

# El Salvador y el bitcoin:

## Experimento fallido en transparencia y rendición de cuentas

Septiembre 2023

# **El Salvador y el bitcoin:**

**Experimento fallido en transparencia  
y rendición de cuentas**

**Septiembre 2023**

# Contenido

I. Introducción .....	3
II. Los problemas del bitcoin en El Salvador.....	5
III. Opacidad en el manejo de fondos públicos .....	10
IV: El Fidebitcoin: el hoyo negro de los fondos públicos .....	20
V. La <b>Chivo wallet</b> : hurto de la identidad de ciudadanos y apropiación de fondos públicos .....	24
Conclusiones.....	30

# I. Introducción

El 8 de junio de 2021 se emitió la Ley Bitcoin (LB)<sup>1</sup> para darle sustento normativo a la adopción del bitcoin como moneda de curso legal en El Salvador.

La LB fue aprobada el mismo día que fue presentada la iniciativa del presidente Nayib Bukele. No hubo debate legislativo ni consultas con especialistas. Según el dictamen de aprobación, emitido por la Comisión Financiera de la Asamblea Legislativa, entre las ventajas de la adopción del bitcoin como moneda de curso legal se encontrarían:

- a) Es una moneda global: genera una apertura inmediata a la economía global, ya que se puede utilizar en todo el mundo, independientemente de las barreras geográficas.
- b) Es una moneda divisible: actualmente se pueden utilizar varios decimales de la misma, teniendo como referencia su equivalente en dólares; y
- c) Transacciones en tiempo real: las transacciones realizadas mediante las diferentes aplicaciones con las que opera el bitcoin suceden de inmediato, dando seguridad tanto al vendedor y al comprador del bien o servicio adquirido, entre otras ventajas”.

El dictamen sostiene que es:

***“necesario que El Salvador se prepare de forma efectiva a la cuarta revolución digital, siendo pionero en el uso de nuevos mecanismos que permitan el desarrollo pleno de los salvadoreños, es así que se hace necesario autorizar el bitcoin como una moneda digital que obedece a criterios de libre mercado, a fin de acrecentar la riqueza nacional en beneficio del mayor número de habitantes, por lo tanto, es necesario dotar a nuestro país de un marco legal que garantice la legal circulación de dicha moneda en nuestro país”***

La LB, que entraría en vigor 90 días después de su publicación en el Diario Oficial, es una ley corta (16 artículos) que regula los elementos esenciales para la circulación del bitcoin. De acuerdo con sus considerandos, la ley se emite “con el objetivo de impulsar el crecimiento económico del país, se hace necesario autorizar la circulación de una moneda digital cuyo valor obedezca exclusivamente a criterios de libre mercado, a fin de acrecentar la riqueza nacional en beneficio del mayor número de habitantes”. La LB tiene por objeto “la regulación del bitcoin como moneda de curso legal, irrestricto con poder liberatorio, ilimitado en cualquier transacción y a cualquier título que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas requieran realizar”<sup>2</sup>.

La LB con carácter general establece que:

- **El tipo de cambio** entre el bitcoin y el dólar de los Estados Unidos de América se establecerá libremente por el mercado y para fines contables se utilizará el dólar como moneda de referencia.
- **Los precios** podrán establecerse en bitcoin.
- **Las contribuciones tributarias** podrán ser pagadas en bitcoin.
- Los intercambios con el criptoactivo no estarán sujetos a **impuestos sobre las ganancias de capital**, como cualquier moneda de curso legal.

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo No. 57, de fecha 8 de junio de 2021, publicado en el Diario Oficial No. 110, Tomo No. 431, del 9 de ese mismo mes y año.

<sup>2</sup> Art. 1 LB

- **Obligatoriedad de todo agente económico de aceptar bitcoin** como forma de pago si le es ofrecido por un adquirente de bienes o servicios. Se exonera a quienes por hecho notorio y de manera evidente no tengan acceso a las tecnologías para ejecutar las transacciones.

Además, reconoce como obligaciones estatales:

- **Proveer alternativas al usuario para efectuar transacciones en bitcoin**, así como contar con **convertibilidad automática e instantánea** de bitcoin a dólar en caso de que lo desee.
- **Promover la capacitación y mecanismos** necesarios para que la población pueda acceder a transacciones en bitcoin.
- **Crear la estructura institucional** necesaria para la aplicación de la ley.
- **Emitir la normativa correspondiente**, obligación que recae en el Banco Central de Reserva (BCR) y la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).
- **Garantizar**, a través de la creación de un fideicomiso en el estatal Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal), **la convertibilidad automática e instantánea de bitcoin a dólar de las alternativas provistas por el Estado**.

En efecto, antes de la entrada en vigor de la LB, la Asamblea Legislativa emitió la ley de creación del fideicomiso bitcoin (ley Fideibitcoin) para regular su funcionamiento<sup>3</sup>. El fideicomiso se constituyó para un plazo indeterminado y a partir de la vigencia de la ley en favor del Estado y Gobierno de El Salvador, a través de los usuarios de la billetera digital estatal (**wallet**). La finalidad establecida en la ley es “respaldar financieramente las alternativas que el Estado provea, sin perjuicio de iniciativas privadas, que permitan al usuario llevar a cabo la convertibilidad automática e instantánea del bitcoin a dólar de los Estados Unidos de América en el caso que así lo desee el usuario dentro de una billetera digital estatal”<sup>4</sup>.

El fideicomiso se constituiría inicialmente con los recursos que le transfiera el Ministerio de Hacienda, hasta por el valor de ciento cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$150,000,000.00) provenientes del préstamo de \$600 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)<sup>5</sup> y su patrimonio podría fortalecerse a través de la incorporación de otros recursos, generados por la ejecución de las operaciones que se realicen durante su existencia. La falta de transparencia del manejo de las finanzas ha llevado a que la ciudadanía desconozca el monto de los gastos de esta decisión sin control público.

A partir de agosto de 2021 se han emitido como normas complementarias a la LB, las siguientes regulaciones:

- Reglamento de la Ley Bitcoin<sup>6</sup>;
- Normas Técnicas para Facilitar la Aplicación de la Ley Bitcoin, emitidas por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva de El Salvador<sup>7</sup>;
- Lineamientos para la Autorización del Funcionamiento de la Plataforma Tecnológica de Servicios con bitcoin y dólares, aprobados por el Consejo Directivo del Banco Central de Reserva de El Salvador<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 137 de fecha 31 de agosto de 2021, publicado en el Diario Oficial n° 165, Tomo 432 del mismo día.

<sup>4</sup> Art. 1 Ley Fideibitcoin

<sup>5</sup> <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/41F59AF8-3E11-4A15-8240-BBB882337F0C.pdf>

<sup>6</sup> Decreto Ejecutivo No. 27, de fecha 27 de agosto de 2021, publicado en el Diario Oficial Número 163, Tomo 432 del mismo día

<sup>7</sup> De fecha 7 de septiembre de 2021.

<sup>8</sup> De fecha 7 de septiembre de 2021

- Ley de activos digitales<sup>9</sup>;

A pesar de que la LB dispone que la Superintendencia del Sistema Financiero emitirá la “normativa correspondiente”, la institución ha afirmado que no posee facultades normativas<sup>10</sup>.

A dos años de la vigencia de la LB es pertinente hacer un análisis del funcionamiento del criptoactivo, pero particularmente del funcionamiento de los mecanismos institucionales de control y, sobre todo, de la extrema opacidad con la que se han manejado los fondos y la implementación de la medida.

## II. Los problemas del bitcoin en El Salvador

Desde la emisión de la LB, el uso del bitcoin ha enfrentado problemas y generado situaciones de riesgo para la economía salvadoreña.

### Poco uso del bitcoin

Antes de la entrada en vigor de la LB, aproximadamente 7 de cada 10 salvadoreños creían que los diputados de la Asamblea Legislativa debían derogarla, mientras que 9 de cada 10 salvadoreños tenían una noción imprecisa o desconocían el bitcoin<sup>11</sup>.

A inicios de 2023, la mayor parte de la población salvadoreña no advertía que la adopción del bitcoin surtiese efectos positivos. Según una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública, 82 de cada 100 salvadoreños sostuvieron que su economía familiar no había tenido ninguna variación con la implementación del bitcoin, 10 de cada 100 dijeron que esta ha empeorado y solo para 6 de cada 100 su economía familiar habría mejorado. Además, 74 de cada 100 salvadoreños declararon en esta encuesta que no habían utilizado el bitcoin para comprar o pagar en el año 2022, mientras que 21 de cada 100 indicaron haberlo utilizado. “Del grupo de la población que sostuvo que había usado el bitcoin en alguna transacción para comprar o pagar (21%), un 31.2% indicó que solo lo había usado una vez, el 12% de este grupo dijo que lo había usado solo dos veces y el 16.5% que lo había usado tres veces en el año 2022”<sup>12</sup>.

Datos de una encuesta más reciente continúan señalando que para 71 de cada 100 salvadoreños el bitcoin no ha ayudado en nada a mejorar su situación económica familiar<sup>13</sup>.

Además del escaso impacto en la economía familiar, el bitcoin ha sido poco utilizado por personas y empresas. Según un estudio del **National Bureau of Economic Research** (NBER), el 40% de las descargas de la aplicación **Chivo wallet** se habrían producido en septiembre de 2021, presumiblemente para cobrar el bono, y en 2022 no se habrían producido descargas significativas de la aplicación. Solo el 20% de las personas registradas habría continuado usando

<sup>9</sup> Decreto Legislativo n° 643, de fecha 11 de enero de 2023, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo 438, de 24 de enero de 2023

<sup>10</sup> Resolución sobre petición de acceso a la información pública de fecha 11 de octubre de 2021. Referencia: UAIP-SSF-2023-0017

<sup>11</sup> Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP): **La población salvadoreña opina sobre el Bitcoin y la situación socioeconómica del país**. Antiguo Cuscatlán, 2 de septiembre de 2021, pág. 1. Disponible en <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Boletin-BTC-Coyuntura-2021-4.pdf>, Consultado el 26.08.2023

<sup>12</sup> IUDOP: **La población salvadoreña evalúa la situación del país al final del año 2022 Principales resultados sobre la economía familiar y del país**. Antiguo Cuscatlán, 19 de enero de 2023, pág. 7. Disponible en <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/2023/01/Bol.-Eva-de-anio-2022-Economia.pdf> Consultado el 26.08.2023

<sup>13</sup> IUDOP: **Evaluación ciudadana del cuarto año de Gobierno del presidente Nayib Bukele**. Antiguo Cuscatlán, 19 de junio de 2023, pág. 14. Disponible en <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/2023/06/Bol-Eva-Gob-4to-anio.pdf> Consultado el 26.08.2023

la aplicación después de cobrar el bono y menos del 10% continuaron usando el bitcoin en transacciones comerciales. Tampoco se habrían encontrado evidencias de que la aplicación Chivo se utilizase para pagar impuestos o enviar remesas a una escala significativa<sup>14</sup>.

De acuerdo con el estudio de NBER, solo el 20% de las empresas que operan en el país acepta bitcoin. En promedio, solo el 4,9% de todas las ventas se pagan en bitcoins, el 88% de las empresas transforman el dinero en bitcoins de las ventas a dólares y el 71% de ellos lo retiran posteriormente en efectivo<sup>15</sup>. Se estima, además, que el 75% de los salvadoreños encuestados nunca la habría utilizado, de no haber sido por el bono de USD \$30<sup>16</sup>.

En cuanto al envío de remesas familiares mediante bitcoin –uno de los supuestos beneficios de su adopción en términos de no pago de comisiones por la transacción, los datos disponibles muestran su escaso uso. En los primeros meses de la adopción, el Banco Central de Reserva no contaba con datos sobre envío remesas familiares en bitcoin<sup>17</sup>. Las estadísticas elaboradas por el BCR para el 2022 – 2023 demuestran el escaso manejo del bitcoin para la transferencia de remesas.

**Tabla 1. Ingreso de remesas familiares por tipo de transferencia**  
Millones de US\$ | Acumulado a mayo 2023

Tipo de transferencia	Monto en millones de US\$	
	2022	2023
Total de remesas familiares	3,181.6	3,331.5
Subtotal remesa monetaria	3,094.6	3,241.1
Efectivo o bolsillo	78.9	83.0
Recargas móviles	8.1	7.4
Billeteras digitales de criptomonedas	52.0	39.6

Fuente: Banco Central de Reserva<sup>18</sup>

Finalmente, en 2022 se utilizó bitcoin en el 1.63% del total de remesas, en tanto que a mayo 2023 el porcentaje representaba el 1.18% del total, representando una disminución de un 0.45 puntos porcentuales.

<sup>14</sup> Alvarez, Fernando; Argente, David; y Van Patten, Diana: *Are Cryptocurrencies Currencies? Bitcoin as Legal Tender in El Salvador*. National Bureau Of Economic Research (NBER) Working Paper No. 29968, April 2022, Revised February 2023, pág. 2

<sup>15</sup> Ib. pág. 3

<sup>16</sup> Ib. Load money into Chivo beyond the \$30 bonus annex pág. 6

<sup>17</sup> Oficina de Información y Respuesta del Banco Central de Reserva de El Salvador. *Solicitud de información pública 015/2022*: “Confirmase la inexistencia de la información relativa a detalle del monto expresado en dólares de las remesas recibidas en el período comprendido en los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021 mediante la criptomoneda bitcoin”. Resolución de 28 de marzo de 2022

<sup>18</sup> Disponible en: <https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/5681c3bd0e6d029852cfd43f3fd2b2f3.xlsx>  
Consultado el 27.08.2023

## Compras del bitcoin sin regulación ni control

En diferentes tuits de su cuenta personal, el presidente Bukele informó en varias ocasiones sobre la compra de distintas cantidades de bitcoins, hasta que el 6 de noviembre<sup>19</sup> de 2022 anunció la adquisición de un bitcoin diario, a partir del día siguiente<sup>20</sup>, sin que exista ninguna publicación posterior que informe otra decisión. Por lo tanto, hasta agosto del presente año, se estima que el presidente Bukele habría comprado un total de 2,942 bitcoins a un precio total de \$121,070,299.51. El costo actual de tales adquisiciones sería de \$76,507,636.73, lo que implicaría que las operaciones habrían generado una pérdida en la reserva del valor de \$44,562,662.78<sup>21</sup>.

Estas compras se han efectuado al absoluto arbitrio del presidente Bukele, sin control de ninguna institución pública, sin indicación de la procedencia de los fondos y sin rendición de cuentas. Tampoco se le ha explicado a la población los criterios de compra, el análisis del comportamiento del mercado realizado por Casa Presidencial o cualquier indicación técnica de estas operaciones bursátiles, las que se han realizado al margen de la Constitución y la ley, teniendo en cuenta que no existe ninguna regulación que habilite al presidente a comprar o a vender ningún activo público.

En conclusión, el presidente de la República no posee ninguna autorización legal para adquirir, especular o vender bitcoin en nombre del Estado de El Salvador ni para decidir a su entero arbitrio cuándo realizar tales transacciones. Estas operaciones serían ilegales, pues la Constitución dispone que los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente le otorgan las leyes<sup>22</sup>.

## Volatilidad del mercado

Las criptomonedas poseen un alto nivel de volatilidad, es decir, fluctuaciones rápidas en términos de aumentos y disminuciones en los precios de un bien<sup>23</sup>. Se ha considerado que el bitcoin en particular es cuatro veces más volátil que las bolsas de valores<sup>24</sup>.

La volatilidad puede ser beneficiosa, pues puede generar ganancias rápidas con el aumento del valor de los activos, pero también puede tener riesgos de pérdidas<sup>25</sup> para quienes invierten en esas monedas.

---

<sup>19</sup> <https://twitter.com/nayibbukele/status/1435023474494410753?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1435263064933285898?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1439815012642611203?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1453461587948445697?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1464307422793715716?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1467000621354135555?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1473489844521385985?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1484651539587289091?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1523742670044413954?s=20>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1542672286490271744?s=20>

<sup>20</sup> <https://twitter.com/nayibbukele/status/1593113857261965312?s=20>

<sup>21</sup> Nayib Bukele Portfolio Tracker: <https://nayibtracker.com/> Consultado el 24.08.2023. Compras confrontadas con los tuits del presidente Nayib Bukele.

<sup>22</sup> Art. 86 inciso tercero Cn.

<sup>23</sup> Bitcoin.com: "En términos financieros, la volatilidad se refiere a la velocidad a la que el precio de un activo aumenta o disminuye para un conjunto de rendimientos. En términos más sencillos, es la medida de la velocidad y la magnitud de los cambios de precio en cualquier mercado, ya sea para un conjunto específico de acciones, todo el mercado de valores, o criptomonedas... Las criptomonedas, como Bitcoin, Ethereum y muchas otras, a menudo se citan como algunos de los activos más volátiles. De hecho, se han vuelto infames por sus oscilaciones de precios, que pueden ser enormes y rápidas. No es raro ver el valor de una criptomoneda saltar o caer un 10-20% o más en un solo día, un tipo de movimiento de precios raramente visto con las monedas tradicionales u otros activos". <https://www.bitcoin.com/es/get-started/what-is-volatility/> Consultado el 24.08.2023

<sup>24</sup> Martínez-Galiana, Xavier: **La volatilidad del bitcoin es cuatro veces superior a la de la bolsa**. El economista, 3 de octubre de 2021. Disponible en <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11415638/10/21/La-volatilidad-del-bitcoin-es-cuatro-veces-superior-a-la-de-la-bolsa-.html> Consultado el 24.08.2023.

<sup>25</sup> <https://www.vozdeamerica.com/a/bitcoin-elsalvador-bukele/6847605.html>



Algunos de los principales problemas de la volatilidad del bitcoin son:

- **Dificultad para predecir el precio:** dado que el precio del bitcoin puede fluctuar significativamente en un corto período de tiempo, es difícil predecir su valor futuro con precisión<sup>26</sup>.
- **Riesgo de pérdida:** existe un riesgo significativo de pérdida para aquellos que invierten en bitcoin. Si el precio del bitcoin cae repentinamente, los inversores pueden perder una gran cantidad de dinero en poco tiempo<sup>27</sup>.
- **Dificultad para usar como moneda:** La volatilidad del bitcoin también puede dificultar su uso como moneda. Si el valor del bitcoin cambia rápidamente, puede ser difícil para las empresas y los consumidores determinar el valor justo de los bienes y servicios ofrecidos en bitcoin.

Los problemas derivados de la volatilidad deberían ser conocidos por los inversores o explicados a los usuarios del criptoactivo, proceso que, a dos años de implementación, aun no se ha producido en El Salvador.

## Riesgos

El bitcoin entraña riesgos fiscales, riesgos al consumidor y la posibilidad de ampliar las modalidades de lavado de dinero y activos, entre otros. En la evaluación realizada poco tiempo después de la emisión de la LB, el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostuvo:

***El Salvador se convirtió en el primer país en adoptar el bitcoin como moneda de curso legal el 7 de septiembre de 2021.*** Aunque la ley mantiene al dólar como unidad de cuenta nacional, obliga a los agentes económicos a aceptar bitcoin, siempre que no existan impedimentos técnicos. El gobierno ha introducido un nuevo medio de pago digital –la billetera electrónica Chivo, que opera en dólares y en bitcoin– con el objeto de promover la inclusión financiera (cada usuario que ha descargado la aplicación ha recibido un subsidio de 30 dólares). La ley también garantiza la conversión automática de bitcoin a dólares a través de un fideicomiso financiado con 150 millones de dólares del presupuesto, haciéndose en la práctica la conversión enteramente en Chivo.

***Reconocemos las iniciativas para promover la inclusión financiera y el crecimiento económico, pero los riesgos que emanan de la adopción del bitcoin como moneda de curso legal, del nuevo ecosistema de pagos y la compraventa de bitcoin deben ser controlados.*** Las cripto-tecnologías, así como los medios de pago digital como Chivo, tienen el potencial para hacer pagos de una forma más eficiente y, por lo tanto, promover la inclusión financiera y el crecimiento económico. Dada la alta volatilidad del bitcoin, su uso como moneda de curso legal implica grandes riesgos para la protección del consumidor, la integridad del sistema financiero y la estabilidad financiera. Su utilización también puede ocasionar contingencias fiscales. Debido a esos riesgos, el bitcoin no debería ser adoptado como moneda de curso legal. La misión recomienda limitar el alcance de la Ley Bitcoin y urge a fortalecer la regulación y supervisión del nuevo ecosistema de pagos. Como en el caso de otras billeteras electrónicas, se debería obligar a Chivo a asegurar completamente los fondos de los usuarios, en dólares y en bitcoin, a través de la separación y protección de los activos de reserva. Se debería implementar inmediatamente una fuerte regulación y supervisión del nuevo sistema de pagos para la protección al consumidor, la prevención del lavado de dinero,

<sup>26</sup> <https://paxful.com/university/es/la-volatilidad-de-bitcoin/>

<sup>27</sup> <https://elpais.com/mexico/2022-11-13/caida-de-bitcoin-es-golpe-mortal-para-el-salvador.html>

prevención del financiamiento del terrorismo, y la gestión de riesgos. La regulación bancaria debe incorporar salvaguardas prudenciales, como requerimientos conservadores de capital y liquidez, para respaldar plenamente cualquier exposición al bitcoin. Además, deberían evaluarse con prontitud medidas para limitar los pasivos contingentes fiscales, como eliminar el fideicomiso o retirar los subsidios presupuestarios a Chivo. Los planes anunciados recientemente para utilizar los ingresos de las nuevas emisiones de bonos soberanos para comprar bitcoin y las implicaciones de una negociación más amplia en el mercado de bitcoin requerirán un análisis muy cuidadoso de las implicaciones y los riesgos potenciales para la estabilidad financiera –destacado en el original–<sup>28</sup>.

En la evaluación de 2023, el FMI encontró que los riesgos del uso de bitcoin persisten y reiteró las recomendaciones del año 2021:

**Los riesgos del bitcoin deberían ser abordados.** Si bien los riesgos no se han materializado hasta el momento debido al limitado uso de bitcoin –como sugieren datos de encuestas y remesas– su uso podría crecer dado su estatus de moneda de curso legal y las nuevas reformas legislativas para fomentar el uso de cripto activos, incluyendo bonos tokenizados (Ley de Activos Digitales). En este contexto, persisten los riesgos subyacentes a la integridad y estabilidad financieras, la sostenibilidad fiscal y la protección del consumidor, y las recomendaciones del Artículo IV de 2021 siguen siendo válidas. Mayor transparencia sobre las transacciones del gobierno en bitcoin y la situación financiera de la billetera estatal (**Chivo**) sigue siendo esencial, especialmente para evaluar las contingencias fiscales subyacentes y los riesgos de contraparte.

**La financiación de compras de bitcoin mediante la emisión de valores tokenizados debería evitarse debido a los riesgos fiscales.** Dados los riesgos legales, la fragilidad fiscal y la naturaleza en gran parte especulativa de los cripto mercados, las autoridades deberían reconsiderar sus planes de ampliar la exposición del gobierno a bitcoin, incluida la emisión de bonos tokenizados. El uso de fondos por parte de la nueva administración del Fondo Bitcoin debería seguir controles de gastos ordinarios y prácticas de buena gobernanza. Las garantías dadas por la nueva Ley de Activos Digitales deberían ser equivalentes a las de las regulaciones de valores tradicionales –destacado en el original–<sup>29</sup>.

Estos riesgos advertidos por el FMI aún no han sido abordados y, por el contrario, se profundizaron a partir de la emisión de la Ley de Activos Digitales, como se advierte de la evaluación realizada por el Fondo en 2023.

### Posibles usos delictivos

El bitcoin puede ser un instrumento muy útil para la cibercriminalidad, en particular para el lavado de dinero y activos:

Al margen de los usos legítimos, (las criptomonedas) pueden ser empleadas en el ámbito delictivo. Las nuevas tecnologías, en general, han propiciado la actividad delictiva, también en el ámbito del blanqueo de dinero, y de la defraudación tributaria, entre otros motivos, por el impulso a un cierto anonimato, la rapidez de las transacciones, la no presencialidad y la

<sup>28</sup> Fondo Monetario Internacional: El Salvador: **Declaración del personal técnico al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2021**. 22 de noviembre de 2021. Disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/11/22/mcs-el-salvador-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission> Consultado el 21.08.2023.

<sup>29</sup> Fondo Monetario Internacional: El Salvador: **Declaración del personal técnico al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2023**. 10 de febrero de 2023. Disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/02/10/el-salvador-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission> Consultado el 21.08.2023

transnacionalidad. De los diferentes usos delictivos, la principal preocupación se centra en su uso como medio de pago en el narcotráfico, en las extorsiones... y en el blanqueo de dinero<sup>30</sup>.

La Agencia Antidrogas de los Estados Unidos de América (DEA, por sus siglas en inglés) afirma que la moneda virtual es un método de pago que está ganando popularidad entre los delincuentes y es una de las principales herramientas utilizadas para blanquear y transformar el producto del delito de moneda virtual a moneda fiduciaria<sup>31</sup>.

El anonimato, una de las principales características de las monedas virtuales, tanto de los poseedores como de las transacciones, las hace especialmente vulnerables al lavado de dinero y al financiamiento del terrorismo<sup>32</sup>. Por tal razón, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>33</sup> ha recomendado que los países y las instituciones financieras identifiquen y evalúen los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo que pudieran surgir con respecto (i) al desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y (ii) el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes<sup>34</sup>.

### III. Opacidad en el manejo de fondos públicos

La adopción del bitcoin como moneda de curso legal está rodeada de una profunda opacidad. No hay información oficial sobre los procesos de contratación involucrados, como la asistencia técnica, la construcción de las cabinas, la compra de los cajeros, el uso de fondos públicos para la compra de bitcoin o el funcionamiento del Fideibitcoin. En general, no existe rendición de cuentas ni transparencia y las entidades de control, como la Corte de Cuentas o el Instituto de Acceso a la Información Pública, han sido totalmente pasivas frente a esta situación.

A continuación, se presenta en la Tabla 2 una muestra de las solicitudes de información sobre bitcoin hechas por distintos ciudadanos e instituciones<sup>35</sup>, incluso Cristosal, entre 2021 y 2023 y las respuestas obtenidas.

---

<sup>30</sup> Navarro Cardoso, Fernando: *Criptomonedas (en especial, bitc oin) y blanqueo de dinero*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. 2019, núm. 21-14, pág. 16 – 17. Disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/21/recpc21-14.pdf>. Consultado el 23.08.2023.

<sup>31</sup> Us. Department of Justice, Drug Enforcement Administration; *2018 National Drug Threat Assessment*. October 2018, p g. 126. Disponible en <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf> Consultado el 23.08.2023

<sup>32</sup> Cfr. Financial Action Task Force: *FATF report: Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, June 2014, p g. 9. Disponible en <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf.coredownload.pdf>. Consultado el 24.08.2023

<sup>33</sup> El GAFI es el organismo intergubernamental de control mundial contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Establece estándares internacionales que tienen como objetivo prevenir estas actividades ilegales y el daño que causan a la sociedad, Ver <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>

<sup>34</sup> GAFI: *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI*. Febrero 2012, pág. 17. Disponible en <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf.coredownload.inline.pdf> Consultado el 23.08.2023.

<sup>35</sup> Se omiten los nombres de las personas solicitantes al haberse obtenido la información de las versiones públicas de las resoluciones que omiten tales datos.

**Tabla 2. Muestra de solicitudes de información sobre bitcoin  
2021 – 2023**

<b>Institución</b>	<b>Información solicitada</b>	<b>Respuesta</b>	<b>Referencia</b>
Presidencia de la República	1. Costo unitario y total de la construcción de las cabinas de los cajeros bitcoin Chivo 2. Números de cajeros bitcoin Chivo y su ubicación. 3. Costo unitario y total de los cajeros Bitcoin Chivo. 4. Empresa proveedora de cajeros Bitcoin Chivo 5. Empresa desarrolladora y costo de la <b>wallet</b> Chivo	Se declara <b>incompetente</b> . La información debe ser solicitada al Ministerio de Economía o al Banco Central de Reserva	UAIP 120 – 2021
Presidencia de la República	El expediente administrativo que ampara la compra de Bitcoins realizadas por el Gobierno de El Salvador, por medio del cual se observe el procedimiento de contratación pública que se autorizó y realizó para dicha compra. Información de la comisión exacta para la compra para la compra de dicha moneda virtual. El análisis y las valoraciones que la Administración Pública ha realizado la regulación de riesgo financiero de fondos públicos en bitcoins. ¿Cuáles son las regulaciones establecidas en caso de valor cae o si sube el valor del bitcoin?	Se declara <b>incompetente</b> . La información debe ser solicitada al Banco Central de Reserva	UAIP 129-2021
Defensoría del Consumidor	Estadísticas de denuncias recibidas contra Chivo S.A. de C.V. en la Defensoría del Consumidor por la administración de la billetera digital <b>chivo wallet</b> : número, tipo de conductas o infracciones a la ley de protección al consumidor denunciadas, trámites y sanciones impuestas.	No se han ingresado denuncias contra la sociedad Chivo S.A. de C.V., por lo que, no es posible entregar la información solicitada	32-10 / 2021
Banco de Desarrollo	Se requiere el expediente administrativo que ampare la compra de bitcoins realizadas por el Gobierno de El Salvador, por medio del cual se observe el procedimiento de contratación pública que se autorizó y realizó para dicha compra. Se proporcione información de la comisión exacta para la compra de dicha moneda virtual. Se requiere el análisis y las valoraciones que la Administración Pública ha realizado la regulación de riesgo financiero de fondos públicos en bitcoins. ¿Cuáles son las regulaciones establecidas en caso de valor cae o si sube el valor del bitcoin? ¿Qué partidas presupuestarias se ocuparon para realizar la compra de los doscientos bitcoins?	Se declara <b>inexistente</b> la información en lo relativo proporcionar el expediente administrativo que ampare la compra de bitcoins realizadas por el Gobierno de El Salvador, por medio del cual se observe el procedimiento de contratación pública que se autorizó y realizó para dicha compra, Se <b>deniega</b> la información relativa a: a) la información de la comisión exacta para la compra de dicha moneda virtual; b) el análisis y las valoraciones que la Administración Pública ha realizado la	Bandesal-2021-0019

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
		<p>regulación de riesgo financiero de fondos públicos en bitcoins. ¿Cuáles son las regulaciones establecidas en caso de valor cae o si sube el valor del bitc�on?; y, c) que partidas presupuestarias se ocuparon para realizar la compra de los doscientos bitcoins, por ser información de carácter <b>reservada</b></p>	
<p>Banco de Desarrollo de El Salvador</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qué institución compra el bitc�on en nombre del Gobierno de El Salvador con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal.</li> <li>2. Nombre de la billetera electrónica en la que se almacenan el bitc�on comprado en nombre del Gobierno de El Salvador con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal.</li> <li>3. Nombre de la institución, secretaría de la Presidencia o entidad autónoma que posee la frase semilla o claves de seguridad de los bitc�on comprados en nombre del Gobierno de El Salvador con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal.</li> <li>4. Cantidad monetaria desembolsada a la fecha del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal para la entrega del bono de 30 dólares a los usuarios que descargaron y se registraron para usar la <b>Chivo wallet</b>.</li> <li>5. Detalle de fecha y hora en la que se han realizado compras de bitc�on con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal. Además, especifique el monto en dólares de cada compra y la cantidad de bitc�on adquirida en cada transacción y el proveedor.</li> <li>6. Detalle de todas las transacciones que se han realizado con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal.</li> <li>7. Detalle de la dirección o direcciones digitales o <b>“wallet address”</b> a las que se depositaron cada una de las compras de bitc�on realizadas con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal a las que se refiere en el numeral 5.</li> <li>8. Detalle de la cantidad de bitc�on que se ha convertido en dólares y retirado en efectivo de los cajeros automáticos destinados para tal fin.</li> <li>9. Explicación de la relación que existe entre la sociedad Chivo, S.A. de C.V y Banesal.</li> <li>10. Detalle de la cantidad de fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Banesal trasladados a la sociedad Chivo, S.A. de C.V.</li> <li>11. Copia en versión pública del contrato o contratos que vinculen a Banesal con la sociedad Chivo, S.A. de C.V. para el manejo,</li> </ol>	<p><b>Información reservada</b></p>	<p>Banesal-2021-0020</p>

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	<p>administración y utilización de fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Bandedal.</p> <p>12. Copia en versión pública de los informes entregados por la sociedad Chivo, S.A. de C.V. que detallen el uso de los fondos recibidos por dicha sociedad del Fideicomiso Bitcoin que administra Bandedal.</p> <p>13. Copia en versión pública de los informes elaborados por Bandedal que detallen el uso de los fondos recibidos por dicha sociedad del Fideicomiso Bitcoin que administra Bandedal.</p> <p>14. Explicación de los criterios utilizados para cada una de las compras de bitc�on realizadas con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Bandedal.</p> <p>15. Detalle la cantidad de bitc�on que posee el Gobierno, Bandedal o la sociedad Chivo Chivo, S.A. de C.V. comprado con los fondos del Fideicomiso Bitcoin que administra Bandedal. Especifique qué cantidad de bitc�on corresponde a cada compra realizada</p>		
Banco de Desarrollo de El Salvador	<p>1. Se requiere copia de las actas de sesión del Consejo de Administración del Fideicomiso Bitcoin, desde la primera sesión el día el miércoles 01 de septiembre de 2021 hasta 04 de noviembre de 2021.</p> <p>2. Se requiere copia del expediente administrativo con base al artículo 8 de la Ley de Procedimientos Administrativos, en la que se conste la última compra de bitcoin aprobada por el Consejo de Administración del Fideicomiso, y por medio de la cual se constate el proveedor y los requisitos establecidos en el inciso segundo del artículo 12 de la Ley de Creación de Fideicomiso Bitcoin.</p> <p>3. Se requiere copia del expediente administrativo o documentos donde se constate total del monto de ganancia recibida por el Estado de El Salvador, por la inversión realizada en la compra de bitcoin y procedimiento que se ha ocupado para hacer efectiva dicha ganancia, en caso se ha vendido bitcoins para recuperar dicha ganancia.</p>	<b>Información reservada</b>	Bandedal-2021-0023.
Banco Central de Reserva	<p>Expediente administrativo que ampare la compra de bitcoins realizadas por el Gobierno de El Salvador. Por medio del cual se observe el procedimiento de contratación pública que se autorizó y realizó para dicha compra. Información de la comisión exacta para la compra de dicha moneda virtual. Análisis y las valoraciones que la Administración Pública ha realizado para la regulación de riesgo financiero de fondos públicos en bitcoins.</p> <p>�Cu�les son las regulaciones establecidas en caso de valor cae o s� sube el valor del bitc�on?</p>	<b>Información inexistente</b>	046/2021
Banco Central de Reserva	<p>�Qu� medios utiliza el Gobierno para la compra de BITCOIN? �Mediante plataforma de intercambio o directamente a un vendedor/entidad específica?</p>	<b>Información inexistente</b>	048/2021

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	<p>De tratarse de compra directa. ¿Qué persona o entidad fue la vendedora?</p> <p>¿Quién analiza y autoriza la ejecución de las compras?</p> <p>¿En qué precio se han realizado las compras de BITCOIN incluidas las anunciadas este lunes 20 de septiembre?</p> <p>¿Cuánto dispone el estado para la compra de BITCOIN?</p> <p>¿Cuál es el balance actual de lo invertido en bitcoin?</p>		
Banco Central de Reserva	<p>Detalles de las operaciones de compra de 700 coins de bitcoin, que incluya fechas, ofertas de empresas proveedoras, resolución de Consejo BCR para autorizar la compra, nombre de empresa o empresas a que se les adquirió los coins, valores de compra, nombre del funcionario encargado de las operaciones y puntualizar cuál es el destino para los 700 coins.</p> <p>Detallar cuántas personas jurídicas y naturales han solicitado ser proveedoras de servicios bitcoin en El Salvador y cuántas de ellas han sido autorizadas, que incluya nombres y nacionalidad de los solicitantes.</p>	<p>Información <b>inexistente</b></p> <p>En cuanto al detalle de los proveedores de servicios bitcoin, remite al listado de una página web del Banco Central de Reserva<sup>36</sup>. Se <b>deniega</b> la información relativa a nacionalidad de los solicitantes y registrados como proveedores por ser Información clasificada como <b>confidencial</b></p>	049/2021
Instituto de Acceso a la Información Pública	<p>Se requiere cierta información vinculada a la implementación del bitcoin (no se especifica en la resolución).</p>	<p>La información pretendida por el peticionario en este procedimiento administrativo de acceso a la información pública, no se genera, produce o se encuentra de poder de este ente obligado. Declárese <b>incompetente</b> la Unidad de Acceso a la Información Pública del Instituto de Acceso a la Información Pública para conocer sobre la información pretendida por el peticionario</p>	UAIP 109-2021
Ministerio de Hacienda	<p>Se requiere el expediente administrativo que ampare la compra de bitcoins realizadas por el Gobierno de El Salvador, por medio del cual se observe el procedimiento de contratación pública que se autorizó y realizó para dicha compra.</p> <p>Se solicita se proporcione información de la comisión exacta para la compra de dicha moneda virtual.</p> <p>Se requiere el análisis y las valoraciones que la Administración Pública ha realizado la</p>	<p>Se declara <b>incompetente</b> y aclara que el ente competente es el Banco Central de Reserva</p>	UAIP-RES-150-1-2021

<sup>36</sup> <https://registrobitcoin.bcr.gob.sv/web/proveedores-registrados>

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	regulación de riesgo financiero de fondos públicos en bitcoins. ¿Cuáles son las regulaciones establecidas en caso de valor cae o si sube el valor del bitcoin? ¿Qué partidas presupuestarias se ocuparon para realizar la compra de los doscientos bitcoins?		
Ministerio de Hacienda	Toda la información relacionada a la compra de 400 (cuatrocientos) monedas de bitcoin en el mes de septiembre, que incluya nombre de vendedor, monto de inversión y todos los detalles de la operación	Se declara <b>incompetente</b> y aclara que el ente competente es el Banco Central de Reserva	UAIP-RES-152-1-2021
Ministerio de Hacienda	1. ¿Qué medios utiliza el Gobierno para la compra de bitcoin? ¿Mediante plataforma de intercambio o directamente a un vendedor/entidad específica? 2. De tratarse de compra directa, ¿qué persona o entidad fue la vendedora? 3. ¿Quién analiza y autoriza la ejecución de compras? 4. ¿En qué precio se han realizado las compras de bitcoin incluidas las anunciadas este día lunes 20 de septiembre? 5. ¿Cuánto dispone el Estado para la compra de bitcoin? 6. ¿Cuáles el balance actual de lo invertido en bitcoin?	Se declara <b>incompetente</b> y aclara que el ente competente es el Banco Central de Reserva	UAIP-RES-159-1-2021
Ministerio de Hacienda	Según el artículo 4 del Fideicomiso bitcoin, el Ministerio de Hacienda otorgará recursos de 150 millones de dólares, por lo que solicito información de donde fue captado el fondo (150 millones), ¿De qué partida presupuestaria de institución de gobierno y plan gubernamental fue transferido? El origen de los fondos para completar los 150 millones de dólares.	ORIENTASE al ciudadano que la información sobre fuente de financiamiento inicial de dicho Fideicomiso es información públicamente disponible en el Portal de Transparencia Fiscal, ACLÁRESE a los solicitantes que el ente <b>competente</b> para dar trámite a su solicitud de información es el Banco de Desarrollo de la República de El Salvador Badesal	UAIP-RES-176-1-2021
Ministerio de Hacienda	La llave publica con la que el gobierno de El Salvador compra bitcoins en El Salvador.	<b>Se declara incompetente</b>	UAIP-RES-005-1-2022
Banco Central de Reserva	Versión pública de todos los documentos que las personas jurídicas entregaron para inscribirse en el registro de proveedores de bitcoin, es decir, la información requerida en el formulario de registro para personas jurídicas para la inscripción en el registro de proveedores de bitcoin.	Se <b>deniega</b> el acceso a la información por contener datos personales y encontrarse protegida por el secreto comercial	001-2022
Banco Central de Reserva	Detalle del monto expresado en dólares de las remesas recibidas en el período comprendido en los meses de septiembre, octubre,	<b>Información inexistente</b>	015/2022



Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	<p>noviembre y diciembre de 2021 mediante la criptomoneda bitcoin.</p> <p>Detalle del monto expresado en dólares de remesas recibidas en el período comprendido en los meses de enero y febrero de 2022 mediante la criptomoneda bitcoin.</p> <p>Detalle del monto expresado en satoshis de las remesas recibidas en el período comprendido en los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021 mediante la criptomoneda bitcoin. Detalle del monto expresado en satoshis de remesas recibidas en el período comprendido en los meses de enero y febrero de 2022 mediante la criptomoneda bitcoin.</p> <p>Detalle del monto monetario de comisiones pagadas por el envío de remesas familiares a El Salvador en el período comprendido en los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021.</p> <p>Detalle del monto monetario de comisiones pagadas por el envío de remesas familiar es a El Salvador en el período comprendido en los meses de enero y febrero de 2022 mediante la criptomoneda bitcoin</p>		
Banco Central de Reserva	Registros de compras de bitcoin, por parte del gobierno, desde septiembre del 2021 hasta junio del 2022	<b>Información inexistente</b>	035/2022
Banco Central de Reserva	<p>Cantidad de remesas recibidas a través de <b>Chivo wallet</b>.</p> <p>Cantidad recibida en dólares y la cantidad recibida en bitcoin</p>	<p>La primera petición es información <b>confidencial</b></p> <p>La segunda petición es información <b>inexistente</b></p>	036/-2022
Superintendencia del Sistema Financiero	<p>Normativa emitida por la Superintendencia del Sistema Financiero sobre bitcoin</p> <p>Directrices que ha emitido la SSF a los proveedores de servicios de bitcoin;</p> <p>¿Cuántas verificaciones ha efectuado la SSF sobre bitcoin?</p> <p>Lista de los proveedores de servicios de bitcoin que han sido verificados por la SSF</p> <p>¿Cuántas veces se ha verificado a <b>Chivo wallet</b>, y en qué fechas se realizaron dichas verificaciones?</p> <p>¿Cuántos proveedores, entre éstos <b>Chivo wallet</b>, cuentan con un programa contra el lavado de dinero y activos y las mejores prácticas internacionales?</p> <p>Listado de los proveedores de quienes si cuentan y quienes no cuentan con dicho programa y prácticas;</p> <p>¿Cuántos proveedores y la lista sus nombres, entre estos <b>Chivo wallet</b>, cuentan con políticas y procedimientos para evitar pérdida, robo o deterioro de activos de los clientes’</p> <p>¿Cuántos proveedores y la lista sus nombres (entre éstos <b>Chivo wallet</b>) que mantienen actualizados libros y registros que reflejen con precisión los activos, pasivos y patrimonio del proveedor y los clientes?</p>	<p>La SSF no emite normativa, por lo que es información <b>inexistente</b>.</p> <p>La SSF no emite directrices debido a que no ejerce una función normativa, por lo que es información <b>inexistente</b>.</p> <p>En cuanto a los requerimientos 3 a 21, lo solicitado se corresponde con información que esta Superintendencia recaba o pudiera recabar para propósitos de supervisión, por lo cual es una información <b>confidencial</b> que no puede entregarse.</p> <p>En cuanto al último requerimiento, la SSF puede imponer las sanciones definidas en</p>	UAIP-SSF-2023-0017

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	<p>¿Cuántos proveedores y la lista sus nombres, de quienes mantienen un registro de quejas?</p> <p>¿Cuántos proveedores y la lista sus nombres, de quienes publican y muestran en sus términos de usuario de su sitio web la información de contacto de la SSF y un aviso que dicha institución puede ser contactada para anunciar quejas no resueltas del proveedor?</p> <p>¿Cuántas veces se ha verificado que los proveedores mantienen programas de ciber seguridad adaptada a la naturaleza de los servicios?</p> <p>¿Cuántas veces se ha verificado que los proveedores mantienen programas de seguridad física y un plan de recuperación ante desastres?</p> <p>¿Cuántas veces se ha verificado que los proveedores mantienen un plan de resolución que prevea una liquidación ordenada en caso de insolvencia?</p> <p>¿Cuántas veces se ha verificado que los proveedores mantienen una política de límites a las transacciones efectuadas en sus plataformas en correspondencia con sus programas de debida diligencia al usuario, gestión integral de riesgos y prevención de lavado de dinero y activos?</p> <p>Si se ha encontrado y cuántos, proveedores de servicios de bitcoin no registrados en el BCR</p> <p>Si la SSF ha efectuado verificaciones sobre los registros de clientes en la <b>Chivo wallet</b></p> <p>Si la SSF ha encontrado casos de suplantación de identidad en la <b>Chivo wallet</b> que percibieron el bono de \$30, y cuántos casos.</p> <p>Si la SSF ha recibido denuncias o quejas sobre pérdida, robo o deterioro de los activos de clientes de bitcoin en la <b>Chivo wallet</b>, y cuántas denuncias o quejas recibidas</p> <p>Si la SSF ha informado a la FGR sobre suplantación de identidad en la <b>Chivo wallet</b>, y cuántas veces.</p> <p>Si la SSF ha informado a la FGR sobre apropiación de fondos públicos a través de la suplantación de identidad, y cuántas veces.</p> <p>Si la SSF ha informado a la FGR sobre la posible comisión de delitos informáticos ocurridos en la plataforma <b>Chivo wallet</b></p> <p>¿Qué tipo de sanciones puede imponer la SSF?</p> <p>¿Cuántos proveedores de servicios de bitcoin han sido sancionados por la SSF y qué sanciones les fueron impuestas?</p>	<p>el capítulo VI. Infracciones y Sanciones, de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero,</p>	
Superintendencia del Sistema Financiero	<p>Si se ha verificado, cuantos proveedores, entre estos <b>Chivo wallet</b>, cuenta con un programa contra el Lavado de Dinero y Activos y las mejores prácticas internacionales. Así mismo, se requiere listado de los proveedores, de quienes sí cuentan y quienes no cuentan con dicho programa y prácticas. Del periodo 2021, 2022, y de enero al 21 de mayo de 2023.</p> <p>¿Cuántas denuncias, Quejas por incumplimiento de contrato de proveedores de servicios</p>	<p>Denegar lo solicitado en la primera petición por constituir <b>información confidencial</b></p> <p>Respecto de la segunda petición, la información es <b>inexistente</b></p>	UAIP-SSF-2023-0037

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	vinculados a la <b>Chivo wallet</b> ha recibido? Período: año 2021, 2022, y de enero al 21 de mayo de 2023.		
Superintendencia del Sistema Financiero	Cantidad de depósitos en bitcoin realizados en las cuentas bancarias por los clientes de todas las instituciones financieras públicas y privadas, que la Superintendencia del Sistema Financiero fiscaliza, catalogadas de forma mensual por: - cantidad de depósito, tipo de cuenta donde se realizó el depósito, cantidad de personas que realizaron los depósitos, cantidad de cuentas a las que se les depositó y el monto depositado mensualmente desde septiembre del 2021 hasta julio del 2022. Clasificar la información por: -sexo de los depositantes, -edad del depositante, -municipio donde reside el cliente -detallar el banco o institución en donde se colocaron los montos de depósitos. Todo lo antes mencionado de manera mensual. Cantidad de dinero que se depositó y retiró de forma mensual desde septiembre del 2021 hasta julio del 2022 en todas las cuentas bancarias de las instituciones financieras que la SSF fiscaliza. Detallar la información por: -cantidad de personas y transacciones que realizaron por depósitos y transacciones, -banco de la transacción, -sexo del cliente, -el tipo de cuenta en la que fue depositado o se retiró, -cantidad de cuentas a las que se les depositó o retiró dinero.	Denegatoria por <b>confidencialidad</b> de lo solicitado.	UAIP-SSF-2022-0049
-Presidencia de la República	Copia digital de los estados financieros y/o historial de transacciones en la cual se haga constar y sustente, lo establecido por el Presidente de la República Nayib Bukele el día 17 de noviembre de 2022 a las 2:28 am, a través de su cuenta oficial de Twitter, donde manifiesta que El Salvador está comprando un bitcoin todos los días a partir de 18 de noviembre de 2022. Información respecto de la forma de resguardo de los bitcoins comprados por el Gobierno de El Salvador, en el sentido de comunicarme si se ocupa hot <b>wallet</b> o cold <b>wallet</b> , para el resguardo de dichas monedas digitales.	Se declara <b>incompetente</b> . La información debe ser solicitada a la unidad de acceso a la información correspondiente  Nota: no se indicó a qué institución debía ser solicitada esa información	UAIP ACUM 063/064-2022
Presidencia de la República	¿Si a esta fecha ya se encuentran nombrados los titulares de la Comisión Nacional de Archivos Digitales y la Agencia Administradora de Fondos bitcoin? En caso de que la respuesta sea positiva: indicar el nombre y currículum de dichos titulares nombrados. En caso de que la respuesta sea negativa, indicar ¿en qué forma se llevará el proceso de selección de dichos titulares? ¿será una convocatoria abierta al público?	Se recibió memorándum por parte de la Secretaría de Comercio e Inversiones, mediante el cual informa lo siguiente: “Por parte de la Secretaría de Comercio e Inversiones se nombró al licenciado Patrick McGlynn como Director	UAIP 004-2023 .

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	<p>En relación con el personal operativo de dichas entidades, ¿En qué forma se llevará a cabo el proceso de selección de personal? ¿A través de qué canales se informará las plazas disponibles?</p> <p>¿Actualmente están llevando a cabo selección de personal para trabajar en alguna de esas entidades?</p> <p>La Ley de Activos Digitales (LEAD) también creó un “Registro de Proveedores de Servicios de Activos Digitales”, el cual será administrado por la Comisión Nacional de Activos Digitales. ¿Dicho Registro ya se encuentra en funcionamiento?</p> <p>El artículo 44 de la LEAD establece que “Los proveedores de servicio de Activos Digitales que se encuentren operando, previo a la entrada en vigor de esta Ley, deberán solicitar su inscripción en el Registro cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 18 y 20 de esta Ley, en un plazo de diez días hábiles después que la Ley entre en vigencia”. En caso de que la respuesta sea negativa, una entidad que desee hacer dicho trámite este día, ¿ante quien se debe presentar dicha solicitud?”.</p>	<p>Propietario ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Activos Digitales”. Posteriormente se recibió memorándum suscrito por el Secretario Jurídico, mediante el cual informa lo siguiente: “se ha emitido el Acuerdo Ejecutivo No. 92, de fecha 9 de febrero de 2023, publicado en el Diario Oficial No. 29, Tomo No. 438, de fecha 10 de febrero de 2023, el cual se encuentra disponible y puede ser consultado en la página web del Diario Oficial<sup>37</sup>.”</p> <p>Nota: El Acuerdo Ejecutivo a que hace referencia la respuesta es la designación del Licenciado Huberto Josué Merlos Escobar como Miembro Propietario y Presidente de la Comisión Nacional de Archivos Digitales. En ese diario oficial también se publicó el acuerdo ejecutivo N° 93, donde se designa a Astrid Giannina Bardi de Álvarez como Administradora de la Agencia Administradora de Fondos bitcoin.</p> <p><b>El resto de la información no se entregó</b></p>	
Presidencia de la República	<p>Las acciones (alternativas) llevadas a cabo por el Estado, para que los usuarios puedan realizar las transacciones en bitcoin y contar con convertibilidad automática e instantánea. El plan de capacitaciones llevadas a cabo para la población.</p> <p>¿Cuál fue la estructura institucional creada por el órgano ejecutivo para la aplicación de la Ley Bitcoin?</p> <p>¿Cuál es la persona Jurídica o natural delegada para participar la creación del fideicomiso,</p>	<p>Declarar <b>inexistente</b> la información por no ser competencia funcional de la Agencia Administradora de Fondos Bitcoin</p>	UAIP 17-2023

<sup>37</sup> <https://impresnacional.gob.sv/>

Institución	Información solicitada	Respuesta	Referencia
	monto del fideicomiso, plazo del fideicomiso, lugar donde fue constituido?		

Fuente: elaboración propia a partir de información de Portal de Transparencia – El -Salvador<sup>38</sup>

Como puede advertirse, es prácticamente imposible ejercer un control ciudadano sobre la adopción, el funcionamiento y el financiamiento del bitcoin, limitando el derecho de participación y fiscalización ciudadana reconocido en el artículo 73 ord. 2 Cn. No hay detalles sobre los contratos suscritos, los controles, las compras oficiales de bitcoin y todo lo relativo al impacto de la criptomoneda, salvo la información sobre remesas.

Algunas de las respuestas son inverosímiles, como declarar inexistente las cifras sobre el comportamiento o adquisición del bitcoin por el Banco Central de Reserva o la declaratoria de incompetencia de Casa Presidencial para brindar información, cuando ha sido el presidente de la República quien ha afirmado que personalmente ha comprado bitcoin en nombre del Estado de El Salvador.

En conclusión, no se rinde cuentas a la ciudadanía sobre el bitcoin y esta es una política institucional generalizada, advirtiéndose que esta opacidad extendida abre las puertas a la corrupción, máxime con la volatilidad y el anonimato que caracteriza a las criptomonedas.

## IV: El Fideibitcoin: el hoyo negro de los fondos públicos

El 31 de agosto de 2021, la Asamblea Legislativa acordó modificar la Ley del Presupuesto General de la Nación<sup>39</sup>, transfiriendo a Bandesal la cantidad de 150 millones de dólares para financiar inicialmente el Fideibitcoin. En esa ocasión, también se destinaron 23.3 millones de dólares al Proyecto **Crypto Friendly** para “financiar la implementación de la ley BITCOIN”, sin describir actividades concretas, y se asignaron 30 millones de dólares para el financiamiento del bono o incentivo a otorgar a través de la billetera electrónica **wallet**, lo que fue ampliamente superado como se analizará posteriormente. En total, solo estas erogaciones suman 203.3 millones de dólares. Debe agregarse que no hay documentos oficiales que describan en qué consiste el Proyecto **Crypto Friendly** y, como puede advertirse del acápite previo, prácticamente no hay información oficial sobre el uso de fondos o el funcionamiento del bitcoin.

Asimismo, cabe señalar que, según publicaciones del presidente de la República al 25 de septiembre, es decir a 18 días de haberse habilitado la aplicación de **Chivo wallet**, informaba que tenía 2.1 millones de descargas, lo que representan 63 millones de dólares en concepto de compensación. El 3 de octubre anunciaba que ya eran 3 millones de salvadoreños los que utilizaban la aplicación, por lo que se habrían erogado 90 millones de dólares en 26 días y el 19 enero de 2022 publicaba en una red social que se había llegado a los 4 millones de descargas, lo que representa 120 millones de dólares gastados. Fue la última publicación en la que anunciara cuántos salvadoreños habían descargado la aplicación; por lo tanto, sin que se conozca exactamente cuánto se gastó, sí queda claro que el total superó los 30 millones de dólares para el financiamiento inicial del bono.

<sup>38</sup> <https://www.transparencia.gob.sv/>

<sup>39</sup> Decreto Legislativo N° 142 de fecha 31 de agosto de 2021, publicado en el Diario Oficial N° 166, Tomo 432 de fecha 1 de septiembre de 2021.

**Tabla 3. Gasto acumulado aproximado en bono de bienvenida de la aplicación Chivo**

Fecha del anuncio del presidente	Cantidad de salvadoreños que habían descargado la aplicación	Monto en millones	Fuente
25/09/2021	2.1 millones	\$63	<a href="https://x.com/nayibbukele/status/1441846960332361730?s=48&amp;t=qxVGerNgwdnT9JXUIhWDYg">https://x.com/nayibbukele/status/1441846960332361730?s=48&amp;t=qxVGerNgwdnT9JXUIhWDYg</a>
3/10/2022	3 millones	\$90	<a href="https://x.com/nayibbukele/status/1444775650292899840?s=46&amp;t=qxVGerNgwdnT9JXUIhWDYg">https://x.com/nayibbukele/status/1444775650292899840?s=46&amp;t=qxVGerNgwdnT9JXUIhWDYg</a>
19/01/2022	4 millones	<b>\$120</b>	<a href="https://twitter.com/nayibbukele/status/1483864949512409091?t=mM4QDTI_ZXnpO9x9Q0jw2q&amp;s=19">https://twitter.com/nayibbukele/status/1483864949512409091?t=mM4QDTI_ZXnpO9x9Q0jw2q&amp;s=19</a>

Fuente: Elaboración propia a partir de mensajes en redes sociales del presidente de la República.

En la memoria de labores de Bandesal correspondiente al 2021 no se hace referencia ni se presenta información alguna sobre el funcionamiento del Fideitcoin<sup>40</sup>. En la memoria de labores 2022, Bandesal reporta 14 fideicomisos, entre ellos el Fideitcoin, con un total US\$ 2,843.23 millones en activos fideicomitados. Respecto del Fideitcoin solo se reporta que la finalidad es respaldar financieramente las alternativas que el Estado provea, para llevar a cabo la convertibilidad automática e instantánea de bitcoin a dólar de los Estados Unidos de América, pero no hay más información sobre su ejecución<sup>41</sup>.

De hecho, la institución ha declarado información reservada el funcionamiento del Fideitcoin<sup>42</sup>, basándose en el artículo 92 inciso final de la ley de Bandesal, reformado en junio de 2020<sup>43</sup>, el cual dispone que “toda la información relativa a las operaciones que el Banco realice ya sea que se trate de sus propios recursos, de terceros o de los fondos o fideicomisos que administre, se encontrará sujeta a reserva independientemente de la naturaleza de dichos recursos y de su origen”. La información sobre el Fideitcoin no aparece en el índice de información reservada de la institución<sup>44</sup>.

Cabe señalar sobre el uso del Fideitcoin que el dinero para la adquisición del bitcoin no ha provenido del Fideicomiso, teniendo en cuenta que por los montos de constitución

<sup>40</sup><https://www.bandesal.gob.sv/wp-content/uploads/2022/09/VF-MEMORIA-BANDESAL-2021-v2-15-JUN.pdf>

<sup>41</sup> Cfr. <https://www.bandesal.gob.sv/download/memoria-de-labores-bandesal-2022/>

<sup>42</sup> Resolución sobre petición de acceso a la información pública de fecha 13 de octubre de 2021. Referencia BANDESAL-2021-020

<sup>43</sup> Decreto Legislativo No 653 del 04 de junio de 2020, Publicado en el Diario Oficial No 117, Tomo 427 del 09 de junio de 2020.

<sup>44</sup> Cfr. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/bandesal/documents/indice-de-informacion-reservada>

En conclusión, no hay manera de ejercer contraloría ciudadana sobre los fondos públicos usados en el bitcoin a través de Fideibitcoin, ni siquiera de saber a cuántos millones de dólares asciende la inversión, en cuánto se ha incrementado o disminuido el fideicomiso, cuántos bitcoins han sido adquiridos por el Estado de El Salvador o cuántas y cuáles transacciones han sido realizadas con los criptoactivos.

### ¿Escuelas bitcoin? No. ¿Hospital Chivo Pets? ¡Sí!

El presidente Bukele anunció, en varios discursos oficiales y en sus redes sociales, el lanzamiento de al menos tres proyectos de construcción o reparación de escuelas: obra municipal, mi nueva escuela y escuelas bitcoin<sup>45</sup>.

En ejecución del proyecto “Mi nueva Escuela”, el 7 de septiembre de 2022, Bukele prometió la remodelación o construcción de 5150 centros educativos en cinco años, lo que implicaría intervenir mil centros educativos por año y dos remodelaciones o construcciones cada día<sup>46</sup>.

También anunció que con las ganancias bitcoin iba a construir las primeras veinte escuelas bitcoin totalmente equipadas y modernas<sup>47</sup>:

“Hemos decidido hacer las primeras 20 escuelas bitcoin, que serán 20 escuelas para humanos remodeladas y con toda la tecnología, gracias al fideicomiso bitcoin, dinero que no existiría si le hubiéramos hecho caso a la oposición de no aprobar la Ley Bitcoin”<sup>48</sup>.

No obstante, en la memoria de labores 2021 – 2022 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología no hay referencias a la construcción o reparación de escuelas bitcoin, aunque afirma que se implementaría, a partir del 2022, el plan Mi Nueva Escuela con el propósito de asegurar ambientes e infraestructuras dignas para todos los estudiantes y docentes del país mediante la aplicación de lineamientos y estándares de calidad según los nuevos modelos pedagógicos; sin embargo, no presenta datos sobre su ejecución<sup>49</sup>. Hasta el cierre de este informe<sup>50</sup> el Ministerio no ha publicado su memoria de labores 2022 – 2023 en su sitio web ni en la página de transparencia del gobierno. La página de transparencia del gobierno tampoco contiene información sobre las “escuelas bitcoin”<sup>51</sup>, ni el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2024 del Ministerio de Educación tiene alguna referencia sobre estas<sup>52</sup>.

El Ministerio de Obras Públicas ha informado que, en el plan Mi Nueva Escuela, en 2022 se encontraba en la etapa de formulación de carpetas técnicas, diseño, construcción y supervisión de 186 centros escolares a nivel nacional; sin embargo, en las memorias de labores 2021 – 2022 y 2022 – 2023 no hay datos sobre la ejecución de este plan ni sobre las “escuelas bitcoin”<sup>53</sup>.

La Dirección de Obras Municipales (DOM) reporta, entre 2022 y 2023, un total de 5 proyectos de sustitución, mejoramiento o ampliación, que impactarían en 23 centros educativos. Todos, sin

<sup>45</sup> <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1464026245730033671?s=20>

<sup>46</sup> <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/derecho-a-la-educacion-presupuestos-de-ministerio-nayib-bukele-995434/2022/>

<sup>47</sup> <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1455365925016936451?s=20>

<sup>48</sup> Presidencia de la República: **Palabras del Presidente en acto de colocación de primera piedra del Hospital Veterinario Chivo Pets**. 1 de noviembre de 2021. Disponible en <https://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2022/04/Primera-piedra-del-Hospital-Veterinario-Chivo-Pets.pdf> Consultado el 27.08.2021

<sup>49</sup> <https://www.mined.gob.sv/logros-y-memorias-de-labores/>

<sup>50</sup> 30 de agosto de 2023

<sup>51</sup> <https://www.transparencia.gob.sv/>

<sup>52</sup> Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: **Plan Torogoz. Plan Estratégico Institucional 2019 – 2024**.

Disponible en [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/el\\_salvador\\_-\\_plan\\_torogoz\\_final\\_v20-04-21.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/el_salvador_-_plan_torogoz_final_v20-04-21.pdf) Consultado el 29.08.2023

<sup>53</sup> <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mop/documents/memorias-de-labores>

embargo, se encontrarían en la fase de preparación de ofertas<sup>54</sup>. La DOM no ha publicado sus informes de labores y, así, no pueden obtenerse datos sobre las obras concluidas en escuelas por cualquiera de los proyectos enumerados por el Presidente Bukele<sup>55</sup>.

No hay, pues, información ni reportes oficiales sobre los resultados de los proyectos “Mi Nueva Escuela” y “Escuelas Bitcoin”.

El 23 de febrero de 2022 fue inaugurado el hospital veterinario público **Chivo Pets**. Según el presidente Bukele, para su construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento no se habrían utilizado bitcoins o las ganancias de las inversiones estatales en esta criptomoneda, sino que se utilizaron dólares provenientes del Fidebitcoin<sup>56</sup>.

En cuanto al monto de la inversión en **Chivo Pets**, la ciudadanía solicitó información a Casa Presidencial sobre (i) la fuente de financiamiento del hospital; (ii) el desglose del presupuesto que fue asignado para la construcción, equipamiento y funcionamiento del hospital veterinario **Chivo Pets**; (iii) el número de plazas médico veterinarias y administrativas contempladas para el funcionamiento de este centro y el detalle de los salarios asignados a estas; (iv) cuál es la cartera de Estado que ejecuta el presupuesto asignado para el funcionamiento del hospital veterinario; y (v) el estudio de impacto ambiental que tiene dicha obra pública sobre el ecosistema que forma parte de la quebrada El Piro. La presidencia se declaró incompetente para otorgar la información y sugirió al peticionario que presentase su solicitud al Ministerio de Hacienda y a las instituciones que considere competentes<sup>57</sup>.

En una petición al Ministerio de Agricultura y Ganadería se requirieron (i) todos los contratos, licitaciones, convenios y cualquier otro documento relacionado con el proyecto hospital veterinario **Chivo Pets**; (ii) la fuente de financiamiento del proyecto **Chivo Pets**; (iii) ejecución presupuestaria del 1 de noviembre de 2021 al 31 de enero de 2022 del proyecto **Chivo Pets**; e (iv) informe técnico para la construcción de la Clínica Asistencial Veterinaria **Chivo Pets**, de fecha enero 2022. Según el Ministerio, la información era inexistente<sup>58</sup>.

En la tramitación de otra solicitud de información al Ministerio de Obras Públicas sobre los fondos para la construcción de **Chivo Pets**, se notificó que el 28 de febrero de 2022 se emitió reserva total a los documentos, opiniones técnicas, diseños, presupuestos y toda la información relacionada al proyecto de adecuación de instalaciones para el funcionamiento del Instituto de Bienestar Animal del MAG, que esté en posesión de cualquier gerencia o dirección del Ministerio<sup>59</sup>. Por tal razón, la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Obras Públicas denegó la entrega de la información<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> Realizar una búsqueda con los filtros “centros educativos” y “obras” en el siguiente portal:

<https://sistemas.obrasmunicipales.gob.sv/procesos/publico>

<sup>55</sup> <https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/dom/documents/memorias-de-labores>

<sup>56</sup> <https://twitter.com/nayibbukele/status/1447034861345202182?s=20>

<sup>57</sup> Unidad de Acceso a la Información Pública de la Presidencia de la República, Ref. UAIP 015-2022, resolución de fecha 19 de febrero de 2022. Disponible en [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/491/956/original/Resoluci%C3%B3n\\_Presidencia\\_de\\_la\\_Rep%C3%BAblica\\_2022\\_-\\_015.pdf?1654018245](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/491/956/original/Resoluci%C3%B3n_Presidencia_de_la_Rep%C3%BAblica_2022_-_015.pdf?1654018245) Consultado el 30.08.2023

<sup>58</sup> Oficina de Información y Respuesta del Ministerio de Obras Públicas, Ref. MAG OIR N° 007-2022, resolución de fecha 18 de febrero de 2022. Disponible en [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/475/128/original/Resol\\_resp\\_sol\\_inf\\_MAG\\_OIR\\_N%C2%B0007-2022vp.pdf?1645224394](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/475/128/original/Resol_resp_sol_inf_MAG_OIR_N%C2%B0007-2022vp.pdf?1645224394). Consultado el 30.08.2023

<sup>59</sup> Memorando del Lic. Robin Gabriel Pineda Galdámez, Enlace GFI/OIR-MOP, de fecha 11 de julio de 2022. Disponible en [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/508/258/original/RESPUESTA\\_UFI\\_.pdf?1666035902](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/508/258/original/RESPUESTA_UFI_.pdf?1666035902) Consultado el 30.08.2023

<sup>60</sup> Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Obras Públicas. Ref. 079-2022, resolución de fecha 14 de julio de 2022. Disponible en [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/508/794/original/RESOLUCION\\_079-2022.pdf?1666200203](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/508/794/original/RESOLUCION_079-2022.pdf?1666200203) Consultado el 30.08.2023



Por su parte, al Banco de Desarrollo de El Salvador, administrador del Fideibitcoin, se le solicitó copia simple del contrato de construcción del Hospital **Chivo Pets** y la empresa constructora Inversiones Omni, la cual se habría desarrollado con las ganancias del fideicomiso, según había publicado el presidente de la República. Bandedal respondió que la información era inexistente por no encontrarse en sus archivos<sup>61</sup>. Ha de recordarse que Bandedal ha declarado información bajo reserva todo el funcionamiento del Fideibitcoin.

Según información en redes sociales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la inversión en **Chivo Pets** ascendería a US\$ 4,000,000 obtenidos “de la implementación del bitcoin”<sup>62</sup>. Casa Presidencial también informó que el fideicomiso Fideibitcoin tuvo un “sobrante” de 4 millones de dólares, el cual sería utilizado en la construcción de Chivo Pets<sup>63</sup>. Debe destacarse que estos fondos no provienen de ganancias o de la implementación del bitcoin, sino de los dólares entregados al fideicomiso.

La construcción y funcionamiento de un hospital veterinario público era un servicio público necesario, sin duda; sin embargo, su ejecución no ha estado exenta de irregularidades. En primer lugar, los fondos del Fideibitcoin no estaban destinados a ser erogados en este tipo de obras y, por tanto, se ha utilizado violando la ley y con criterios arbitrarios. En segundo lugar, evidencia la improvisación y la falta de planificación gubernamental, pues el monto destinado al hospital veterinario pudo haber sido invertido en servicios de salud y educación, tan reclamados por la población. Además, como todas las actividades relativas a la implementación y uso del bitcoin, ha estado rodeada de opacidad y falta de rendición de cuentas.

## V. La Chivo wallet: hurto de la identidad de ciudadanos y apropiación de fondos públicos

### La opacidad en la creación

El 12 de octubre de 1999, las sociedades estatales Empresa Transmisora de El Salvador (ETESAL) y la Compañía de Luz Eléctrica de Ahuachapán S.A. (CLEA S.A) crearon la sociedad Inversiones El Salvador No 1, S.A. de C.V. El capital de la sociedad provenía de fondos públicos.

El 24 de agosto del 2021, la sociedad Inversiones El Salvador fue modificada su denominación social y pasó a convertirse en la sociedad Chivo S.A. de C.V., con una inversión inicial de 60 millones provenientes del Banco de Desarrollo de El Salvador para la adquisición de bitcoins. La sociedad Chivo sería la administradora de la billetera digital “**Chivo wallet**” para hacer transacciones con bitcoin; asimismo, tendría a cargo unos 50 puntos de atención al público y sería la propietaria de 200 cajeros automáticos Chivo<sup>64</sup>; los que fueron proveídos por Athena Bitcoin Inc. por un monto de 4.7 millones y sin seguir los procesos de contratación bajo principios de competencia y transparencia regulados por la entonces vigente Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, fondos que fueron erogados desde el Presupuesto

<sup>61</sup> Unidad de Acceso a la Información Pública, del Banco de Desarrollo de la República de El Salvador. Ref. BANDESAL 2022 – 0002. Resolución de uno de abril del año dos mil veintidós. Disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/bandedal/documents/483465/download> Consultado el 30.08.2023

<sup>62</sup> <https://twitter.com/AgriculturaSV/status/1455365165235462144?s=20>

<sup>63</sup> <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1455349778645192705?s=20>

<sup>64</sup> [https://elfaro.net/es/202109/el\\_salvador/25707/Chivo-es-una-empresa-privada-financiada-con-fondos-p%C3%BAblicos.htm](https://elfaro.net/es/202109/el_salvador/25707/Chivo-es-una-empresa-privada-financiada-con-fondos-p%C3%BAblicos.htm), consultado el 22.08.2023

General por el Ministerio de Hacienda, según contrato<sup>65</sup> que se hiciera público<sup>66</sup> a partir de un proceso judicial ventilado en una corte norteamericana.

Según información de la aplicación en Google Play Store, “**Chivo wallet** es la billetera oficial de bitcoin y dólar del Gobierno de El Salvador. **Chivo wallet** permite enviar y recibir bitcoin y/o dólar entre salvadoreños sin comisión. De la misma manera les permite a los usuarios intercambiar bitcoin por dólar o viceversa sin comisión. Adicionalmente, Chivo es compatible con otras billeteras bitcoin **on-chain** y **Lightning**. Finalmente, Chivo se conecta con el sistema bancario de El Salvador para depositar o retirar dólares de la plataforma, y con una red de cajeros Chivo para depositar y retirar dólares en efectivo”<sup>67</sup>.

Las Normas Técnicas para facilitar la aplicación de la Ley Bitcoin, elaboradas por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva de El Salvador, definió la billetera digital para bitcoin y dólares como el registro digital de bitcoins o dólares a favor de una persona natural o jurídica, el cual debía ser suministrado por medio de una plataforma digital.

Chivo S.A. de C.V. en los términos y condiciones del uso de **Chivo wallet** se desliga de responsabilidad por los eventuales daños a los usuarios de la billetera digital y establece que la empresa:

- No es responsable de los errores técnicos cuya causa está fuera del ámbito de sus responsabilidades o por daños causados por fuerza mayor.
- No garantiza la disponibilidad ininterrumpida de datos y puede realizar tareas de mantenimiento durante un período de tiempo libremente elegido. Por lo que, el Usuario acepta y acuerda que, Chivo S.A. de C.V., no se responsabiliza por cualquier daño, perjuicio o pérdida al Usuario causado por fallas en el sistema, en el servidor, en internet o en la billetera.
- Tampoco será responsable por cualquier virus que pudiera infectar el equipo del usuario como consecuencia del acceso, uso o examen de **Chivo wallet** o a raíz de cualquier transferencia de datos, archivos, imágenes, textos, o audio, contenidos en el mismo.

Asimismo, determina que el usuario:

- Acepta y acuerda que la empresa no se responsabiliza por cualquier daño, perjuicio o pérdida al Usuario, causado por fallas en el sistema, en el servidor, en internet o en **Chivo wallet**.
- No podrá imputarle responsabilidad alguna a Chivo S.A. de C.V., ni exigir pago por lucro cesante o daño alguno, en virtud de perjuicios resultantes de dificultades técnicas o fallas en los sistemas, Internet o en **Chivo wallet**<sup>68</sup>.

De las cláusulas se advierte que no existe una protección efectiva a los consumidores en sus transacciones, ni garantiza que reciban un servicio de calidad adecuada de una entidad creada con fondos públicos, vulnerándose los principios del Derecho de Consumo de información, calidad, seguridad, garantías y devoluciones, protección de datos, así como derecho a la reparación y compensación.

---

<sup>65</sup> [https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1095146/000168316822004570/athena\\_ex1026.htm](https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1095146/000168316822004570/athena_ex1026.htm) consultado el 4.09.2023

<sup>66</sup> <https://www.revistafactum.com/gobierno-millones-por-chivo-wallet/> consultado el 4.09.2023

<sup>67</sup> [https://play.google.com/store/apps/details?id=com.chivo.wallet&hl=es\\_SV&gl=US&pli=1](https://play.google.com/store/apps/details?id=com.chivo.wallet&hl=es_SV&gl=US&pli=1). Consultado el 24.08.2023.

<sup>68</sup> Chivo S.A. de C.V.: Términos y condiciones. Disponible en <https://www.chivowallet.com/terminos-y-condiciones.html> . Consultado el 24.08.2023.

## El hurto de la identidad de ciudadanos y la apropiación de fondos públicos y privados

Al intentar reclamar o utilizar los 30 dólares del bono creado para estimular el uso de la aplicación **Chivo wallet**, cientos de ciudadanos se advirtieron que su identidad había sido suplantada y que el dinero del incentivo les había sido sustraído. Incluso personas que no tenían interés en utilizar la billetera digital tuvieron que revisar la plataforma para constatar si su identidad se había suplantado, lo cual sucedió en muchos casos<sup>69</sup>. También se denunciaron sustracciones de saldos de cuentas individuales en bitcoin<sup>70</sup>. Hasta ahora, no se sabe a cuánto asciende la defraudación de fondos públicos y privados.

Esta situación se produjo porque en las primeras horas de la implementación de la **Chivo wallet** se produjeron fallas técnicas significativas y, para resolverlas, se eliminaron los mecanismos de seguridad por orden directa del Ejecutivo<sup>71</sup>.

El director de la Policía Nacional Civil reconoció que se habrían producido fraudes informáticos con la aplicación **Chivo wallet**, los cuales estarían siendo investigados. Hasta la fecha no hay información sobre las pesquisas policiales<sup>72</sup>.

Los reclamos ante la sociedad Chivo S.A. de C.V. no habrían resuelto la suplantación de identidad ni el reintegro del dinero. La empresa guardó silencio sobre los hechos y sobre la magnitud de la apropiación de fondos oficiales o privados<sup>73</sup>. Tampoco el Órgano Ejecutivo se pronunció sobre la situación ni ofreció soluciones a las víctimas, a pesar de que el mismo presidente de la República ha sido el principal promotor tanto de la criptomoneda como de la billetera Chivo<sup>74</sup>.

## La inactividad de las entidades de control

Hacia mediados de noviembre de 2021, Cristosal había recibido más de 1,200 denuncias de personas a quienes se les había suplantado su identidad en la aplicación **Chivo wallet** o les

<sup>69</sup> El Diario de Hoy: **Cientos de denuncias de suplantación de DUI por chivo wallet**. 10 de octubre de 2021 <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/chivo-wallet-bitcoin-denuncia-suplantacion-dui-identidad/888149/2021/> Consultado el 24.08.2023.

<sup>70</sup> Deutsche Welle: **El Salvador: ¿Qué tan segura es la aplicación Chivo Wallet?**. 13 de enero de 2022. <https://www.dw.com/es/el-salvador-qu%C3%A9-tan-segura-es-la-aplicaci%C3%B3n-chivo-wallet-el-monedero-de-bitcoins/a-60418470> Consultado el 24.08.2023.

<sup>71</sup> Periódico Digital El Faro: **El fraude de Chivo Wallet**, contado por uno de sus creadores. 10 de enero de 2023. Disponible en [https://elfaro.net/es/202301/el\\_salvador/26665/El-fraude-de-Chivo-Wallet-contado-por-uno-de-sus-creadores.htm](https://elfaro.net/es/202301/el_salvador/26665/El-fraude-de-Chivo-Wallet-contado-por-uno-de-sus-creadores.htm) Consultado el 24.08.2023.

<sup>72</sup> DPL news: **El Salvador: Hay fraudes en la chivo wallet asegura el director de la policía. 8 de octubre de 2021**. Disponible en <https://dplnews.com/el-salvador-hay-fraudes-en-la-chivo-wallet-asegura-el-director-de-la-policia> Consultado el 25.08.2023

<sup>73</sup> El Diario de Hoy: **Chivo mantiene silencio pese a las denuncias por desaparición de fondos. 29 de diciembre 2021**. Disponible en <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/chivo-wallet-silencio-ante-denuncias-desaparicion-fondos-bitcoin/913420/2021> Consultado el 24.08.2023

<sup>74</sup> Véase los siguientes tuits del presidente Bukele:  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1439441448294825992?s=46&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1439437055407370241?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1439435496489463809?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1439326400880726023?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1439062924534943753?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1438711414064128005?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1437633513176637442?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1437632052237570055?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1437623065630941191?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1435664945643917321?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1435437964855816196?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ;>  
<https://twitter.com/nayibbukele/status/1435415430215127047?s=48&t=4U9UD4R3Ype5ymDXtSnSjQ> 4

habían sustraído el bono, por lo que se iniciaron varias acciones legales. Todas han sido infructuosas.

- **Corte de Cuentas de la República**

El 10 de septiembre de 2021, Cristosal interpuso una denuncia ante la Corte de Cuentas de la República a fin de que se investigara el uso de recursos públicos en la construcción de cabinas para los cajeros Chivo, la adquisición de cajeros, la instalación de la plataforma y la elaboración de la aplicación para la convertibilidad y manejo del bitcoin. La denuncia fue admitida y se ordenó realizar un informe de análisis jurídico y, oportunamente, remitir el informe a la Coordinación General de Auditoría para que ordene a la Dirección de Auditoría la realización del examen de auditoría correspondiente. En noviembre de 2021, Cristosal presentó una ampliación de la denuncia requiriendo:

- a. Se auditaran los mecanismos de seguridad de la aplicación Chivo wallet y la entrega de fondos públicos sin los controles debidos.
- b. Se incluyeran una evaluación de los mecanismos de uso y destino de los fondos públicos manejados a través de la aplicación Chivo wallet;
- c. Se ordenara el establecimiento de mecanismos de auditoría u otras medidas respecto del manejo digital de los fondos públicos, la compra de bitcoins y todo el proceso de utilización de recursos públicos en esta operación;
- d. Se dedujeran las responsabilidades administrativas de funcionarios públicos o personas particulares involucrados en estas operaciones.

En noviembre de 2022, ante el silencio de la CCR, Cristosal solicitó un informe del estado de la denuncia interpuesta y admitida. En esta ocasión, se agregó la solicitud de investigar las compras irregulares de bitcoin por el Ejecutivo, al no estar regulado el procedimiento de compra y venta de los criptoactivos, lo cual deja el uso de millones de dólares provenientes del erario sin control y bajo el exclusivo arbitrio de quien maneje la cuenta de criptomonedas, sin facultades legales ni constitucionales.

La CCR contestó a Cristosal el 29 de noviembre de 2022 de la siguiente manera: “Le informo que esta Coordinación General de Auditoría, recibió de parte del Departamento de Participación Ciudadana, la denuncia DPC-135-2021, la cual ha sido analizada y se remitirá a la Dirección de Auditoría Uno, para que se incluya en el Plan de Trabajo, correspondiente al ejercicio 2023, no omito manifestarle que nos encontramos realizando gestiones de fortaleciendo el talento humano de auditoría, para realizar este tipo de examen en particular”.

Hasta la fecha no ha existido otra notificación.

- **Fiscalía General de la República**

Durante el último trimestre de 2021, Cristosal acompañó a más de 248 personas en la presentación de denuncias y avisos por Uso Falso de Documento de Identidad, previsto y sancionado en el Art. 288 del Código Penal y por el delito de Hurto por Medios Informáticos previsto y sancionado en Art. 13 de la Ley Especial contra los delitos Informáticos y Conexos.

Recientemente se ha conocido que las denuncias han sido archivadas por la atipicidad, sin que la FGR informe si inició otros procesos de investigación. Por testimonios de denunciantes se supo que a inicios de 2022 fueron citados por investigadores de la Unidad de Delitos Relativos al Patrimonio de la PNC, sin que se conozcan acciones posteriores.

En febrero de 2023, Cristosal presentó un aviso a la FGR a fin de que se investigue los contratos y procesos declarados en reserva, la inhabilitación de mecanismos de seguridad en la **Chivo**

**wallet**, el hurto de identidad y las defraudaciones millonarias de dinero público y otros posibles delitos.

- ***Sala de lo Constitucional***

En representación de 117 víctimas de suplantación de identidad, el 16 de noviembre de 2021 Cristosal presentó una demanda de amparo ante la Sala de lo Constitucional contra la empresa Chivo S.A. de C.V., a fin de tutelar el derecho a la autodeterminación informativa, de manera que se protegiese la privacidad digital de las víctimas y el derecho que tienen de definir libremente el uso y divulgación de sus datos personales. En la demanda se solicitó, como medida cautelar, que la empresa dejase de registrar información de la población hasta que contase con mecanismos de seguridad de la identidad de los ciudadanos, para evitar que los datos e identidad de los afectados fuesen utilizados para cometer delitos y para prevenir la afectación a nuevas víctimas.

Con posterioridad, se presentó una nueva ampliación de la demanda en representación de 123 víctimas, para un total de 240 personas.

A la fecha de cierre del presente informe, no hay respuesta ni a la petición de medidas cautelares ni sobre el fondo del asunto.

También se interpuso ante la Sala de lo Constitucional una acción de inconstitucionalidad contra las reformas a la Ley del Banco de Desarrollo de la República de El Salvador, las cuales permiten la reserva absoluta, anticipada, general y abstracta de toda la información relativa a las operaciones de fideicomisos administrados por Bandesal, incluido Fideibitcoin.

En la acción, se sostiene que la reforma implica una vulneración de la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) al imponerse una declaratoria de reserva absoluta sobre información pública, afectando el núcleo esencial del derecho de acceso a la información pública. También se alegó que había inconstitucionalidad al incumplir tratados internacionales de los que El Salvador es parte, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, violando la prevalencia de los tratados sobre la ley establecida constitucionalmente.

La Sala declaró improcedente la acción de inconstitucionalidad, alegando deficiencias argumentativas y no entró al fondo de la confrontación internormativa planteada por Cristosal. Las razones esgrimidas por la Sala son, cuando menos, discutibles técnicamente, pero no es el objetivo del presente informe.

- ***¿Cuentas claras?***

Aun con la falta de información ya señalada en el presente informe, conviene para mayor claridad realizar un ejercicio aproximado de la cantidad de recursos empleados para la adquisición de bitcoins, montaje de la infraestructura física e informática de la operación, así como el monto gastado en incentivos<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> <https://www.no-ficcion.com/projects/us12millones-hurto-chivo-wallet>

**Tabla 4. Cálculo aproximado con la información existente del gasto en compra de bitcoin y contratos asociados**

Erogación	Monto en US\$
Fideibitcoin* (BCIE)	150 millones
Bono de bienvenida (BCIE)	30 millones
Proyecto Crypto Friendly (BCIE)	23.3 millones
Compra de bitcoin**	121 millones
Contratación de Athena asumido por MH según Contrato	4.7 millones
Total	329 millones

Fuente: elaboración propia a partir de información recabada

\*Según el análisis de la ley de creación del fideicomiso la adquisición de los criptoactivos no habría podido estar financiada por este contrato

\*\* No es conoce la fuente de financiamiento

Se desconocen gastos de operación y la fuente de financiamiento relacionados a diseño de imagen, servicios jurídicos, auditor contable, call centers contratados<sup>76</sup>, instalación de casetas y cajeros, salarios y prestaciones del personal administrativo, así como de empleados para las casetas y cajeros, alquiler de inmuebles<sup>77</sup>, soporte informático, servicios de nube, asesores, y otros gastos de operación. Tampoco se conocen las pérdidas por el hurto de identidad y otras defraudaciones a través de la aplicación Chivo, sin embargo, se ha estimado que sobrepasan los 12 millones, según el propio desarrollador del software.

Ante la falta de datos y acceso a la información pública, no fue posible profundizar el análisis en los gastos sobre el minado de bitcoin<sup>78</sup>, ni sus costos ambientales, ni en la instalación de la institucionalidad creada a partir de la Ley de Emisión de Activos Digitales como los recientes fondos solicitados para la Agencia Administradora de Fondos Bitcoin, ni todo el gasto asociado a la promoción del esquema de criptoactivos en el país. Como puede advertirse hay mucho dinero público en la total opacidad y sin posibilidades, hasta ahora, de fiscalización.

Sin embargo, con los montos expresados previamente se advierte que, solo con lo aprobado para Fideibitcoin, Cripto Friendly y los \$30 millones del bono de bienvenida, sin contar lo gastado en la adquisición de la criptomoneda y el resto de los rubros desconocidos se habría podido financiar en el país:

- 1.8 veces el presupuesto de la educación media a nivel nacional;
- 5.5 veces el apoyo al programa hacia la erradicación de la pobreza;
- 2.4 veces el presupuesto de la Universidad de El Salvador;
- 3.7 veces el presupuesto del Hospital Nacional Rosales;
- 5.1 veces el presupuesto del Hospital Nacional Benjamín Bloom;
- 7.3 veces el presupuesto del Hospital Nacional de la Mujer Doctora María Isabel Rodríguez;
- 10.5 veces el presupuesto del programa de abastecimiento y seguridad alimentaria del MAG;
- Se hubiera podido dejar de pagar dos años el impuesto del FOVIAL.

<sup>76</sup> <https://x.com/chivowallet/status/1448797292325113858?s=48&t=qxVGerNgwdnT9JXUIhWDYq>

<sup>77</sup> <https://www.chivowallet.com/terminos-y-condiciones.html>

<sup>78</sup> <https://diario.elmundo.sv/Econom%C3%ADa/lageo-destina-1-5-mw-de-la-capacidad-de-central-de-berlin-para-el-minado-de-bitcoins>

## Conclusiones

La adopción del bitcoin no ha sido una medida que haya impactado las finanzas familiares y, en suma, se ha convertido en un completo malgasto de dinero público. El secretismo y la falta de transparencia en su adopción y funcionamiento ha caracterizado el comportamiento del Estado ante la criptomoneda. No hay rendición de cuentas por parte del Estado.

Todo el sistema de la criptomoneda ha destacado por su disfuncionalidad y la afectación de los derechos de los ciudadanos. Se ha producido un robo de identidades de los ciudadanos y defraudación de las finanzas públicas al sustraer el bono de incentivos. Además, es muy posible que el sistema bitcoin haya sido utilizado para hechos delictivos, pero, hoy por hoy, no hay forma de saber.

Las acciones judiciales y administrativas que intentó Cristosal y que no han sido resueltas al cierre del presente informe, representan una grave afectación al derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos y el acceso a jueces independientes, entre otros. Esta situación demuestra que, hoy por hoy, el ciudadano se encuentra desprotegido ante los abusos del Estado y de empresas estatales o privadas afines al gobierno. Además, muestran la incapacidad o, más bien, la falta de voluntad política de combatir la corrupción. Más grave aún, incluso pueden ser consideradas como una forma de encubrimiento deliberado de graves actos de corrupción.

El bitcoin parece no tener futuro en El Salvador. Lo más sensato sería derogar la Ley Bitcoin y las leyes vinculadas, dejando de apostar a las criptomonedas como política estatal. También debería tratarse de recuperar las centenas de millones de dólares invertidas por el presidente de la República en bitcoin, a pesar de las pérdidas sufridas por el criptoactivo por la devaluación de su valor respecto del momento de la adquisición.