



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

25 de febrero de 2026
AL-DEST-IJU-062-2026

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25340

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 25340**.
Proyecto de ley: **REFORMA DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS
PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES
CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL
TERRORISMO.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,





Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch 25-2-2026

AL-DEST- IJU -062-2026

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“REFORMA DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS
PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO,
ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE
CAPITALES Y FINANCIAMIENTO
AL TERRORISMO”**

EXPEDIENTE: 25.340

INFORME JURIDICO

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**



25 DE FEBRERO DE 2026

CONTENIDO

I. ANÁLISIS TÉCNICO	4
<i>Resumen del Proyecto</i>	4
<i>Antecedentes</i>	5
EXPEDIENTE N°: 22.837 REFORMA A LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITAL Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO	5
<i>Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)</i>	6
<i>Análisis del Articulado</i>	8
Es pertinente indicar que esta asesoría únicamente se referirá a los artículos e incisos que requieran observaciones técnico jurídicas.	8
Artículo 1-	8
<i>Aspectos de Técnica Legislativa</i>	12
Ninguna en particular.	12
II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	12
III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	12
<i>Votación</i>	12
<i>Delegación</i>	13
<i>Consultas</i>	13



AL-DEST- IJU -062-2026

INFORME JURIDICO¹

**REFORMA DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS
PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO,
ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE
CAPITALES Y FINANCIAMIENTO
AL TERRORISMO**

EXPEDIENTE 25.340

I. ANÁLISIS TÉCNICO

Resumen del Proyecto

La iniciativa pretende, según su exposición de motivos:

“reforzar el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), particularmente la recomendación 15 establece 11 puntos sobre las exigencias internacionales referente a la regulación de los activos virtuales y los proveedores de servicios de activos virtuales en el marco de la prevención del lavado de activos y del financiamiento al terrorismo.”

¹Elaborado por Lic. Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.



Antecedentes

EXPEDIENTE N°: 22.837 REFORMA A LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN: Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 2 de febrero de 2026.

Es importante señalar que la iniciativa bajo estudio es muy similar a este expediente.

EXPEDIENTE N°: 19.909 REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 25, 33, 33 BIS, 69 BIS Y 86 DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO, LEY N° 7786 Y SUS REFORMAS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN: Convertido en Ley N° 9387 del 28 de julio de 2016.

EXPEDIENTE N°: 19.951 REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 15, 15 BIS, 16, 81 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 16 BIS DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO, LEY N° 7786 DEL 30 DE ABRIL DE 1998
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN: Convertido en Ley N° 9449 del 10 de mayo de 2017.

EXPEDIENTE N°: 20.325 LEY DE REFORMA AL ARTÍCULO 69 DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO, LEY N° 7786 DEL 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS, PARA DMINUIR LA IMPUNIDAD POR ACTIVIDADES DELICTIVAS RELACIONADAS CON EL GIRO IRREGULAR DE EMPRESAS OFFSHORE Y OTROS ILÍCITOS GRAVES



ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN: Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 7 de junio de 2021.

EXPEDIENTE N°:22.552 LEY DE REFORMA AL ARTÍCULO 69 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 DISMINUIR LA IMPUNIDAD POR ACTIVIDADES DELICTIVAS RELACIONADAS CON EL GIRO IRREGULAR DE EMPRESAS OFFSHORE Y OTROS ILÍCITOS GRAVES

ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN: En el orden del día del Plenario legislativo desde el 25 de octubre de 2022. Dictaminado Afirmativo Unánime en la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico el 22 de setiembre de 2022.

Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²

El proyecto de ley tiene una vinculación con los ODS de la Agenda 2030:

- ☐ Nula.
- ☒ Poco precisa o tangencial, no quedando muy clara una relación estrecha entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los propósitos del proyecto.
- ☐ Multidimensional, integral e interconectada con la Agenda 2030 establecida en los ODS.

De tal manera, el proyecto de ley presenta una afectación sobre la Agenda 2030:

- ☒ Positiva
- ☐ Negativa
- ☐ N/A

²Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.



Explicación general sobre el grado de vinculación y la afectación que presenta el proyecto sobre la Agenda 2030		El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con afectación positiva sobre la Agenda 2030, presente en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. Lo anterior, por cuanto sus propósitos para reforzar el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI sobre las exigencias internacionales referente a la regulación de los activos virtuales y los proveedores de servicios de activos virtuales; impactan positivamente las metas relacionadas con proponer medidas para combatir el lavado de activos y fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para que cuenten con la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, la viabilidad de la iniciativa depende del respectivo informe jurídico.	
Objetivo de Desarrollo Sostenible	ODS vinculados en el proyecto	¿Por qué el proyecto tiene vinculación?	
 Fin de la pobreza			
 Hambre Cero			
 Salud y Bienestar			
 Educación de calidad			
 Igualdad de Género			
 Agua Limpia y Saneamiento			
 Energía Asequible y no contaminante			
 Trabajo decente y crecimiento económico			



	Industria, innovación e infraestructura		
	Reducción de desigualdades		
	Ciudades y comunidades sostenibles		
	Producción y consumo responsables		
	Acción por el clima		
	Vida submarina		
	Vida de ecosistemas terrestres		
	Paz, justicia e instituciones sólidas	X	El proyecto de ley impacta positivamente las metas relacionadas con proponer medidas para combatir el lavado de activos y fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para que cuenten con la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia organizada.
	Alianzas para lograr los objetivos		

Análisis del Articulado

Es pertinente indicar que esta asesoría únicamente se referirá a los artículos e incisos que requieran observaciones técnico jurídicas.

Artículo 1-

Es preciso indicar que la adición de este numeral a la ley bajo reforma, es una de las solicitudes que realiza el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) a



todos los estados parte, con la finalidad de cerrar las brechas de comercio electrónico que han encontrado las personas que se dedican al narcotráfico, lavado de activos, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo entre otros; particularmente, esta recomendación es la número 15³ y es de gran importancia por la necesidad de que los países legislen sobre los activos virtuales, dada la facilidad de comercialización transfronteriza e inmediata y la

³ Los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo que pudieran surgir con respecto a (a) el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y (b) el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación del riesgo debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo. Los países y las instituciones financieras deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos.

Para gestionar y mitigar los riesgos que surjan de los activos virtuales, los países deben garantizar que los proveedores de servicios de activos virtuales estén regulados para propósitos ALA/CFT, y tengan licencia o registro y estén sujetos a sistemas de monitoreo efectivo y asegurar el cumplimiento de las medidas relevantes requeridos en las Recomendaciones del GAFI.

NOTA INTERPRETATIVA DE LA RECOMENDACIÓN 15 (NUEVAS TECNOLOGÍAS)

A los efectos de la aplicación de las Recomendaciones del GAFI, los países deben considerar los activos virtuales como “bienes”, “productos”, “fondos”, “fondos y otros activos” u otros activos de “valor equivalente”. Los países deben aplicar las medidas pertinentes en virtud de las Recomendaciones del GAFI a los activos virtuales y a los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV).

De conformidad con la Recomendación 1, los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que surgen de las actividades de activos virtuales y las actividades u operaciones de los PSAV. Sobre la base de esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en el riesgo para garantizar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Los países deben exigir que los PSAV identifiquen, evalúen y tomen medidas eficaces para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Los PSAV deben tener licencia o registrarse. Como mínimo, se debe exigir que los PSAV tengan licencia o se registren en la(s) jurisdicción(es) donde se crean[1]. En los casos en que el PSAV sea una persona física, se le debe exigir que esté autorizado o registrado en la jurisdicción donde se encuentra su lugar de negocios. Las jurisdicciones también pueden requerir que los PSAV que ofrecen productos y/o servicios a los clientes en su jurisdicción o que realizan operaciones desde su jurisdicción tengan licencia o estén registrados en esta jurisdicción. Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o reglamentarias necesarias para impedir que los delincuentes o sus asociados posean, sean beneficiarios finales, o tengan una participación mayoritaria o significativa, o que ocupen una función de gestión en un PSAV. Los países deben tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo actividades de PSAV sin la licencia o el registro necesarios, y aplicar las sanciones apropiadas.

Un país no necesita imponer un sistema de licencia o registro independiente con respecto a las personas físicas o jurídicas ya autorizadas o registradas como instituciones financieras (según lo definido por las Recomendaciones del GAFI) dentro de ese país, que, bajo dicha licencia o registro, están autorizadas a realizar actividades de PSAV y que ya están sujetas a toda la gama de obligaciones aplicables en virtud de las Recomendaciones del GAFI.

Los países deben garantizar que los PSAV estén sujetos a una reglamentación y supervisión o monitoreo adecuados de ALA/CFT y que estén aplicando eficazmente las recomendaciones pertinentes del GAFI, a fin de mitigar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que surgen de los activos virtuales. Los PSAV deben estar sujetos a sistemas eficaces de seguimiento y garantía de cumplimiento de los requisitos nacionales ALA/CFT. Los PSAV deben ser supervisados o monitoreados por una autoridad competente (no por un organismo autorregulado (OAR), que debe llevar a cabo una supervisión o un monitoreo basados en el riesgo. Los supervisores deben tener poderes adecuados para supervisar o monitorear y garantizar el cumplimiento por parte de los PSAV de los requisitos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, incluida la autoridad para llevar a cabo inspecciones, obligar a la producción de información e imponer sanciones. Los supervisores deben tener facultades para imponer una serie de sanciones



falta de fiscalización por parte de los estados debido al anonimato de las transacciones, que permite la comisión de actividades delictivas y su remuneración inmediata.

Para esta asesoría es imprescindible conceptualizar que son Activos Virtuales y que se entiende por Proveedores de Servicios de Activos Virtuales.

Un activo virtual es toda representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre las personas como un medio de pago de diversos actos jurídicos, cuya transferencia sólo puede efectuarse electrónicamente. A diferencia del papel moneda, este tipo de activo no está respaldado físicamente, solo electrónicamente. Los activos virtuales son llamados activos digitales, criptomonedas o cryptocurrencies, ya que utilizan la criptografía (mensajes encriptados) para regular la creación de sus unidades económicas y poder ser transferidos entre partes.

disciplinarias y financieras, incluida la facultad de retirar, restringir o suspender la licencia o el registro del PSAV, cuando corresponda.

Los países deben asegurarse de que exista una serie de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, ya sean penales, civiles o administrativas, disponibles para hacer frente a los PSAV que no cumplan los requisitos ALA/CFT, de conformidad con la Recomendación 35. Las sanciones deben aplicarse no solo a los PSAV, sino también a sus directores y directivos jerárquicos.

Con respecto a las medidas preventivas, los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 a 21 se aplican a los PSAV, con sujeción a las siguientes cualificaciones:

R.10 – El umbral designado para transacciones ocasionales por encima del cual los PSAV deben llevar a cabo DDC es de USD/EUR 1 000.

R.16 – Los países deben asegurarse de que los PSAV de origen obtengan y mantengan la información obligatoria y precisa del originante y la información obligatoria del Beneficiario[2] sobre las transferencias de activos virtuales, envíen[3] la información anterior al PSAV beneficiario o institución financiera (si la hubiera) de forma inmediata y segura, y la pongan a disposición de las autoridades competentes, previa solicitud. Los países deben asegurarse de que los PSAV beneficiarios obtengan y mantengan la información obligatoria del originante y la información obligatoria y precisa de los beneficiarios sobre las transferencias de activos virtuales y la pondrán a disposición de las autoridades competentes, previa solicitud. Otros requisitos de R. 16 (incluido el seguimiento de la disponibilidad de información, la adopción de medidas de congelamiento y la prohibición de las transacciones con personas y entidades designadas) se aplican sobre la misma base que se establece en la R. 16. Las mismas obligaciones se aplican a las instituciones financieras al enviar o recibir transferencias de activos virtuales en nombre de un cliente.

Los países deben proporcionar rápida, constructiva y eficazmente la mayor gama posible de cooperación internacional en relación con el lavado de activos, los delitos determinantes y el financiamiento del terrorismo en relación con los activos virtuales, sobre la base establecida en las Recomendaciones 37 a 40. En particular, los supervisores de los PSAV deben intercambiar información con prontitud y de manera constructiva con sus homólogos extranjeros, independientemente de la naturaleza o el estado de los supervisores y de las diferencias en la nomenclatura o el estado de los PSAV.



La tecnología que soporta, verifica y actúa como ente regulador para registrar todas las transacciones electrónicas, es la tecnología llamada Blockchain o tecnología de bloques.

Los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales según GAFI son:

“Un Proveedor de Servicios de Activos Virtuales es cualquier persona física o jurídica que no está cubierta en ninguna otra parte de las Recomendaciones y, como empresa, lleva a cabo una o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona física o jurídica:

- i. intercambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias;*
- ii. intercambio entre una o más formas de activos virtuales;*
- iii. transferencia de activos virtuales;*
- iv. custodia y / o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; y*
- v. participación y prestación de servicios financieros relacionados con la oferta y / o venta de un activo virtual de un emisor.”⁴*

Es importante señalar también, que según GAFI los activos virtuales no incluyen representaciones digitales de monedas fiduciarias, valores y otros activos financieros que ya están cubiertos en otras recomendaciones del organismo.

En otro orden de ideas, en el ordinal sub examine indica textualmente lo siguiente: “Las actividades descritas en los incisos del i) al iv), del inciso 2) anterior, se definirán reglamentariamente por normativa específica emitida por el Conassif, para efectos de clarificar la obligación de registro y/o sus exclusiones, de acuerdo con estándares internacionales y la realidad del sector.”, Al respecto, es necesario hacer la observación que las limitaciones o prohibiciones a los diferentes sujetos obligados en el proyecto de ley de marras, no puede hacerse vía reglamento, ya que estos actos son reserva de ley, solamente la ley puede indicar taxativamente las actuaciones, limitaciones, prohibiciones y los sujetos regulados en la presente reforma.

Sobre lo indicado la Sala Constitucional en el voto 3173-93 señaló lo siguiente:

⁴ Guía del GAFI para un enfoque basado en el Riesgo: Activos Virtuales y Proveedores de Activos Virtuales y el Glosario del GAFI



*"a) En primer lugar, el principio mismo de 'reserva de ley', del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el pronunciamiento previsto en la Constitución, para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales, todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permitan, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su 'contenido esencial'; En tercero, que ni aún en los reglamentos ejecutivos, ni mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer, de donde resulta una nueva consecuencia esencial; d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley."*⁵

De mantenerse la redacción del presente numeral, podría presentar roces de legalidad y de constitucionalidad.

Aspectos de Técnica Legislativa

Ninguna en particular.

II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

1. Se reitera que de mantenerse la redacción del numeral 15 quater de la iniciativa sub examine, podría presentarse roces de legalidad y constitucionalidad.

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°. 3173-93, del 6 de julio de 1993.



3 Es facultad de las señoras diputadas y los señores diputados la decisión de la aprobación o no de la reforma en estudio.

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 de nuestra Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de los miembros de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, por ser una iniciativa de consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia, debe tenerse en cuenta que en caso de que esta se oponga al proyecto, se requerirá mayoría calificada para su aprobación.

Delegación

La iniciativa podría ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 124 constitucional. Sin embargo, si la Corte Suprema de Justicia se opone a la iniciativa, la delegación no sería viable, debido a la mayoría calificada que se requiere para su aprobación.

Consultas

IV. FUENTES

Obligatorias:

- Corte Suprema de Justicia
- Sistema Bancario Nacional
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Superintendencia de Pensiones
- Superintendencia General de Seguros
- Superintendencia General de Valores

VIII. FUENTES



Normativa:

- Código Penal, Ley N° 4573 de 4 de mayo de 1970.
- Código Procesal Penal, Ley N° 7594, del 10 de abril de 1996
- Constitución Política.
- Ley 8204, Reforma integral Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo
- Ley 7786, Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

Jurisprudencia:

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 05377-2001, del 20 de junio del 2001.

Doctrina:

- Jiménez García, Francisco. Ensayo: Derecho Internacional Penal y Terrorismo: Historia de una Relación Incapaz de Materializarse Estatutariamente, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid; España
- GAFISUD, Las recomendaciones del GAFI, Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación, Año 2012.
- Guía del GAFI para un enfoque basado en el Riesgo: Activos Virtuales y Proveedores de Activos Virtuales y el Glosario del GAFI

Elaborado por:AVUCH
/*Isch//25-2-26
c. archivo// 25340 IJU-SIST-SIL