



8 de diciembre de 2025
AL-DEST-IJU-422-2025

Señores
Comisión Permanente de
Asuntos Jurídicos, Área VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25.206

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 25.206**, Proyecto de ley: **“LEY PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE ACTIVIDADES ILEGÍTIMAS RELACIONADAS CON EL ROBO DE COMBUSTIBLES Y DELITOS CONEXOS.**

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 8-12-2025



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-422-2025

INFORME DE PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE
ACTIVIDADES ILEGÍTIMAS RELACIONADAS CON EL ROBO DE
COMBUSTIBLES Y DELITOS CONEXOS”**

EXPEDIENTE N° 25206

INFORME JURÍDICO

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**



8 DE DICIEMBRE DE 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. ANÁLISIS TÉCNICO	4
1. Resumen del Proyecto	4
2. Antecedentes	5
3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	6
4. Análisis del Articulado	8
a) Artículo 1	8
b) Artículo 2	17
II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	22
III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	22
IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	23
1. Votación	23
2. Delegación	23
3. Consultas	23
Obligatorias.	23

AL-DEST-IJU-422-2025

INFORME DE PROYECTO DE LEY¹

“LEY PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE ACTIVIDADES ILEGÍTIMAS RELACIONADAS CON EL ROBO DE COMBUSTIBLES Y DELITOS CONEXOS”

EXPEDIENTE N° 25206

I. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Resumen del Proyecto

El presente proyecto de ley se compone de dos artículos, en los que se proponen varias modificaciones (reformas y adiciones) a la Ley para sancionar el apoderamiento y la introducción ilegal de los combustibles derivados del petróleo y sus mezclas.

Según se explica en la exposición de motivos el objetivo esencial del proyecto es fortalecer la Ley 9852, Ley para sancionar el apoderamiento y la introducción ilegal de los combustibles derivados del petróleo y sus mezclas, debido a que existen vacíos que provocan que la imposición de sanciones penales se frustre y no se cubren los cambios que ha experimentado el robo de combustible en los últimos años.

También se considera que se debe implementar penas más severas, acordes con el daño social que genera esta actividad delictiva.

Asimismo, se crea la Unidad de Protección Especial de Ductos de Combustible (UPED), como un órgano adscrito a Recope, y con la función de fortalecer la protección del Sistema Nacional de Combustibles

¹ *Elaborado por Lilliana Rivera Quesada, Asesora. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.*



Este objetivo se sintetiza de la siguiente manera:

“Este proyecto de ley, representa un reforzamiento de la normativa existente al establecer sanciones severas y medidas preventivas para combatir el apoderamiento, transporte, almacenamiento y la introducción ilegal de combustibles y sus mezclas; para lo cual es esencial fortalecer y mejorar la capacidad de las autoridades para detectar y prevenir el trasiego ilegítimo, así como imponer sanciones adecuadas a quienes violen la ley.”

2. Antecedentes²

En la búsqueda realizada en el Sistema de Información Legislativa (SIL), se identificaron las siguientes iniciativas que se relacionan con el presente proyecto de ley:

PROYECTOS SIMILARES EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA	
21.441	
LEY PARA SANCIONAR LA INTRODUCCION ILEGAL DE LOS COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETRÓLEO, HIDROCARBUROS O MEZCLAS DE HIDROCARBUROS	
Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 7 de julio de 2023.	
21.447	
LEY SOBRE EL APODERAMIENTO DE LOS HIDROCARBUROS, SUS DERIVADOS, O MEZCLAS DE HIDROCARBUROS	
Convertido en Ley N° 9852 del 16 de junio de 2020.	

² Colaboración de Tonatíuh Solano Herrera, Jefe, Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento Servicios Técnicos.



25.012

PREVENCIÓN DEL USO INDEBIDO DE COMBUSTIBLE DESTINADO A LA PESCA NO DEPORTIVA MEDIANTE LA DIGITALIZACIÓN DE LOS CONTROLES DE DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO

Dictaminado en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios el 28 de octubre de 2025 (el texto aún no se encuentra en el SIL).

3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³

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

³ Colaboración de Tonatiuh Solano Herrera, Jefe, Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento Servicios Técnicos.



<p>Explicación general sobre el grado de vinculación y la afectación que presenta el proyecto sobre la Agenda 2030</p>		<p>El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.</p> <p>Lo anterior, por cuanto sus pretensiones para establecer sanciones severas y medidas preventivas para combatir el apoderamiento, transporte, almacenamiento y la introducción ilegal de combustibles y sus mezclas, reformando la Ley N° 9852; se vinculan con la meta asociada a fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para que cuenten con la capacidad de la delincuencia organizada.</p> <p>No obstante, corresponde al respectivo informe jurídico determinar la viabilidad de la iniciativa en aspectos como por ejemplo la proporcionalidad en el aumento de las penas; la conveniencia en la creación de la UPED y las disposiciones del Transitorio II para dotar a dicha Unidad de personal y recursos, sin parámetros clara y técnicamente definidos como pueden ser la sujeción a la Ley N° 7410, Ley General de Policía, por tratarse de una nueva unidad policial.</p>	
<p>Objetivo de Desarrollo Sostenible</p>		<p>ODS vinculado s en el proyecto</p>	<p>¿Por qué el proyecto tiene vinculación?</p>
	<p>Fin de la pobreza</p>		
	<p>Hambre Cero</p>		
	<p>Salud y Bienestar</p>		
	<p>Educación de calidad</p>		
	<p>Igualdad de Género</p>		
	<p>Agua Limpia y Saneamiento</p>		
<p>Energía Asequible y no</p>			



 7 ENERGÍA ASESORABLE Y NO CONTAMINANTE	contaminante		
 8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	Trabajo decente y crecimiento económico		
 9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	Industria, innovación e infraestructura		
 10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	Reducción de desigualdades		
 11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	Ciudades y comunidades sostenibles		
 12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	Producción y consumo responsables		
 13 ACCIÓN POR EL CLIMA	Acción por el clima		
 14 VIDA SUBMARINA	Vida submarina		
 15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	Vida de ecosistemas terrestres		
 16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	Paz, justicia e instituciones sólidas	X	Sus pretensiones para establecer sanciones severas y medidas preventivas para combatir el apoderamiento, transporte, almacenamiento y la introducción ilegal de combustibles y sus mezclas, reformando la Ley N° 9852; se vinculan con la meta asociada a fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para que cuenten con la capacidad de la delincuencia organizada.
 17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	Alianzas para lograr los objetivos		

4. Análisis del Articulado

A continuación se formulan algunas observaciones sobre el articulado que integra la iniciativa de ley en estudio:

a) Artículo 1



En esta primera disposición del proyecto de ley, se proponen varias modificaciones a la Ley para sancionar el apoderamiento y la introducción ilegal de los combustibles derivados del petróleo y sus mezclas”, 9852, las que se reflejan en la siguiente tabla comparativa:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 1-Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto sancionar las actividades ilícitas relacionadas con el apoderamiento ilegal de combustibles derivados del petróleo y sus mezclas, que sean propiedad de la Refinadora Costarricense de Petróleo, en adelante Recope, así como la introducción ilegal de combustibles derivados del petróleo y sus mezclas, en el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 1- Objeto de la ley La presente ley tiene como objeto sancionar las actividades ilícitas relacionadas con el apoderamiento, distribución, suministro, transporte, comercialización, tenencia, manipulación, almacenamiento y el ocultamiento ilegítimo de combustibles y/o sus mezclas, propiedad de la Refinadora Costarricense de Petróleo, en adelante RECOPE, así como la introducción ilegal de combustibles y/o sus mezclas, en el territorio nacional.</p>
<p>ARTÍCULO 2-Prohibición general. La importación exclusiva de combustibles derivados del petróleo le corresponde a Recope, como empresa pública que administra el monopolio del Estado en la importación, refinación, distribución al mayoreo del petróleo crudo y sus derivados; por lo tanto, toda importación realizada por un tercero no autorizado por Recope es ilegal(*), por lo que toda persona física o jurídica queda sujeta a las sanciones establecidas en esta ley y en cualquier otra norma vigente.</p>	<p>Artículo 2- Prohibición general La importación exclusiva de combustibles derivados del petróleo le corresponde a RECOPE, como empresa pública que administra el monopolio del Estado en la importación, refinación, distribución al mayoreo del petróleo crudo y sus mezclas. El transporte, distribución, suministro, almacenamiento y comercialización de combustibles son actividades normadas por ley y las personas físicas o jurídicas deberán contar con la debida autorización para realizar dichas actividades. Por lo tanto, toda actividad de refinación, importación, transporte, distribución, suministro, almacenamiento y comercialización no autorizado es ilegal, por lo que toda persona física o jurídica queda sujeta a las sanciones establecidas en esta ley y en cualquier otra norma vigente.</p>
<p>ARTÍCULO 4-Declaratoria de interés público. Se declara de interés público el Sistema Nacional de Combustibles, por tratarse de bienes estratégicos para la nación, que permiten garantizar el servicio público del</p>	<p>Artículo 4- Declaratoria de interés público Se declara de interés público el Sistema Nacional de Combustibles, por tratarse de infraestructura crítica y un bien</p>



<p>suministro de combustibles derivados del petróleo, que la Ley 6588, Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), de 30 de julio de 1981, le ha encomendado a Recope y al Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), de acuerdo con la Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996</p>	<p>estratégico para la nación que proporciona un servicio esencial al garantizar el servicio público del suministro de combustibles, que la Ley N° 6588, Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), de 30 de julio de 1981, le ha encomendado a RECOPE y al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), de acuerdo con la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996.</p>
<p>ARTÍCULO 6-Robo de combustibles derivados del petróleo o sus mezclas Se impondrá la pena de prisión de cinco a quince años, a quien, mediante el uso de la fuerza o violencia sobre las personas, se apodere ilegítimamente(*) de combustibles derivados del petróleo o sus mezclas, los cuales pertenecen al Sistema Nacional de Combustibles.</p>	<p>Artículo 6- Apoderamiento ilegal de combustibles y/o sus mezclas. Se impondrá la pena de prisión de cinco a quince años, a quien por cualquier medio se apodere ilegítimamente de combustibles y/o sus mezclas, los cuales pertenecen a RECOPE. Igual pena se impondrá al funcionario público y/o persona trabajadora de RECOPE que por cualquier medio colabore, facilite, participe en la sustracción o apoderamiento ilegal.</p>
<p>ARTÍCULO 7-Transporte y distribución ilegal de combustibles derivados del petróleo o sus mezclas. Se impondrá la pena de prisión de uno a cuatro años, a quien, en el territorio nacional, introduzca, transporte o distribuya combustibles derivados del petróleo o sus mezclas de forma ilegal o sin la debida autorización de Recope o del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).</p>	<p>Artículo 7- Transporte, distribución, posesión y comercialización ilegítima de combustibles y/o sus mezclas. Se impondrá la pena de prisión de cinco a quince años, a quien, en el territorio nacional transporte, distribuya o comercialice combustibles y/o sus mezclas de manera ilegítima. La misma pena se impondrá a quien, posea ilegítimamente combustibles y/o sus mezclas para cualquiera de los fines expresados, sin poder demostrar su procedencia legal. Serán penalmente responsables las personas jurídicas de los delitos regulados en este artículo cuando dichas actividades</p>



	<p>se realicen en nombre o por cuenta de estas y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que, actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades generales de organización y control dentro de esta; y se aplicarán las penas establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 9699, Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos.</p>
<p>ARTÍCULO 10-Apoderamiento, alteración o manipulación ilegítima de sistemas e instrumentos de control.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de tres a ocho años, a quien se apodere, altere o manipule ilegítimamente los sistemas e instrumentos de control de los combustibles derivados del petróleo o sus mezclas, los cuales pertenecen al Sistema Nacional de Combustibles.</p>	<p>Artículo 10- Apoderamiento, daño, alteración o manipulación ilegítima de sistemas e instrumentos de control.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de tres a ocho años, a quien se apodere, dañe, altere o manipule ilegítimamente los sistemas e instrumentos de control de los combustibles y/o sus mezclas, los cuales pertenecen al Sistema Nacional de Combustibles.</p>
<p>ARTÍCULO 12-Favorecimiento ilegal de combustibles derivados del petróleo.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de dos a cinco años, a quien, conociendo el origen ilícito(*) de procedencia, destine, autorice, tolere, facilite, bienes muebles o inmuebles para la sustracción, apoderamiento, adquisición, almacenamiento, transporte, conservación, tenencia, venta, ofrecimiento, suministro o comercialización a cualquier título, de combustibles derivados del petróleo o sus mezclas, sistemas e instrumentos de control o identificaciones legalmente autorizadas, cuando provengan de la ejecución de alguno de los delitos regulados en esta ley.</p>	<p>Artículo 12- Favorecimiento para el apoderamiento ilegítimo de combustibles y delitos conexos.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de tres a ocho años, a quien, destine, autorice, tolere y/o facilite bienes muebles o inmuebles para que de manera ilegal se realice la sustracción, apoderamiento, adquisición, almacenamiento, transporte, conservación, tenencia, venta, ofrecimiento, suministro o comercialización de combustibles y/o sus mezclas, sistemas e instrumentos de control o identificaciones legalmente autorizadas.</p> <p>La pena será de cinco a ocho años cuando el bien inmueble facilitado se encuentre afectado por servidumbre de poliducto o de paso a favor de RECOPE.</p>



<p>ARTÍCULO 13-Disposición ilegal(*) de combustibles derivados del petróleo destinados a la actividad de pesca.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de tres a cinco años, a quien, con conocimiento de su procedencia ilícita, compre, venda, distribuya o comercialice, mediante cualquier título, combustibles derivados de petróleo y que este se trate de un producto exonerado para uso del sector pesquero no deportivo, a cualquier otra persona física o jurídica no beneficiado legalmente por dicha exoneración.</p> <p>La pena se aumentará en un tercio, cuando dicha venta, suministro o comercialización sea con fines de actividades de narcotráfico o piratería. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Ley 7293, Ley Reguladora de Todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones, de 31 de marzo de 1992, y la Ley 4755, Código de Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971.</p>	<p>Artículo 13- Disposición ilegítima de combustibles exonerados.</p> <p>Se impondrá la pena de prisión de tres a cinco años, a quien, sin poder demostrar su procedencia legítima, posea, compre, venda, distribuya o comercialice, combustibles y que este se trate de un producto exonerado para uso del sector pesquero no deportivo, a cualquier otra persona física o jurídica, no beneficiaria legalmente por dicha exoneración.</p> <p>La pena se aumentará en un tercio, cuando dicha venta, suministro o comercialización sea con fines de actividades de narcotráfico o piratería.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Ley 7293, Ley Reguladora de Todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones, de 31 de marzo de 1992, y la Ley 4755, Código de Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971.</p>
---	---

A partir de la anterior comparación, procedemos a realizar los siguientes comentarios sobre los principales cambios que se proponen:

- A) De manera general, conviene recordar el Principio de Racionalidad y Proporcionalidad, que exige que la respuesta penal a un determinado problema, se adecuada y necesaria:

“Así, **un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: es necesario, idóneo y proporcional.** La **necesidad** de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. **Si la limitación no es**

necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada.

“La **inidoneidad** de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, **la proporcionalidad** nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados...”⁴

Este principio constitucional nos da un primer marco de análisis de la presente iniciativa, en el sentido de que debe valorarse cuál es su objetivo y si los cambios que propone son idóneos, necesarios y proporcionales para alcanzarlo.

En este sentido, no se explica en la exposición de motivos cuál es el problema que se pretende resolver con la presente iniciativa. Se menciona la gravedad del robo de combustible y cómo se relaciona esta actividad delictiva con la delincuencia organizada hoy día, pero no se explica cuáles son los problemas o falencias que tiene la normativa actual que combate este delito, que se pretende solventar con este proyecto.

Por el contrario, la señora Presidenta de Recope, en audiencia ante la Comisión de Asuntos Jurídicos⁵, manifestó que han logrado reducir de manera muy importante la comisión de este delito en los últimos años, logro que se ha dado en aplicación de la legislación vigente, dato que genera duda en cuanto a cuál

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 05179 -08 del 4 de abril de 2008. Ver en igual sentido, voto N° 8858-98. Lo resaltado no es del original.

⁵ Ver Acta de la sesión N° 37 de 11 de noviembre de 2025, de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa



es la necesidad de modificar la legislación, toda vez que su aplicación ha sido exitosa.

Reiteramos, puede ser que existan lagunas o errores en la normativa, pero ellos no han sido señalados. Esto hace que, de manera general, sea difícil valorar si el proyecto de ley es idóneo, necesario y proporcional.

B) Varios de los cambios propuestos consisten en ampliar los verbos a los tipos penales que ya existen.

El crear nuevas conductas delictivas es una decisión discrecional de las diputaciones, pero no está exenta de límites, como el Principio de Racionalidad y Proporcionalidad explicado antes, en el sentido de que se debe valorar si todas las conductas que se incluyan tienen igual gravedad, para que todas tengan el mismo rango de pena. Si hay diferencia en la lesión o afectación al bien jurídico, lo correspondiente es que también haya diferencia en los rangos de sanción que se establezcan.

En similar sentido, debe valorarse los aumentos de pena que se proponen, porque algunos rangos podrían considerarse excesivos. Por ejemplo, el extremo mayor de pena de quince años de prisión se acerca a la pena prevista para el Homicidio Simple⁶, y el mayor a la prevista para el delito de Lesiones Gravísimas⁷, conductas que sin duda alguna son de mayor gravedad que la tenencia o transporte de combustible obtenido ilegalmente.

En similar sentido, se recomienda revisar el tipificar como autoría, conductas que califican como accesorias, para así elevar considerablemente la pena por imponer. Esto es, la ayuda o colaboración que se preste para el apoderamiento de combustible, son figuras secundarias frente a la autoría del mismo, que la ostenta quien realmente ejecute el apoderamiento. Así, estas figuras secundarias, califican posiblemente de complicidad y le resultan aplicables las reglas establecidas al efecto en el Código Penal.

⁶ Ver Código Penal, art. 111.

⁷ Ver Código Penal, art. 123

Al tratarse de una participación secundaria, accesoria, frente a la autoría, la aplicación del Principio de Proporcionalidad exige que la pena sea considerablemente menor que la prevista para la persona responsable principal del hecho delictivo.

C) Varios de los cambios propuestos se relacionan con el contenido del Principio de Culpabilidad, por lo que conviene repasar su contenido.

Esencialmente, este principio exige la necesaria demostración de la culpabilidad como paso previo a la imposición de una pena⁸.

En el ámbito normativo, lo encontramos en la Constitución Política, junto al Principio de Legalidad, de la siguiente manera:

"A nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad."⁹

A nivel jurisprudencial nos encontramos la siguiente explicación:

"La culpabilidad es una noción central del Derecho Penal, que tiene dos acepciones principales, una general, como principio básico del Derecho Penal, según el cual nadie puede ser condenado a un delito sin previa demostración de su culpabilidad, que se sintetiza con la antigua locución latina: *"Nulla poena sine culpa"*, y que es recogida en el artículo 39 de nuestra Constitución Política: *"A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad."* Por su parte, la segunda acepción tiene un

⁸ "... el apotegma de culpabilidad nulla poena sine culpa,... implica dos cosas distintas: en primer lugar, no puede ser castigado quien actúa sin culpabilidad pues toda pena la supone, de donde se deriva la exclusión de la responsabilidad objetiva o responsabilidad por el mero resultado; y, en segundo lugar, la pena no puede sobrepasar la medida de la culpabilidad y su imposición se hace atendiendo al grado de culpabilidad." Velásquez (2013), p. 248

⁹ CONSTITUCION POLITICA, art. 39, párrafo primero. El subrayado no es del original.



sentido dogmático restringido, que se refiere a la culpabilidad como último elemento de la teoría del delito. Sobre éste último, que es el relevante para la resolución del caso, la Sala Tercera recientemente ha dicho: *“Como bien se sabe, el concepto de culpabilidad, entendido en sentido estricto, es decir, como componente del concepto técnico jurídico de delito, es un concepto compuesto por 3 elementos: 1.- La capacidad de culpabilidad (o imputabilidad como se le conoce en nuestro medio), 2.- El conocimiento actual o potencial de injusto, es decir, el conocimiento de que una conducta particular se encuentra prohibida y penada por el ordenamiento jurídico. 3.- La exigibilidad de un comportamiento conforme a derecho.”*¹⁰

Desde la perspectiva procesal, este principio implica que la parte acusadora en un proceso penal debe demostrar la culpabilidad de la persona acusada, es decir, la carga de la prueba le corresponde al órgano acusador.

Algunas de las propuestas de reforma invierten la carga de la prueba, al trasladar a la persona investigada o acusada el probar que su conducta es lícita, lo que se expresa como “sin poder demostrar su procedencia legítima.” Este contenido propuesto produce que la persona investigada o acusada tenga que demostrar que la posesión de combustibles o mezclas es legítima, lo que es contrario al Principio de Culpabilidad.

Por otra parte, en la modificación propuesta al artículo 7 de la Ley 9852 establece la imposición de sanciones penales a personas jurídicas, posibilidad que ya ha sido analizada por el Departamento de Servicios Técnicos así:

“En esta línea, es claro que el fundamento de la culpabilidad es esencial para poder determinar si se trata de normas concordantes con el marco constitucional. Al revisar las normas que acá se comentan, no es posible determinar con claridad cuál sería el sustento de las sanciones que se pretende instaurar.

...

¹⁰ Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, voto 375-2011, de 8 de abril de 2011.

Es así como puede observarse que no se determina cuál es la base de tal responsabilidad, su fundamento, lo que es esencial para la interpretación y aplicación de las normas, en el marco de constitucionalidad señalado.

...

Tómese en cuenta que en la reseña doctrinal de las observaciones que usualmente se hacen a esta responsabilidad, está la de constituir una responsabilidad de carácter objetivo, debido a que la persona jurídica no puede actuar por sí misma.

En este punto conviene enlazar lo dicho con el principio *nullum crimen sine conducta*, que exige que exista una acción en la base misma del delito, de manera tal que, si no hay acción, no hay delito. Este requisito es de muy difícil cumplimiento en el caso de personas jurídicas, debido a que no realizan acciones. Por ello, si no se realizan acciones, no pueden cometer delitos, lo que nos vuelve a la pregunta de cuál sería la base para sancionarla.

...

En esta línea, es en extremo difícil determinar el grado de culpabilidad de una persona jurídica (último nivel de la teoría del delito), por ser un rubro de análisis esencialmente subjetivo. Por ejemplo, a una persona jurídica no se le puede valorar la capacidad mental para entender la trascendencia penal de sus actuaciones (imputabilidad), o si actúa en algún error o bajo coacción.

En consecuencia, si no se puede medir el grado de culpabilidad, tampoco se tendrían parámetros para determinar el monto de la pena aplicable, otra de las consecuencias necesarias del principio de culpabilidad.

...

esta asesoría considera que los argumentos vertidos previamente por este Departamento conservan su vigencia, especialmente porque la norma constitución sobre la que se sustentan permanece igual. Es por ello que se reitera que la propuesta de establecer una responsabilidad penal para personas jurídicas presenta importantes riesgos de constitucionalidad, por



ser incompatible con las exigencias del principio de culpabilidad y del principio nullum crimen sine conducta.”¹¹

En consecuencia, dados los antecedentes citados, considera esta asesoría que establecer responsabilidad penal para personas jurídicas es inconstitucional por ser violatorio del Principio de Culpabilidad.

b) Artículo 2

En este segundo artículo del proyecto de ley en análisis, se propone la adición de varias normas, a la Ley para sancionar el apoderamiento y la introducción ilegal de los combustibles derivados del petróleo y sus mezclas, en las que se regula la venta de mangueras industriales de alta presión y se crea la Unidad de Protección Especial de Ductos de Combustible.

A continuación, comentaremos estos dos elementos:

Regulación de la venta de mangueras industriales de alta presión

Se incluye una nueva definición en la normativa, referida a las mangueras industriales de alta presión, como aquellas con presiones superiores a 150 psi¹², para después establecer la obligación para los distribuidores y vendedores de estos artículos, de tener un registro de las ventas mayores a 100 metros, con información de los compradores también.

Una primera observación va en la línea de recomendar se valore si ese tipo de mangueras son de uso común; es decir, en múltiples usos industriales, porque, de ser así, podría tratarse de una imposición engorrosa para quienes vendan este tipo de productos, en la medida en que tienen que llenar formularios con

¹¹ Ver Informe del Departamento de Servicios Técnicos AL-DEST- IJU -100- 2019 (referido al proyecto 21248). En igual sentido, ver Informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa al proyecto N° 16511, Oficio ST 006-2007-J.

¹² “La libra de fuerza por pulgada cuadrada (lbf/in² o lbf/in², abreviada psi, del inglés «pounds-force per square inch») es una unidad de presión perteneciente al sistema anglosajón de unidades.” En https://es.wikipedia.org/wiki/Libra_por_pulgada_cuadrada

abundante información y remitir los formularios a Recope. Debe tenerse presente que también supone una carga para los clientes quienes seguramente tendrán que aportar varios documentos para acreditar los datos que se debe consignar en los formularios.

Si esta nueva obligación es excesiva, lo que depende de la frecuencia de transacciones de estas mangueras y sus usos, podría presentarse un roce con el Principio de Racionalidad y Proporcionalidad constitucional.

Adicionalmente, se establece una multa por el incumplimiento de las nuevas obligaciones, en el nuevo artículo 22.

Es importante destacar que se presenta un error en este nuevo artículo 22, puesto que se habla del incumplimiento de las obligaciones “establecidas en este artículo”, cuando dichas obligaciones se establecen en el artículo 21.

En este punto, también se recomienda la expresión de que se podrá imponer la multa de diez salarios base, porque si se trata de una posibilidad facultativa (“podrá”), tendrían que establecerse los criterios que definirían cuándo se impondría la multa y cuando no. Si la multa se tiene que imponer en todos los casos en que se detecte un incumplimiento, entonces se tiene que indicar de mañana imperativa (se impondrá) la aplicación de la multa.

Creación de la Unidad de Protección Especial de Ductos de Combustible

Se establece la creación de este órgano adscrito a Recope, cuya misión es vigilar, proteger y asegurar el Sistema Nacional de Combustibles; así como prevenir y auxiliar en todo aquello que procure evita las actividades ilícitas relacionadas con el apoderamiento ilegal de combustibles y sus mezclas (art.23).

Se indica también que las personas que laboren en esta unidad tendrán “autoridad de policía auxiliar”, estarán sujetos a un régimen de disponibilidad y podrán realizar las siguientes acciones:

- Realizar detenciones



- Realizar decomisos
- Realizar inspecciones de mueble e inmuebles, es decir podrán ejecutar allanamientos
- Podrán portar armas

Vistas estas potestades, se considera que se está ante la creación de un cuerpo de policía. Sobre este punto, la señora Presidenta de Recope, en audiencia ante la Comisión de Asuntos Jurídicos, la nueva unidad no es una policía, sino un cuerpo interno con carácter policial¹³, distinción que no tiene asidero doctrinal ni normativo.

Así las cosas, tratándose de un nuevo cuerpo policial, es necesario analizar si su creación es viable constitucionalmente. En este sentido, debe recordarse que las potestades policiales están ligadas a la Potestad de Imperio de un Estado, tal como ha sido señalado ampliamente:

“El denominado “Poder de Policía” es una de las potestades de imperio del Estado, manifestada a través del órgano legislativo, mediante ley, cuya función es la que tiene por objeto la regulación y limitación de los derechos individuales reconocidos por la Constitución Política.

El poder de policía completa su ejercicio con la acción de un órgano administrativo, el cual aplica concretamente la norma de policía o ejerce por delegación tal función de contenido restrictivo de los derechos subjetivos.”¹⁴

“ El Estado es titular del poder soberano, que se expresa a través de **diversas potestades de imperio. Expresión que comprende el conjunto de prerrogativas particulares de que goza la Administración Pública para asegurar el predominio del interés general cuando se encuentra en conflicto con los intereses particulares.** Se las conoce como prerrogativas exorbitantes de derecho común, extrañas a los derechos y facultades que comúnmente se reconocen a los particulares: poder de

¹³ Ver Acta de la sesión N° 37 de 11 de noviembre de 2025, de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.

¹⁴ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-052-2007, de 20 de junio del 2007.



emitir actos administrativos, poder de policía, potestad expropiatoria, principio de ejecutoriedad de sus actos, potestades implícitas en la contratación administrativa, poder sancionador. Diversos actos estatales son manifestación del poder público y como tales propios y exclusivos de la función administrativa. Es en ejercicio de estas potestades, consagradas por la Constitución o la ley, que el Estado hace prevalecer coactivamente el interés general.” (Lo subrayado no es del original).

Sobre el tema el profesor Eduardo Ortiz Ortiz señala:

“[...] el poder fundamental de la Administración es su llamada potestad de imperio, que le permite crear obligaciones o suprimir derechos del particular sin el consentimiento de éste. En este poder resalta la necesidad de lograr el fin público a toda costa, pues su carácter imperativo se explica como un medio para vencer la resistencia del particular en los casos en que tiene que colaborar al logro de dicho fin y no lo hace. De este poder de imperio dimanar otros que también revelan una superioridad de la Administración frente al particular, incompatibles con el principio de igualdad.” (Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Stradtman, S.A. San José, 1998, pág. 39).

El ejercicio de estas potestades exorbitantes determina la creación, modificación o extinción de derechos mediante actos unilaterales. En razón de su contenido y fin, estas potestades de imperio presentan características esenciales, las cuales son:

- **Indelegabilidad:** estas potestades sólo pueden ser ejercidas por la entidad estatal que la ley determine, que no está autorizada para delegarla en otra entidad. Es este un carácter inherente de la potestad de imperio.
...¹⁵

Como se indica en los textos transcritos, las potestades de policía están directamente relacionadas con la Potestad de Imperio que detenta, de manera exclusiva, de manera que un cuerpo policial adscrito a una sociedad anónima, que aunque pertenezca al Estado porque es titular de sus acciones, no forma parte de ninguno de los Poderes del Estado, es una propuesta de dudosa constitucionalidad.

¹⁵ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-124-2006, de 24 de marzo del 2006.

Adicionalmente, en caso de prosperara su creación, es necesario establecer de manera explícita cuál es su naturaleza. Por ejemplo, si tiene algún tipo de autonomía en el ejercicio de las potestades que se le otorgan y cuál sería el lugar que ocuparía dentro del organigrama institucional. En este sentido, al tratarse de un nuevo órgano institucional, sería más preciso incluir su creación en la Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)¹⁶, por ser el marco normativo institucional, y su correspondiente inclusión en el Reglamento de Organización de Recope, que es donde se define su estructura organizativa.

Además, debe tomarse en cuenta que cualquier actuación relacionada con una actividad delictiva, tiene que relacionarse con las funciones que tiene en la materia el Organismo de Investigación Judicial¹⁷, pero también debe recordarse que todos los cuerpos policiales están sujetos a la dirección funcional que dicte en cada caso el Ministerio Público¹⁸, aún en casos de flagrancia. Así las cosas, la Unidad de Protección Especial de Ductos de Combustible estará sujeta a las directrices que le de el Ministerio Público, así como a cualquier otra disposición aplicable del Código Procesal Penal.

Por otra parte, al ser un nuevo cuerpo policial, debería incluirse su regulación en la Ley General de Policía, para tener claridad que la normativa que rige a los cuerpos policiales también le resulta aplicable a este nuevo órgano.

¹⁶ N° 6588 de 30 de julio de 1981.

¹⁷ “Función Como auxiliar del Ministerio Público y bajo su dirección y control, la policía judicial investigará los delitos de acción pública, impedirá que se consuman o agoten, individualizará a los autores y partícipes, reunirá los elementos de prueba útiles para fundamentar la acusación y ejercerá las demás funciones que le asignen su ley orgánica y este Código.” Código Procesal Penal, art. 67

¹⁸ “El Ministerio Público dirigirá la policía cuando esta deba prestar auxilio en las labores de investigación. Los funcionarios y los agentes de la policía judicial deberán cumplir siempre las órdenes del Ministerio Público y las que, durante la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces. En casos excepcionales y con fundamentación, el Fiscal General podrá designar directamente a los oficiales de la policía judicial que deberán auxiliarlo en una investigación específica. En este caso, las autoridades policiales no podrán ser separadas de la investigación, si no se cuenta con la expresa aprobación de aquel funcionario.” Código Procesal Penal, art. 68



Finalmente, en el artículo 26 se establece la obligación, para las personas trabajadoras de RECOPE de puestos relacionados directa o indirectamente con el Sistema Nacional de Combustibles de declarar su situación patrimonial anualmente, pero no se establece ninguna consecuencia si la persona funcionaria no cumple con esta obligación.

No se indica tampoco ante quien se presenta esta declaración, aunque más adelante se estable que Recope tendría un registro de las declaraciones.

Asimismo, la alusión genérica de que esta declaración la deben presentar quienes estén relacionados con el Sistema Nacional de Combustibles, es sumamente indeterminada y puede generar inseguridad jurídica. Es necesario precisar de mejor manera quienes tendrían esta obligación.

II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La iniciativa presenta algunos riesgos de constitucionalidad, debido a que varias de sus propuestas contradicen principios constitucionales como el de Racionalidad y Proporcionalidad, y el de Culpabilidad, según se explicó el contenido.

Asimismo, la creación de un cuerpo policial también genera un riesgo de inconstitucionalidad por otorgar un poder de imperio a una empresa constituida como sociedad anónima.

Es necesario revisar también varios aspectos que pueden generar inseguridad jurídica, como los controles que se formulan para la venta de mangueras, o la obligación indeterminada de declarar anualmente el patrimonio.

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA



En el artículo 2 del proyecto se indica que se está creando un nuevo capítulo en la Ley 9852, pero ello no se establece en el articulado, sino que tan solo se enuncia en el encabezado.

Se recomienda revisar la numeración de las normas que se adicional en dicho artículo, porque estarían ubicadas después del rige de la Ley, lo que es incorrecto desde una adecuada técnica legislativa.

Desde una perspectiva del uso del lenguaje, no es correcto utilizar “y/o” como se hace en diversos puntos del contenido del proyecto.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *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.

2. *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.

3. *Consultas*

Obligatorias.

No tiene consultas obligatorias



Elaborado por: lrq
/*lsch// 8-12-25
c. arch// 25206 IJU-SIST-SIL