento por parte de la práctica totalidad de las categorías de sujetos obligados de las características de los activos virtuales y de las actividades que desarrollan los PSAV.

Esta falta de conocimiento deriva en la ejecución inidónea de la debida diligencia y en dificultad para detectar operaciones sospechosas en las que estén involucrados PSAV.

02



Falta de cumplimiento por los notarios de las obligaciones en las transacciones que se efectúen con activos virtuales:

como se ha indicado anteriormente, a cuya exposición se hace remisión expresa, se han detectado incumplimientos por parte de notarios de la obligación de consignar en sus protocolos la realización de operaciones con activos virtuales, incluyendo algunas relacionadas con la compraventa inmobiliaria.



Identificación y valoración de vulnerabilidades (IV).

- Vulnerabilidades relacionadas con la detección, investigación y persecución del LA/FT/FPADM en AV y PSAV.

01



Dificultades en la comprensión por parte de los organismos de detección, investigación y persecución de la naturaleza y operativa de los activos virtuales y los PSAV:

las limitaciones sobre la comprensión del sector y de su actividad afectan también a las entidades públicas que desempeñan funciones relacionadas con la detección, investigación y persecución del LA/FT/FPADM, lo que repercute en el nivel de desempeño de sus funciones.

02



Falta de la capacitación adecuada en los organismos competentes para la investigación y el procesamiento de delitos que involucran a activos virtuales y a PSAV para cumplir con su función:

las propias características de la operativa del sector y su constante evolución precisan de una elevada capacitación del personal encargado de la investigación y procesamiento del LA/FT/FPADM, circunstancia que actualmente no concurre.

03



Dotación insuficiente de infraestructura y herramientas tecnológicas en los organismos de análisis e investigación para detectar y analizar situaciones de LA/FT/FPADM que involucren a activos virtuales y PSAV:

las características de las operaciones con activos virtuales y los servicios relacionados con ellos que son gestionados por los PSAV, en los que el uso de nuevas tecnologías y su continua evolución es un elemento común, hacen necesario que los organismos responsables del análisis y la investigación de la posible relación de dichas operaciones con el LA/FT/FPADM cuenten con los medios precisos para que cumplan de forma óptima con su función. Se ha detectado que los medios tecnológicos de que disponen no son los más adecuados, adoleciendo de carencias (por ejemplo, herramientas de análisis de blockchain y otros que permitan el rastreo de operaciones) que dificultan el cumplimiento de sus funciones.

04



Carencias en la información sobre los PSAV radicados en Costa Rica y sobre los que, estando licenciados en el extranjero, ejecutan sus operaciones en el país:

no existe un conocimiento completo sobre el número de PSAV que desarrollan su actividad en el país, con independencia de que estén ubicados en Costa Rica. Esta situación impide valorar adecuadamente las características y dimensiones del sector nacional, dificulta el monitoreo de las operaciones que se están realizando en el país y conocer el grado de cumplimiento con el marco preventivo de aquellos PSAV que operan desde fuera de Costa Rica.

Identificación y valoración de vulnerabilidades (V).

- Vulnerabilidades que afectan a la naturaleza de los AV y a las operaciones realizadas por los PSAV.

01



Características intrínsecas a los activos virtuales y a las operaciones que realizan los PSAV:

en los activos virtuales y en las operaciones que con ellos realizan concurren una serie de elementos que dificultan la transparencia y el conocimiento de los operarios (funcionamiento, intercambio P2P, alcance y velocidad de la transacciones y existencia de ecosistemas descentralizados).

Estas circunstancias se aprovechan para actividades de LA/FT/FPADM debido a las posibilidades que presentan para el ocultamiento de dichas actividades ilícitas.

02



Práctica imposibilidad de los PSAV para mantener relaciones comerciales con entidades financieras:

como ya se explicó anteriormente, resulta en la práctica imposible para los PSAV operar en el sistema financiero tradicional. Esta prohibición les obliga a ocultar su actividad y a utilizar otros canales de carácter informal y con mayores riesgos de estar relacionados con actividades ilícitas.

03



Fragilidad de las condiciones de seguridad de los activos virtuales y de los PSAV:

los PSAV tienen un elevado grado de vulnerabilidad a ataques cibernéticos que comprometen la seguridad de los fondos y la información de los clientes.



Identificación y valoración de vulnerabilidades (y VI).

- Priorización de vulnerabilidades de acuerdo con las fuentes consultadas y los hallazgos de la asistencia técnica:

#	VULNERABILIDAD		PRIORIDAD
01		Falta de regulación completa y efectiva del marco preventivo de los PSAV	11
02		Falta de la capacitación adecuada en los organismos competentes para la investigación y el procesamiento de delitos que involucran a activos virtuales y a PSAV para cumplir con su función	10
03		Dificultades en la comprensión por parte de los organismos de detección, investigación y persecución de la naturaleza y operativa de los activos virtuales y los PSAV	9
04		Dotación insuficiente de infraestructura y herramientas tecnológicas en los organismos de análisis e investigación para detectar y analizar situaciones de LA/FT/FPADM que involucren a activos virtuales y PSAV	8
05		Inexistencia de supervisión sobre los PSAV	7
06		Práctica imposibilidad de los PSAV para mantener relaciones comerciales con entidades financieras	6
07		Fragilidad de las condiciones de seguridad de los activos virtuales y de los PSAV	5
08		Características intrínsecas a los activos virtuales y a las operaciones que realizan los PSAV	4
09		Falta de cumplimiento por los notarios de las obligaciones en las transacciones que se efectúen con activos virtuales	3
10		Deficiencias en la aplicación del marco preventivo por los sujetos obligados sobre los PSAV por el desconocimiento de las características y la dinámica del sector	2
11		Carencias en la información sobre los PSAV radicados en Costa Rica y sobre los que, estando licenciados en el extranjero, ejecutan sus operaciones en el país	1



Identificación y evaluación de los riesgos (I)

■ Proceso seguido:

- Puesta en relación de amenazas con vulnerabilidades: asignación de vulnerabilidades que contribuyen directamente a su materialización.
- Cálculo de la intensidad de la amenaza: suma del orden de prioridad de las vulnerabilidades asignadas.

	AMENAZA	INTENSIDAD	
	Fraudes, estafas y piratería relacionadas con los activos virtuales y los PSAV	50	
	Comercio ilícito a través de la dark web	50	
	Criminalidad organizada	34	
	Presencia en el país de personas que ejercen actividades delictivas susceptibles de generar fondos de manera ilícita que puedan destinarse al financiamiento del terrorismo	29	
	Narcotráfico	28	
	Corrupción pública	28	
	Delitos fiscales	28	
	Tráfico y trata de personas	25	
	Ingreso en el país de personas con vínculos con redes terroristas con la intención de recaudar, transferir o distribuir fondos con fines terroristas	19	
	Presencia de actores extranjeros con antecedentes en actividades de proliferación en el país.	19	

Identificación y evaluación de los riesgos (II)

- Cálculo del valor del riesgo (concepto anterior): valor de la amenaza + intensidad.

		AMENAZA	VALOR DE LA AMENAZA	INTENSIDAD	VALOR DEL RIESGO
01		Fraudes, estafas y piratería relacionadas con los activos virtuales y los PSAV	90	50	140
02		Narcotráfico	70	28	98
03		Comercio ilícito a través de la dark web	36	50	86
04		Corrupción pública	48	28	76
05		Delitos fiscales	48	28	76
06		Criminalidad organizada	35	34	69
07		Tráfico y trata de personas	20	25	45
08		Presencia en el país de personas que ejercen actividades delictivas susceptibles de generar fondos de manera ilícita que puedan destinarse al financiamiento del terrorismo	9	29	38
09		Ingreso en el país de personas con vínculos con redes terroristas con la intención de recaudar, transferir o distribuir fondos con fines terroristas	4	19	23
10		Presencia de actores extranjeros con antecedentes en actividades de proliferación en el país	1	19	20



Identificación y evaluación de los riesgos (III)

- Determinación de la escala de valores para clasificar el riesgo.

RANGO	NIVEL DE RIESGO
120 o más	Muy alto
81 - 120	Alto
41 - 80	Medio
Menor que 40	Bajo



Identificación y evaluación de los riesgos (y IV)

- Clasificación del riesgo en función de los valores alcanzados por cada amenaza y de la tabla de calificación.

TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN	
 Lavado de activos		Fraudes, estafas y piratería relacionadas con los activos virtuales y los PSAV
		Narcotráfico
		Comercio ilícito a través de la dark web
		Corrupción pública
		Delitos fiscales
		Criminalidad organizada
		Tráfico y trata de personas
 Financiamiento del terrorismo		Presencia en el país de personas que ejercen actividades delictivas susceptibles de generar fondos de manera ilícita que puedan destinarse al financiamiento del terrorismo
		Ingreso en el país de personas con vínculos con redes terroristas con la intención de recaudar, transferir o distribuir fondos con fines terroristas
 Financiamiento de la proliferación		Presencia de actores extranjeros con antecedentes en actividades de proliferación en el país

Propuesta de líneas de mitigación (I)

Prioridad elevada:



- Aprobación y puesta en práctica de un marco jurídico integral en materia de prevención de LA/FT/FP aplicable a los PSAV y desarrollo de la actividad de supervisión.
 - Reglamento.
 - Concienciación sectorial.
 - Supervisión EBR (medios adecuados para SUGEF).



- Aportación a la UIF y al OIJ de los medios tecnológicos precisos para analizar e investigar situaciones de LA/FT/FPADM que involucren a activos virtuales y PSAV.
 - Diagnóstico de necesidades (experiencias ajenas).
 - Renovación tecnológica (equipos, licencias y capacitación).



Propuesta de líneas de mitigación (II)



- Incremento de las capacidades del OIJ y del Ministerio Público para la investigación y el procesamiento de delitos relacionados con activos virtuales y PSAV.
 - Análisis de mejores prácticas.
 - Instrumentos para el análisis de blockchain; capacitación en técnicas de análisis.



- Incremento del conocimiento por parte la UIF, el OIJ y el Ministerio Público de las características, naturaleza y operativa de los activos virtuales y los PSAV.
 - Estudio sobre operaciones.
 - Capacitaciones periódicas.



Propuesta de líneas de mitigación (III)



1

Incremento del conocimiento sobre los PSAV tanto nacionales como extranjeros que operan en Costa Rica.

- Incrementación inscripción SUGEF.
- Profundización en el estudio del sector.
- Obtención de información PSAV extranjeros (cooperación internacional).



2

Fomento del cumplimiento por los PSAV de las obligaciones derivadas del marco preventivo.

- Apoyo al cumplimiento.
- Interlocución.
- Supervisión.



Propuesta de líneas de mitigación (y IV)

Prioridad media:



1

Remoción de los obstáculos que impiden a los PSAV acceder a los servicios de las entidades financieras e incremento del conocimiento del sector por parte de los sujetos obligados.

- Divulgación de características y operativa del sector.
- Elaboración de guías para la aplicación de la debida diligencia y de señales de alerta.



2

Incentivación del cumplimiento de la obligación por los notarios de consignar en los protocolos las cantidades de las operaciones que se realicen con activos virtuales.

- Ayuda para el cumplimiento.
- Supervisión.