

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ANTILAVADO EN LA
ACTIVIDAD GANADERA**

**GILBERTH JIMENEZ SILES
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N. °25.204

Setiembre, 2025

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ANTILAVADO EN LA ACTIVIDAD GANADERA

Expediente N.º25.204

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Es importante para la presente iniciativa de ley, poder conocer la dinámica de la actividad ganadera y en lo que nos interesa específicamente, la venta y compra de los semovientes en estos centros de comercialización (subastas ganaderas), actividad que permite desarrollar estadísticas, que visualicen las necesidades del tipo de animal que buscan los productores, las variaciones en la oferta y demanda del mercado, y su impacto sobre el precio de compra y venta y/o el destino final de los animales.

Los cambios en la venta y compra de ganado permiten la identificación del tipo de animal que los productores quieren, las variaciones en la oferta y la demanda, y su impacto en los precios. La comercialización de ganado bovino en pie en nuestro país es regulada y establece los procedimientos para la venta de ganado en pie en subasta, permisos de operación, pagos y comisiones, así como también las condiciones mínimas requeridas de las instalaciones y del comportamiento de los participantes.

Las subastas ganaderas es una actividad muy importante para la economía de nuestro país, y gira alrededor de ella toda una historia patria, sobre los eventos de feria y subasta, donde se ha creado una cultura, que ha dado identidad a este sector, pero esta actividad como otras del comercio no escapa al crimen organizado, que la identificado como un "mecanismo predilecto" para el lavado de dinero, debido al uso frecuente de efectivo, la ausencia de identificación y registros formales en las transacciones. Entre 2019 y 2024 se incautaron más de 3.700 cabezas de ganado vinculadas a redes criminales, valoradas en aproximadamente ₡2.084 millones **(Mundo ACR)**.

El ICD presentó el proyecto Exp. 24.746 para incluir subastas como sujetos obligados, pero fue archivado, precisamente de esta iniciativa de ley archivada, partimos haciendo los cambios y ajustes correspondientes, para darle viabilidad a la propuesta de ley. El objetivo de esta propuesta de ley es cerrar vacíos legales sin criminalizar ni obstaculizar la operación habitual del sector ganadero. Señalando que hemos tomado de la iniciativa de ley antes señalada, los siguientes criterios y estudios estadísticos que son muy importantes para ilustrar esta propuesta con mayor claridad:

En este contexto, el ICD ha identificado la necesidad de ampliar el ámbito de los sujetos obligados, dentro del marco de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), siendo aquellas que están en riesgo de ser utilizadas para el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo, toda vez que se trata de actividades comerciales que, tradicionalmente, tratan con clientes que buscan el anonimato y suelen pagar en efectivo. Es por ello, que se estima relevante imponerle a un nuevo sector comercial, como lo son las subastas ganaderas y las compra y venta de vehículos, a que reporten las operaciones sospechosas (ROS) y establezcan medidas de debida diligencia, con el fin de cerrar las brechas de vulnerabilidad que existen en sectores económicamente sensibles, tales como los lugares en donde se comercializa ganado y las agencias de compra y venta de

vehículos, que históricamente han sido vulnerables a la infiltración de recursos provenientes de actividades ilícitas.

El fortalecimiento de la legislación en esta materia no solo responde a los principios establecidos en la Ley N°8204, sino que también atiende a las exigencias de organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), que monitorean la efectividad de las políticas de prevención del lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y las armas de destrucción masiva en la región, legitimación de capitales, enfrenta la necesidad de contar con un sistema de detección y prevención que esté alineado con los más altos estándares internacionales y a las exigencias de las acciones delictivas en nuestro país.

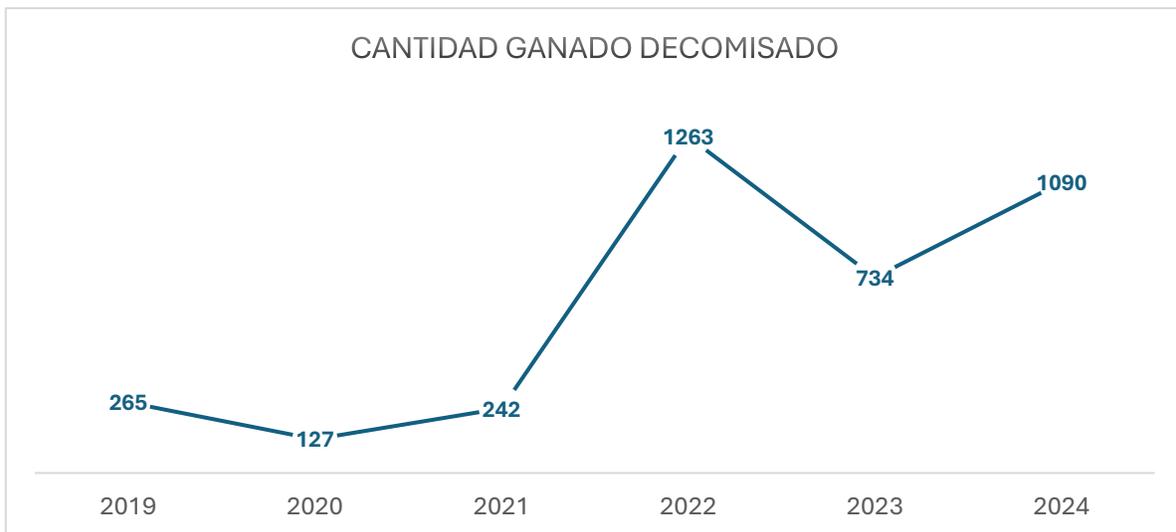
La globalización y la sofisticación de las actividades ilícitas, particularmente aquellas vinculadas con el crimen organizado que ha diversificado sus métodos para integrar recursos provenientes de actividades ilícitas en la economía legítima, lo que representa una amenaza directa a la integridad y estabilidad de los sectores económicos nacionales, especialmente en ámbitos como la comercialización de bienes de alto valor, incluidos el ganado.

A pesar de los avances alcanzados en la implementación del sistema antilavado, persisten vacíos que permiten que actividades ilícitas continúen afectando a la economía nacional y en particular, la comercialización de ganado ha sido identificado como un área sensible en las que se ha detectado operaciones de lavado de dinero.

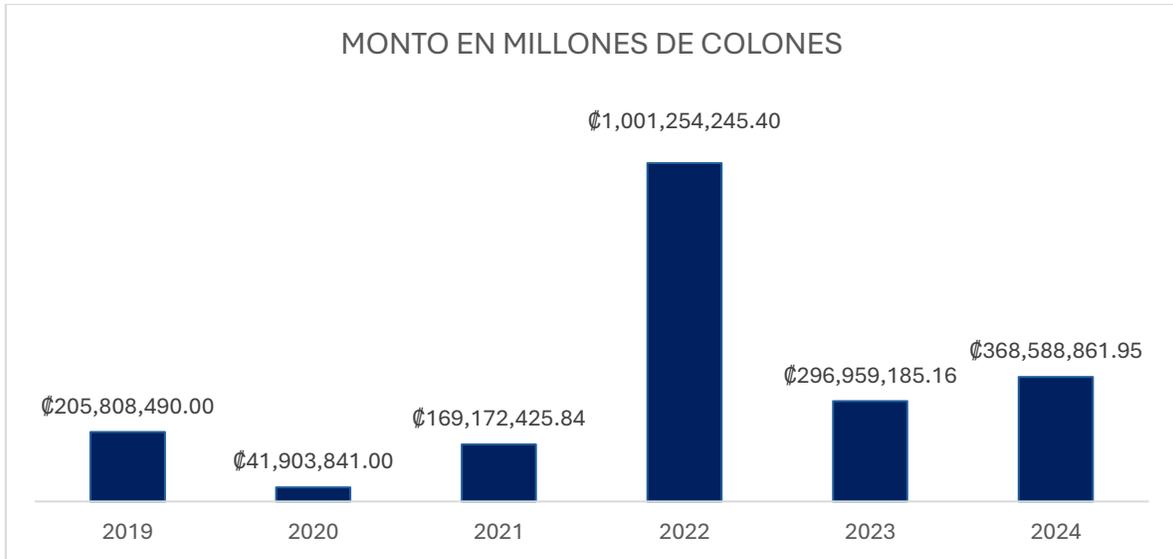
Así las cosas, en lo que respecta al comercio de ganado, tanto la Unidad de Inteligencia Financiera, como la Unidad de Recuperación de Activos, dan cuentas de la manera en que este sector económico se ha convertido en uno de los mecanismos mediante el cual los grupos criminales pretenden darle apariencia lícita a dineros o ganancias provenientes de actividades delictivas.

La UIF, ha documentado en el Compilado de Tipologías 2022-2023, la manera en que, a través de la cría y venta de ganado, se movieron millones de dólares sin que pudiera determinarse el origen lícito de este. Sobre el particular, puede consultarse en documento apuntado en la siguiente dirección electrónica: https://icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/Compiladotipo2023.pdf

Por otro lado, la Unidad de Recuperación de Activos, a partir del año 2019, ha empezado a recibir en depósito judicial provisional, ganado de diversa clase, el cual se ha considerado como bienes de interés económico, logrando obtener producto de la subasta anticipada de los semovientes, sumas millonarias, cuyos réditos se destinan en la inversión de programas de prevención, represión y mantenimiento y aseguramiento de bienes. A continuación, el detalle de la cantidad de ganado decomisado:



Este ganado una vez que fue monetizado mediante una subasta ganadera, generó los siguientes ingresos al ICD:



Datos que evidencian la manera en que la actividad ganadera se ha convertido en un nicho propicio para la legitimación de capitales. Lo anterior, toda vez que es una actividad comercial, cuya compra y venta se desarrolla en las subastas, las cuales no están sujetas a limitaciones de ningún tipo respecto al monto de las transacciones que se pueden realizar con dinero en efectivo, facilitando así la incorporación de dinero proveniente de actividades delictivas en el orden socioeconómico.

En lo atinente a esta modalidad de legitimación de capitales, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el documento denominado “Tipologías de corrupción asociadas a la ganadería” del año 2021, refiere lo siguiente:

“(…) Para dar una apariencia de legalidad, los grupos criminales destinan el dinero a la conformación de comercializadoras y a la compra de predios para cría y venta de bovinos. Posteriormente, las ganancias y dividendos de las empresas fachada van directo a las finanzas de los grupos criminales, quienes seguirán realizando esta modalidad una y otra vez bajo la dupla de uso de dineros producto de actividades ilícitas con recursos y negocios legales.

Otra modalidad se manifiesta en la influencia que pueden tener los dineros producto del narcotráfico en el sector agropecuario. Los narcotraficantes también se dedican al lavado de dinero producto del tráfico de estupefacientes y posteriormente los destinan a actividades de ganadería extensiva. Los narcotraficantes compran inmuebles usados, lotes y fincas en zonas alejadas y con poco control estatal, con el fin de deforestar, sembrar pasto de alta calidad, incluir abonos y comprar ganado para ocupar estos terrenos. Finalmente, esta actividad económica termina siendo de alta favorabilidad y preferencia por parte de los narcotraficantes por su rentabilidad y facilidad para el lavado de dinero (...)”¹

A pesar de ello, algunos de las empresas dedicadas a esta actividad comercial, sin ser sujetos obligados, de forma voluntaria, han mantenido la comunicación con la UIF, para realizar el reporte de operaciones sospechas, en aquellas transacciones en las cuales median pagos en efectivo con sumas que superan los diez mil dólares moneda de curso legal de los Estados Unidos de América.

En virtud de lo anterior, partiendo del gran impacto que genera la legitimación de capitales en el orden socioeconómico, y las obligaciones que hemos adquirido con organismos internacionales en el fortalecimiento del sistema antilavado, es que se considera proporcional y pertinente, la modificación de la legislación actual, a fin de poder incluir a los sectores comerciales de las subastas ganaderas, como sujeto obligado, quienes deberán atender las obligaciones contenidas en el artículo 15 de la Ley N°7786 y sus reformas.

¹ Disponible en: <https://testelfuturodenuestrosbosquescolombia.unodc.org.co/wp-content/uploads/2022/04/Tipologi%CC%81as-de-corrupcionasociadas-a-la-Ganaderi%CC%81a-VF.pdf>

Seguidamente se presenta un análisis resumido y comparativo de legislaciones internacionales y regionales relevantes específicamente, de México, Colombia y Chile, en materia de prevención del lavado de dinero en el sector agropecuario y, en particular, en actividades similares a las subastas ganaderas. Este análisis ayuda a fortalecer este proyecto de ley, adoptando buenas prácticas y asegurando la coherencia con estándares internacionales.

1. México

Marco normativo relevante:

En México, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley Antilavado) establece que ciertos sectores, actividades y profesiones están obligados a reportar operaciones sospechosas, incluyendo a los agentes inmobiliarios, los concesionarios de vehículos y otros.

Aplicación al sector agropecuario y de subastas:

Aunque no hay una regulación específica para las subastas ganaderas, el sector agrícola y ganadero está incluido en algunos programas de supervisión por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

En 2014, México implementó medidas para registrar y controlar las transacciones con animales de alto valor, incluyendo registros de origen y rastreabilidad, en línea con las mejores prácticas internacionales (por ejemplo, el sistema de identificación y trazabilidad de ganado). Que ha llevado a:

- La obligación de registrar y verificar la identidad de los participantes en transacciones de alto valor, incluyendo la trazabilidad del ganado.
- La incorporación de sistemas electrónicos y bases de datos centralizadas para facilitar la supervisión.
- La obligación de reportar operaciones sospechosas relacionadas con la compra y venta de animales de alto valor.

2. Colombia

Marco normativo relevante:

Colombia cuenta con la Ley 1778 de 2016, que regula la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, incluyendo sectores vulnerables. Además, la Ley 1908 de 2018 fortaleció las obligaciones de reportes y trazabilidad en el sector agropecuario.

Aplicación al sector agropecuario:

La Superintendencia de Sociedades y la UIF han establecido directrices específicas para el sector agrícola y ganadero, enfocadas en la trazabilidad y el control de operaciones de alto valor, incluyendo la identificación del origen del ganado y registros de movimientos.

Colombia ha implementado sistemas de registro digital obligatorio para bovinos, con códigos de barras y RFID, que permiten monitorear las transacciones y evitar operaciones ilícitas. Que conlleva a:

- La obligatoriedad de registrar todas las transacciones de ganado en un sistema centralizado, con control en línea.
- La obligación de identificar a los participantes mediante documentación oficial y registros claros.
- La obligación de reportar operaciones sospechosas relacionadas con transacciones de alto valor o movimientos en zonas de riesgo.

3. Chile

Marco normativo relevante:

Chile ha desarrollado una legislación robusta en materia de prevención del lavado de dinero principalmente, la Ley N° 19.913 y su reglamento incluyendo actividades vulnerables y obligaciones de reporte para sectores económicos, como el agro y el comercio de bienes de alto valor.

Aplicación al sector agropecuario y de subastas:

Chile ha implementado un sistema de trazabilidad para el ganado bovino, incluyendo la obligación de identificar y registrar todos los movimientos en un sistema nacional.

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) exige que ciertos sectores, como el comercio de bienes de alto valor, reporten operaciones sospechosas y cumplan con medidas de diligencia debida. Para lo cual se puede señalar las buenas prácticas de:

- La trazabilidad implementada mediante sistemas digitales y códigos de identificación.
- La obligación de mantener registros y reportar operaciones sospechosas, incluyendo montos y participantes.
- La coordinación efectiva entre entidades regulatorias y la fiscalización permanente.

Resumen comparativo y recomendaciones para Costa Rica

Aspecto	México	Colombia	Chile	Recomendaciones para Costa Rica
Marco legal	Ley Antilavado y regulaciones sectoriales	Ley 1778 y 1908, regulación sectorial	Ley 19.913 y reglamentos	Adoptar un marco legal que obligue a registros y reportes en subastas ganaderas
Identificación del ganado	Sistemas de trazabilidad, RFID, registros digitales	Sistema centralizado con códigos RFID	Sistemas digitales y códigos de identificación	Implementar un sistema digital obligatorio, con identificación y trazabilidad del ganado
Obligación de reportar operaciones sospechosas	Limitada, con recomendaciones de fortalecimiento	Obligatoria en ciertos casos, con reportes en línea	Obligatoria y con reportes en línea	Establecer obligación clara y automática de reportar operaciones sospechosas relacionadas con la venta y compra de ganado

Registro de transacciones	Sistemas electrónicos, registros digitales	Registro centralizado y en línea	Sistemas digitales y registros obligatorios	Crear un sistema digital obligatorio que registre todas las transacciones en las subastas
Sanciones	Multas, suspensión, revocatoria	Multas, suspensión	Multas, suspensión	Definir sanciones proporcionales y efectivas, incluyendo suspensión y multas
Coordinación y supervisión	UIF, supervisores sectoriales	UIF, Superintendencias	UIF, UAF	Fortalecer la UIF y crear mecanismos de supervisión especializados

Como se ha señalado la experiencia internacional muestra que la implementación de sistemas digitales de identificación y trazabilidad, junto con obligaciones de reporte y registros, es efectiva para prevenir el lavado de dinero en actividades de alto valor, incluyendo el sector ganadero.

Que es necesario la obligación de reportar operaciones sospechosas y mantener registros adecuados permite detectar y sancionar oportunamente actividades ilícitas, así como la coordinación con organismos internacionales y la incorporación de tecnologías modernas para mejor la efectividad y la transparencia del sistema. Por lo que incluir en la legislación elementos de trazabilidad digital y obligaciones de reportes específicos para transacciones de ganado de alto valor, adaptados a la realidad costarricense es necesario y urgente y adoptar un sistema obligatorio de identificación digital del ganado, junto con registros en línea y obligaciones de reporte de operaciones sospechosas para todos los actores del sector en las subastas ganaderas.

Como se ha indicado en el contexto internacional y regional, en especial las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), subrayan la importancia de ampliar la lista de sujetos obligados en la legislación anti-lavado, incluyendo a sectores económicos tradicionales y vulnerables, como las subastas ganaderas y los comercios de vehículos, que por su naturaleza, manejan grandes cantidades de efectivo y carecen de controles adecuados para detectar operaciones sospechosas.

El proyecto que se presenta tiene como finalidad cerrar los vacíos legales existentes, sin criminalizar ni obstaculizar la actividad ganadera, sino estableciendo obligaciones claras y efectivas para los actores del sector, alineadas con los estándares internacionales de prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tales como las directrices del GAFILAT, la Ley N° 8204 y las mejores prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Además, la iniciativa contempla la incorporación de medidas de debida diligencia, reporte de operaciones sospechosas y registros de transacciones, a fin de fortalecer la transparencia y la trazabilidad en las operaciones ganaderas, contribuyendo así a la integridad del sector, a la protección del patrimonio nacional y a la lucha contra las actividades ilícitas que amenazan la estabilidad económica y social del país.

Por todo lo anterior, se propone modificar la legislación vigente, incluyendo a las subastas ganaderas como sujetos obligados en materia de prevención del lavado de activos, en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Costa Rica y en respuesta a las demandas sociales y económicas de fortalecer la integridad del sector ganadero.

Por lo antes expuesto, se somete a consideración de las señoras Diputadas y los señores Diputados, el siguiente proyecto de ley.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ANTILAVADO EN LA
ACTIVIDAD GANADERA**

ARTÍCULO 1: Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer las medidas y obligaciones para prevenir y detectar el lavado de dinero, el financiamiento del crimen organizado y del terrorismo, en el sector de las subastas ganaderas, fortaleciendo la transparencia, trazabilidad y control en las operaciones de compra y venta de semovientes en este sector.

ARTÍCULO 2- Adiciónense un inciso f), g), h), i) j) y k) al artículo 15 bis de la “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”, Ley N.º 7786 de 30 de abril de 1998 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 15 bis-

[...]

- f) Todas las personas físicas y jurídicas que participen en actividades relacionadas con la organización, realización, intermediación, compra o venta en subastas ganaderas en el territorio nacional.

Son sujetos obligados en el ámbito de este artículo:

1. Los organizadores y administradores de subastas ganaderas.
 2. Las agencias de intermediación y corredores de ganado.
 3. Empacadoras
 4. Mataderos
 5. Cualquier otra persona o entidad que, en el marco de la actividad ganadera, facilite o participe en transacciones de compra o venta en las subastas.
- g) Los sujetos obligados deberán aplicar medidas de identificación y verificación de la identidad de todos los participantes en las transacciones, mediante la obtención de documentos oficiales, conforme a la normativa vigente en materia de prevención del lavado de dinero.
- h) Registro y conservación de información:

Los sujetos obligados deberán mantener un registro actualizado de las transacciones realizadas, incluyendo detalles como:

1. Identidad del participante (nombre, domicilio, documento de identificación).
 2. Fecha, monto y naturaleza de la operación.
 3. Origen y destino de los recursos.
 4. Documentación soporte.
 5. Dichos registros deberán conservarse por un período mínimo de cinco años, contados desde la fecha de la operación.
- i) Reporte de operaciones sospechosas:

Los sujetos obligados deberán reportar SUGEF, cualquier operación que, a su juicio, sea inusual o sospechosa, en un plazo máximo de 48 horas desde la detección.

El reporte deberá realizarse mediante formulario electrónico oficial, con la información requerida por la SUGEF.

La SUGEF estará facultada para establecer los procedimientos y formularios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones de reporte y registro, así como para la supervisión del sector.

j) La SUGEF será responsable de la supervisión, investigación, análisis y coordinación en materia de prevención de lavado de dinero en el sector de subastas ganaderas. Podrá solicitar información adicional, realizar inspecciones y sancionar el incumplimiento.

k) Otras actividades establecidas por ley.

[...]

ARTÍCULO 3- Refórmese el artículo 81 de la “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”, Ley N° 7786 de 30 de abril de 1998 y sus reformas, para que se agregue un inciso c y d) después del numeral tres contenidos en el primer inciso b), y un inciso c) después del numeral dos contenidos en el segundo inciso b) y se lean de la siguiente manera:

Artículo 81-

[....]

c) Con multa de dos a cien salarios base, según se define en el artículo 2 de la Ley “Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal” Ley N.º 7337, de 5 de mayo de 1993, cuando incurran en actos u omisiones que violenten las disposiciones previstas por la normativa prudencial aprobada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero que no estén tipificadas como infracciones en el inciso a) anterior.

d) Las personas jurídicas señaladas en el artículo 15 de la presente Ley que no atiendan las disposiciones emitidas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), les será revocada la inscripción hasta por un plazo de 3 años. Los socios y representantes legales de las personas jurídicas a los que se les haya revocado la inscripción tampoco podrán inscribir otras personas jurídicas, según lo dispuesto en los artículos 15 y 15 bis, mientras no haya cumplido el plazo de la sanción establecida. Cuando se detecte la intención de inscribirse a través del uso de otras personas jurídicas paralelas, el ente de supervisión deberá implementar las sanciones establecidas en el artículo 81 de la presente Ley.

[...]

[...]

c) Las personas físicas o jurídicas señaladas en el artículo 15 bis de la presente Ley que no atiendan las disposiciones emitidas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), les será revocada la inscripción hasta por un plazo de 3 años. Los socios y representantes legales de las personas jurídicas a los que se les haya revocado la inscripción tampoco podrán inscribir otras personas jurídicas, según lo dispuesto en los artículos 15 y 15 bis, mientras no haya cumplido el plazo de la sanción establecida. Cuando se detecte la intención de inscribirse a través del uso de otras personas jurídicas paralelas, el ente de supervisión deberá implementar las sanciones establecidas en el artículo 81 de la presente Ley.

[...]

Rige a partir de su publicación.

Gilberth Jiménez Siles
Diputado