

Quito, D.M., 26 de septiembre de 2025

**CASO 51-25-IN y acumulados<sup>1</sup>**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA 51-25-IN/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional conoció varios cargos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, publicada en el registro oficial sexto suplemento 56, de 10 de junio de 2025. Tras su análisis, concluyó que la ley en su integridad es inconstitucional por vicios de procedimiento, por cuanto en su aprobación se vulneró el principio de unidad de materia previsto en el artículo 136 de la Constitución, y porque no correspondía que fuese tramitada mediante el procedimiento abreviado establecido en el artículo 140 de la Constitución.

**Índice**

1. Antecedentes	2
2. Competencia	4
3. Disposiciones impugnadas	4
4. Argumentos de los sujetos procesales	5
4.1 Sobre presuntos vicios de procedimiento o de forma	5
4.1.1 Caso 50-25-IN	5
4.1.2 Caso 51-25-IN	6
4.1.3 Caso 57-25-IN	6
4.1.4 Caso 65-25-IN	9
4.1.5 Caso 72-25-IN	10
4.1.6 Respuesta de la Asamblea Nacional sobre los vicios de procedimiento o de forma	10
4.1.7 Respuesta de la Presidencia de la República sobre los vicios de procedimiento o de forma	13
4.1.8 Respuesta del Ministerio de Defensa	15
4.2 Sobre presuntos vicios de fondo presentados por los accionantes	16
4.2.1 Caso 50-25-IN	16
4.2.2 Caso 51-25-IN	17
4.2.3 Caso 57-25-IN	19
4.2.4 Caso 65-25-IN	20
4.2.5 Caso 72-25-IN	22
4.2.6 Respuesta de la Asamblea Nacional sobre los vicios de fondo	23
4.2.7 Respuesta de la Presidencia de la República sobre los vicios de fondo	26

<sup>1</sup> Los casos acumulados son: 50-25-IN, 57-25-IN, 65-25-IN, 72-25-IN

4.2.8 Respuesta del Ministerio del Interior	30
5. Planteamiento del problema jurídico sobre la supuesta inconstitucionalidad de forma de la LOSN	31
6. Resolución del problema jurídico planteado	32
6.1 Sobre la relevancia y alcance del control formal de la constitucionalidad de las leyes, a propósito del presente caso	32
Subproblema jurídico 1: ¿Se vulneró el principio de unidad de materia (artículo 136 de la Constitución) en el presente caso?	35
Subproblema jurídico 2: ¿Se vulneró en este caso el trámite de urgencia económica (artículo 140 de la Constitución)?	47
7. Decisión	49

## 1. Antecedentes

1. El 25 de junio de 2025, Erick Orlando Gavilánez Díaz presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por vicios de procedimiento y de contenido, en contra de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional (“**LOSN**” o “**Ley de Solidaridad**”), publicada en el registro oficial sexto suplemento 56, de 10 de junio de 2025. Lo que dio lugar al **Caso 51-25-IN**.<sup>2</sup>
2. El 20 de junio de 2025, Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Carlos Andrés Sánchez Marroquín presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento y de contenido en contra de la misma ley. Lo que originó el **Caso 50-25-IN**.<sup>3</sup>
3. El 02 de julio de 2025, Vivian Isabel Idrovo Mora, por sus propios derechos y como parte de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador; Lina María Espinosa Villegas, por sus propios derechos y como parte de la organización Amazon Frontlines; Billy Navarrete Benavidez, por sus propios derechos y como director ejecutivo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (“**CDH**”); Fernando Bastias Robayo, por sus propios derechos; Ana Cristina Vera Sánchez, por sus propios derechos y como integrante del Centro de Apoyo y Protección de los derechos humanos Surkuna; Erika Escorza Camacho, por sus propios derechos; Lita Alexandra Martínez Alvarado, por sus propios derechos y como

<sup>2</sup> La demanda fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, la entonces jueza Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alf Lozada Prado, el 01 de julio de 2025. Además, en dicho proceso se negó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.

<sup>3</sup> La demanda fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Claudia Salgado Levy y por el juez constitucional José Luis Terán Suárez, el 04 de julio de 2025. Además, en dicho proceso se negó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.

directora ejecutiva de CEPAM Guayaquil; Sara Oviedo, por sus propios derechos y como coordinadora nacional de COCASEN; Sybel Martínez, por sus propios derechos y en representación de la Alianza por los Derechos de la Niñez y Adolescencia; y, Angie Tomalá Pozo, por sus propios derechos y en representación de la Red de Organizaciones por los Derechos de la Niñez y Adolescencia (“**RODDNA**”)<sup>4</sup> presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por vicios de procedimiento y de contenido, en contra de la ya mencionada ley. Lo que dio lugar al **Caso 57-25-IN**.<sup>5</sup>

4. El 07 de julio de 2025, Verónica María Yuquilema Yupangui, presidenta y representante legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH (“**INREDH**”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por vicios de procedimiento y de contenido en contra de la mencionada ley. Lo que originó el **Caso 65-25-IN**.<sup>6</sup>
5. El 09 de julio de 2025, Paúl Ocaña Merino, en calidad de presidente del Colegio de Abogados de Pichincha y de la Federación de Abogados del Ecuador, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por vicios de forma y de contenido, en contra de aquella ley. Lo que dio lugar al **Caso 72-25-IN**.<sup>7</sup>
6. El 17 de julio de 2025, la Asamblea Nacional remitió información sobre el proceso de aprobación de la ley impugnada.<sup>8</sup> Posteriormente, el 28 de julio de 2025, remitió sus argumentos en relación con las causas 50-25-IN y 51-25-IN. El 02 de septiembre de 2025, presentó argumentos respecto de las causas 57-25-IN, 65-25-IN, 72-25-IN.

---

<sup>4</sup> Aunque no consta en las descripciones de los accionantes, también firma la acción Manuel Martínez (Pacto por la Niñez y Adolescencia Ecuador, PACTO).

<sup>5</sup> La demanda fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, y José Luis Terán Suárez, el 04 de agosto de 2025. Además, el Tribunal concedió parcialmente la solicitud de suspensión provisional respecto de los artículos 6, 9, 13 y 14 de la LOSN.

<sup>6</sup> La demanda fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz y José Luis Terán Suárez, el 04 de agosto de 2024. Además, la sala negó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.

<sup>7</sup> La demanda fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Claudia Salgado Levy y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. Además, la referida sala negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.

<sup>8</sup> Mediante oficio AN-SG-2025-0518-O, suscrito por Giovanny Francisco Bravo Rodríguez, secretario general de la Asamblea Nacional se remitió: informe técnico-jurídico no vinculante 0123-INV-UTL-AN-2025 de 17 de mayo de 2025; resolución CAL-NAOP-2023-2025-031 de 19 de mayo de 2025; informe para primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Denominado “Ley de Solidaridad Nacional” de 27 de mayo de 2025; informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica Denominado “Ley de Solidaridad Nacional” de 05 de junio de 2025; y, proyecto de Ley aprobado; registro oficial sexto suplemento 56, de 10 de junio de 2025.

7. El 28 de julio de 2025, la Presidencia de la República presentó sus argumentos respecto de la acción 51-25-IN. Y el 01 de septiembre de 2025, respecto de las causas 57-25-IN, 65-25-IN y 72-25-IN.
8. La Procuraduría General del Estado designó abogado para la causa<sup>9</sup> y no presentó argumentos por escrito.
9. Finalmente, esta Magistratura constata que presentaron *amicus curiae*, Juanita Goebertus Estrada, en calidad de directora de la División de las Américas de Human Rights Watch;<sup>10</sup> Eugenia Novoa,<sup>11</sup> Rosa Torres Cadena, en calidad de asambleísta de la provincia de Los Ríos;<sup>12</sup> Cristina Margarita Mogollón Rendón;<sup>13</sup> Elliot Swanson<sup>14</sup> y la Clínica Jurídica de Interés Público de Seguridad y Estado de Derecho de la Universidad San Francisco de Quito.<sup>15</sup>
10. El 25 de agosto de 2025, se realizó la audiencia pública del presente caso.

## 2. Competencia

11. De conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad.

## 3. Disposiciones impugnadas

12. Las demandas impugnan la inconstitucionalidad de toda la ley porque su procedimiento de formación presentaría vicios de validez (**de forma**) y, porque los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18; las disposiciones generales tercera, cuarta y quinta; las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava; las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta; la disposición derogatoria segunda y; y por conexidad, los artículos

---

<sup>9</sup> Mediante escrito de 27 de agosto de 2025, ratificó la comparecencia del abogado Miguel Andrés Mendoza Pazmiño en la audiencia pública llevada a cabo el día 25 de agosto de 2025.

<sup>10</sup> Presentado el 20 de agosto de 2025.

<sup>11</sup> Presentado el 21 de agosto de 2025. Además, se constata su participación en la audiencia pública de 25 de agosto de 2025.

<sup>12</sup> Presentado el 22 de agosto de 2025. Además, se constata su participación en la audiencia pública de 25 de agosto de 2025.

<sup>13</sup> Presentado el 25 de agosto de 2025. Además, se constata su participación en la audiencia pública de 25 de agosto de 2025.

<sup>14</sup> Se constata su participación en la audiencia pública de 25 de agosto de 2025.

<sup>15</sup> Presentado por Dereek Stalin Gaibor Mosquera, Ariana Antonella Durán Vinueza, Felipe Santos Carrera y Emilia Filbig Sotomayor, el 24 de septiembre de 2025.

1, 3 y 7 del Decreto Ejecutivo 218 de 7 de abril 2024 incurrirían en vicios de contenido (**de fondo**). (Anexo 1, normas impugnadas).

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1 Sobre presuntos vicios de procedimiento o de forma**

###### **4.1.1 Caso 50-25-IN**

**13.** Los accionantes alegan que en el trámite de aprobación de la ley se vulneraron los artículos 136 y 140 de la Constitución, por lo siguiente:

**13.1** De acuerdo con el artículo 140 de la Constitución y la sentencia 58-11-IN/22, de 12 de enero de 2022, en el trámite de los proyectos de ley calificados de urgencia económica se “disminuye el tiempo para que la Asamblea Nacional discuta, realice modificaciones y lleve a cabo todo el proceso legislativo”. Por ello, en esta clase de leyes, la Corte Constitucional debe realizar un control más exigente del principio de unidad normativa establecido en el artículo 136 de la Constitución y de lo dispuesto en el artículo 116 de la LOGJCC.<sup>16</sup>

**13.2** Teniendo en cuenta el objeto de la ley (artículo 1), de su finalidad (artículo 3) y de la declaratoria de conflicto armado interno (artículo 6) se desprenden dos temáticas distintas: (i) las medidas financieras y tributarias y (ii) las medidas de seguridad.

**13.3** En la LOSN se incluye una serie de reformas al COIP que no constituyen disposiciones en materia económica. De los dieciocho artículos de la ley, solo uno se refiere a disposiciones económicas o tributarias y que solo una disposición reformativa contempla una medida tributaria. En la LOSN no solo “existiría un elevado grado de dispersión normativa que resulta contrario al principio de unidad normativa, sino que también contempla disposiciones de carácter penal y de seguridad, que no se centran en las medidas económicas y tributarias”.

---

<sup>16</sup> Sostienen que para verificar el requisito de unidad de la materia se debe tener en cuenta: a) el tema dominante o eje temático regulado en la ley, b) el contenido de sus disposiciones reformativas específicas como de los preceptos reformados, y c) cotejar el tema dominante o eje temático con las distintas disposiciones para deducir si entre el contenido genérico de la ley existe conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente.

#### 4.1.2 Caso 51-25-IN

14. El accionante sostiene que todas las disposiciones contenidas en la LOSN son inconstitucionales porque en su trámite de formación se transgredieron los artículos 1, 82, 83.1, 133, 136 y 140 de la Constitución. Por lo que sigue:

**14.1** Se inobservó el principio de unidad de materia, que no es una mera formalidad, sino que, obliga a que todo proyecto de ley debe demostrar una racionalidad interna con el objetivo de promover una actividad legislativa que respete la democracia deliberativa. De acuerdo con varias sentencias<sup>17</sup> de la Corte Constitucional, “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”. Además, la LOSN aborda cuestiones distintas a la materia económica.

**14.2** La LOSN “no se alinea con los puntos de la política económica o de la política fiscal”, sino que incluye varias disposiciones que reforman cuerpos normativos de diversa índole (penal, societario, estructura de la función judicial, movilidad humana), sin vínculo alguno con la política económica. Afirma que el 90% de la ley se refiere a temas de seguridad y derecho penal y que, de los cincuenta considerandos que se detallan en la exposición de motivos, apenas ocho se refieren a aspectos económicos; de ahí que la parte considerativa de la ley, en su gran mayoría, está orientada a justificar un régimen jurídico especial por CANI, pero no se dan razones que demuestren la unidad de la materia respecto a cuestiones económicas.

#### 4.1.3 Caso 57-25-IN

15. Los demandantes afirman que los artículos 136 y 140 de la Constitución resultaron vulnerados porque el proyecto de ley se tramitó a través del procedimiento especial y expedito previsto para los proyectos de ley calificados como económicos urgentes, pese a que su articulado se concentra en temas penales y de seguridad, para lo que se requería pasar por el procedimiento ordinario. La LOSN no cumple con ninguno de los requisitos del artículo 116 de la LOGJCC. Todo lo cual afectó la deliberación democrática. En particular, por estas razones:

**15.1** Sobre la **conexidad temática**: Las disposiciones de la LOSN, por tratarse de una ley económica urgente, deberían estar relacionadas con cuestiones económicas. Sin embargo, el título de la LOSN es ambiguo y no permite entender el objeto.

<sup>17</sup> Especialmente, las sentencias 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021; 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022; y, 028-12-SIN-CC, 17 de octubre de 2012.

En los considerandos “se incluyen temas de protección de derechos, de seguridad, económicos y financieros, resoluciones constitucionales sobre conflicto armado interno, definiciones de organismos de naciones unidas”, por lo que no habría claridad temática. El objeto (artículo 1) y la finalidad de la ley (artículo 3) también son ambiguos al referirse al menos a diez temas sin conexión entre sí. El artículo 5 es inconstitucional porque sus literales “usan principios del Derecho Internacional Humanitario”, lo cual no tendría relación con la materia económica. Los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 13 “se centran en temas relacionados con un contexto de seguridad específico y la acción de las fuerzas armadas o policiales”, por ello, dichos artículos no guardan conexidad temática con lo económico. El indulto presidencial con efecto diferido del artículo 14 se relaciona con la tutela judicial efectiva, mientras que el artículo 15 plantea la transición de un régimen ordinario a uno especial de conflicto armado, una materia diferente. Los artículos 17 y 18 no tienen conexión con el tema de la ley ya que establecen disposiciones sobre la protección de víctimas y medidas para la prevención de la captación de niñas, niños y adolescentes. En cuanto a las disposiciones generales: tercera (que hace referencia a una sociedad anónima del deporte), cuarta (que se refiere a un sistema de evaluación, información, sanción e investigación de miembros de la fuerza armada y policía) y la quinta (que hace referencia a los derechos colectivos y de resistencia en cuanto a la protesta, defensa y expresión de pueblos y nacionalidades) también se refieren a materias disímiles. Así también, las disposiciones reformativas segunda (que modifica veintiún artículos del COIP), tercera (que introduce reformas a dos artículos de la Ley Orgánica de Personal y Disciplina de las Fuerzas Armadas), cuarta (que reforma un artículo de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos), quinta (que reforma un artículo del COFJ) sexta (que reforma un artículo de la LOMH), séptima (que reforma un artículo del COOTAD) y octava (que se refiere a la sustitución de las compañías). De igual forma, existe una mezcla de materias en las disposiciones transitorias. Y, en particular, la segunda (que se refiere a la capacitación de jueces en temas de conflicto armado), tercera (que se refiere al tipo penal de usurpación de uniformes e insignias) y la cuarta (que se refiere a la implementación de la LOSN y la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral) no se refieren a materia económica. En fin, en las disposiciones derogatorias “se establece la derogación de artículos del [COIP], sin que exista unidad temática entre los mismos y el eje principal de esta ley”.

- 15.2** Sobre la **conexidad teleológica**: La LOSN contiene 47 considerandos que mezclan un sinnúmero de disposiciones sin relación entre sí, por lo que determinar el fin de la norma “es una tarea absolutamente difícil puesto que [...]”

no tiene un título específico, sus considerandos no aportan claridad sobre el fin de esta ley, el articulado de la misma combina una serie de materias legales de forma indiscriminada y sin un hilo temático conductor”. Al tratarse de un proyecto de urgencia económica, puede considerarse que el fin es la solución de la emergencia económica, pero los temas a los que se refiere la LOSN<sup>18</sup> no guardan conexidad con una emergencia económica. Las medidas de seguridad no están dirigidas a generar beneficios económicos inmediatos y tampoco se explica de qué manera una reforma punitiva y de control del uso de la fuerza podría traducirse en incentivos o condiciones para la reactivación productiva.

**15.3 Sobre la conexidad sistemática:** Los valores constitucionales que la ley defiende son la necesidad de propiciar una reactivación económica en zonas afectadas por un supuesto CANI y aumentar la sostenibilidad del sistema económico y financiero del país. Sin embargo, no es claro cómo las disposiciones de la LOSN promueven los valores constitucionales referidos. Tampoco tienen relación alguna con esos valores constitucionales ni las disposiciones generales tercera y cuarta no tienen ninguna relación con los valores constitucionales puesto que regulan la generación de una sociedad anónima deportiva y la generación de un régimen de evaluación y sanción de las fuerzas militares; ni las disposiciones reformativas segunda, tercera, quinta, sexta, séptima y octava; ni las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta, que abordan la capacitación de jueces, reglas de aplicación de tipos penales y la aplicación de otras leyes. Finalmente, expresan que la disposición derogatoria segunda tampoco cumple con la conexidad sistemática.

**15.4 Sobre la coherencia entre el título de la ley y su contenido:** “el título de la [ley] es altamente ambiguo y no permite conocer con anterioridad a la lectura del texto, la materia y el tipo de normativa de la que estamos hablando”. Además, en la ley solo existen dos artículos (4 y 16) que se refieren a la solidaridad, en cambio, los demás establecen un “régimen jurídico especial que pretende legalizar de forma declarativa el uso de normas especiales para contextos de conflicto armado”.

**15.5 Sobre la concordancia entre la exposición de motivos y el proyecto de ley:** No existe “coherencia pues la exposición de motivos no es sistemática ya que los considerandos planteados constituyen una mezcla de citas legales sin ningún tipo de hilo conductor, que no permite comprender la finalidad y el objeto de la ley en cuestión”.

---

<sup>18</sup> Estos temas, según los accionantes, son: (i) régimen jurídico especial para el CANI, (ii) protección a la población civil en un CANI, (iii) neutralización de grupos armados organizados en observancia del DIH y (iv) el fortalecimiento de las fuerzas del orden.

**15.6** Sobre el **principio de deliberación democrática**: Se vulnera el principio de deliberación democrática en dos dimensiones: (i) al impedirse, por la falta de unidad de materia, una “discusión coherente y focalizada sobre los efectos fiscales, financieros o económicos del proyecto, porque las normas sustantivas estaban centradas en temas penales y de seguridad”; y, (ii) al utilizarse “el canal del artículo 140 de la Constitución (trámite urgente económico), que impone un plazo máximo de 30 días y efectos automáticos por falta de pronunciamiento”. Esto generó que se reduzca “al mínimo el espacio para el debate legislativo y ciudadano. Sostienen que esta aceleración del procedimiento, combinada con una ley de múltiples materias, impide el cumplimiento de las condiciones básicas de deliberación democrática”. Por lo que hubo un “uso indebido del procedimiento legislativo urgente previsto en el artículo 140 de la Constitución”. La facultad que tiene el presidente de calificar un proyecto de ley como urgente en materia económica no es absoluta ni discrecional, debe estar directamente relacionada con temas económicos sustantivos, como la política fiscal, tributaria, financiera, presupuestaria, monetaria o comercial. No puede ser usada como un mero recurso formal para acelerar cualquier iniciativa legislativa y pretender que cualquier proyecto pueda ser tramitado bajo esta etiqueta.

**15.7** Finalmente, argumentan que las reformas penales no pueden procesarse por la vía de urgencia económica, ya que la tipificación de delitos y la fijación de penas exige un debate amplio y respetuoso de las garantías constitucionales. Constituye un abuso del procedimiento, amenaza el principio de legalidad y abre la puerta a prácticas autoritarias.

#### **4.1.4 Caso 65-25-IN**

**16.** La entidad accionante alega que el trámite de formación de la ley contravino los artículos 136 y 140 de la Constitución. Para ello, presenta los siguientes cargos:

**16.1** La LOSN, al haber sido calificada como de urgencia en materia económica, debía cumplir con lo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir, debía referirse a aspectos sustantivos de la política económica. Sin embargo, incorpora disposiciones relativas a la incautación de armas, indulto presidencial, y reformas al COIP. Por tanto, la ley tiene una “evidente heterogeneidad”, pues combina normas de contenido económico con otras de naturaleza penal sin que exista conexidad temática o teleológica.

**16.2** Adicionalmente, el artículo 135 de la Constitución limita la iniciativa legislativa del Ejecutivo a materias específicamente determinadas, como la creación o

modificación de tributos o el manejo del gasto público. No obstante, la LOSN desborda estas competencias al incorporar reformas sustantivas en cuerpos normativos que no guardan relación con dichos ámbitos.

#### **4.1.5 Caso 72-25-IN**

**17.** El accionante alega que la LOSN transgrede los artículos 136 y 140 de la Constitución, por las razones siguientes:

**17.1.** En los considerandos del proyecto de ley se invoca el artículo 135 de Constitución, que establece la iniciativa legislativa exclusiva del presidente de la República para crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la división política administrativa del país. No obstante, dicho proyecto se tramitó conforme al artículo 140 de la Constitución que regula los proyectos de ley económicos urgentes.

**17.2.** Se transgrede el principio de unidad de materia porque la LOSN se refiere a distintos temas: prestación de servicios públicos, impuestos, seguridad, límites en el ejercicio de derechos, administración de justicia, y contiene disposiciones que desbordan el ámbito económico, pues se establecen reformas penales, procesales y de seguridad pública.

#### **4.1.6 Respuesta de la Asamblea Nacional sobre los vicios de procedimiento o de forma**

**18.** La Asamblea Nacional sostiene que en la tramitación de la LOSN se respetó el procedimiento de expedición de leyes económicas urgentes. En relación con la deliberación democrática, la Asamblea indica que recibieron a servidores públicos e

invitados en las sesiones números 003-2025-2027,<sup>19</sup> 004-2025-2027,<sup>20</sup> 005-2025-2027,<sup>21</sup> 006-2025-2027,<sup>22</sup> 008-2025-2027;<sup>23</sup> así como en “Comisión General”.<sup>24</sup>

19. Respecto de la calificación del proyecto de ley como “económico urgente”, la Asamblea hace referencia a los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23, e indica que el proyecto de ley satisfacía los tres criterios pertinentes:

19.1 Atendía a **circunstancias apremiantes**, a saber, al “exponencial incremento en el número de personas que han perdido su vida a causa de las actividades ilícitas de los grupos delictivos organizados, el temor al creciente delito de secuestro y extorsión, la escalada del crimen organizado, el deterioro de la seguridad pública y la infiltración de redes delictivas en instituciones del Estado”.

19.2 Hubo **conexidad plausible** entre las medidas normativas adoptadas y las referidas circunstancias apremiantes, porque aquellas permitían “contrarrestar las actividades delictivas vinculadas al narcotráfico, el lavado de activos, la minería ilegal, el tráfico de armas, la trata de personas, la extorsión, etc.; y, neutralizar de forma inmediata y estructural las causas y consecuencias del conflicto, la norma impugnada propone el reconocimiento del conflicto armado interno para declararlo sin estado de excepción, la tipificación de nuevos delitos, procedimientos penales expeditos, la autorización de indultos anticipados para

---

<sup>19</sup> En dicha sesión habrían participado: el ministro de Defensa Nacional, Gian Carlo Loffredo; el ministro del Interior, John Reimberg; el comandante general de la Policía Nacional, el general Pablo Vinicio Dávila; y el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, General Jaime Vela.

<sup>20</sup> La Comisión habría recibido al delegado de la ministra de Economía y Finanzas, economista Sariha Moya, y al director general del Servicio de Rentas Internas, economista Damián Larco.

<sup>21</sup> En esa ocasión, la Comisión habría recibido a la delegada del licenciado Julio José Neira, director general de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (también UAFE), quien expuso sobre los mecanismos de control y seguimiento de activos financieros vinculados al crimen organizado. Asimismo, compareció el abogado Juan Gabriel Reyes, experto en Derecho Tributario, quien proporcionó criterios técnicos sobre la regulación tributaria propuesta en el proyecto.

<sup>22</sup> Habrían sido recibidas, el Juan Pablo Malo, presidente de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo de Cuenca; y Rodrigo Cordero, asesor legal de dicha cámara.

<sup>23</sup> Habrían participado, el delegado del presidente de la Corte Nacional de Justicia, José Suing y el presidente del Consejo de la Judicatura, Mario Godoy.

<sup>24</sup> Se habría recibido en Comisión General a las siguientes personas: al asambleísta Adrián Castro, representante por la provincia del Azuay, al general Jorge Luis Vargas Valencia, el general de la Policía Nacional de Colombia; al doctor Manfred Grautoff, asesor de Seguridad Nacional y de Gobernanza; al doctor Carlos Coronel, experto tributario; a Karina Escobar, directora ejecutiva de la CAPEIPI; y a Javier Buendía, doctor en jurisprudencia. Durante su intervención, los servidores e invitados dieron a conocer sus observaciones y experiencias en el ejercicio de sus funciones diarias. Se habría recibido al Mayor de la Policía Nacional Jairo Bolaños, la cabo Johanna Estefanía Calahorrano y el teniente Bryan Alquina, quienes compartieron sus experiencias y preocupaciones sobre las limitaciones operativas actuales y la necesidad urgente de respaldo institucional. También recibieron a Stalin Raza y Felipe Rodríguez, expertos en Derecho Penal.

fuerzas del orden, y los incentivos económicos para apoyar territorios vulnerables”.<sup>25</sup>

- 19.3** Y las medidas tenían **efectos económicos inmediatos**, a saber: la deducción tributaria por donaciones canaliza recursos privados hacia las fuerzas del orden sin generar gasto público adicional; la incautación de bienes permite al Estado acceder rápidamente a recursos de origen ilícito; y los incentivos a pequeños productores y sectores estratégicos buscan reactivar economías locales afectadas por la violencia.
- 20.** Específicamente, sobre la **urgencia** de la LOSN, se sostiene que ella “se fundamenta en la noción de necesidad, entendida como la premura con la que debe atenderse una problemática estructural que no puede esperar los plazos habituales del procedimiento legislativo ordinario”.<sup>26</sup> Esta urgencia se traduce en la exigencia de un trámite más expedito.
- 21.** Sobre la **unidad de la materia**, se argumenta que la exposición de motivos del proyecto de ley realiza un “análisis transversal de las diversas áreas de la sociedad que se encontrarían afectadas por la acción de grupos criminales organizados” y concluye que “todas sus disposiciones guardan una relación clara, específica, estrecha y evidente con el objeto central de la ley: la desarticulación de las economías criminales asociadas al conflicto armado interno, a través de mecanismos jurídico-institucionales que refuercen la capacidad del Estado para proteger a la población y restablecer el orden público”. Además, “la ley no introduce temas ajenos o disociados, sino que estructura una respuesta integral al fenómeno criminal desde distintos frentes: seguridad, justicia, control patrimonial, incentivos tributarios y atención a víctimas; todos ellos interconectados por el eje temático de la lucha contra las economías ilícitas y la protección del orden público y económico. No hay normas aisladas que puedan considerarse objetiva y razonablemente ajenas al propósito declarado”. Adicionalmente, de acuerdo con la sentencia 58-11-IN/22, el principio de unidad de materia no exige una homogeneidad temática absoluta, sino una conexidad razonable entre las disposiciones legales. En consecuencia, sostienen que el contenido normativo de la ley fue diseñado para enfrentar el contexto nacional y brindar respuestas inmediatas al conflicto armado interno declarado en el Ecuador que, “acompañado por el avance de la delincuencia organizada, representa una amenaza grave y apremiante no solo para la seguridad ciudadana, sino para la estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal del país”.

<sup>25</sup> Asamblea Nacional, escrito de respuesta a las acciones 50-25-IN y acumulados: 51-25-IN, párr. 31.

<sup>26</sup> Asamblea Nacional, escrito de respuesta a las acciones 50-25-IN y acumulados: 51-25-IN, párr. 35.

22. De manera particular, en la audiencia pública, la Asamblea Nacional estableció que la aplicación del principio de unidad de materia “no puede ser extrema, por cuanto ello implicaría limitar la competencia legislativa”. Además, se refirió expresamente a la sentencia 44-16-IN de la Corte Constitucional,<sup>27</sup> con el fin de explicar los criterios para que opere la conexidad en el análisis de unidad de materia conforme a análisis intermedio. Además, sostuvo que la LOSN guarda conexidad teleológica y sistemática porque busca regular un régimen especial para un conflicto armado interno, y que ello implica “obligatoriamente” reformar otros cuerpos normativos.
23. En su escrito de 02 de septiembre de 2025, la Asamblea Nacional sostiene que la LOSN respeta la unidad de materia porque todas sus disposiciones se orientan a debilitar las economías criminales vinculadas al conflicto armado interno. Agrega que, según jurisprudencia de la Corte Constitucional, no se exige homogeneidad absoluta, sino una conexidad razonable entre las medidas adoptadas. Además, alega que el trámite legislativo cumplió con todas las etapas de debate, modificación y aprobación. Recuerda que el procedimiento de urgencia económica mantiene el trámite ordinario, con la única diferencia de plazos más breves. En ese sentido, el proceso culminó en la sesión del 5 de junio de 2025, donde el Pleno aprobó la LOSN, lo que garantizó la deliberación democrática y control político.

#### 4.1.7 Respuesta de la Presidencia de la República sobre los vicios de procedimiento o de forma

24. Sobre la observancia del principio de **unidad de materia** y sus criterios para evaluarla, la Presidencia de la República esgrimió los siguientes argumentos:
- 24.1 Respecto de la **conexión temática**: El tema dominante es “el régimen jurídico aplicable en el marco de un conflicto armado interno, con regulaciones específicas y claras destinadas a garantizar la sostenibilidad del sistema económico y financiero del país, proteger la población civil y fortalecer a las fuerzas del orden”.
- 24.2 Sobre la **conexión teleológica**: El artículo 3 de la LOSN determina que el fin de la Ley es, “establecer el régimen jurídico especial en el marco de un conflicto armado interno desde sus diversas aristas interrelacionadas”. A partir de ahí, todos los artículos tendrían conexidad teleológica, pues en los artículos 1 al 5 de la LOSN se establecen el objeto, finalidad, ámbito de aplicación y principios; los artículos del 6 al 15 contienen la caracterización de un conflicto armado interno;

---

<sup>27</sup> Audiencia pública, causa 51-25-IN, intervención de María Mercedes Mediavilla, 1:04:50 a 1:06:00.

y los artículos del 16 al 18 contienen la regulación sobre medidas de protección a la población civil por conflicto armado interno.

- 24.3** Las disposiciones reformativas de la Ley de Solidaridad permiten el “tratamiento integral de un mismo eje temático desde varias aristas interrelacionadas”: La primera modifica la Ley de Régimen Tributario Interno para otorgar incentivos a contribuyentes que donen bienes o recursos a la Policía y Fuerzas Armadas (“FFAA”), alineándose con el eje central del conflicto armado interno y orientada a fortalecer la seguridad ciudadana. La segunda introduce reformas al COIP orientadas al conflicto armado interno, al tipificar delitos conexos, regular la incautación de armas y explosivos, y establecer normas para la actuación y enjuiciamiento de conductas cometidas en ese contexto. La tercera regula la baja voluntaria en las FFAA durante un conflicto armado interno. La cuarta otorga atribuciones específicas a la UAFE en ese mismo contexto. La quinta asigna competencia a jueces especializados para delitos de corrupción, crimen organizado y conflicto armado interno. La sexta crea una nueva categoría de visado para atender la movilidad humana y garantizar la seguridad fronteriza en ese contexto. La séptima permite a los GAD provinciales y municipales destinar hasta el 10% de su presupuesto anual en donaciones a la Policía y FFAA. La octava introduce ajustes a la Ley de Compañías sobre sociedades por acciones simplificadas y operaciones financieras. La reformativa de varios cuerpos normativos no vulnera el principio de unidad de materia, pues lo que debe examinarse es la conexión que mantienen; por lo que las normas de la LOSN, “aunque diversas en su naturaleza, responden a un fin, objetivo y a una lógica común orientada por un mismo eje temático rector: el régimen jurídico aplicable en situaciones de conflicto armado interno”.
- 25.** La Presidencia añade que las medidas económicas resultan esenciales en el marco de un conflicto armado interno, ya que las economías ilegales (narcotráfico, minería ilegal, extorsión, contrabando, entre otras) financian y fortalecen a los grupos armados, amenazando la estabilidad estatal y el control territorial. Por ello, la regulación económica debe entenderse como parte de una política integral de seguridad nacional, orientada a cortar los flujos ilícitos de recursos, fortalecer a las fuerzas del orden e intervenir en sectores estratégicos infiltrados por el crimen. Estas acciones, junto con medidas de seguridad y protección, forman parte de una estrategia estatal coherente que busca desarticular las bases materiales del conflicto y generar condiciones para una paz sostenible. Por tanto, el componente económico de la LOSN se relaciona en

forma directa con los objetivos de la política económica establecidos en los numerales 7<sup>28</sup> y 8<sup>29</sup> del artículo 284 de la Constitución.

26. La Presidencia también señala que el accionante –de la causa a la cual se han acumulado las demandas– alega una vulneración a la seguridad jurídica como vicio de forma, pero se equivoca, ya que la LOSN fue tramitada conforme a la Constitución y la ley. Y sostiene que el argumento del accionante mezcla indebidamente unidad de materia con seguridad jurídica sin demostrar cómo se habría afectado este derecho, incurriendo en una falacia. Por lo que, conforme al principio *in dubio pro legislatore* y la presunción de constitucionalidad, la falta de argumentos claros y suficientes de aquella demanda obliga a la Corte a desestimar este cargo.
27. Finalmente, la Presidencia de la República, en audiencia y a través de su escrito de 01 de septiembre de 2025, reitera que el principio de unidad de materia se cumple, ya que la LOSN tiene un objeto claro y económico,<sup>30</sup> y que las medidas económicas se encuentran supeditadas a la existencia de un conflicto armado interno.<sup>31</sup> Sobre la unidad de materia, agrega que su análisis debe considerar otros principios constitucionales. Se refiere expresamente al párrafo 72 de la sentencia 44-16-IN/22 y concluye que “en el examen del principio de unidad de materia debe aplicarse un **examen de intensidad media**”,<sup>32</sup> a fin de no aplicar criterios demasiado laxos en perjuicio de la racionalización de las prácticas legislativas, ni tampoco excesivamente rígido, de forma tal que se descarten conexidades razonables dentro de los límites del ejercicio de la actividad legislativa”.<sup>33</sup> Y, en respuesta a ciertas preguntas de los jueces constitucionales sobre qué disposiciones de la LOSN se refieren en concreto a temas de política económica, la Presidencia de la República volvió a recalcar que el aspecto económico se encuentra de forma integral en el proyecto, pero que las normas que en concreto regulan cuestiones de ese tipo se encuentran en los artículos 4, 16 y la disposición reformativa primera de la LOSN.<sup>34</sup>

#### 4.1.8 Respuesta del Ministerio de Defensa

---

<sup>28</sup> 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.

<sup>29</sup> Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.

<sup>30</sup> Audiencia pública, causa 51-25-IN, intervención de Stalin Andino, 1:08:02 a 1:08:37.

<sup>31</sup> Audiencia pública, causa 51-25-IN, intervención de Stalin Andino, 1:09:20 a 1:09:37.

<sup>32</sup> Escrito de 1 de septiembre de 2025 presentado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, párr. 56.

<sup>33</sup> Audiencia pública, causa 51-25-IN, intervención de Felipe Pérez, 1:11:30 a 1:12:23.

<sup>34</sup> Audiencia pública, causa 51-25-IN, intervención de Felipe Pérez, 5:10:37 a 5:13:48.

28. El 22 de agosto de 2025, el Ministerio de Defensa<sup>35</sup> presentó como un escrito en el que sostiene que la LOSN guarda conexión temática, teleológica y sistemática, pues su objeto es establecer un régimen jurídico especial en el marco del conflicto armado interno. Y que a partir de ese eje, las disposiciones se estructuran en torno a tres dimensiones: Seguridad y protección de la población civil (artículos 5, 6, 7, 8, 10, 13 y 15). Medidas de justicia penal vinculadas al CANI (artículo 14, reformas al COIP). Y sostenibilidad económica y financiera en zonas afectadas (artículos 1, 2 y 3). Adicionalmente, sostiene que se cumplió con el trámite legislativo conforme a los artículos 140 y 142 de la Constitución y expresan que la calificación de urgencia corresponde al Ejecutivo.

#### 4.2 Sobre presuntos vicios de fondo presentados por los accionantes

##### 4.2.1 Caso 50-25-IN

29. Los accionantes sostienen que los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 9 de la LOSN son inconstitucionales al contravenir con el artículo 165 de la Constitución. Señalan que, la configuración de un conflicto armado interno corresponde a una cuestión de hecho de conformidad con el dictamen 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024 emitido por este Organismo. Por lo tanto, la existencia de un “Conflicto Armado Interno no depende del reconocimiento de ninguna autoridad pública”, sino de la concreción de requisitos fácticos. A pesar de ello, los artículos impugnados crean un régimen especial para regular el conflicto armado interno. Es decir, crean un mecanismo legal paralelo al estado de excepción, mismo que carece de un mecanismo de control constitucional sobre las medidas que se puedan adoptar en dicho régimen.
30. Los accionantes sostienen que los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 9 de la LOSN vulneran los artículos 164 y 165 de la Constitución. Para fundamentar su postura, señalan que el estado de excepción es el único mecanismo que contempla la normativa constitucional para regular un conflicto armado interno. En consecuencia, únicamente a través de estados de excepción se pueden suspender o limitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos.
31. Los accionantes sostienen que los artículos 5 (literales d, e y g) 8, 10, 13 y 15 de la LOSN transgreden los artículos 158 y 165 de la Constitución. Señalan que la Constitución solo contempla dos escenarios para la presencia de las FFAA en el país. En este sentido, agregan que dichas disposiciones crean un régimen que posibilita la presencia de las FFAA sin que exista un estado de excepción. De esta manera, se crea

---

<sup>35</sup> El Ministerio de Defensa presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*, no obstante, dado que forma parte de la Función Ejecutiva es considerado como parte de los legitimados pasivos.

un régimen jurídico que otorga competencias a las FFAA que no tienen respaldo constitucional.

32. Los accionantes sostienen que el artículo 14 de la LOSN y el numeral 18 de la disposición reformativa segunda de la LOSN contradicen el artículo 75 de la Constitución. Para sustentar su postura, afirman que el indulto diferido podría conducir a un escenario de impunidad y, de esta manera, podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas y su derecho a la verdad.
33. Los accionantes sostienen que el artículo 14 de la LOSN y el numeral 18 de la disposición reformativa segunda vulneran el artículo 11 de la Constitución. Para fundamentar su postura, señalan que, la facultad del presidente de otorgar el indulto diferido solo en los supuestos abordados en la LOSN resultaría discriminatoria, ya que otras personas que incumplan los supuestos de la ley, no se podrían beneficiar de este mecanismo legal.

#### **4.2.2 Caso 51-25-IN**

34. Los accionantes argumentan que el numeral 4 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 76.6 de la Constitución. La norma sanciona con una pena de 22 a 26 años la mera pertenencia a un Grupo Armado Organizado (“GAO”) durante el Conflicto Armado Interno y con una pena de 20 a 26 años la simple colaboración con el GAO. Agregan que estas penas son iguales o superiores a las previstas para delitos de resultado como la violación o asesinato, por lo que se amplía de forma desproporcionada el alcance de la responsabilidad penal y se prevé sanciones más gravosas únicamente con base en el contexto de conflicto armado interno.
35. Los accionantes sostienen que el numeral 4 de la disposición reformativa segunda de la LOSN vulnera el principio de taxatividad y legalidad penal establecida en el artículo 76.3 de la Constitución. El tipo penal contiene expresiones vagas, ambiguas e indeterminadas y no se encuentran definidas en la ley, tales como “actos fungibles y secundarios, pertenencia indirecta, colaboración esporádica”, entre otros. Esta indeterminación de los elementos típicos genera un margen amplio de discrecionalidad para los jueces penales y abre paso a interpretaciones arbitrarias y a una aplicación desigual del derecho.
36. Los accionantes sostienen que el numeral 4 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el principio de mínima intervención penal. La norma sanciona conductas preparatorias que, por principio, estarían impunes. En consecuencia,

adelanta ilegítimamente la barrera punitiva al sancionar conductas que no lesionan bienes jurídicos protegidos.

- 37.** Los accionantes argumentan que el numeral 5 de la disposición reformativa segunda de la LOSN vulnera la garantía de ser juzgado por juez competente establecido en el artículo 76.7.k de la Constitución. Señalan que la norma impugnada permite que el fiscal valore si una persona es o no consumidora y que esa valoración es competencia exclusiva de los jueces penales.
- 38.** Los accionantes sostienen que el numeral 5 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 76.2 de la Constitución. Para fundamentar su postura, manifiestan que la norma exige que el procesado demuestre su condición de consumidor y que no tiene ánimo de comercializar las sustancias. De esta manera, se invierte la carga de la prueba y se impone al procesado la carga de demostrar su inocencia.
- 39.** Los accionantes sostienen que el numeral 14 de la disposición reformativa segunda de la LOSN vulnera los derechos a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio reconocidos en los artículos 66 numeral 19 y 20 de la Constitución. La norma impugnada permite allanamientos basándose exclusivamente en un informe de inteligencia, sin que exista autorización judicial que determine el cumplimiento de los requisitos legales para su procedencia. Precisa que un informe de inteligencia no puede suplir las competencias y deberes de los jueces, ya que ellos son los encargados de precautelar los derechos de los procesados durante el proceso penal. Además, sostiene que no existen lineamientos claros que permitan identificar cuándo procede el allanamiento sin orden judicial previa ni cómo determinar la legalidad del allanamiento en el control judicial posterior. Ese análisis corresponde al juez penal quien ostenta de jurisdicción, es quien puede evaluar la necesidad de la medida y precautelar los derechos de los procesados. Además, de forma indirecta, señalan que la disposición no establece consecuencias para quienes hayan realizado un allanamiento sin orden judicial previa y que posteriormente el juez determine que el allanamiento fue ilegal, por lo que, su aplicación “representa un grave riesgo de abuso y expone a violaciones graves a los derechos humanos”.
- 40.** Los accionantes impugnan el numeral 16 de la disposición reformativa segunda de la LOSN, ya que consideran que vulnera el principio de última ratio de la prisión preventiva consagrado en el artículo 77.1 de la Constitución. Al respecto, señalan que la norma, al establecer que la prisión preventiva es la medida cautelar útil y eficaz en los delitos en contra de las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario y en los delitos conexos al CANI, podría interpretarse como una medida

de aplicación automática y oficiosa de la prisión preventiva para una gran cantidad de conductas penales.

#### **4.2.3 Caso 57-25-IN**

- 41.** Los accionantes sostienen que los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 y 15 de la LOSN contravienen el artículo 158 de la Constitución. Las normas impugnadas transgreden el principio de separación de funciones entre las FFAA y la Policía Nacional. Señalan que se está creando un régimen paralelo bajo el pretexto de un conflicto armado interno, el mismo que puede activarse por la sola decisión del ejecutivo. Esto posibilita la movilización de las FFAA sin que se decrete el estado de excepción. Agregan que, los conceptos de grupos armados organizados, zonas, inicio de hostilidades, entre otras, son demasiado amplios lo que facultaría el uso de la fuerza letal en contra de civiles al no diferenciar con claridad los actos derivados del conflicto armado interno y la delincuencia común.
- 42.** Los accionantes sostienen que el artículo 14 de la LOSN vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la verdad consagrados en los artículos 75 y 78 de la Constitución. Señalan que el indulto diferido podría conducir a un escenario de impunidad frente a posibles violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales en el marco del uso de la fuerza y del conflicto armado interno.
- 43.** Los accionantes sostienen el numeral 16 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede la garantía de última *ratio* de la prisión preventiva establecida en el artículo 77.1 de la Constitución. La disposición impugnada ignora los criterios de excepcionalidad, necesidad y racionalidad de la orden de prisión preventiva. Además, la norma impugnada elimina la posibilidad de que los jueces penales puedan analizar, ordenar y revisar si, en los casos concretos, proceden otras medidas cautelares menos gravosas. En consecuencia, la privación de libertad sería la regla general cuando se cumplan los requisitos expuestos en la disposición impugnada, en vez de ser una medida excepcional conforme lo establece la Constitución.
- 44.** Los accionantes sostienen que el numeral 18 de la disposición reformativa segunda de la LOSN vulnera el derecho de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 11.2 de la Constitución. La norma crea una “inmunidad de facto”, ya que prohíbe la aplicación de la orden de prisión preventiva para los miembros activos de la Policía Nacional o de las FFAA que se encuentren procesados por hechos relacionados con su actuación en el marco del conflicto armado interno. Mientras que, para otras personas, conforme el numeral 16 de la disposición reformativa segunda, la imposición de una orden de prisión preventiva sería una medida útil y eficaz.

45. Los accionantes sostienen que los artículos 3, 5, 6, 8, 9 y 13 de la LOSN contravienen el artículo 1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra que forma parte del bloque de constitucionalidad. En particular, señalan que las normas impugnadas son incompatibles con los estándares y requisitos materiales del Derecho Internacional Humanitario, lo que genera una grave vulneración al principio de legalidad, al principio de juridicidad y a la protección reforzada de los derechos humanos en contextos no bélicos.

#### **4.2.4 Caso 65-25-IN**

46. Los accionantes sostienen que el artículo 14 de la LOSN contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. La norma impugnada configura un beneficio procesal para personas procesadas dentro de un conflicto armado interno bajo causales ambiguas. Además, la norma establece un “perdón anticipado para servidores que no constituyen una categoría protegida por el derecho constitucional o internacional”.
47. Los accionantes arguyen que el artículo 14 de la LOSN contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva, a la verdad y a la prohibición de amnistía en delitos de delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión. Estos derechos y principios se encuentran reconocidos en los artículos 75, 78 y 80 de la Constitución. La norma impugnada debilita la garantía de justicia en contextos de especial sensibilidad como los que involucran vulneraciones a derechos humanos, por lo que las víctimas y sus familiares se verían impedidas de tener un juicio justo. Por último, refiere que el indulto, al ser concedido antes de una sentencia en firme, puede convertirse en una forma de impunidad anticipada.
48. Los accionantes argumentan que el numeral 4 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución. La norma amplía de forma desproporcionada el alcance de la responsabilidad penal con base en el contexto de conflicto armado interno. Bajo esta circunstancia, las penas pueden llegar hasta 26 años de privación de libertad por la mera pertenencia grupos delictivos organizados. Se afirma que la técnica legislativa empleada excede los límites del *ius puniendi estatal* y vulnera, además, los principios de mínima intervención penal al sancionar una conducta preparatoria.
49. Los accionantes sostienen que el numeral 4 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede los principios de presunción de inocencia y legalidad establecidos en el artículo 76 numeral 2 y 3 de la Constitución. La norma contiene una enumeración amplia y ambigua de delitos conexos. Estos generan una incertidumbre jurídica ya que no se limita con claridad sus elementos diferenciadores frente a las figuras existentes

del concurso de infracciones. En consecuencia, la falta de determinación de cuando operarían los delitos conexos y la se abriría la posibilidad de interpretaciones arbitrarias.

- 50.** Los accionantes aseguran que el numeral 5 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución. La norma establece que el consumidor es quien debe demostrar tal condición y que la cantidad de sustancia sujetas a fiscalización encontradas en su poder no estaba destinada al tráfico, por lo que existiría una inversión de la carga de la prueba.
- 51.** Los accionantes de la causa 65-25-IN sostienen que el numeral 7 de la disposición reformativa segunda de la LOSN es contraria al principio proporcionalidad reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución. La norma aumenta la pena para el delito de paralización del servicio de distribución de combustibles de manera desproporcionada y sin una justificación razonable.
- 52.** Los accionantes afirman que el numeral 12 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el principio de mínima intervención penal. La norma impugnada introduce, como un nuevo tipo penal autónomo, el uso de uniformes de uso exclusivo de la Policía Nacional y FFAA. No obstante, esa conducta ya consta como una circunstancia agravante genérica. De esta manera, se genera una duplicación normativa innecesaria, que desnaturaliza el uso del derecho penal como última *ratio* y abre la puerta a una posible doble sanción por el mismo hecho.
- 53.** Los accionantes señalan que el numeral 13 de la disposición reformativa segunda de la LOSN transgrede el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución. Afirman que la disposición impugnada implicaría una autorización automática para la utilización de armas, lo que permitiría su uso arbitrario, sin cumplir con los requisitos de control, registro y cadena de custodia previstos en la normativa interna y los instrumentos internacionales. Añaden que el uso directo de esas armas obstaculizaría la obligación de investigar porque se impide la reconstrucción objetiva de los hechos, se limita la recolección de pruebas y se favorece escenarios de impunidad.
- 54.** Los accionantes señalan que numeral 16 de la disposición reformativa segunda transgrede la garantía de presunción de inocencia reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución. Desde la perspectiva de los accionantes, la norma configuraría una prisión preventiva automática y, en consecuencia, se inobservarían los criterios de excepcionalidad, racionalidad y necesidad de la medida. Además, la norma elimina la posibilidad de analizar y revisar medidas alternativas menos gravosas que la prisión

preventiva para los procesados por delitos en contra de personas, bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario y de los delitos conexos al conflicto armado interno.

55. Los accionantes sostienen que el numeral 18 de la disposición reformativa segunda de la LOSN vulnera el derecho de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 11.2 de la Constitución. La norma prohíbe la imposición de la orden de prisión preventiva para los miembros activos de la Policía Nacional o de las FFAA que se encuentren procesados por hechos relacionados con su actuación en el marco del conflicto armado interno, mientras que, para otros procesados, constituye una medida útil y eficaz, como lo establece expresamente la propia ley.

#### **4.2.5 Caso 72-25-IN**

56. Los accionantes manifiestan que los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, las disposiciones derogatorias, y las transitorias segunda, tercera y cuarta de la LOSN vulneran el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución. Sostienen que las normas impugnadas permiten que el ejecutivo, a partir de un decreto, aplique un régimen normativo que carece de control constitucional. Afirman que, el objetivo de las normas impugnadas, es evadir la declaratoria y control de estado de excepción por parte de la Corte Constitucional. Por lo tanto, alegan que la LOSN reformaría la Constitución al introducir una regulación para un conflicto armado interno sin que exista un estado de excepción y el respectivo control constitucional.
57. Los accionantes sostienen que el artículo 12 de la LOSN contraviene la prohibición de confiscación establecida en el artículo 323 de la Constitución. La norma permite la “incautación” y “ocupación” de bienes que resulten de posesión, uso o goce de los grupos armados organizados o vinculados a sus economías criminales, sin que exista un debido proceso que garantice y precautele que efectivamente esos bienes sean propiedad de los grupos al margen de la ley. Agregan que la normativa es tan abierta que la simple consideración por parte de un órgano administrativo, sin un procedimiento que garantice el debido proceso, permitiría una confiscación de cualquier bien que tenga una “sospecha” de uso o goce de grupos armados.
58. Los accionantes arguyen que los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la LOSN vulneran los principios de no restricción y prohibición de regresividad de los derechos establecidos en el artículo 11 de la Constitución. Señalan que las normas impugnadas restringen derechos ya que se crea un régimen jurídico especial en virtud de la declaratoria del conflicto armado interno. De esta manera, la aplicación del régimen especial “dejaría de ser una excepcional”, lo que permitiría que las medidas

de restricción y limitación de derechos propuestas por el régimen especial sean descontroladas e ilimitadas durante el tiempo que dure el conflicto armado interno. De esta manera, concluyen que las medidas de restricción de derechos que, conforme la Constitución deberían ser excepcionales, se convertirían en el mecanismo ordinario para ayudar a la seguridad nacional.

#### **4.2.6 Respuesta de la Asamblea Nacional sobre los vicios de fondo**

- 59.** La Asamblea, en su escrito de 27 de julio de 2025, responde a todos los accionantes a través de los principales ejes temáticos demandados. Por lo que, en primer lugar, se refiere al conflicto armado interno. De este modo, realiza un recuento sobre la situación de violencia del Ecuador. Posteriormente argumenta, a través de diversos cuerpos legales, cuales son los lineamientos para que se configure un conflicto armado no internacional. Concluye que la LOSN surge “como una respuesta normativa esencial para enfrentar una realidad compleja y persistente, que desborda los cauces ordinarios de control del orden público y el carácter excepcional de los estados de excepción”. Añade que su “objeto es establecer un régimen jurídico aplicable en respeto a los principios del DIH. La Ley no busca sustituir el estado de excepción, sino establecer un marco jurídico ordinario pero especial para abordar un fenómeno que se ha vuelto estructural y prolongado, afectando directamente la soberanía y la seguridad ciudadana”.<sup>36</sup>
- 60.** Sobre las reformas del COIP, sostienen que “el cumplimiento del objeto de la norma impugnada, requiere necesariamente la ejecución de ejes transversales sobre conceptos de seguridad, considerando que la economía criminal inficiona en todos los niveles sociales y económicos de la sociedad”.<sup>37</sup>
- 61.** Sobre el rol de las FFAA, la Asamblea Nacional arguye que la mayoría de la ciudadanía se pronunció la opción "SI" por lo que se reformó el artículo 158 de la Constitución. Por lo que, “la voluntad del soberano radica en la necesidad del apoyo fundamental de las FFAA en el combate al crimen organizado, por lo que la norma impugnada guarda relación con lo descrito por la Constitución de la República del Ecuador y ratificado por la voluntad popular del soberano”.<sup>38</sup>
- 62.** Sobre el principio de proporcionalidad, señala que la LOSN busca enfrentar los efectos derivados del conflicto armado interno que atraviesa el país. Su “finalidad es garantizar la sostenibilidad del sistema económico nacional, fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas del orden y proteger a la población civil, en estricto apego a los

<sup>36</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 70.

<sup>37</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 76.

<sup>38</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 89.

principios y disposiciones del Derecho Internacional Humanitario”.<sup>39</sup> En tal virtud, la proporcionalidad y racionalidad entre la sanción y la conducta “están constitucionalmente equilibradas con la finalidad, objeto y alcance de la ley. En consecuencia, la promulgación de esta ley ha sido justificada como una respuesta integral frente a la escalada de violencia y expansión del crimen organizado (...)”.<sup>40</sup>

63. Sobre la vulneración a la mínima intervención penal, la Asamblea sostiene que la LOSN busca “establecer un régimen jurídico especial dentro del contexto del conflicto armado interno, asegurando la continuidad y estabilidad de las actividades económicas y productivas del país frente a las consecuencias de dicho conflicto; proteger tanto a la población civil como a sus bienes; y restablecer el orden público mediante el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad”.<sup>41</sup>
64. Sobre el *indubio pro legislatore*, la Asamblea argumenta que cumplió con el trámite correspondiente. Además señala que la LOSN “se encuentra dentro del margen de configuración normativa que la Constitución reconoce al legislador, respetando los límites impuestos por los principios de proporcionalidad, razonabilidad y competencia legislativa”.<sup>42</sup>
65. En su escrito de 02 de septiembre de 2025, la Asamblea Nacional manifiesta que el país enfrenta un conflicto armado interno sostenido por economías ilícitas. Identifica actividades como narcotráfico, minería ilegal, tráfico de armas y extorsión, que distorsionan el mercado, aumentan la violencia y afectan la economía nacional. Afirma que la LOSN establece un marco jurídico especial para enfrentar esta situación, sin suspender derechos y en armonía con el Derecho Internacional Humanitario.
66. Respeto al debido proceso y la presunción de inocencia, argumenta que las medidas previstas en la LOSN están sujetas a control judicial. Explica que las normas regulan allanamientos, operaciones de inteligencia y procesos penales con plena observancia de garantías constitucionales. Añade que la norma se adapta a la realidad delictiva del país, en consonancia con la Constitución y los derechos humanos.
67. Sobre el indulto anticipado, sostiene que el cuestionamiento sobre aquel carece de validez porque esta figura fue derogada por la Ley Orgánica de Integridad Pública, que la sustituyó por un indulto presidencial con efecto diferido. La Asamblea Nacional argumenta que el artículo 14 no otorga un poder absoluto al Presidente de la República. Señala que el indulto procede solo bajo condiciones estrictas, excluye delitos graves y

<sup>39</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 105.

<sup>40</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 106.

<sup>41</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 110.

<sup>42</sup> Asamblea, escrito de 27 de julio de 2025, párr. 105.

se limita a la ejecución de la pena tras sentencia firme. Precisa que se trata de un acto político-administrativo de clemencia, no jurisdiccional, y que su diferenciación responde a criterios objetivos y razonables, como el riesgo para servidores públicos, enfermedades graves o colaboración con la justicia.

- 68.** En relación con el principio de tipicidad y legalidad penal, la Asamblea Nacional defiende que las reformas penales cumplen con el principio de tipicidad. Indica que los tipos penales delimitan con claridad las conductas prohibidas (pertenencia, integración o colaboración con grupos armados organizados) y las sujetan a condiciones específicas. Además, asegura que fueron aprobados conforme al procedimiento legislativo y respetan la irretroactividad.
- 69.** Respecto de la presunción de inocencia y control judicial, la Asamblea Nacional afirma que las disposiciones la respetan plenamente porque la carga de la prueba corresponde a la Fiscalía, conforme lo establece la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Asegura que todas las fases procesales están sujetas a control judicial, lo que garantiza el debido proceso.
- 70.** La Asamblea Nacional sostiene que la LOSN no vulnera la seguridad jurídica porque la existencia de un conflicto armado no internacional es un hecho objetivo, que no depende de declaratorias políticas. Añade que la ley regula medidas ordinarias, claras y previsibles, que brindan coherencia normativa frente al crimen organizado.
- 71.** En cuanto a la acusación de posibles confiscaciones, la Asamblea Nacional argumenta que el artículo 12 no tiene dichos efectos porque su finalidad es atacar las raíces económicas del crimen organizado, dismantlar redes de lavado de activos y cortar flujos ilícitos. Asegura que el desarrollo del procedimiento se hará mediante reglamento, lo cual garantiza seguridad jurídica
- 72.** En lo concerniente a la prohibición de regresividad, la Asamblea rechaza que la LOSN restrinja derechos en sentido regresivo porque el Estado tiene la obligación de proteger la vida y la integridad frente al crimen organizado. En esa línea, la ley constituye una medida necesaria y legítima, en concordancia con el Derecho Internacional Humanitario. En lo atinente al debido proceso, la Asamblea Nacional afirma que la LOSN no lo vulnera porque la norma no crea medidas excepcionales propias de un estado de excepción, sino disposiciones ordinarias aplicables en un contexto de conflicto armado interno, lo que otorga certeza y previsibilidad al actuar estatal.
- 73.** En relación con la especialización judicial, la Asamblea Nacional niega que la LOSN cree tribunales de excepción. Señala que lo que se establece es la especialización

judicial en delitos complejos, lo cual ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un mecanismo que fortalece la administración de justicia.

74. La Asamblea concluye que los accionantes no cumplieron con los parámetros mínimos de claridad, certeza y especificidad. Al respecto, afirma que el artículo 79 de la LOGJCC exige demostrar incompatibilidades normativas concretas, lo cual no ocurrió en este caso.

#### **4.2.7 Respuesta de la Presidencia de la República sobre los vicios de fondo**

75. El 27 de julio de 2025, la Presidencia de la República presentó algunos argumentos respecto a la constitucionalidad por el fondo respecto a algunas de las causas impugnadas. Posteriormente, el 01 de septiembre de 2025, la Presidencia de la República presentó un nuevo escrito en donde también se refirió a la constitucionalidad de las disposiciones sobre el fondo sobre otras causas impugnadas. En consecuencia, se procederá a sintetizar los principales argumentos presentados por la Presidencia de la República respecto a los cargos de cada uno de los demandantes.
76. En relación con los accionantes de la causa 50-25-IN, la Presidencia de la República señala que los accionantes “no explican de qué forma resultarían incompatibles las normas impugnadas con los artículos 164 y 166 de la” Constitución. Agregan que la regulación contenida en la LOSN no surte los mismos efectos que una declaratoria de estado de excepción al tener naturaleza jurídica completamente distinta.<sup>43</sup> De esta manera, los accionantes yerran en su interpretación sobre el régimen jurídico en el marco de un conflicto armado interno previsto en la LOSN, debido a que pretende equiparar con el estado de excepción puesto. Aseguran que sus diferencias son evidentes tanto desde su naturaleza jurídica así como en sus efectos, ya que “mientras el estado de excepción habilita la posibilidad de restringir o limitar el ejercicio de ciertos derechos, la norma impugnada establece medidas ordinarias que atiendan necesidades específicas derivadas de la persistencia de las hostilidades que configuran el conflicto armado interno”.<sup>44</sup>
77. Además, agregan que los accionantes no expresaron argumentos claros que demuestren que los literales d), e) y g) del artículo 5; y, los artículos 8, 10, 13 y 15 de la LOSN serían incompatibles con los artículos 158 y 165 de la Constitución.<sup>45</sup> Sostienen que la LOSN prevé en sus disposiciones salvedades y diferenciaciones claras entre población civil y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario. Así también, existen distinción sobre los objetivos en contra de los cuales

<sup>43</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 86.

<sup>44</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 87.

<sup>45</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 90.

se dirigen las actuaciones policiales y militares con la finalidad de neutralizar amenazas en contra de la población y bienes protegidos.<sup>46</sup>

- 78.** Respecto a la inconstitucionalidad de los numerales 2, 4, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la disposición reformativa segunda de la LOSN señalan que se limitan a presentar una “somera caracterización del contenido del artículo 76 de la Constitución de la República y, que inmediatamente arriben a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan contrarias al debido proceso y la presunción de inocencia”. En consecuencia, no presentan “ni un solo argumento claro, expreso y categórico que permita desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las mismas”.<sup>47</sup>
- 79.** Sobre la inconstitucionalidad del artículo 14 y el numeral 18 de la disposición reformativa segunda, señalan que los accionantes demuestran una “tergiversación absoluta de las disposiciones impugnadas ya que, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional contiene la regulación sobre el indulto presidencial con efecto diferido”. Esta tergiversación ocurre ya que, de la misma interpretación literal de la norma, se establece que la medida no será un obstáculo para la investigación penal correspondiente.<sup>48</sup>
- 80.** Respecto a la incorporación del tipo penal de pertenencia a un GAO impugnado por la causa 51-25-IN, la Presidencia de la República señala que los accionantes no ofrecen argumentos claros para rebatir puesto que, si bien lo mencionan, no desarrollan la forma en la que este principio se vería afectado por las normas impugnadas.<sup>49</sup> Sobre la proporcionalidad de la sanción, realizan un test de proporcionalidad y concluyen que el tipo penal de pertenencia afecta a “varios bienes jurídicos interrelacionados entre sí, no solo por delitos conexos llevados a cabo por los grupos armados organizados en la realidad fenomenológica de un conflicto armado interno, sino principalmente, en la afectación que producen a la soberanía como bien jurídico fundamental protegido”.
- 81.** Sobre la presunta inconstitucionalidad de la frase establecida en el numeral cinco de la disposición reformativa segunda,<sup>50</sup> la Presidencia de la República sostiene que esta “se relaciona directamente con el rol y las atribuciones del Fiscal dentro de un proceso penal, en la fase investigativa, contenidos en el artículo 444 del Código Orgánico Integral Penal”.<sup>51</sup> De esta manera, la disposición impugnada, en vez de socavar derechos, exige al fiscal que investiga conductas tipificadas en el artículo 220 del

---

<sup>46</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 90.

<sup>47</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 99.

<sup>48</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 141.

<sup>49</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 103.

<sup>50</sup> “El fiscal o juez competente diferenciará y determinará, si las sustancias estupefacientes o psicotrópicas son para consumo personal o destinadas al tráfico ilícito”.

<sup>51</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 146.

COIP, “la certeza categórica de que la conducta investigada se subsume al Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y no se trata de consumo personal no punible, previo a formular cargos”.<sup>52</sup>

- 82.** Respecto al allanamiento sin orden judicial previa, señalan que esta no es una reforma legislativa nueva, “sino que, al contrario, ha formado parte del ordenamiento jurídico y se ha desarrollado en ese sentido sin determinaciones de inconstitucionalidad de ningún tipo”.<sup>53</sup> Esgrimen que, al contrario de la afirmación de los accionantes, la reforma si “exige un control posterior de la diligencia de allanamiento por parte del juez especializado en conflicto armado interno”.<sup>54</sup> Por lo tanto, al no ser el derecho a la inviolabilidad de domicilio un derecho absoluto, la norma impugnada no contraviene el texto constitucional ya que dicha intervención debe estar motivada y limitada a supuestos excepcionales y estrictamente necesarios.<sup>55</sup>
- 83.** Finalmente, sobre la prisión preventiva, se agrega que “lejos de significar una intensificación ilegítima de la respuesta estatal, constituye una forma de racionalizar el uso del poder punitivo dentro del marco constitucional y convencional”.<sup>56</sup> Por lo que, desde un plano fáctico y jurídico, “los delitos cometidos en el marco de un conflicto armado interno se diferencian sustancialmente de aquellos que se cometen en tiempo de paz o en circunstancias ordinarias”.<sup>57</sup>
- 84.** Sobre la causa 57-25-IN, la Presidencia de la República sostiene que los accionantes alegan la inconstitucionalidad de los artículos sobre el CANI de la LOSN ya que permitirían la “movilización de las Fuerzas Armadas de forma discrecional, sin control constitucional y desnaturalizando sus fines”.<sup>58</sup> Sostienen que a partir del Proceso Electoral de Referéndum y Consulta Popular 2024, publicados en el suplemento del registro oficial 554, de 09 de mayo del 2024, la ciudadanía amplió la posibilidad jurídica de actuación de las FFAA dentro del territorio nacional para brindar apoyo complementario a la Policía Nacional en la protección interna y el mantenimiento del orden público.<sup>59</sup> Por lo que, en la actualidad, “la participación de las Fuerzas Armadas se inscribe dentro de su mandato constitucional de defensa de la soberanía e integridad territorial”.

---

<sup>52</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 148.

<sup>53</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 152.

<sup>54</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 155.

<sup>55</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 157.

<sup>56</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 167.

<sup>57</sup> Escrito de 27 de julio de 2025, párr. 170.

<sup>58</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 88.

<sup>59</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 90.

- 85.** Respecto al tipo penal de pertenencia a un GAO, la Presidencia de la República sostiene que “el tipo penal en análisis se encuentra previsto en una norma con jerarquía de ley orgánica, cuyo rango reforzado otorga plena validez al mandato punitivo toda vez que, únicamente mediante disposición de este nivel normativo puede establecerse una restricción a derechos fundamentales mediante la configuración de un delito”.<sup>60</sup>
- 86.** Adicionalmente, sobre la proporcionalidad de la sanción, la Presidencia de la República realiza un test de proporcionalidad. Sostiene que la medida cumple con los fines constitucionales, es idónea y necesaria. Ahora bien, sobre la proporcionalidad en sentido estricto, arguye que es “innegable que la norma atenta contra varios bienes jurídicos interrelacionados entre sí, no solo por delitos conexos llevados a cabo por los grupos armados organizados en la realidad fenomenológica de un conflicto armado interno, sino principalmente, en la afectación que producen a la soberanía como bien jurídico fundamental protegido”.<sup>61</sup>
- 87.** Sobre la prisión preventiva, argumenta que, al manifestar expresamente que, sin ser la regla general, es una medida cautelar útil y eficaz para asegurar la comparecencia del procesado al proceso y el cumplimiento de la pena, surte efectos jurídicos restringidos puesto que solo puede ser considerada en los delitos en contra de las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario.<sup>62</sup> De ahí que la prisión preventiva, en el contexto en el que está siendo analizada, “se erige como una herramienta procesal necesaria y proporcionada que asegura la vigencia del proceso penal y tutela efectivamente los bienes jurídicos a ser protegidos por el Estado, frente a quienes buscan socavarlos mediante la violencia armada”.<sup>63</sup>
- 88.** Sobre el conflicto armado interno, arguye que la norma establece la emisión de un decreto ejecutivo como manifestación del principio de legalidad, delimitando el ámbito temporal y espacial de aplicación de sus regulaciones. Sin embargo, “esto no implica que la existencia del conflicto armado interno dependa de la emisión de dicho decreto”.<sup>64</sup> Adiciona que la LOSN, en concordancia con el dictamen 7-24-EE/24, es una herramienta “legislativa dentro del régimen ordinario destinada a atender una necesidad actual, urgente e ininterrumpida en el tiempo, derivada de la violencia sistemática e intensa perpetrada por grupos armados organizados”.<sup>65</sup>
- 89.** Finalmente, la Presidencia de la República, sobre el argumento de los accionantes que se verifique por unidad normativa el decreto ejecutivo 218, sostiene que no presentan

<sup>60</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 140.

<sup>61</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 176.

<sup>62</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 190.

<sup>63</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 201.

<sup>64</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 208.

<sup>65</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 212.

argumentos claros y determinantes que permitan formular un problema jurídico. Señala que entre la emisión de los mismos “existe una diferencia de más de un año calendario, sino que además se trata de instrumentos jurídicos de diferente naturaleza y como tal, con efectos jurídicos distintos que deben ser debidamente diferenciados”.<sup>66</sup>

- 90.** Sobre la causa 72-25-IN, la Presidencia de la República aduce que, si bien el accionante de ha incorporado un apartado de un párrafo de siete líneas en su demanda como fundamentación de la alegación de inconstitucionalidad entre la norma impugnada y el artículo 164 de la Constitución, “este no ofrece argumentos claros que sean determinantes para establecer la vulneración que alega, lo cual resulta insuficiente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de una norma y del principio *in dubio pro legislatore*”.<sup>67</sup>
- 91.** Respecto al artículo 12 de la LOSN que se refiere a la incautación, sostiene que los accionantes malinterpretan el artículo referido ya que la norma “prevé y hace una remisión expresa para que la extinción del dominio de los bienes de los grupos armados organizados que sean incautados y se transfiera su titularidad al Estado”. En consecuencia, señalan que el procedimiento debe seguir “según lo determinado por la Ley Orgánica de Extinción de Dominio que rige la materia y en cuyo artículo 1 establece como objeto de dicho cuerpo normativo, regular la extinción de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito que se transferirán a favor del Estado”.<sup>68</sup>
- 92.** En relación con el indulto con efecto diferido, la Presidencia de la República sostiene que esta modalidad se diferencia del procedimiento ordinario en dos elementos principales: “(i) es aplicable únicamente en el marco de un conflicto armado interno; y (ii) su concesión es anticipada, sin embargo, sus efectos son diferidos, es decir, condicionado a que la existencia de una sentencia condenatoria y ejecutoriada (mismo momento en que lo haría el indulto ordinario)”. Señala que no obstruye la investigación ni el juicio; por el contrario, los preserva íntegramente. El poder judicial cumple su rol de investigar y, de ser el caso, sancionar los hechos, garantizando el derecho de las víctimas a la justicia. La medida sólo opera si el proceso culmina en una sentencia condenatoria.<sup>69</sup>

#### **4.2.8 Respuesta del Ministerio del Interior**

---

<sup>66</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 216.

<sup>67</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 114.

<sup>68</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 119.

<sup>69</sup> Escrito de 01 de septiembre de 2025, párr. 131.

93. Mediante escrito presentado el 22 de agosto de 2025, el Ministerio del Interior<sup>70</sup> sostuvo que la LOSN desarrolla un marco normativo que, según se argumenta, se ajusta al artículo 158 de la Constitución y a los estándares del Derecho Internacional Humanitario, al reconocer el conflicto armado interno sin suspender derechos, sino regulando la actuación estatal bajo principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad. Los artículos iniciales (1 al 5 de la LOSN) establecen el objeto, ámbito y principios de la norma, mientras que las disposiciones sobre uso de la fuerza, incautación de bienes y reglas de enfrentamiento aseguran que las FFAA y la Policía Nacional actúen dentro de parámetros constitucionales y humanitarios. De igual forma, los mecanismos de incautación (artículo 11 al 13 de la LOSN) y control judicial garantizan el respeto a la propiedad y a la tutela judicial efectiva, bajo los principios de legalidad y proporcionalidad.
94. Asimismo, sostienen que el indulto diferido (artículo 14 de la LOSN) se limita a supuestos estrictamente humanitarios, de interés público o de colaboración con la justicia, excluyendo expresamente delitos atroces, con lo que se protege a las víctimas y se evita la impunidad. El régimen de transición previsto en el artículo 15, aseguraría la temporalidad de las medidas, en concordancia con la Constitución y la jurisprudencia constitucional, y las reformas al COIP (disposición reformatoria segunda) reforzarían la tipificación de conductas vinculadas al conflicto armado interno.

##### **5. Planteamiento del problema jurídico sobre la supuesta inconstitucionalidad de forma de la LOSN**

95. La Corte iniciará el examen de constitucionalidad de la ley impugnada por los vicios de procedimiento que han sido acusados. Si estos se comprobaran, resultaría inválida la totalidad de ese cuerpo legal y no se tendría que avanzar en el escrutinio de los vicios de contenido acusados.<sup>71</sup>
96. Los vicios de forma que los demandantes en este caso han acusado se refieren a la supuesta transgresión de los artículos 136 y 140 de la Constitución, el primero relativo a que la ley impugnada cumpla la exigencia de la unidad de materia y el segundo, a que efectivamente tenga el carácter de urgente en materia económica.
97. Por ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **El procedimiento de formación de la Ley Orgánica de Solidaridad ¿vulneró los artículos 136 y 140 de la**

---

<sup>70</sup> El Ministerio del Interior presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*, no obstante, dado que forma parte de la Función Ejecutiva es considerado como parte de los legitimados pasivos.

<sup>71</sup> CCE, sentencias 58-11-IN/22 y acumulados, párr. 90; y, 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 55.

**Constitución, por incumplir las exigencias de que tenga unidad de materia, y verse sobre materia económica y sea urgente?**

## 6. Resolución del problema jurídico planteado

### 6.1 Sobre la relevancia y alcance del control formal de la constitucionalidad de las leyes, a propósito del presente caso

98. El Ejecutivo ha señalado que esta Magistratura no tendría competencia para revisar la calificación de “urgencia económica” realizada por el presidente de la República. Al respecto, esta Corte considera que el ideal del **Estado constitucional**, consagrado en el artículo 1 de nuestra Constitución, tiene como uno de sus pilares fundamentales al carácter democrático de la autoridad estatal. En particular, esto se proyecta en la configuración institucional de la autoridad legislativa nacional, **el legislador**, pues este se compone de procedimientos en los que interactúan órganos –las comisiones y el Pleno de la Asamblea, la Presidencia de la República, etc.– que no solo responden al **principio de legalidad competencial**, sino también al de democracia **representativa**; es decir, están integrados por representantes del pueblo elegidos por el voto popular. Sin embargo, la legitimidad de la autoridad legislativa no se origina solamente en la representación democrática que ostenta, sino también en la calidad deliberativa de aquellos procedimientos. En su jurisprudencia, esta Corte ha subrayado la relevancia del **principio de la democracia deliberativa** como fuente de validez constitucional de la legislación:

el valor de la ley no solo radica en la autoridad formal del legislador, sino también en el hecho de que ella debe ser el producto de una deliberación, o sea, de un debate basado en la confrontación de razones provenientes de todos los interesados. La exigencia de dicho debate, según la Constitución, ha de proyectarse hacia dentro de la Asamblea Nacional, con la exigencia de que un proyecto de ley debe ser sometido a dos debates (art. 137, inciso primero), pero también hacia fuera de ella, con la previsión de que las personas ‘que tengan interés en la aprobación de[ un]proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, p[uedan] acudir ante la comisión y exponer sus argumentos’ (art. 137, inciso segundo).<sup>72</sup>

99. La Corte enfatiza que principios fundamentales como los que se acaban de explicar están en juego cuando se examina la inconstitucionalidad por la forma. Por ello, un vicio de validez procedimental no constituye cualquier “salto tramitológico”, sino el socavamiento de algunos de los cimientos de nuestra vida democrática y constitucional, un inaceptable atentado al *fair play* constitucional en el proceso político democrático. Cuando un vicio de aquellos ocurre, no puede afirmarse que la ley es una expresión genuina del pueblo, de las voluntades, intereses y razones de las ciudadanas

<sup>72</sup> CCE, sentencia 10-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 59.

y ciudadanos; bien porque ella no expresa la voluntad la mayoría del pueblo necesaria (exclusión representativa), o porque no resultó de un diálogo público suficiente (exclusión deliberativa). En ambos casos, en un Estado constitucional, la ley es ilegítima.

**100.** Particularmente, la deliberación democrática protege dos bienes fundamentales para un Estado constitucional. En primer lugar, hace que el diálogo público sobre la conveniencia y la constitucionalidad de un determinado proyecto de ley tenga que ser lo más racional posible, a fin de asegurar que, a su vez, la probabilidad de que el contenido de la ley sea el mejor posible para los derechos y la justicia, como preceptúa el artículo 1 de nuestra Constitución. Y, en segundo lugar, hace que en ese diálogo puedan participar argumentativamente con amplitud las ciudadanas y ciudadanos, esta inclusividad dialógica supone el respeto a la dignidad de aquellas y aquellos en la esfera político-legislativa, prescrito en los artículos 61.2, 84 y 95 de la Constitución. Cuando se deteriora la deliberación democrática, estos dos bienes constitucionales se socavan.

**101.** Ahora bien, para responder al problema jurídico planteado en este caso, es preciso constatar que la LOSN fue producto de un procedimiento legislativo que es propio de aquellos proyectos de ley presentados por el presidente de la República mediante la calificación suya “de urgencia en materia económica” (artículo 140 de la Constitución). Este difiere tanto del trámite ordinario como del relativo a los “decretos-leyes de urgencia económica” que el presidente de la República puede dictar tras disolver la Asamblea Nacional (artículo 148 de la Constitución).

**102.** Mediante un escrito presentado en la Corte, el 01 de septiembre de 2025, la Presidencia de la República argumentó que, en el dictamen 1-23-UE/23, esta Corte habría establecido que la calificación de urgencia en materia económica constituye una atribución exclusiva del presidente de la República y que, por eso, esta Magistratura no tendría competencia para revisar si una ley aprobada mediante ese procedimiento efectivamente versa sobre materia económica y es urgente. Al respecto, se debe considerar lo siguiente:

**102.1** Ese argumento omite el contexto en el que la Corte realizó dicha afirmación. El dictamen 1-23-UE/23 abordó la constitucionalidad de un decreto-ley emitido por el presidente de la República tras la disolución de la Asamblea Nacional, es decir, el dictamen se refería a un procedimiento legislativo diferente al que hoy nos ocupa (al del artículo 148 y no al del 140 de la Constitución). Por ello, la Corte respondió que “no es el caso”<sup>73</sup> para descartar

---

<sup>73</sup> CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 47.

el argumento esgrimido entonces por la Presidencia de la República en el sentido de que “en el Dictamen 1-23- OP/23, han reconocido la facultad exclusiva del presidente de la República para calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica” (párr. 47).

**102.2** A su vez, para comprender el dictamen 1-23-OP/23 hay que –obviamente– considerar su contexto. Allí la Corte debía decidir sobre una objeción presidencial por inconstitucionalidad en contra de un proyecto de ley que había tramitado la Asamblea Nacional.<sup>74</sup> Para ello, una de las cuestiones que se debía dilucidar era si la Asamblea podía derogar un decreto-ley, sobre materia tributaria, que había sido aprobado porque la Asamblea Nacional no se pronunció dentro de los 30 días exigidos por el artículo 140 de la Constitución. La respuesta de la Corte fue la siguiente:

Si se interpreta el artículo 140 de la Constitución en el sentido de que este crea la potestad de la Asamblea para derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio. Esto es así pues, a pesar de que la Constitución le otorga al **presidente la facultad exclusiva de calificar qué proyectos de ley considera** que son urgentes en materia económica y ordena que el proyecto de ley sea promulgado si la Asamblea no se pronuncia en 30 días, la misma Asamblea podría derogar la norma de forma inmediata después de su promulgación, impidiendo que el presidente pueda afrontar los sucesos imprevistos que fundamentaron la proposición del proyecto de ley en materia económico urgente en primer lugar.<sup>75</sup>

**102.3** Como se advierte, la Presidencia ha citado de manera descontextualizada lo sostenido por esta Magistratura en el dictamen 1-23-OP/23. En esa ocasión se indicó que, frente a una controversia entre la Asamblea Nacional y el Ejecutivo, el artículo 140 de la Constitución reconoce únicamente al presidente de la República –y a ningún otro órgano del poder público– la facultad de calificar un proyecto de ley como de urgencia económica y, con ello, activar el procedimiento abreviado, en el cual se reduce el tiempo de deliberación democrática. Sin embargo, no se ha afirmado que dicha calificación queda exenta del control constitucional por parte de esta Corte.

**102.4** En opinión de esta Corte, el artículo 140 condiciona el ejercicio de esa facultad privilegiada del presidente de la República para activar el procedimiento abreviado a que el proyecto sea “de urgencia económica”. Como ocurre con cualquier otro precepto constitucional, la verificación de que esa condición se

<sup>74</sup> El 30 de noviembre de 2022, mediante oficio PAN-SEVJ-2022-052, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el “Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19”.

<sup>75</sup> CCE, dictamen 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023, párr. 58.

cumpla forma parte del control de constitucionalidad de competencia de esta Magistratura. Ninguna norma constitucional lo excluye de ese control. Lo que es apenas coherente con la idea de Estado constitucional, pues lo contrario devendría en una habilitación para que cualquier proyecto de ley de iniciativa presidencial evite el trámite ordinario con el solo requisito de que el proponente lo etiquete de urgencia en materia económica, incluso si eso es falso. Esto trastocaría el equilibrio de poderes, atentaría gravemente contra la representación y la deliberación democráticas y socavaría el principio de interdicción de la arbitrariedad.

**Subproblema jurídico 1: ¿Se vulneró el principio de unidad de materia (artículo 136 de la Constitución) en el presente caso?**

- 103.** Como ha establecido esta Corte, de acuerdo con los artículos 76.4 y 114 de la LOGJCC, para que se configure un vicio de inconstitucionalidad formal, la sola violación de la regla de trámite legislativo no es suficiente, esta debe socavar además un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley,<sup>76</sup> como lo son los principios antes mencionados (párrafo 98 *supra*).
- 104.** Según la jurisprudencia de esta Corte, el **principio de unidad de materia** protege a su vez el **principio de la democracia deliberativa**, porque aquel “tiene como fin racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante”.<sup>77</sup>
- 105.** Coherentemente con esto, la Corte Constitucional ha establecido que el control de constitucionalidad de una ley acusada de violar el principio de unidad de materia debe balancearlo con otros principios constitucionales que podrían verse limitados desproporcionadamente.<sup>78</sup> Pero también ha señalado que además se debe considerar lo siguiente: la relevancia constitucional de la democracia deliberativa, y por tanto de la unidad de materia, es tal que junto a otros principios “justifican **la presunción de constitucionalidad** que reviste a las leyes emitidas a través del procedimiento ordinario, así como sus principios derivados de *in dubio pro legislatore* reconocido en el artículo 76 de la LOGJCC”. Y por esa razón, ha concluido la jurisprudencia de esta

<sup>76</sup> CCE, sentencias 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 27; y, 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 45.

<sup>77</sup> CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 29.

<sup>78</sup> CCE, sentencias 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 31; 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 73; 58-11-IN/22 y acumulados, 12 de enero de 2022, párr. 65; y, 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 145.

Magistratura que “el control de constitucionalidad que realiza esta Corte siempre debe tener presente el grado de legitimidad democrática que reviste al objeto sobre el que este recae. **A mayor legitimidad democrática, mayor deferencia le corresponde a este Organismo**”.<sup>79</sup> (énfasis añadido).

**106.** En tal virtud, como ha expresado esta Corte, dado que “la unidad de materia busca privilegiar una discusión pública racional y sin dispersiones inadecuadas, el tiempo que el proyecto ha sido discutido y el grado de participación en este, constituyen aspectos relevantes a tomar en cuenta al momento de valorar un proyecto de ley caracterizado por su amplitud temática”.<sup>80</sup>

**107.** Por todo lo anterior, la jurisprudencia de esta Magistratura ha distinguido diversos grados de intensidad en el escrutinio del principio de unidad de materia, a saber:

**107.1** En el **procedimiento ordinario de formación de las leyes**, donde existen las mayores garantías institucionales para la deliberación democrática, el escrutinio debe ser de “intensidad intermedia”, es decir, se debe “garanti[zar] las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa”, evitando “aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables”,<sup>81</sup> por lo que dicho principio “solo resultaría vulnerado cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte”.<sup>82</sup>

**107.2** No obstante, si se trata de un **procedimiento legislativo abreviado de urgencia económica** (artículo 140 de la Constitución), la Corte ha sostenido que debe aplicarse un “control riguroso”,<sup>83</sup> pues las fuertes limitaciones temporales para la tramitación participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan. Esto precisamente justifica un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte

<sup>79</sup> CCE, dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 152.

<sup>80</sup> CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 46.1.

<sup>81</sup> CCE, sentencias 028-12-SIN-CC, 17 de octubre de 2012, pág. 121; y 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 32.

<sup>82</sup> CCE, sentencias 003-14-SIN-CC, 17 de septiembre de 2024, pág. 34; 002-18-SIN-CC, 17 de septiembre de 2024, pág. 34; 053-16-SIN-CC, 12 de octubre de 2016, pág. 8; y, 75-15-IN/21 y acumulado, 05 de mayo de 2021, párr. 98.

<sup>83</sup> Excepcionalmente, en la sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 147, la Corte sostuvo: “este Organismo debe señalar que, en el caso de la Ley de Apoyo Humanitario no es posible aplicar un estándar riguroso propio de los proyectos de ley de urgencia en materia económica, en su lugar, debe aplicarse un estándar de intensidad media. Esta excepcionalidad se justifica por las circunstancias extraordinarias de la pandemia mundial del COVID-19, lo que permite una mayor deferencia al legislador respecto de las regulaciones adoptadas para afrontar exclusivamente dicha pandemia”.

Constitucional a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido. [...Es decir,] **el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación [aprobada mediante el procedimiento ordinario].**<sup>84</sup> (énfasis añadido).

**108.** Por lo anterior, es falso que, según la jurisprudencia de esta Corte, una intensidad de escrutinio mayor que para el procedimiento ordinario solamente se aplique a los **decretos-ley expedidos por el presidente de la República tras disolver la Asamblea Nacional** (artículo 148 de la Constitución), como la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República afirmaron en este caso, a partir de una equivocada lectura de la sentencia 44-16-IN/22.

**109.** La aplicación de un nivel de “control riguroso” se justifica en casos como el presente, concretamente, porque el trámite de urgencia económica de un proyecto de ley restringe la deliberación democrática,<sup>85</sup> y por tanto la unidad de materia, especialmente por el tiempo límite de su duración y el efecto ficto de aprobación en caso de que la Asamblea no se hubiera pronunciado de manera oportuna.

**110.** Ahora bien, el artículo 116 de la LOGJCC concreta el principio de unidad de materia en una **regla de trámite legislativo** un tanto abierta, según la cual, entre “[t]odas las disposiciones de una ley [...] debe existir [...] una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”.

**111.** La LOSN fue calificada como urgente en materia económica bajo la denominación de “Proyecto de Ley Orgánica para Desarticular la Economía Criminal Vinculada al Conflicto Armado Interno”. Por tanto, siguió el procedimiento establecido en el artículo 140 de la Constitución.<sup>86</sup> En consecuencia, en el examen de si las disposiciones de dicho cuerpo legal guardan entre sí conexidad temática, teleológica o sistemática, se observará un grado riguroso de escrutinio.

---

<sup>84</sup> CCE, sentencia 58-11-IN/22 y acumulados, 12 de enero de 2022, párrs. 72, 74 y 76. En el mismo sentido: sentencias 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 72; 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 142; y, 33-21-IN/24, 03 de octubre de 2024, párr. 137.

<sup>85</sup> Este no es, por cierto, el único principio afectado. Esta Corte ha manifestado que “el procedimiento legislativo también ofrece la oportunidad para maximizar la posibilidad de que las leyes sean el producto de una revisión técnica exhaustiva, que procure asegurar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, así como la promulgación de normas jurídicas precisas y claras, conforme exige el artículo 82 de la Constitución”. CCE, dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 161.

<sup>86</sup> Expediente constitucional, proceso 51-20 y acumulados, hojas 47 a 48 del expediente 50-25-IN.

112. Por lo que, respecto de la **conexidad temática**, es preciso recordar que la Corte Constitucional ha señalado que esta se viola “cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte”,<sup>87</sup> y que para evaluar si dicha violación se produce, “es preciso delimitar el **tema dominante o eje temático** regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones a fin de deducir si entre el contenido genérico del Decreto-Ley y sus disposiciones existe una ‘conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente’”.<sup>88</sup> (énfasis añadido).
113. Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las disposiciones de una ley guardan **conexidad teleológica** mutua si están orientadas a la consecución de un mismo fin.<sup>89</sup> Para evaluar si se cumple dicho criterio, es preciso identificar cuál es la **finalidad central** de la ley, puesto que los fines perseguidos por un cuerpo de normas pueden ser muchos y estar estructurados de manera compleja: la finalidad central puede ser el objetivo de fines intermedios y a la vez ser un medio para la realización de fines ulteriores.
114. Y en cuanto a la **conexidad sistemática**, esta Magistratura ha establecido que las disposiciones de una ley cumplen con ese criterio “si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos”.<sup>90</sup> Desde esta perspectiva, resulta conexa toda disposición normativa que contribuya a incrementar la coherencia y la completitud de la ley, tanto interna como externamente (hacia el resto del sistema jurídico, por ejemplo, disposiciones reformativas y derogatorias).
115. Aunque puede hacerse un análisis separado y secuencial de los tres criterios mencionados, también es posible hacer un análisis integrado. Lo que en este caso es muy apropiado, pues el título “Ley Orgánica de Solidaridad Nacional” no permite identificar con facilidad el tema dominante o eje temático, como debería ocurrir si se habría observado el artículo 116.2 de la LOGJCC.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> CCE, sentencia 75-15-IN/21 y acumulado, párr. 98.

<sup>88</sup> CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 145. En el mismo sentido: sentencias 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 78; y, 33-21-IN/24, 03 de octubre de 2024, párr. 140.

<sup>89</sup> CCE, 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 38.

<sup>90</sup> *Ibíd.*

<sup>91</sup> LOGJCC, artículo 1160: “Unidad de materia. - El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que: (...) 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título”.

116. No obstante, si se analizan la exposición de motivos,<sup>92</sup> así como el objeto (artículo 1)<sup>93</sup> y la finalidad (artículo 3)<sup>94</sup> declarados por la misma ley impugnada, podemos identificar una variedad de fines por ella perseguidos, a saber: “proteger a la población y a los bienes civiles”, “fortalecer a las fuerzas del orden, entendiéndose como tales a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional”, “desarticular las economías criminales”, “neutralizar a los grupos armados organizados”, “propiciar la reactivación económica de las zonas afectadas”. Sin embargo, la Corte infiere que todos ellos confluyen en una **finalidad central**: mitigar el estado de grave inseguridad que vive el país, que la LOSN asocia con la presunta existencia de un conflicto armado interno. Finalidad que, a su vez, apunta a la consecución de otros fines: “restablecer el orden público”, “aumentar la sostenibilidad del sistema económico y financiero del país”. Esto permite a la Corte esclarecer cuál es el **eje temático** de la ley impugnada: el “régimen jurídico especial” para situaciones de “conflicto armado interno” y de lucha contra el “crimen organizado” y “los grupos armados organizados”, cuyas disposiciones normativas consisten en “medidas financieras, tributarias y de seguridad”.

117. A partir de aquí, es posible constatar que la gran mayoría de las disposiciones de la ley impugnada guardan conexidad temática, teleológica o sistemática, a saber:

117.1 Art. 2, que **delimita** el ámbito territorial y material de la ley.

117.2 **Disposiciones relacionadas con la seguridad**: Art. 5, que establece principios propios del Derecho Internacional Humanitario. Art. 6, relativo al reconocimiento del conflicto armado interno por parte del Presidente de la

---

<sup>92</sup> Al examinar la exposición de motivos de la LOSN, se observa que los mismos se refieren a: (i) La existencia de un conflicto armado interno alimentado por economías criminales (narcotráfico, minería ilegal, contrabando, extorsión, trata, lavado de activos). (ii) La tasa creciente de homicidios y otros delitos como secuestro extorsivo, violencia carcelaria, etc. (iii) La concentración territorial del crimen organizado en provincias específicas (Guayas, Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Sucumbíos). (iv) La necesidad de atacar las raíces económicas del crimen organizado, restringiendo sus fuentes de financiamiento, sus redes de lavado de activos y sus mecanismos de captación de recursos. (v) La desarticulación de la economía criminal como medio para restablecer la paz, la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional.

<sup>93</sup> LOSN, artículo 1: “Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen jurídico especial en el marco del conflicto armado interno, a través del cual se incorporan medidas financieras, tributarias y de seguridad, destinadas a garantizar la sostenibilidad del sistema económico y financiero del país, proteger a la población civil y fortalecer a las fuerzas del orden, entendiéndose como tales a las FFAA y a la Policía Nacional, con el fin de propiciar la reactivación económica en zonas afectadas por los efectos del citado conflicto”.

<sup>94</sup> LOSN, artículo 3: “Finalidad.- La presente Ley tiene como finalidad establecer el régimen jurídico especial en el marco del conflicto armado interno, garantizando la continuidad y estabilidad de las actividades económico productivas del país frente a los efectos del citado conflicto; proteger a la población y a los bienes civiles, y restablecer el orden público a través del fortalecimiento de las fuerzas del orden; desarticular las economías criminales que operan en desmedro del desarrollo nacional y neutralizar a los grupos armados organizados en observancia a los principios y normas del Derecho Internacional Humanitario; aumentar la sostenibilidad del sistema económico y financiero del país; y, propiciar la reactivación económica de las zonas afectadas”.

República. Art. 7, que contiene los criterios de reconocimiento del conflicto armado interno. Art. 8, que regula el uso de la fuerza por **parte** de las fuerzas del orden conforme al Derecho Internacional Humanitario. Art. 9, que define lo que son los grupos armados organizados. Art. 10, que indica que las reglas de enfrentamiento y determinación de objetivos militares se establecerán en el reglamento a la ley. Art. 12, que dispone la incautación, administración y transferencia de bienes vinculados a grupos armados o economías criminales. Art. 13, que identifica los bienes que se presumen como objetivos militares. Art. 14, que crea un indulto presidencial con efecto diferido en el marco del conflicto armado interno. Art. 15, sobre la transición al estado ordinario. Art. 17, que establece medidas de protección y atención prioritaria a eventuales víctimas del conflicto armado interno. Art. 18, que establece la prevención de la captación de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados.

**117.3 Disposiciones sobre medidas financieras y tributarias que contribuyen a la seguridad:** Art. 4, que permite donaciones a las fuerzas del orden con impacto en el impuesto a la renta. Art. 6, que faculta al Presidente para disponer medidas económicas y financieras durante el conflicto armado interno. Art. 11, que define a la economía criminal. Art. 16, que faculta al presidente de la República a establecer incentivos económicos.

**117.4 Disposiciones generales:** Primera, según la cual, cualquier acción prevista en la ley que genere una erogación presupuestaria deberá contar con el dictamen previo del Ministerio rector de las Finanzas Públicas. Segunda, que dispone al Ministerio de Finanzas, la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público y el Servicio de Rentas Internas evaluar anualmente el impacto económico de la aplicación de la LOSN y su coherencia con el Plan Anual de Inversiones y el Presupuesto General del Estado. Cuarta, que establece mecanismos de control institucional en FFAA y Policía Nacional para preservar la legitimidad y eficacia operativa durante un eventual conflicto armado interno, incluyendo evaluaciones periódicas de integridad, cruces de información y formación ética. Quinta, que garantiza que la aplicación de la LOSN respete los derechos colectivos reconocidos en la Constitución, así como el derecho a la protesta social, la justicia indígena y las formas organizativas propias de pueblos y nacionalidades.

**117.5 Disposiciones reformatorias:** Primera, que incorpora un artículo en la Ley de Régimen Tributario Interno para conceder a los contribuyentes una rebaja de hasta el 30% del impuesto a la renta equivalente al valor de las donaciones efectuadas a favor de la Policía Nacional y FFAA en bienes o equipamiento

para la seguridad interna.<sup>95</sup> Segunda (DSR), que introduce múltiples reformas al COIP como se describe a continuación:

**Tabla 1**

<b>Numeral de la DRS</b>	<b>Artículo del COIP modificado o agregado</b>	<b>Contenido de la reforma</b>
1	A continuación del numeral 24 del artículo 47, incorpórese los siguientes numerales:	Se agregan como circunstancias agravantes de la infracción: 25. Cometer infracciones en contra de la actividad hidrocarburífera para beneficiar a Grupos de Delincuencia Organizada (GDO).  26. Cometer infracciones en contra de la actividad hidrocarburífera en el derecho de vía de un oleoducto, gasoducto, poliducto o a través de cualquier otro medio de transporte o almacenamiento o distribución.
2	A continuación del numeral 7 del artículo 72,	Se agrega como una forma de extinción de la pena: el indulto anticipado. No obstante, esta Corte advierte que dicha disposición fue modificada mediante la Disposición Reformativa Segunda de la Ley Orgánica de Integridad Pública, que establece: <i>“Sustitúyase el numeral 8 del artículo 72, por el siguiente: 8. Indulto presidencial con efecto diferido en el marco del conflicto armado interno”</i> . <sup>96</sup>
3	Incorpórese en el artículo 77 el siguiente último inciso:	En relación a la reparación integral de los daños se agrega lo siguiente: “En delitos en contra de la actividad hidrocarburífera, derivados de hidrocarburos, gas licuado de petróleo y biocombustibles, se establecerá como reparación integral el doble del valor comercial del producto establecido a la fecha, la cual deberá ser dispuesta a favor de la Empresa Pública de Hidrocarburos.”

<sup>95</sup> La Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento para la aplicación de la LOSN establece lo siguiente: “El beneficio de rebaja del impuesto a la renta por donaciones a favor de la Policía Nacional y/o Fuerzas Armadas previsto en el tercer artículo innumerado agregado luego del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, será aplicable al ejercicio fiscal 2025, a partir del día siguiente a la publicación de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional en el Registro Oficial. Las donaciones a la Policía Nacional y Fuerzas Armadas realizadas entre el 01 de enero y el 10 de junio de 2025, se beneficiarán únicamente de la deducción adicional del 150% previsto en el literal j) del numeral 19, del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno. El Servicio de Rentas Internas establecerá, mediante el acto normativo correspondiente, los mecanismos para el registro y declaración de estos valores”.

<sup>96</sup> El numeral 2 de la Disposición Reformativa Segunda (“**DRS**”) incorporó en el artículo 72 del COIP el indulto anticipado como una forma de extinción de la pena. No obstante, esta Corte advierte que dicha disposición fue modificada mediante la Disposición Reformativa Segunda de la Ley Orgánica de Integridad Pública, que establece: “Sustitúyase el numeral 8 del artículo 72, por el siguiente: 8. Indulto presidencial con efecto diferido en el marco del conflicto armado interno.” En consecuencia, en la presente disposición se configura la unidad normativa. Al haberse precisado la expresión “indulto con efecto diferido”, la norma resulta concordante con el artículo 14 de la LOSN y, al circunscribirse a un eventual CANI, mantiene conexidad temática.

4	A continuación del artículo 139, agréguese	Se tipifica:  Art. 139.1.- Pertenencia a Grupo Armado Organizado del Conflicto Armado Interno. Art. 139.2.- Delitos conexos al delito de pertenencia a Grupo Armado Organizado del Conflicto Armado Interno y al conflicto armado interno.
5	Sustitúyase el trasantepenúltimo y elimínese el antepenúltimo inciso del artículo 220, por el siguiente:	El artículo establece que el fiscal o juez debe analizar cada caso y determinar si la sustancia encontrada está destinada al consumo personal o al tráfico ilícito.  El juez o fiscal no pueden presumir automáticamente que la droga es para consumo. Es obligatorio realizar pericias toxicológicas o psicológicas que lo confirmen antes de tomar una decisión.  Si se prueba que la sustancia es para uso o consumo personal, esa conducta no es delito.  El artículo también dispone que el Estado debe crear planes, programas o proyectos para la atención y rehabilitación de adicciones, enfocando el consumo como un problema de salud más que como un asunto penal.
6	Sustitúyase el artículo 228, por el siguiente:	Los criterios para determinar si una persona tiene drogas para consumo personal deberán ser definidos y actualizados por una resolución conjunta de tres instituciones: Ministerio de Salud, Fiscalía y Judicatura.
7	Sustitúyase el artículo 262	Se tipifica la paralización del servicio de distribución de combustibles.
8	Sustitúyase el artículo 264	Se tipifica el almacenamiento, transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal de crudo, productos derivados de hidrocarburos, petrolíferos, gas licuado de petróleo o biocombustibles.
9	Sustitúyase el artículo 265	Se establecen penas específicas para el almacenamiento, transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal de crudo, productos derivados de hidrocarburos, petrolíferos, gas licuado de petróleo o biocombustibles en las provincias fronterizas, puertos marítimos o fluviales o mar territorial.
10	Sustitúyase el artículo 266	Se tipifica la sustracción de hidrocarburos.
11	A continuación del artículo 267, agréguese el siguiente artículo 267.1:	Se tipifica el favorecimiento de servidores públicos, para el cometimiento de delito en contra de la actividad hidrocarburífera, derivados de hidrocarburos, gas licuado de petróleo y biocombustibles.
12	A continuación del artículo 362,	Se tipifica como delito el uso de uniformes de uso exclusivo de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, y/o las entidades

	agreguese el siguiente artículo 362.1:	establecidas en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOPE”), con el objetivo de cometer delitos.
13	A continuación del artículo 474.4, agreguese el siguiente artículo:	Las armas y materiales bélicos incautados a grupos armados en un conflicto armado interno pasan a ser usados por la Policía o las Fuerzas Armadas, y con autorización judicial pueden ser formalmente incorporados como bienes del Estado.
14	A continuación del numeral 7 del artículo 480, agreguese el siguiente numeral:	Se agrega que en caso de conflicto armado interno -con informe de inteligencia estratégica emitido por las fuerzas del orden- se puede realizar el allanamiento sin requerimiento de orden motivada de autoridad judicial.
15	Agreguese a continuación del numeral 5 del artículo 482, el siguiente:	Se agrega que los allanamientos en el contexto de un eventual conflicto armado interno, estarán sujetos a control posterior del juez especializado.
16	A continuación del artículo 534, agreguese el siguiente artículo:	En un conflicto armado interno, para delitos graves relacionados con el DIH o conexos, la prisión preventiva se vuelve la medida cautelar útil y eficaz y no puede ser reemplazada por otra, con el fin de garantizar justicia y evitar impunidad.
17	Agreguese como inciso final del artículo 536, lo siguiente:	Sobre la sustitución de la prisión preventiva, se agrega que la omisión del fiscal de pronunciarse u oponerse respecto a dicha medida, no justifica el otorgamiento de otras medidas cautelares.
18	A continuación del artículo 542, agreguese el siguiente artículo:	Cuando un policía o militar sea procesado por hechos vinculados a su labor durante un conflicto armado interno, no podrá ser privado de libertad preventivamente, sino que seguirá trabajando bajo control de sus superiores, quienes deben informar periódicamente sobre su permanencia en el país.
19	A continuación del artículo 651.6, agreguese:	Se crea un procedimiento unificado y especial para el juzgamiento y sanción de 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.
20	Agreguese el siguiente inciso final en el artículo 562:	En los allanamientos relacionados con un conflicto armado interno, el control judicial se hará en audiencia reservada, pero el juez debe tener acceso completo al informe de inteligencia estratégica, sin que pueda oponerse la reserva de su contenido.
21	A continuación del artículo 699, agreguese el siguiente artículo:	Se condiciona el acceso a beneficios penitenciarios en casos de delitos cometidos en el marco de un conflicto armado interno al pago completo de la reparación económica.

**117.6** Tercera, que modifica la Ley Orgánica de Personal y Disciplina de las Fuerzas Armadas, en los artículos 117 y 120, para restringir la disponibilidad y baja voluntaria de su personal en caso de un conflicto armado interno. Cuarta, que incorpora un nuevo artículo (17.1) a la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos (“**Ley de Lavado de Activos**”), con esto se amplían las atribuciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (“**UAFE**”) en el marco de un eventual conflicto armado interno.<sup>97</sup> Quinta, que establece la creación de judicaturas especializadas en delitos de corrupción, crimen organizado y los cometidos en el marco de un conflicto armado interno. Estos órganos tendrán jurisdicción nacional, con sede en Quito. Séptima, que faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“**GADs**”) provinciales y municipales a destinar hasta el 10% de su presupuesto anual para apoyar a las fuerzas del orden mediante la donación de bienes y servicios, la construcción y mantenimiento de infraestructura para la seguridad ciudadana, y el suministro de equipamiento, vehículos, combustibles, sistemas de vigilancia y otros insumos necesarios para mejorar la capacidad operativa de la Policía Nacional y las FFAA.

**117.7 Disposiciones transitorias:** Primera, que encarga al Presidente de la República la emisión del Reglamento General en 60 días guarda conexidad temática porque el reglamento constituye un mecanismo indispensable para la operatividad del régimen excepcional de seguridad. Segunda, que ordena al Consejo de la Judicatura capacitar a los jueces penales en materia de corrupción, crimen organizado y conflicto armado interno. Tercera, que regula la situación de los procesos en trámite por “usurpación de uniformes e insignias” antes de la promulgación de la LOSN. Cuarta, según la cual, mientras dure un eventual conflicto armado interno, la implementación del marco institucional de los artículos 10 y 104 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral quede bajo potestad del Ejecutivo.

**117.8 Disposiciones derogatorias:** Primera, que deroga el artículo 10.19.j de la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”), que reconocía una deducción en el impuesto a la renta por las donaciones de equipamiento y suministros a la

---

<sup>97</sup> Entre estas atribuciones se encuentran la detección de operaciones financieras ilícitas vinculadas a grupos armados, la coordinación con autoridades nacionales e internacionales, la recopilación y procesamiento de información estratégica, el fortalecimiento tecnológico y de personal, y la integración de bases de datos para identificar actividades sospechosas

Policía Nacional.<sup>98</sup> Tal precepto, fue derogado porque la Disposición Reformatoria Primera concede a los contribuyentes una rebaja de hasta el 30% del impuesto a la renta equivalente al valor de las donaciones efectuadas a favor de la Policía Nacional y FFAA en bienes o equipamiento para la seguridad interna. Segunda, que elimina el artículo 296 del COIP, que establecía como contravención contra la eficiencia de la administración pública: *“La persona que públicamente utilice uniformes o insignias de un cargo oficial que no le corresponden, será sancionada con pena privativa de libertad de quince a treinta días”*.<sup>99</sup>

**118.** Sin embargo, a partir del escrutinio riguroso propio del trámite legislativo de urgencia económica, esta Corte constata que hay algunas disposiciones de la LOSN temática, teleológica o sistemática inconexas; por lo que ellas violan el principio de unidad de materia y, en consecuencia, son inconstitucionales. Estas son:

**118.1** La Disposición general tercera, que crea las sociedades anónimas deportivas como **mecanismo** para transparentar y profesionalizar la gestión financiera de clubes y organizaciones deportivas, prohibiendo que se vinculen con economías criminales. La Corte considera que, si bien la finalidad declarada es evitar el uso de estructuras deportivas para “evitar prácticas ilícitas o de economía criminal”, se trata en realidad de una reforma al régimen societario y deportivo de carácter permanente que no se vincula con régimen excepcional de seguridad. La falta de conexidad es más clara si se considera que la Presidencia de la República ya propuso introducir la misma institución societaria a través de un proyecto de urgencia en materia económica denominado “Ley Orgánica para el Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales del Ecuador y Estímulo del Deporte, Educación Física y Recreación”,<sup>100</sup> que

---

<sup>98</sup> Ley de Régimen Tributario Interno, artículo 10: “Deducciones. - En general, con el propósito de determinar la base imponible sujeta a este impuesto se deducirán los gastos e inversiones que se efectúen con el propósito de obtener, mantener y mejorar los ingresos de fuente ecuatoriana que no estén exentos. En particular se aplicarán las siguientes deducciones: 19 (...) Se deducirá el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta, los gastos de publicidad, promoción, auspicio y/o patrocinio, realizados a favor de: (...) j. Policía Nacional, por las donaciones de equipamiento y suministros para la protección interna y el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana. Los equipos y suministros que se donen deben ser nuevos o estar en condiciones óptimas para su uso según el órgano competente”.

<sup>99</sup> Esta disposición guarda una estrecha relación con la DRS numeral 12, que convierte en un delito contra la seguridad pública con una pena de uno a tres años el uso de uniformes de las entidades establecidas en el COESCOPE para el cometimiento de un delito.

<sup>100</sup> Proyecto de Ley remitido por la Presidencia de la República a la Asamblea Nacional, mediante oficio T. 394-SGJ-24-0402 de 24 de octubre de 2024, artículo 3: “Finalidad. - La presente Ley tiene como finalidad la reactivación del sector deportivo, la actividad y educación física; y, la recreación, a través de la aplicación de medidas tributarias y económicas a las entidades deportivas que se constituyan como Sociedades Anónimas Deportivas”.

según la Asamblea Nacional no cumplía dicho carácter económico urgente.<sup>101</sup> Y antes a través de Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos.<sup>102</sup>

- 118.2** El numeral 2 de la disposición reformativa cuarta, que incorpora a las comercializadoras de minerales y plantas de beneficio como entidades a ser controladas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (artículo 65.3.m a la Ley de Lavado de Activos), constituye una reforma permanente a la Ley de Lavado de Activos, que se enmarca en la política general de supervisión financiera y societaria, por lo cual, bajo un escrutinio estricto esta reforma no guarda identidad con el régimen excepcional de seguridad de la LOSN.
- 118.3** La disposición reformativa sexta, que introduce en la Ley Orgánica de Movilidad Humana una nueva categoría de visa denominada “visa de transeúnte”, entendida como la autorización para transitar por el Estado ecuatoriano, otorgada a personas de nacionalidades que la autoridad de movilidad humana determine. Al respecto, la Presidencia de la República ha alegado que esta norma tiene relación con la seguridad transfronteriza (párr. 33 *supra*), no obstante, en opinión de la Corte, esa sola afirmación no demuestra que dicha regulación migratoria –bajo un escrutinio estricto– tenga vinculación directa con el resto de la ley.
- 118.4** La disposición reformativa octava, según la cual, las sociedades por acciones simplificadas (“SAS”) no podrán realizar actividades relacionadas con operaciones financieras, de mercado de valores, seguros, operaciones vinculadas a sectores estratégicos, minería o aquellas que tengan un tratamiento especial en la ley. Es decir, se trata de una prohibición estructural en el régimen societario, destinada a delimitar el ámbito de actuación de las SAS que no guarda una relación clara, específica ni necesaria con el resto de la ley impugnada.
- 119.** En suma, la Corte constata que la LOSN cumple en general con el principio de unidad de materia, con excepción de la disposición general tercera, el numeral 2 de la disposición reformativa cuarta, la disposición reformativa sexta y la disposición reformativa octava.

<sup>101</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/100962-proyecto-de-ley-organica-para>.

<sup>102</sup> Ley que fue declarada inconstitucional mediante sentencia 94-24-IN/25 de 23 de enero de 2025.

**Subproblema jurídico 2: ¿Se vulneró en este caso el trámite de urgencia económica (artículo 140 de la Constitución)?**

**120.** El procedimiento legislativo abreviado previsto en el artículo 140 de la Constitución es un mecanismo extraordinario destinado a responder a situaciones críticas que exigen la adopción de medidas inmediatas. No obstante, este trámite implica una reducción sustancial de la deliberación democrática y del debate parlamentario, razón por la cual únicamente se justifica cuando concurren estrictamente las condiciones previstas en la disposición constitucional: que el proyecto de ley sea de **materia económica** y que, además, exista una situación de **urgencia** que lo amerite.

**121.** Sobre lo que debe considerarse materia económica, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“**LOFL**”) delimita de manera precisa el ámbito de aplicación de este procedimiento excepcional. Conforme a esa disposición, los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica deben: referirse a **aspectos sustantivos de la política económica**, y requerir de un trámite expedito para **garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa**. En consecuencia, para que la materia sea económica, es indispensable la concurrencia de ambos requisitos:

**121.1** En primer lugar, el proyecto debe versar sobre aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284<sup>103</sup> y 285<sup>104</sup> de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal<sup>105</sup> y el segundo fija los específicos de la política fiscal,<sup>106</sup> entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas.

---

<sup>103</sup> CCE, dictámenes 3-23-UE/23, 28 de julio del 2023, párr. 78; 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párrs. 79.1 al 79.3; y, 6-23-UE/23, 05 de octubre de 2023, párr. 53.

<sup>104</sup> CCE, dictámenes 5-23-UE/23, 18 de septiembre de 2023, párr. 79; y, 23-UE/23, 05 de octubre de 2023, párr. 53.

<sup>105</sup> CRE, artículo 284: “La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable”.

<sup>106</sup> CRE, artículo 285: “La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

- 121.2** En segundo lugar, el trámite excepcional debe responder a la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario.
- 122.** Respecto del primer requisito, como se analizó previamente, el eje temático de la LOSN es el establecimiento de un “régimen jurídico especial” para enfrentar situaciones de “conflicto armado interno” y combatir el “crimen organizado” y los “grupos armados organizados”. Su finalidad central es mitigar la grave inseguridad que atraviesa el país, a la que la LOSN asocia con un escenario de presunto conflicto armado interno. Este examen muestra que ni el eje temático ni la finalidad de la LOSN guardan relación con los aspectos sustantivos de la política económica o fiscal previstos en los artículos 284 y 285 de la Constitución.<sup>107</sup> De igual forma, en la audiencia pública la defensa técnica de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República tampoco pudo justificar el contenido económico de la ley impugnada. Y, respecto del segundo requisito, tampoco se ha justificado la existencia de una “situación económica adversa”, a cuya superación se dirija el mencionado núcleo de la LOSN.
- 123.** En consecuencia, la LOSN no puede considerarse una ley de carácter económico en los términos que la Constitución y la LOFL exigen para el trámite abreviado. La falta de este presupuesto impide continuar con el análisis de la urgencia, ya que dicha condición solo cobra sentido cuando previamente se ha demostrado el carácter económico de la materia.
- 124.** Finalmente, la Corte aclara que cuando la totalidad de una ley es declarada inconstitucional por vicios formales, la consecuencia necesaria es la expulsión de dicha ley del ordenamiento jurídico. Esta decisión no solo afecta a la ley en sentido estricto, sino también a lo(s) reglamento(s) dictados como consecuencia de la ley. Esta conclusión se justifica debido a que el reglamento, o cualquier otra disposición legal de igual o menor jerarquía, son disposiciones jurídicas que se encuentran subordinadas a la ley, por lo que carecen de autonomía material. Su validez depende directamente de la vigencia de la ley que desarrolla los elementos principales. Si la LOSN se declara inconstitucional, el reglamento queda sin sustento jurídico y, por conexidad, debe seguir la misma suerte. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad formal de la LOSN trae consigo la inconstitucionalidad de su reglamento.

---

<sup>107</sup> Incluso si alguna disposición de la LOSN abordara aspectos de carácter económico, mientras no guarde conexión con el eje temático o la finalidad central de la ley, no alteraría su naturaleza predominante y se trataría únicamente de una disposición satélite. Por ello, el punto de partida del análisis debe ser —como ya se hizo— la identificación del tema dominante de la norma impugnada y de su finalidad central. Dado que estos son los elementos que vertebran la unidad de materia, resulta indispensable que ellos mismos sean de carácter económico para habilitar el trámite abreviado previsto en el artículo 140 de la Constitución.

## 7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Declarar** la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, con efecto retroactivo, a partir de su publicación en el registro oficial.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad conexa del Reglamento a la Ley Orgánica de Solidaridad.
3. **Llamar** la atención a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República por los motivos expuestos lo largo de esta decisión, es decir, la vulneración de los artículos 136 y 140 de la Constitución.
4. Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz

**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 26 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 51-25-IN/25**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez constitucional Raúl Llasag Fernández**

1. Respecto al voto de mayoría que resolvió la causa 51-25-IN y acumulados estimo necesario realizar las siguientes consideraciones:
2. En este caso, un grupo amplio de ciudadanos, colectivos sociales y otras organizaciones presentaron acciones públicas de inconstitucionalidad en contra la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional (“**LOSN**”) al cuestionar vicios de procedimiento y de fondo. El Pleno, en su decisión de mayoría, determinó que la LOSN debía ser declarada inconstitucional en su integridad por haberse tramitado indebidamente bajo el procedimiento de urgencia económica previsto en el artículo 140 de la Constitución.
3. Si bien coincido con la decisión, considero necesario profundizar sobre el estándar pertinente que debe emplearse para el examen de unidad de materia. La Corte, en su jurisprudencia, ha privilegiado acertadamente un **estándar riguroso**, el cual supone que la unidad de materia se preserva únicamente cuando **todas las disposiciones** de una ley guardan conexidad temática, teleológica y sistemática con su eje central. Es decir, ha advertido que la unidad de materia implica que cualquier disposición que carezca de un vínculo directo con la materia principal de la ley rompe este criterio, lo que acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad correspondiente. Este mismo estándar ha sido replicado por este Organismo en reiteradas ocasiones al indicar que:

el artículo 136 de la CRE establece que “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”. Este principio tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa, no sólo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada, sin dispersiones inadecuadas.

Esta exigencia busca el desarrollo de un debate legislativo transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas satélite, sin ningún tipo de relación. De esta manera, no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad en el proceso legislativo, sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente.<sup>1</sup>

4. De una revisión a la jurisprudencia de esta Corte en torno al entendimiento y análisis de este principio, se advierte que el mismo no ha sido concebido en un sentido

---

<sup>1</sup> Al respecto, véase las sentencias 32-21-IN/21 y acumulado, 58-11-IN/22.

fraccionario que permita mantener la validez de un cuerpo normativo aun cuando solo algunas de sus disposiciones pudieran guardar conexidad. Por el contrario, la Corte ha sostenido consistentemente que la unidad de materia exige una valoración integral: si dentro de la ley existen disposiciones que carecen de conexidad temática, teleológica o sistemática con su eje central, ello afecta a la totalidad del proyecto y compromete integralmente su constitucionalidad.

5. Lo anterior guarda concordancia con el propio artículo 136 de la Constitución que establece que “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia [...]. Si el proyecto no reúne est[e] requisito [...] no se tramitará”. La norma constitucional es clara al determinar que la falta de unidad de materia impide la tramitación de la totalidad del cuerpo normativo, sin que sea posible conservar parcialmente disposiciones aisladas. Concomitantemente, la indivisibilidad en la comprensión de este principio se advierte también en el artículo 116 de la LOGJCC, pues la norma legal mencionada deja entrever que la unidad de materia significa que “debe existir entre todas ellas [las disposiciones de la ley en cuestión] una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”.<sup>2</sup>
6. Todo lo referido responde a que, como de su mismo nombre y funcionalidad se desprende, el principio de unidad de materia radica en la comprensión “sistemática y teleológica” de todo el cuerpo legal. Esta caracterización referida a lo largo del voto cobra sentido si se considera que este principio es, por naturaleza, un parámetro formal. Esto significa que su incumplimiento no admite correcciones parciales ni modulaciones posteriores, pues afecta la validez de la ley en su integridad. De allí que, la inconstitucionalidad por la forma pueda demandarse durante el plazo específico previsto en la Constitución y la LOGJCC, ya que, una vez vencido, el texto normativo no podría ser cuestionado nuevamente por esta causal sin afectar la seguridad jurídica.
7. En suma, el principio de unidad de materia tiene un efecto global e indivisible: compromete el objeto y la finalidad de todo el cuerpo legal, lo cual descarta interpretaciones que pretendan salvar disposiciones aisladas bajo una lógica fragmentaria.<sup>3</sup>
8. Tras lo descrito, insisto en que aplicar un estándar riguroso contribuye a reforzar la seguridad jurídica y a garantizar que los procesos legislativos se desarrollen con transparencia y deliberación democrática, evitando la introducción de disposiciones heterogéneas que se aparten de la materia de la ley. Además, una aplicación estricta de este principio asegura la participación ciudadana y la transparencia del debate

---

<sup>2</sup> Sentencia CCE, 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párrs. 14, 143 y 144.

<sup>3</sup> *Ibid*, cita 1

democrático al evitar que se introduzcan disposiciones desconectadas que dificulten la deliberación pública y generen incertidumbre normativa.

9. En conclusión, la jurisprudencia de esta Corte muestra que el entendimiento adecuado del principio de unidad de materia exige un estándar riguroso, indivisible y global, que asegure la coherencia normativa, la transparencia legislativa y la supremacía de la Constitución. Por estas razones, me adhiero a la decisión de la mayoría, pero en consideración de las precisiones aquí expuestas.

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 51-25-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:02; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 51-25-IN/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, respetuosamente formulo mi voto salvado respecto de la sentencia dentro del caso 51-25-IN, emitida en la sesión extraordinaria del Pleno del Organismo realizada el 26 de septiembre de 2025.
2. Mi principal discrepancia se funda en que la sentencia de mayoría omitió examinar aspectos esenciales para la correcta resolución del subproblema jurídico 2: “¿Se vulneró en este caso el trámite de urgencia económica (artículo 140 de la Constitución)?”. Estimo que la valoración de dichos elementos resultaba determinante para una interpretación completa y ajustada a la Constitución.
3. A continuación, procedo a exponer los fundamentos de mi voto salvado, para lo cual, *primero*, me referiré brevemente a lo resuelto en la sentencia de mayoría con relación al primer problema jurídico sobre una presunta vulneración al principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la Constitución. *Segundo*, examinaré lo relativo al trámite de urgencia económica. Finalmente, concluiré.

**I. Unidad de Materia**

4. La sentencia identifica que el eje temático de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional (“LOSN”) es la creación de un régimen jurídico especial para situaciones de conflicto armado interno y de lucha contra el crimen organizado y los grupos armados organizados, cuyas disposiciones normativas consisten en medidas financieras, tributarias y de seguridad.
5. A partir del eje temático delimitado, la sentencia establece que la mayoría de las disposiciones establecidas en la LOSN guardan conexidad temática, teleológica y sistemática, salvo las siguientes disposiciones:
  - a. Disposición general tercera (creación de las sociedades anónimas deportivas);
  - b. Disposición reformativa cuarta, numeral segundo (incorporación de las comercializadoras de minerales y plantas de beneficio como entidades controladas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros);
  - c. Disposición reformativa sexta (la creación de una visa de transeúnte); y,

- d. Disposición reformativa octava (limitación de las sociedades por acciones simplificadas de realizar actividades relacionadas con operaciones financieras, de mercado de valores, seguros, operaciones vinculadas a sectores estratégicos, minería o aquellas que tengan un tratamiento especial en la ley).
6. Con base en todo lo analizado, la sentencia concluyó que, de forma general, se ha dado cumplimiento con el principio de unidad de materia, a excepción de las disposiciones señaladas en el párrafo anterior, las cuales son inconexas, violan el principio de unidad de materia y, por ende, fueron declaradas inconstitucionales. Una vez resuelto el primer subproblema jurídico, la sentencia procedió al análisis del trámite de urgencia económica respecto de las disposiciones que no fueron declaradas inconstitucionalidades.

## **II. Trámite de urgencia económica**

7. En el subproblema jurídico 2, la sentencia analiza sí se vulneró el trámite de urgencia económica. Para ello, recuerda que el procedimiento legislativo abreviado previsto en el artículo 140 de la Constitución es un mecanismo excepcional destinado a responder a situaciones críticas que requieren medidas inmediatas. Su uso solo se justifica cuando concurren estrictamente las condiciones constitucionales: que el proyecto de ley sea de materia económica y que exista una situación de urgencia que lo amerite.
8. Respecto a lo que debe considerarse materia económica, la sentencia indica que los proyectos de ley deben versar sobre los aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284 y 285 de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal<sup>1</sup> y el segundo fija los específicos de la política fiscal,<sup>2</sup> entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas.

---

<sup>1</sup> CRE, artículo 284. – La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

<sup>2</sup> CRE, artículo 285. – 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

9. Aplicando estos criterios a la LOSN, la sentencia concluye que ni su eje temático ni su finalidad —enfrentar el conflicto armado interno y combatir la criminalidad organizada— se relacionan con la política económica o fiscal. En consecuencia, la LOSN no puede ser considerada un proyecto de ley económico, lo que impide continuar con el análisis de urgencia.
10. Discrepo del análisis efectuado por la mayoría respecto de la valoración sobre si la LOSN constituye una ley de materia económica urgente. A mi juicio, la sentencia debió considerar los siguientes aspectos:
- a. Si bien la Corte Constitucional sí ejerce una potestad de control abstracto de constitucionalidad sobre la calificación de “económica urgente” de una ley, debe tenerse en cuenta que “[...] la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades”.<sup>3</sup>
  - b. En relación con lo anterior, cabe precisar que este Organismo ha creado parámetros rigurosos para controlar la calificación de económica urgente de una ley. Sin embargo, estos parámetros con su estándar riguroso han sido establecidos por la Corte para el ejercicio de su competencia constitucional según el artículo 148 de la CRE, que responden a su vez a un régimen extraordinario de disolución y ausencia de la Asamblea Nacional. En consecuencia, el examen sobre la calificación de una ley como económica urgente, fuera de ese contexto excepcional, debe valerse de parámetros y un estándar propio de una situación ordinaria.<sup>4</sup>
  - c. Estos estándares y parámetros propios no descartan que, en el ejercicio de su potestad de control, la Corte Constitucional pueda identificar medidas que, guardando la unidad de materia, no revistan de aspectos económicos urgentes.
  - d. Conforme al artículo 284 de la Constitución, la LOSN puede calificarse como normativa de carácter económico, en cuanto busca proteger el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política económica nacional frente a los efectos adversos de la delincuencia organizada. En particular, guarda relación con los numerales 2, 5, 6 y 7, relativos a la promoción de la producción y competitividad, el desarrollo equilibrado del territorio, el pleno empleo y la estabilidad económica.
11. Respecto del análisis de materia económica, con base en las consideraciones del caso concreto expuestas ut supra, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional alegaron que la finalidad de la LOSN es garantizar la sostenibilidad del sistema

<sup>3</sup> CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, voto concurrente, párr. 8

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 2-23-UE/23 16 de junio 2023, párr. 39.

económico nacional, fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas del orden y proteger a la población civil.

12. Adicionalmente, señalaron que, al instituir un régimen jurídico especial en el contexto de un conflicto armado interno, la norma permite asegurar la continuidad y estabilidad de las actividades económicas y productivas a nivel nacional, mitigando los efectos adversos derivados de dicho conflicto.
13. De igual manera, manifestaron que el conflicto armado interno se encuentra sostenido por economías ilícitas generadas mediante actividades delictivas, como narcotráfico, minería ilegal y tráfico de armas, que afectan directamente la economía nacional.
14. Incluso, de la verificación del contenido de la LOSN se evidencia que la misma incorpora aspectos sustantivos relacionados con la materia económica, en particular en cuanto busca proteger la seguridad nacional como condición estructural para el desarrollo económico.
15. En ese sentido, y conforme al artículo 284 de la Constitución, no puede desconocerse que la LOSN tiene un aspecto económico sustantivo, vinculado directamente con la seguridad y la estabilidad del país.
16. Así, una vez realizadas estas consideraciones, corresponde analizar el parámetro de urgencia respecto de la LOSN.
17. Conforme a los argumentos de la Presidencia de la República y de la Asamblea Nacional, la LOSN surge como respuesta normativa frente a una situación estructural y prolongada que afecta la soberanía y la seguridad de los ciudadanos, y que, por su gravedad e impacto, requiere medidas inmediatas.
18. Para el análisis del parámetro de urgencia, se consideran dos factores: primero, las situaciones violentas y reiteradas, de conocimiento público, que requieren una actuación inmediata y efectiva; y segundo, que la LOSN fue expedida en un contexto particular, en el marco de un estado de excepción, con la finalidad de proporcionar una respuesta normativa urgente a una problemática que incide directamente en la economía nacional. En ese contexto, considero que la LOSN cumple con el parámetro de urgencia, ya que su finalidad y el contexto de su expedición justifican la adopción de medidas inmediatas para enfrentar la problemática que amenaza la estabilidad económica y social del país.

### **III. Conclusión**

19. En consecuencia, al constatar que la LOSN no vulneró el procedimiento de urgencia económica establecido en el artículo 140 de la Constitución, la sentencia de mayoría debía superar el análisis formal de constitucionalidad y proceder al examen de los cargos de inconstitucionalidad por el fondo.
20. Por todo lo anteriormente expuesto, respetuosamente, presento mi voto salvado.

Claudia Salgado Levy  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 51-25-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 18:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**