

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY DE REFORMA AL CÓDIGO PENAL PARA AGRAVAR LAS SANCIONES
POR EL OCULTAMIENTO INTENCIONAL DE LA IDENTIDAD EN
MANIFESTACIONES PÚBLICAS**

ROBERT JUNIOR BARRANTES CAMACHO

EXPEDIENTE N.º25.860

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA AL CÓDIGO PENAL PARA AGRAVAR LAS SANCIONES POR EL OCULTAMIENTO INTENCIONAL DE LA IDENTIDAD EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS

Expediente N.º25.860

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El derecho a manifestarse constituye una garantía fundamental en una sociedad democrática. Su ejercicio permite expresar opiniones, plantear demandas y cuestionar las decisiones de las autoridades. No obstante, también resulta necesario contar con disposiciones legales que permitan atender las conductas que dificultan la identificación de las personas cuando se cometen actos contrarios a la ley en el contexto de manifestaciones públicas.

En Costa Rica, las manifestaciones sociales y estudiantiles han sido parte de la vida democrática del país. No obstante, los hechos ocurridos durante algunas de estas movilizaciones han puesto nuevamente sobre la mesa la necesidad de fortalecer los mecanismos legales para prevenir y sancionar conductas que exceden el ejercicio legítimo de la protesta.

Sobre este particular el Informe Jurídico AL-DEST- IJU -258-2020 del Departamento estudios, referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, en el análisis del expediente N°21799 LEY DE AGRAVAMIENTO DE VARIOS TIPOS PENALES POR OCULTAMIENTO DEL ROSTRO, cita el voto N°17027 de 5 de diciembre de 2017 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia e indica lo siguiente:

Con base en tales antecedentes y la normativa descrita, es evidente que en el marco de una sociedad democrática, tolerante y de libertad, el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica, reviste un interés social imperativo. Por consiguiente, las limitaciones a tales derechos no deben llegar a tal extremo que se afecte su contenido mínimo esencial. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un “derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima” (105 CIDH, Capítulo V, Informe Anual

1994, “Informe sobre la compatibilidad entre leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 9 rev).

Como indica la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la OEA: “dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático”. Así las cosas, toda medida tendente a limitar las manifestaciones públicas debe procurar que en su aplicación se resguarde el contenido esencial de los derechos humanos de reunión pacífica y libertad de expresión. Las limitaciones no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de una manifestación pública, deben servir a un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación. Las limitaciones deben tener sustento legal y solo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual.

En cuanto al poder penal del Estado, debe ser usado como recurso de ultima ratio para el aseguramiento de la paz social, no como un mero mecanismo de control social. De ahí que el artículo 256 bis del Código Penal, mediante el cual se penaliza la obstrucción de la vía pública, deba interpretarse de modo que su aplicación no suponga una afectación al contenido esencial de los derechos constitucionales de reunión pacífica y libertad de expresión. En tal sentido, las conductas a que se refiere esa norma penal, en lo atinente a manifestaciones públicas, están referidas únicamente a aquellas en que comprueben lesiones considerables a los derechos de otras personas o a los bienes del Estado. Verbigracia, **una protesta en que los manifestantes agredan a las fuerzas de seguridad u otras personas, o bien, realicen actos vandálicos contra bienes públicos o privados, excede el contenido protector del derecho a la reunión pacífica y la libertad de expresión, por lo que resulta penalmente punible y justifica la actuación de las autoridades policiales, incluso con el uso de la fuerza, siempre que esta sea proporcionada a la magnitud del daño y las características concretas de la manifestación.**

Bajo esa inteligencia, deviene razonable la intervención policial cuando resulta evidente que las características de la manifestación producen daños importantes al bloquear el acceso a establecimientos o instalaciones de gran impacto para los intereses nacionales o de terceros (como un puerto o aeropuerto en virtud de los daños que podrían darse por la pérdida de vuelos o el deterioro de bienes perecederos destinados a la importación o exportación, entre otros). Distinta es la situación cuando la manifestación y consecuente bloqueo de vía pública, no impide el libre tránsito a través de vías alternas. En otras palabras, la detención de personas en una manifestación pública y la aplicación de sanciones penales solo se justifican cuando existe la necesidad social imperiosa de evitar disturbios a la paz y el orden público, o serios daños a los derechos de otras personas, condicionado ello a que la actuación policial sea proporcionada al interés legítimo perseguido y a las características propias de cada manifestación en concreto.

De ninguna forma, la penalización de la protesta social puede convertirse en un instrumento amedrentador en detrimento de una forma de expresión

participativa social propia de un sistema democrático. Mientras una manifestación pública se desarrolle dentro de márgenes normales, debe imperar la cordura y la tolerancia. De este modo, se evita que los medios de expresión de la disconformidad social (los cuales históricamente han sido aceptados en los regímenes democráticos mas no en las dictaduras) lleguen a convertirse en verdaderos focos de violencia y desorden público, a lo que precisamente se llegaría cuando el uso de la fuerza policial deviene desproporcionado. **Sin embargo, esta forma de expresión encuentra sus límites en que se ejercite de manera razonable y dentro del marco del derecho de reunión pacífica, esto es sin que haya agresión a las fuerzas de seguridad u otras personas, ni se den actos vandálicos contra bienes públicos o privados, ni tampoco se infrinjan daños serios a los derechos de otras personas, todo lo cual debe valorarse en el caso concreto.**"¹

Bajo este análisis es que se enmarca la iniciativa de ley que se presenta, puesto que la libertad de expresión no es objeto de cuestionamiento sino más bien el uso desmedido de este derecho al provocar mediante actos vandálicos el perjuicio contra bienes públicos y privados, tal como menciona la Sala en este voto, estas acciones exceden el contenido protector del derecho a la reunión pacífica y a la libertad de expresión, consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

En esta línea es importante mencionar que el 20 de octubre de 2026, durante la marcha nacional por la educación, se reportaron actos de intervención sobre el monumento a José Figueres Ferrer, ubicado en la Plaza de la Democracia, así como la presencia de personas con el rostro cubierto que se subieron a su estructura². Estos hechos reabren la discusión sobre la protección del patrimonio público y la necesidad de contar con herramientas legales adecuadas para atender las conductas ilícitas que puedan presentarse durante las manifestaciones.

El problema no radica en la manifestación de ideas, la crítica a las autoridades o la participación en movimientos sociales, más bien surge cuando bajo la sombra de este derecho se coartan los derechos de las demás personas, y se vandalizan bienes públicos y privados, o se realizan otras conductas contrarias a la ley. Estas actuaciones generan afectaciones a terceros, comprometen el uso adecuado de los espacios públicos y pueden ocasionar daños cuya reparación termina recayendo sobre los propietarios o las instituciones responsables de su conservación.

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 17027 de 5 de diciembre de 2017. El resaltado no es del original. Esta resolución se refiere al mismo artículo 263 bis, el que anteriormente era el artículo 256 bis del Código Penal.

² Condega, Xavier. (20 de octubre de 2026). **Encapuchados con banderas de Palestina suben al monumento de "Don Pepe" en marcha por la educación.** En: https://elmundo.cr/costa-rica/encapuchados-con-banderas-de-palestina-suben-al-monumento-de-don-pepe-en-marcha-por-la-educacion/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette. Recuperado el: 21/10/26

A esta situación se suma el uso de capuchas, pañuelos y otros elementos para cubrir el rostro con el propósito de ocultar la identidad mientras se realizan tales conductas. Cuando esta circunstancia concurre con la obstrucción de la vía pública o con la colocación de dibujos, emblemas, carteles u otros elementos en bienes ajenos sin autorización, resulta necesario valorar una respuesta legal que tome en cuenta esa forma de actuación.

Es por esta razón que se pretende rescatar el propósito que dio origen a los expedientes N°21779 Ley de Agravamiento de Varios Tipos Penales por Ocultamiento del Rostro y el expediente N°24.695 Reformas para prohibir el ocultamiento del rostro en manifestaciones o reuniones en las vías públicas. En cuanto al segundo la exposición de motivos destaca lo siguiente:

Con frecuencia los medios de comunicación reportan la comisión de ilícitos penales por parte de personas que se valen del ocultamiento de su identidad para pretender asegurar la impunidad de su conducta, situación que ocurre también con personas que participan en manifestaciones en las vías públicas. Acerca de las modalidades que existieron y existen para castigar el ocultamiento de la identidad por parte del sujeto activo en una conducta típica, resulta de interés mencionar algunas incorporadas en cuerpos normativos de otras latitudes. El ocultamiento de la identidad como un fenómeno histórico, con el que se identificaba un grupo contracultural; se nos presenta originalmente en la respuesta estatal a las conductas racistas y antisociales del grupo “Ku Klux Klan”, quienes a mediados del siglo 19 (básicamente exmilitares de la guerra civil), identificados con los ideales esclavistas sureños, sembraron el terror en los estados del Sur de los Estados Unidos, masacrando y humillando a personas de raza negra, sin ningún reparo etario o de género. Como un rasgo característico de esta agrupación de ideología supremacista era el uso de capuchas blancas, que cubrían completamente sus rostros y el cuerpo. Precisamente, para combatir este tipo de actividades se promulgó el decreto “Civil Rights Act of 1871” (conocida también como “Ku Klux Klan” act of 1871), que en lo que nos interesa como aporte, dicho texto en su sección segunda indica: “(...) entran disfrazadas en la carretera o en las instalaciones de otra persona, con el propósito de privar, ya sea directa o indirectamente, a cualquier persona o clase de personas de la igual protección de las leyes, o de los mismos privilegios e inmunidades bajo las leyes; o con el propósito de impedir u obstaculizar a las autoridades constituidas de cualquier Estado o Territorio de dar o asegurar a todas las personas dentro de dicho Estado o Territorio la igual protección de las leyes;(...)”³ El uso del disfraz como un agravante general de conductas típicas, donde tomamos como ejemplo el Código Penal Español (Ley Orgánica 10/95 del 23 de noviembre de 1995), que incluye el ocultamiento del rostro como uno de los aspectos que configura una agravante general de todas las conductas, en las que concurre en su ejecución el uso del disfraz. Hay que hacer la salvedad que España cuenta con un elenco de supuestos jurídicos denominados doctrinariamente como agravantes genéricas o

³Justia,U.S,Law.(s.f). **1985. Conspiración para interferir con los derechos civiles.** En <https://law.justia.com/codes/us/title-42/chapter-21/subchapter-i/sec-1985/>.

generales, cuya ubicación se halla en la parte general del Ordenamiento represivo español, bajo el título “De las circunstancias que agravan la responsabilidad penal”, supuestos que están desarrollados en su artículo 22.⁴ La forma en que se aplican las agravantes generales en dicho ordenamiento consiste en agudizar cualquier conducta que sea cometida por el sujeto activo que encaje dentro de las modalidades ahí especificadas. Asimismo, en Italia, el ocultamiento del rostro en manifestaciones era hasta el 2005, sancionado con 1 a 6 meses de prisión y una multa cercana a los 100 euros. Actualmente, la pena es de 1 a 2 años de cárcel y multas entre 1000 y 2000 euros, aumento consignado a través de la reforma de 2005, en el contexto de nuevas medidas para el combate del terrorismo⁵. Con esta propuesta de ley no se trata de limitar el derecho de reunión ni el de expresión en alguna de sus dimensiones, sino de reafirmar la exigencia constitucional de que la garantía que permite la reunión de las personas deba realizarse en forma pacífica. La Sala Constitucional ha sido clara en delimitar que la libertad de expresión, aunque es vital para el funcionamiento de un régimen democrático, nunca es aceptable que se convierta en afectación al derecho de otros. La libertad de expresión no significa, en modo alguno, un derecho a dañar o destruir la propiedad pública o privada y corresponde al Estado velar por que las manifestaciones no desemboquen en actos de vandalismo.⁶ El derecho a la manifestación –entendiendo este como una proyección del derecho a reunión y la libertad de expresión- en lugares públicos, frecuentemente colisiona con otros derechos o bienes jurídicos. Esta colisión puede referirse, por ejemplo, a la libertad ambulatoria producto del trazado de una marcha, pero también a la integridad de las personas o de la propiedad pública y privada, cuando tienen lugar alteraciones al orden público. En efecto, la participación de sujetos, que ocultando su rostro irrumpen en manifestaciones públicas, suele derivar en vandalismo que afecta la propia libertad de expresión y otros derechos fundamentales garantizados en nuestra Constitución. En una nación democrática, el ejercicio del derecho a la manifestación no requiere en forma alguna ocultar la identidad y tampoco puede ser esto considerado un derecho. Si bien, nuestro Código Penal tipifica sanciones contra la obstrucción de la vía pública y al dibujo en paredes, lo cierto es que algunas personas que participan en manifestaciones en las vías públicas utilizan capuchas, máscaras, pañuelos o elementos similares, con el propósito de ocultar su identidad y con ello dificultar su identificación y/o procurar su impunidad en los hechos que podrían ser sujetos a investigación, por parte de la Policía o el Ministerio Público y, por tratarse de una conducta no penada en nuestra legislación, de alguna manera se fomenta su reiteración. Debe quedar claro que la

⁴ España. Jefatura del Estado. (1995). Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 281, de 24 de noviembre de 1995. En: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

⁵ Italia. (1975). Legge 22 maggio 1975, n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, artículo 5. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.º 136, de 24 de mayo de 1975. Normattiva. En: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975-05-22:152-art5>

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2017). Voto N.º 14977-2017 de la 9:15 del 22 de septiembre de 2017. N.º Expediente 17-012207-0007-CO. En <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-723148>.

libertad de manifestación y expresión siempre serán protegidas y garantizadas en nuestro ordenamiento jurídico y, de ningún modo, se pretende bajo esta iniciativa de ley limitarlas ni impedir las.⁷

Cabe destacar que el expediente N°21779 Ley de Agravamiento de Varios Tipos Penales por Ocultamiento del Rostro no fue posible dictaminarlo debido a su vencimiento cuatrienal y fue archivado el 21 de febrero del 2024; mientras que el expediente N°24695 Reformas para prohibir el ocultamiento del rostro en manifestaciones o reuniones en las vías públicas, recibió dictamen afirmativo de mayoría en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos el 29 de octubre del 2025. Estos antecedentes legislativos se tomaron como base para la presente iniciativa, cuya nueva presentación responde a la necesidad de retomar la discusión sobre esta materia ante los hechos recientes ocurridos durante manifestaciones públicas en el país.

En este sentido cabe recalcar que, aunque esta propuesta comprende parte de lo que pretendían estos expedientes, presenta algunas diferencias significativas en cuanto a su articulado. La reforma pretende que se respete el propósito de las manifestaciones pacíficas y la libertad de expresión, a su vez que se previene que bajo este derecho se comentan actos delictivos contra terceros o contra bienes públicos y privados, de forma que se pueda identificar quienes intervienen en hechos contrarios a la ley.

En una sociedad democrática, la defensa de los derechos fundamentales debe ir acompañada de la exigencia de responsabilidad por los actos que lesionan derechos ajenos. La participación ciudadana y la manifestación pública no deben convertirse en espacios de impunidad para quienes, bajo el anonimato, afectan la libre circulación o dañan bienes que pertenecen a toda la sociedad o a particulares.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley.

⁷ Asamblea Legislativa (2024). Exposición de motivos del expediente N°24695 Reformas para Prohibir el Ocultamiento del Rostro en Manifestaciones o Reuniones en las Vías Públicas. Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx. Recuperado el 21-10-26

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE REFORMA AL CÓDIGO PENAL PARA AGRAVAR LAS SANCIONES POR
EL OCULTAMIENTO INTENCIONAL DE LA IDENTIDAD EN MANIFESTACIONES
PÚBLICAS

ARTÍCULO 1- Se adiciona un inciso 8) al artículo 229 del Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970 y sus reformas, el texto es el siguiente:

Artículo 229- Daño agravado. Se impondrá prisión de seis meses a cuatro años:

(...)

8) Cuando el daño fuere causado en el contexto de una manifestación o reunión pública y la persona responsable utilice capucha, máscara, pañuelo u otro elemento para cubrirse el rostro con el propósito de ocultar su identidad.

ARTÍCULO 2- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 263 bis del Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970 y sus reformas, el texto es el siguiente:

Obstrucción de la vía pública

Artículo 263 bis-

(...)

La pena se incrementará en una tercera parte cuando la conducta descrita se cometa en el contexto de una manifestación o reunión pública y la persona responsable utilice capucha, máscara, pañuelo u otro elemento para cubrirse el rostro con el propósito de ocultar su identidad durante la comisión de dicha conducta.

ARTÍCULO 3- Se adiciona un párrafo al inciso 1) del artículo 394 del Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970 y sus reformas, el texto es el siguiente:

Artículo 394- Se impondrá de diez a sesenta días multa:

Dibujo en paredes

1) (...)

La sanción correspondiente se incrementará en una tercera parte cuando la conducta descrita en este inciso se cometa en el contexto de una manifestación o reunión pública y la persona responsable utilice capucha, máscara, pañuelo u otro elemento para cubrirse el rostro con el propósito de ocultar su identidad durante su comisión.

(...)

Rige a partir de su publicación

ROBERT JUNIOR BARRANTES CAMACHO

Diputado