

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 1 de julio de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 5 de junio de 2025, avoca conocimiento de la causa 51-25-IN, **acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de junio de 2025, Erick Orlando Gaviláñez Díaz (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y fondo, en contra la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional (“**LOSN**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 56, de 10 de junio de 2025. Respecto de la inconstitucionalidad por la forma, el accionante impugnó todas las disposiciones de la LOSN, mientras que, respecto a la inconstitucionalidad por el fondo, impugnó los numerales 4, 5, 14 y 16 de la disposición reformativa segunda de la Ley.

2. Oportunidad

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser presentada en cualquier momento. Mientras que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma solo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.
3. De la revisión de la demanda y lo expuesto en el párrafo 1 *supra*, se desprende que la presente acción ha sido presentada dentro del tiempo correspondiente, por lo que la misma es oportuna.

3. Normas impugnadas

4. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

Disposiciones Reformatorias Segunda. - Refórmese en el Código Orgánico Integral Penal, lo siguiente:

4.A continuación del artículo 139, agréguese:

“Sección Quinta

De los delitos cometidos en el marco de un conflicto armado interno.

Art. 139.1.- Pertenencia a Grupo Armado Organizado del Conflicto Armado Interno. - Durante la existencia de un conflicto armado interno, las personas que pertenezcan permanente o circunstancial, directa o indirectamente, a un grupo armado organizado identificado previamente por el Estado en los términos establecidos en la Ley de Solidaridad Nacional, serán sancionados con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Aquellas personas que ejerzan un rol de dirección, organización, planificación, financiamiento o cualquier forma que permita atribuir un grado de dominio sobre el

Grupo Armado Organizado será sancionado con pena privativa de libertad de veintiséis a treinta años.

Las personas que, sin formar parte del grupo armado organizado pero que colaboren permanente o esporádicamente con su operación, incluso con actos fungibles y secundarios, serán sancionados con pena privativa de libertad de veinte a veinte y seis años.

Art. 139.2.- Delitos conexos al delito de pertenencia a Grupo Armado Organizado del Conflicto Armado Interno y al conflicto armado interno. - Se entenderán delitos conexos, sin perjuicio de los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, los siguientes:

1. Pertenencia a grupo armado organizado del conflicto armado interno;
2. Enriquecimiento ilícito, y enriquecimiento privado no justificado;
3. Lavado de activos;
4. Tráfico de influencias, y oferta de realizar tráfico de influencias, relacionada con los grupos armados organizados;
5. Testaferismo;
6. Extorsión, y secuestro extorsivo;
7. Obstrucción de justicia;
8. Asociación ilícita, relacionada con los grupos armados organizados;
9. Delincuencia organizada, terrorismo y su financiamiento;
10. Delitos relacionados con la actividad ilícita de recursos mineros;
11. Delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización;
12. Delitos cometidos en contra de actividades hidrocarburíferas;
13. Sicariato;
14. Asesinato;
15. Trata de personas;
16. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos;
17. Tráfico ilícito de armas; y,
18. Tenencia y porte no autorizado de armas, y tenencia y porte no autorizado de armas, municiones o componentes de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de uso privativo de la Policía Nacional.

5. Sustitúyase el trasantepenúltimo y elimínese el antepenúltimo inciso del artículo 220, por el siguiente:

“El fiscal o juez competente diferenciará y determinará, si las sustancias estupefacientes o psicotrópicas son para consumo personal o destinadas al tráfico ilícito. La tenencia o posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso o consumo personal, debidamente probado y conforme lo establecido en el artículo 228 de este Código, no será punible. En ningún caso se presumirá el consumo, debiéndose realizar pericias toxicológicas y/o psicológicas, previo a emitirse la decisión o informe que corresponda. El Estado diseñará planes, programas o proyectos destinados a atender y rehabilitar adicciones.”

14. A continuación del numeral 7 del artículo 480, agréguese el siguiente numeral:

“8. En caso de conflicto armado interno con informe de inteligencia estratégica emitido por las fuerzas del orden.”

16. A continuación del artículo 534, agréguese el siguiente artículo:

“Art. 534.1. - Finalidad y requisitos en el marco del conflicto armado interno. - En los delitos en contra de las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, y de los delitos conexos al conflicto armado interno, por la naturaleza de los mismos, la prisión preventiva será la medida cautelar útil y eficaz, sin ser la regla general, para asegurar la comparecencia del procesado al proceso y el cumplimiento de la pena.

No cabrá la suspensión, revisión, revocatoria o sustitución de esta medida cautelar en los delitos en contra de las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario durante conflicto armado interno y delitos conexos al conflicto armado interno. Para su aplicación, se considerarán las reglas establecidas en el artículo 541 del presente Código.”

4. Pretensiones y fundamentos

5. El accionante solicita a esta Corte que declare la inconstitucionalidad de la LOSN y como fundamento de su pretensión, presenta los siguientes cargos:

4.1 Inconstitucionalidad por la forma

6. El accionante argumenta que la LOSN es inconstitucional por la forma porque sería contraria a los artículos 1, 82, 83.1, 133, 136 y 140 de la Constitución. No obstante, el núcleo de la inconstitucionalidad es la inobservancia del principio constitucional de unidad de materia (art. 136), según se detalla a continuación:

6.1. Asegura que, desde una perspectiva teleológica y semántica del principio de unidad de la materia, ley “no se alinea con los puntos de la política económica o de política fiscal”. Por el contrario, incluiría varias disposiciones que reforman cuerpos normativos de diversa índole (penal, societario, estructura de la función judicial, movilidad humana), sin vínculo alguno con una política económica. En ese sentido, el accionante enfatiza que el 90% de la ley se refiere a temas de seguridad y derecho penal, y que en la exposición de motivos de cincuenta considerandos apenas ocho se refieren a aspectos económicos. Por lo cual, la parte considerativa de la ley estaría casi exclusivamente orientada a justificar un régimen jurídico especial por conflicto armado, sin desarrollar verdaderas razones económicas. De forma que, “aunque el ejecutivo la haya calificado como proyecto económico urgente, de materia económica no [tendría] casi nada”.

6.2. El accionante cita varias sentencias¹ de la Corte Constitucional con el objetivo de sostener que “el control del principio de unidad de materia para una ley económica urgente debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación ordinaria”. Y que, en esta Ley, se abordarían cuestiones distintas a las económicas, sin el debate legislativo suficiente, de modo que el proyecto habría sido presentado por el

¹ El accionante cita extractos de las siguientes sentencias: 32-21-IN/21, 58-11-IN/22, 028-12-SIN-CC.

Ejecutivo el 17 de mayo de 2025, aprobado por la Asamblea el 7 de junio de 2025, y promulgado el 10 de junio de 2025, en “un procedimiento ultra célere”.

7. Además, sostiene que dicha dispersión normativa vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica (art. 82). Según la demanda, la seguridad jurídica incluye como uno de sus elementos “la confiabilidad”, lo que implicaría seguir “el proceso de generación de normas, según el principio de legalidad”. Pero, este no sería el caso y “una ley (...) que aborda múltiples materias sin relación entre sí y sin un eje articulador que les dé sentido común, provocaría incertidumbre sobre su aplicación”. Por ello, no se podría prever con claridad el alcance de la ley ni sus consecuencias jurídicas, conforme a los estándares definidos por esta Magistratura en las sentencias 1382-11-EP/19 y 86-18-EP/23.

4.2 Inconstitucionalidad por el fondo

8. El accionante argumenta que la disposición reformativa segunda numeral cuarto de la LOSN (“**disposición impugnada 1**”) sería incompatible con el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numerales 2 (presunción de inocencia), 3 (principio de legalidad), 6 (principio de proporcionalidad), 82 (seguridad jurídica) de la Constitución. Adicionalmente, señala que la disposición impugnada 1 sería contraria al principio de mínima intervención penal, establecido en la jurisprudencia constitucional. Al respecto esgrime los siguientes argumentos:

8.1 La disposición impugnada 1 vulnera el principio de proporcionalidad de la sanción. Al respecto, cita las sentencias 34-19-IN/21 y 2137-21-EP/21 y señala que la Corte Constitucional ha establecido que, al configurar las normas en el ámbito penal, corresponde al legislador aplicar los criterios de proporcionalidad y racionalidad dado que estos permiten evaluar si la ley penal guarda armonía con la protección y garantía de los derechos constitucionales. Además, exige que la autoridad legislativa establezca una correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva y atienda a la gravedad de la infracción. Con este antecedente, sostiene que la disposición impugnada es inconstitucional ya que prevé una sanción de 22 a 26 años a una mera forma de participación del delito. Esta desproporcionalidad entre la conducta punible y la sanción es más “escandalosa” en el tercer inciso, debido a que sanciona con pena de 20 a 26 años la conducta del mero colaborador, incluso cuando fuere esporádico. Finalmente, concluye que el rango de penas previsto en el artículo impugnado (desde 20 a 30 años), en particular, la sanción a quienes colaboren esporádica o secundariamente con penas de hasta 26 años es manifiestamente desproporcionada, ya que iguala o incluso supera las sanciones previstas para delitos de resultado como el homicidio, violación o asesinato y no considera el grado de participación o la naturaleza del acto concreto realizado.

8.2 La disposición impugnada 1 vulnera el principio de mínima intervención penal y el derecho a la seguridad jurídica. Sostiene que el respeto de estos derechos obliga al legislador a que el uso del derecho penal sea de último recurso (*ultima ratio*). Este principio implica, además, que las medidas punitivas deben ser idóneas, necesarias y

proporcionales, en correspondencia con la gravedad del hecho y el nivel de afectación al bien jurídico protegido. La norma impugnada sanciona con penas de 20 a 30 años de prisión a quienes formen parte, colaboren o tengan algún vínculo directo o indirecto con un Grupo Armado Organizado (GAO). Esto es contrario al principio en cuestión, debido a que adelanta ilegítimamente la barrera punitiva del Estado al penar actuaciones que “no lesionan a bienes jurídicos protegidos”. A criterio del accionante, esta disposición se acopla a un derecho penal de autor que, desde su perspectiva, se encontraría prohibido por la Constitución. Concluye que este adelantamiento injustificado de la barrera punitiva del Estado, también, tiene incidencias procesales porque acorta los plazos de duración del procedimiento penal y, consecuentemente, minimiza las garantías del debido proceso.

8.3 La disposición impugnada vulnera el principio de legalidad ya que contiene expresiones vagas, ambiguas e indeterminadas tales como: “pertenencia indirecta”; “colaboración esporádica”, “actos fungibles y secundarios” y “grado de dominio sobre el grupo armado”. Estas categorías que conforman el tipo no se encuentran definidas ni delimitadas en la ley penal, lo que afecta la certeza respecto al conocimiento de la ciudadanía respecto a la conducta punible. Asimismo, esta indeterminación deja un margen amplio de discrecionalidad a las autoridades policiales, fiscales y judiciales, lo que abre paso a interpretaciones arbitrarias y a una aplicación desigual del derecho penal.

9. Finalmente, señala que impugna la reforma al artículo 139 numeral 2 del COIP.

10. El accionante argumenta que la disposición reformativa segunda numeral cinco de la LOSN (“**disposición impugnada 2**”) vulnera el derecho constitucional al debido proceso en sus garantías de presunción de inocencia y de juez competente, reconocida en los artículos 76 numerales 2 (presunción de inocencia) y 7 literal k (ser juzgado por juez competente). Al respecto, el accionante sostiene lo siguiente:

10.1 La disposición impugnada 2 vulnera el principio de ser juzgado por juez competente porque el fiscal no tiene competencia para juzgar ni para determinar si una persona es o no consumidora de sustancias catalogadas a fiscalización. Esta competencia la tiene exclusivamente el juez “quien es el tercero imparcial que a la luz de las pruebas aportadas en el proceso penal” juzga un determinado caso concreto. En consecuencia, solamente el juez es quien tiene la facultad privativa de determinar y diferenciar si las sustancias estupefacientes o psicotrópicas son para consumo personal o destinadas al tráfico ilícito, mas no el fiscal.

10.2 La disposición impugnada 2 vulnera el principio de presunción de inocencia, pues contiene la frase “en ningún caso se presumirá el consumo” impone al procesado la obligación de probar el carácter personal del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, al establecer que este uso “no será punible” únicamente si es “debidamente probado”. Esta formulación invierte la carga de la prueba en perjuicio del procesado, pues exige que sea este quien demuestre su inocencia, en contradicción directa con los siguientes criterios jurisprudenciales contenidos en la sentencia 14-15-CN/19 y el artículo 34 del COIP.

11. El accionante argumenta que la disposición reformativa segunda numeral catorce de la LOSN (“**disposición impugnada 3**”) vulnera el derecho constitucional a la intimidad personal e inviolabilidad de domicilio, reconocido en el artículo 66 numerales 20 y 22. Al respecto, el accionante sostiene lo siguiente:

11.1 La disposición impugnada 3 establece que se puede realizar un allanamiento sin que exista una orden judicial que lo autorice. Alega que esta figura sí existe en el COIP, sin embargo, su aplicación únicamente opera en los casos de flagrancia y de ciertas emergencias que pretenden precautelar bienes jurídicos protegidos que se encuentran en inminente riesgo. Esta excepción no ocurriría respecto a esta disposición ya que permite que un informe de inteligencia estratégica emitido por las fuerzas del orden sea una justificación suficiente para limitar un derecho fundamental. Esta limitación es procedente si proviene de un examen de proporcionalidad donde se determine que persigue un fin constitucionalmente válido, que sea idónea y necesaria para garantizar los derechos de los procesados. Es decir, que no solo que se le quita competencia al juez de decidir caso por caso a la luz de los hechos concretos si es procedente o no limitar el derecho a la intimidad personal, entre otros, al autorizar el allanamiento, sino que ahora se contempla en la ley impugnada, de forma general, que procederá el allanamiento en caso de conflicto armado interno con informe de inteligencia estratégica emitido por las fuerzas del orden. Señala que los informes referidos no pueden sustituir la función del juez de garantías penales de analizar si procede o no emitir una orden de allanamiento, ya que las fuerzas del orden no están capacitadas para aplicar el principio de proporcionalidad ni están investidos de jurisdicción. Concluye que esta disposición implicaría abrir la puerta a una excepción ambigua y potencialmente ilimitada, en la que se desplaza el control judicial previo por decisiones discrecionales de la Función Ejecutiva o de entidades administrativas. Esto puede generar un grave riesgo de abuso y expone a violaciones graves a los derechos humanos, pues la falta de control jurisdiccional en la limitación de derechos como la intimidad y la inviolabilidad del domicilio atenta directamente contra el debido proceso y la seguridad jurídica.

12. El accionante argumenta que la disposición reformativa segunda numeral dieciséis de la LOSN (“**disposición impugnada 4**”) vulnera el derecho constitucional al debido proceso en su garantía de presunción de inocencia y la última *ratio* de la privación de libertad, reconocidos en los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 1 de la CRE. Al respecto, el accionante argumenta lo siguiente:

12.1 La decisión impugnada 4 establece que “la prisión preventiva será la medida cautelar útil y eficaz, sin ser la regla general, para asegurar la comparecencia del procesado al proceso y el cumplimiento de la pena”. Esta frase sería inconstitucional ya que no limita el uso de la prisión preventiva como medida cautelar excepcional. Es más, esta medida podría implementarse deliberadamente. Además, alega que dicha descripción puede aplicarse como una especie de prisión preventiva oficiosa, por lo que, podría afectar a otros derechos constitucionales, principalmente la presunción de inocencia, al concretarse una pena anticipada. Por lo que, la aplicación automática de la medida

cautelar sin considerar los hechos del caso concreto puede trastocar los derechos de los procesados y el debido proceso.

5. Admisibilidad

13. Este Tribunal observa que, al menos, los argumentos sintetizados entre los párrafos 6 a 7 *supra*, respecto a la inconstitucionalidad por la forma y los párrafos 8 a 12 *supra*, son claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas constitucionales que se consideran infringidas. En consecuencia, la demanda cumple con los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 de la Constitución.

6. Solicitud de suspensión provisional de la norma

14. Esta Magistratura ha determinado que nuestro ordenamiento constitucional reconoce la presunción de constitucionalidad de sus normas. La vigencia y valor de la ley proviene, además de su autoridad formal, es decir, del legislador; y del debate basado en la confrontación de razones de los ciudadanos a través de sus representantes, principales exponentes de la democracia deliberativa.² Por consiguiente, toda argumentación que pretenda fundamentar la suspensión de normas vigentes provenientes de un órgano competente y deliberativo, requiere una mayor solidez y contundencia.
15. El accionante solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la LOSN y sostuvo que la vigencia de la ley “podría acarrear graves consecuencias a los administrados”, así como “eventuales vulneraciones de derechos humano”. El artículo 79.6 de la LOGJCC, en concordancia con el 27 *ibíd.*, concibe a la suspensión provisional de una ley demandada por inconstitucional como una posible medida cautelar. Para que ella proceda, debe ser verosímil la ocurrencia de determinados hechos, provocados por la vigencia de la ley, que amenacen con violar derechos fundamentales de modo inminente y grave. Al respecto, este Tribunal advierte que -en los dos párrafos de solicitud de suspensión provisional- el accionante no ofrece elementos fácticos concretos ni evidencia que permita sustentar, con el grado mínimo de verosimilitud exigido, que la mera vigencia de la ley está generando —o generará de forma inminente— daños graves, irreversibles o frecuentes a derechos constitucionales. En ese sentido, este Tribunal considera que la suspensión de los efectos de una ley constituye una medida excepcional, por tanto, no basta la alegación genérica de consecuencias negativas.
16. Por lo anterior, la solicitud no satisface las condiciones mínimas para la adopción de una medida cautelar constitucional. Sin embargo, se recuerda que este pronunciamiento no constituye un juicio anticipado sobre la conformidad o no de dicha ley con la Constitución.
17. Finalmente, en virtud de la relevancia del caso, este Tribunal recomienda su priorización y, de conformidad con el artículo 7.3 del RSPCCC, la elaboración del respectivo informe.

² CCE, Sentencia 10-18-CN/19, de 12 de junio de 2019, párr. 59.

7. Decisión

- 18.** Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa **51-25-IN** y **negar la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas**.
- 19.** Córrase traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional del Ecuador y a la Procuraduría General del Estado, a efecto de que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
- 20.** Requierase a la Asamblea Nacional del Ecuador para que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que originaron las disposiciones objeto de la acción de constitucionalidad.
- 21.** Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
- 22.** Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.
- 23.** El Primer Tribunal de la Sala de Admisión que conoció la acción pública de inconstitucionalidad *in examine*, recomienda al juez sustanciador realizar el informe pertinente para el tratamiento prioritario de esta causa, con prescindencia de su orden cronológico atendiendo a las circunstancias del caso.
- 24.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Documento firmado electrónicamente

Alejandra Cárdenas Reyes

JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 1 de julio de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN



Firmado electrónicamente por:
ALI VICENTE LOZADA PRADO



Firmado electrónicamente por:
**XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES**



Firmado electrónicamente por:
**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI