UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TITULO: LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

LUIS ALBERTO BUCES LOYA

NOMBRE DEL TUTOR:

MGS. EFRAÍN ARGÜELLO ARELLANO

SAMBORONDÓN, MAYO, 2026

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de tutor de LUIS ALBERTO BUCES LOYA, estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación cuyo título es: **LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL**, presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el cual cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo **APRUEBO** en su totalidad.

MGS. EFRAÍN ARGÜELLO ARELLANO

TUTOR

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

AUTOR

Apellidos y Nombres: Buces Loya Luis Alberto

Universidad de Especialidades Espíritu Santo Ecuador (UEES)

Correo Institucional: luis.buces@uees.edu.ec

Dirección de correspondencia: Facultad de Derecho Edificio P, Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Km. 2.5 Vía Puntilla Samborondón

DEDICATORIA

A mis hijos, Terry Anthony y Luis Alexander, por ser mi mayor fuente de inspiración y fortaleza. Cada paso que doy, cada meta que alcanzo, lleva consigo el deseo de darles un mejor futuro. Gracias por recordarme cada día el verdadero significado del amor, la esperanza y el propósito.

AGRADECIMIENTO

Agradezco primeramente a Dios, por darme la vida, la sabiduría, la fuerza y la perseverancia para culminar esta etapa. Sin su guía y bendición, este logro no habría sido posible.

A la Policía Nacional del Ecuador, mi institución, por formarme con valor, disciplina y lealtad. Gracias por brindarme las herramientas, el respaldo y el sentido de responsabilidad que han sido fundamentales en mi desarrollo profesional y académico.

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

Índice

Introducción 8

1. El principio de proporcionalidad penal en la Constitución Ecuatoriana 9

1.1 La proporcionalidad en la teoría del delito 10

1.2 El Test de Proporcionalidad: Subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto aplicados a la reforma 11

1.2.1 Proporcionalidad en sentido estricto (Ponderación): 12

2. Evolución normativa del Art. 220 del COIP: de la tabla de cantidades a la reforma 2024 14

2.1 La implementación de las Tablas de Cantidades 15

2.2 Reformas y el Endurecimiento de Penas 18

3. La contradicción con el Art. 364 de la CRE: drogas como problema de salud pública 18

3.1 Política criminal enfocada al artículo 364 de la CRE. 19

3.2 La naturaleza del consumo y la prohibición de criminalización 20

3.2.1 Eliminación de la Resolución No. 001-2023-CONSEP 22

3.2.2 El populismo penal 23

4. Análisis crítico de la reforma y propuesta de criterios normativos proporcionales 24

Conclusión 26

Recomendación 26

Bibliografía 28

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

Resumen

La presente investigación analiza la reforma penal de 2024 al artículo 220 del COIP en Ecuador, derivada de la Consulta Popular, bajo el prisma del principio de proporcionalidad y el garantismo penal. Se examina cómo el endurecimiento de las penas por tráfico de sustancias y la supresión de umbrales técnicos mediante el Decreto Ejecutivo N° 28 han provocado un desplazamiento desde un Derecho Penal de Acto hacia un Derecho Penal de Autor. El estudio sostiene que la actual política criminal, influenciada por el populismo punitivo, contraviene el mandato constitucional de mínima intervención y la concepción de las adicciones como un problema de salud pública (Art. 364 CRE). Mediante el análisis del test de proporcionalidad y la doctrina de autores como Zaffaroni y Jakobs, se concluye que la normativa vigente genera una regresión punitiva que sacrifica la seguridad jurídica y la coherencia axiológica del sistema en favor de un simbolismo penal ineficaz contra el narcotráfico estructural.

Palabras clave: Principio de proporcionalidad, Política criminal, Populismo punitivo, Tráfico ilícito de sustancias.

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

Abstract

This research analyzes the 2024 penal reform to Article 220 of the COIP in Ecuador, derived from the Referendum, through the lens of the principle of proportionality and penal guarantees. It examines how the hardening of sentences for drug trafficking and the suppression of technical thresholds via Executive Decree No. 28 have caused a shift from a "Criminal Law of the Act" toward a "Criminal Law of the Author." The study argues that the current criminal policy, influenced by punitive populism, contravenes the constitutional mandate of minimum intervention and the conception of addictions as a public health issue (Art. 364 CRE). By analyzing the proportionality test and the doctrines of authors such as Zaffaroni and Jakobs, the research concludes that the current regulations generate a punitive regression that sacrifices legal certainty and the system's axiological coherence in favor of an ineffective penal symbolism against structural drug trafficking.

Keywords: Principle of proportionality, Criminal policy, Punitive populism, Illicit drug trafficking**.**

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

Introducción

La reciente configuración de la política criminal ecuatoriana ha dado un giro punitivo con la reforma de 2024 al artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal en adelante (COIP) a través de la consulta popular[1]. Este cambio legislativo, caracterizado por la supresión de los umbrales de dosificación y un incremento generalizado de los marcos penales, plantea un desafío frontal a la coherencia del sistema jurídico. El núcleo de la controversia radica en determinar si la imposición de castigos uniformes a actos de diversa lesividad vulnera el principio de proporcionalidad, ignorando el mandato del artículo 364 de la Constitución, que exige abordar el fenómeno de las sustancias catalogadas bajo una óptica de salud pública y no meramente represiva.

El presente estudio parte de la premisa de que la eliminación de las escalas cuantitativas despoja al juzgador de la capacidad de diferenciar el reproche penal según la gravedad del hecho. Esta regresión normativa no solo contradice el espíritu de la Constitución de la República del Ecuador en adelante (CRE), sino que, al unificar las sanciones, termina por criminalizar con igual rigor a los eslabones más débiles de la cadena de tráfico, desplazando las estrategias de intervención sanitaria por soluciones puramente carcelarias.

Bajo esta línea, el argumento central de este artículo sostiene que la efectividad de la justicia penal no puede legitimarse a través del sacrificio de las garantías dogmáticas fundamentales. El objetivo primordial es evaluar la constitucionalidad de esta reforma mediante un análisis crítico del test de proporcionalidad y la

[1] Art. 6 Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular y Referéndum del 21 de abril de 2024, 12 de julio de 2024, ley reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (Registro Oficial Suplemento No. 599 del 12 de Julio de 2024), p. 10

revisión de los estándares internacionales de derechos humanos. Se busca, por tanto, evidenciar cómo la simplificación del castigo penal desnaturaliza la función de la pena y compromete la integridad del debido proceso.

La justificación de esta investigación es de orden práctico y doctrinario: en un escenario de creciente presión social por seguridad, es imperativo advertir sobre los riesgos de un populismo penal que, lejos de desarticular las estructuras macro-delictivas, satura el sistema penitenciario y desatiende la protección de derechos básicos. Este análisis resulta vital para académicos, jueces y legisladores interesados en una política criminal que armonice la seguridad ciudadana con el respeto irrestricto al bloque de constitucionalidad.

1. El principio de proporcionalidad penal en la Constitución Ecuatoriana

De acuerdo con la CRE, el sistema de justicia ecuatoriano se rige por el principio de mínima intervención y equilibrio, determinando en su artículo 76, numeral 6 que "la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza", lo cual constituye un límite infranqueable al poder punitivo del Estado.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, este principio trasciende el simple equilibrio técnico para consolidarse como un límite sustancial al *ius puniendi*; así, bajo una visión unitaria, se instituye como la garantía normativa que impide al Estado ejercer una potestad punitiva desmedida, asegurando que toda consecuencia jurídica guarde una correspondencia estricta y necesaria con la lesividad del acto cometido[2].

[2]AGUAS ALMEIDA Carlos y MOLINA ANDRADE Washington. 2024. "*El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas: Un análisis desde la normativa ecuatoriana*". Polo del Conocimiento 9 (1): 104-121.

LA REFORMA AL ARTÍCULO 220 DEL COIP Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PENAL

La CRE, redefine la potestad sancionadora bajo el principio de mínima intervención, estableciendo en su Art. 76.6 un blindaje contra la arbitrariedad punitiva. Más que una dosificación de penas, la proporcionalidad actúa como un eje racional que vincula la sanción con la lesividad del acto; de este modo, el *ius puniendi* se transforma de un poder absoluto en una consecuencia jurídica necesaria y equilibrada frente al derecho afectado

1.1 La proporcionalidad en la teoría del delito

Según Sebastián LÓPEZ, el principio de proporcionalidad constituye una herramienta jurídica utilizada habitualmente por los tribunales actuales para fundamentar sus fallos. Su función principal es servir como estándar de control sobre las leyes que podrían entrar en conflicto o vulnerar la esencia de los derechos fundamentales[3].

Así también Santiago MIR PUIG menciona que La máxima de prohibición de exceso establece que cualquier restricción de los derechos básicos por parte del Estado debe guardar un equilibrio estricto; así, la intensidad de la medida impuesta tiene que ser directamente correspondiente tanto a la relevancia del interés social que se busca resguardar como a la magnitud de la falta cometida[4].

Entonces el principio de proporcionalidad no debe reducirse a una mera regla técnica de adjudicación, sino entenderse como un estándar de control axiológico que limita la intervención estatal sobre los derechos fundamentales. Mientras LÓPEZ destaca su funcionalidad como herramienta de fiscalización judicial frente a posibles vulneraciones constitucionales, Mir Puig profundiza en esta noción a

[3] LÓPEZ HIDALGO Sebastián, *El principio de proporcionalidad como canon de constitucionalidad*: una aproximación al caso ecuatoriano (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 185.

[4] MIR PUIG, Santiago, *Derecho penal*: Parte General, 10ª ed. (Barcelona: Reppertor, 2016), 111.

través de la prohibición de exceso, exigiendo un equilibrio cualitativo entre la restricción del derecho y la relevancia del interés social protegido. Por consiguiente, la proporcionalidad se establece como el eje de racionalidad que impide la desnaturalización del sistema penal, garantizando que la punibilidad no sea una respuesta automática, sino una medida estrictamente necesaria y ponderada en función de la magnitud de la lesión jurídica

1.2 El Test de Proporcionalidad: Subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto aplicados a la reforma

Robert ALEXY menciona que, Los tribunales constitucionales emplean el Test de Proporcionalidad como un recurso de análisis para evaluar la validez de las restricciones estatales a los derechos fundamentales. Este proceso opera mediante una serie de filtros consecutivos: si la norma no supera uno de ellos, se dictamina su inconstitucionalidad de forma automática[5].

Según Carlos BERNAL PULIDO, el test de proporcionalidad es una herramienta de interpretación y argumentación que utiliza tres etapas consecutivas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta) para determinar si una limitación a los derechos fundamentales es constitucional o no,

Idoneidad (o Adecuación):

Aquí se analiza si la medida realmente sirve para alcanzar el fin que el Estado busca. La pregunta clave es: ¿esta restricción al derecho ayuda a lograr el objetivo propuesto? Si la medida no contribuye en nada al fin buscado, se declara inconstitucional de inmediato por ser inútil.

Necesidad:

[5] ROBERT Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. GARZÓN VALDÉS Ernesto (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002), 161.

En este paso se busca la alternativa menos dañina. Se debe verificar si existe otra medida que sea igual de eficaz para alcanzar el objetivo, pero que afecte menos el derecho fundamental. Si el Estado pudo elegir un camino menos agresivo y no lo hizo, la medida falla este filtro.

1.2.1 Proporcionalidad en sentido estricto (Ponderación):

BERNAL Carlos menciona que este principio es el balance final. Se comparan los beneficios de lograr el fin propuesto frente al costo del daño causado al derecho. Para que sea válida, el grado de satisfacción del fin debe ser mayor o igual a la intensidad de la afectación del derecho. Es, básicamente, poner ambos intereses en una balanza jurídica[6].

Según Robert ALEXY, El análisis de proporcionalidad en sentido estricto radica en una ponderación de intereses, donde se evalúa si el grado de beneficio o satisfacción del principio que motiva la medida compensa cualitativamente la magnitud del menoscabo sufrido por el derecho afectado[7].

Carlos BERNAL PULIDO refiere que El subprincipio de necesidad exige contrastar la acción legislativa con posibles alternativas, determinando que una medida será declarada inconstitucional si se identifica otro mecanismo que, manteniendo el mismo nivel de eficacia, genere un impacto menor sobre el derecho fundamental intervenido[8].

Luigi FERRAJOLI indica El principio de necesidad penal establece que la sanción debe limitarse estrictamente a lo indispensable para cumplir su función preventiva; por tanto, cualquier castigo que exceda este umbral mínimo se considera una forma

[6] BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 4ª ed. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), p 184.
[7] ROBERT Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* p 528.
[8] BERNAL PULIDO, Carlos *El principio de proporcionalidad*, 452.

de coacción ilegítima y una transgresión a las garantías fundamentales del individuo[9].

La Corte Constitucional indica El principio de proporcionalidad actúa como un mecanismo de control que restringe el poder estatal, garantizando que cualquier limitación a los derechos fundamentales sea legítima y responda a un análisis riguroso de adecuación, indispensabilidad y equilibrio[10].

Bajo esta premisa, el análisis de la reforma No. 001-2023-CONSEP exige la aplicación del test de proporcionalidad como un mandato de optimización que articula los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En este contexto, la Corte Constitucional sostiene que dicho principio opera como un mecanismo de control esencial para restringir el poder estatal, asegurando que toda limitación a los derechos fundamentales no solo sea legítima, sino que derive de un examen riguroso de adecuación técnica, indispensabilidad normativa y equilibrio ponderado entre los intereses en conflicto

En conclusión, la integración del test de proporcionalidad en el examen de la reforma No. 001-2023-CONSEP no representa un ejercicio meramente formal, sino la aplicación de un estándar de justicia material que impide la arbitrariedad en la dosificación punitiva. Al contrastar la reforma con los subprincipios de idoneidad y necesidad, se busca determinar si el legislador optó por la vía menos lesiva para los derechos ciudadanos, evitando que el entusiasmo sancionador desdibuje los límites de la mínima intervención penal establecidos en la CRE[11]. Este análisis

[9] FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón: *Teoría del garantismo penal* (Madrid: Editorial Trotta, 2005), p.335.
[10] Sentencia de la Corte Constitucional, 08 de junio de 2022 (39-18-IN/22, ponente: Teresa Nuques Martínez).
[11] FERRAJOLI, L., Derecho y razón: *Teoría del garantismo penal*, p. 33.

permite verificar si los fines preventivos de la norma justifican constitucionalmente la intensidad de la carga impuesta al individuo, asegurando que el sistema jurídico no pierda su coherencia axiológica frente a las presiones de la política criminal contemporánea.

Por lo tanto, la validez de la referida reforma depende de su capacidad para superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, donde el beneficio social pretendido debe compensar el grado de afectación a las libertades fundamentales. Como bien sostiene la doctrina, una sanción que ignore la realidad de la lesividad o que se aplique de forma automática sin considerar alternativas menos gravosas, deviene en una coacción ilegítima que fractura el Estado de derechos. En última instancia, la proporcionalidad se erige como el último baluarte de defensa del ciudadano, garantizando que toda respuesta estatal ante la infracción sea, ante todo, una respuesta racional, humana y estrictamente necesaria en una sociedad democrática.

2. Evolución normativa del Art. 220 del COIP: de la tabla de cantidades a la reforma 2024

Antes de 2014, el marco legal de drogas en Ecuador se caracterizada por un enfoque severo que carecía de distinción técnica entre los distintos roles de la cadena del narcotráfico. Esta normativa, al no diferenciar entre consumidores y grandes traficantes, generaba una aplicación desproporcionada de la justicia penal[12]

Según PALADINES, J, La implementación de la Ley de drogas en 1990 marcó un hito de punitividad extrema en el Ecuador, al configurar un sistema de fiscalización de sustancias estupefacientes alineado con doctrinas internacionales de seguridad

[12] Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108), Registro Oficial 523, 17 de septiembre de 1990

que priorizaban la represión. Este estatuto jurídico se caracterizó por la imposición de penas draconianas que oscilaban entre los 12 y 16 años, equiparando arbitrariamente el tráfico de drogas con delitos de máxima gravedad como el homicidio, sin establecer una diferenciación sustancial basada en la escala de comercialización. Como consecuencia de esta falta de gradualidad, la justicia ecuatoriana procesó bajo criterios de responsabilidad objetiva tanto a consumidores como a pequeños expendedores, lo que derivó en una crisis de saturación en el sistema penitenciario protagonizada por los sectores sociales más vulnerables[13]

2.1 La implementación de las Tablas de Cantidades

La implementación del COIP en 2014 representó un esfuerzo del ordenamiento jurídico ecuatoriano por institucionalizar la proporcionalidad en la persecución del narcotráfico, superando la discrecionalidad punitiva que imperaba bajo la Ley 108. Mediante la adopción de un sistema de gradación basado en el pesaje neto de las sustancias las denominadas tablas de cantidades, el Estado buscó establecer parámetros técnicos objetivos que permitieran distinguir jurídicamente el consumo personal del tráfico ilícito, categorizando las operaciones desde la mínima hasta la gran escala para asegurar una respuesta penal coherente con la estructura y el rol del infractor[14].

La consolidación de este cambio de paradigma hacia la proporcionalidad técnica se materializó con la emisión de la Resolución No. 001-2023-CONSEP, la cual operativiza el mandato constitucional que define al consumo como un problema de

[13] PALADINES, J., *Matar y Guardar la Ropa*: El origen de la reforma penal en Ecuador, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2017, p. 42.
[14] Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), Resolución 001-CONSEP-CD-2014: Cuadro de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito (Quito: Registro Oficial, 2014)

salud pública. Este instrumento encuentra su sustento dogmático en la doctrina de Eugenio Raúl ZAFFARONI, quien sostiene la necesidad de transitar hacia un Derecho Penal de Acto basado en el principio de lesividad. Al establecer una 'métrica objetiva' mediante umbrales precisos de pesaje, la resolución busca proscribir el Derecho Penal de Autor aquel que bajo la Ley 108 criminalizaba la condición del individuo para centrarse en la lesividad real de la conducta. De este modo, la norma técnica no solo organiza el sistema penal, sino que actúa como un límite al poder punitivo, garantizando que la sanción se dirija a la escala del tráfico y no a la vulnerabilidad del consumidor[15].

La actual configuración de la política criminal ecuatoriana encuentra su expresión más controvertida en la tipificación y sanción del tráfico ilícito de sustancias, donde la severidad de la pena parece haber desplazado la necesidad de una base técnica proporcional. Esta ruptura con el principio de lesividad se materializa en el Art. 220 del COIP, el cual, tras las recientes reformas, establece un régimen sancionatorio que al carecer de escalas objetivas de diferenciación tensiona los límites de la coherencia constitucional, prescribiendo textualmente lo siguiente:

> Artículo 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. - La persona que directa o indirectamente, sin autorización o incumpliendo requisitos previstos en la normativa vigente que regula las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización:
>
> 1. Trafique, sea que oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, importe, exporte, tenga o posea con el propósito de comercializar o colocar en el mercado sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que

[15] ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*: Parte General (Buenos Aires: Ediar, 2006), p, 150.

las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa pertinente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera:

a) Mínima escala, de uno a tres años.

b) Mediana escala, de tres a cinco años.

c) Alta escala, de cinco a siete años.

d) Gran escala, de diez a trece años.

2. Trafique, sea que oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de precursores químicos o sustancias químicas específicas, destinados a la elaboración ilícita de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Si las sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, se oferten, vendan, distribuyan o entreguen a niñas, niños o adolescentes, se impondrá el máximo de la pena aumentada en un tercio.

La tenencia o posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas por la normativa correspondiente, no será punible; en casos de consumo ocasional, habitual o problemático el Estado ofrecerá tratamiento y rehabilitación.

Las cantidades establecidas en los umbrales o escalas previstas en la normativa correspondiente, serán meramente referenciales para determinar el tráfico o consumo.

La tenencia o posesión de fármacos que contengan el principio activo del cannabis o derivados con fines terapéuticos, paliativos, medicinales o para el ejercicio de la medicina alternativa con el objeto de garantizar la salud, no será punible, siempre que se demuestre el padecimiento de una enfermedad a través de un diagnóstico profesional.

> En el caso de tráfico de varias sustancias en un mismo hecho, se iniciará un solo proceso penal por el delito fin de tráfico y se impondrá la pena que corresponda a la escala de la sustancia con mayor reproche. En este caso no habrá acumulación de penas[16].”

2.2 Reformas y el Endurecimiento de Penas

La Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 2024, promulgada en el Registro Oficial Suplemento N° 599, concreta una expansión del poder punitivo al reformar sustancialmente el Art. 220 del COIP e imponer un incremento drástico en las sanciones por tráfico de sustancias. Este nuevo marco legal establece penas de tres a cinco años para la mínima escala y de cinco a siete para la mediana; sin embargo, el quiebre de la proporcionalidad se evidencia en la alta y gran escala, cuyas condenas ahora alcanzan rangos de diecinueve a veintidós y de veintidós a veintiséis años, respectivamente. Al asimilar estas sanciones a la gravedad de un asesinato, el Estado institucionaliza una política de tolerancia cero, que antepone el rigor retributivo a la evaluación técnica de la lesividad y a los objetivos de rehabilitación social contemplados en la CRE[17].

3. La contradicción con el Art. 364 de la CRE: drogas como problema de salud pública

La CRE, en su Art. 364, marca un hito jurídico al despojar al consumo de drogas de su enfoque punitivo, categorizándolo estrictamente como un problema de salud pública. Esta visión demanda que el Estado no criminalice al consumidor, sino que garantice un abordaje integral basado en la prevención y el cuidado. No obstante, la realidad operativa y legal suele entrar en conflicto con este mandato, generando

[16] Art. 220 COIP
[17] Art.6. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular

una tensión entre la norma suprema y la aplicación práctica de la justicia. Como señala PALADINES José, el reconocimiento constitucional de las adicciones como un tema de salud pública es un avance humanista, pero su efectividad se ve comprometida cuando persisten lógicas de control penal que terminan vulnerando los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad[18].

3.1 Política criminal enfocada al artículo 364 de la CRE.

Desde la perspectiva del garantismo de Luigi FERRAJOLI, la política criminal debe ser un régimen de restricciones al poder punitivo, garantizando que la sanción sea una respuesta racional y mínima. No obstante, la reforma al Art. 220 del COIP ignora el mandato del Art. 364 de la CRE, que define las adicciones como un problema de salud pública y prohíbe explícitamente la criminalización del consumo. Al endurecer las penas y priorizar un simbolismo punitivo, el Estado ecuatoriano desplaza el enfoque de salud hacia un mecanismo de coacción que, además de fracturar la proporcionalidad constitucional, traiciona el deber de protección integral al ciudadano, convirtiendo una vulnerabilidad sanitaria en un objeto de persecución penal[19].

3.1.1 Política criminal

Bajo la óptica de Günther JAKOBS, la política criminal funciona como un mecanismo estatal orientado a preservar el orden social y el respeto a la legalidad vigente. Su tesis se distingue de la doctrina tradicional al proponer que, frente a sujetos que quebrantan el pacto normativo de forma constante, el sistema penal está facultado para despojarlos de su estatus jurídico de ciudadanos. En este escenario,

[18] PALADINES José Luis, La "*guerra*" contra las drogas en el Ecuador: Una revisión crítica de la política criminal (Quito: Ediciones Legales, 2016), p 21-23
[19] FERRAJOLI, *Derecho y razón*, *Teoría del garantismo penal* p.468

el individuo es reclasificado como una fuente de riesgo colectivo, priorizando su neutralización táctica sobre su reconocimiento como persona, con el fin último de salvaguardar la integridad de la comunidad[20].

3.1.2 El Principio de Proporcionalidad vs. Política Criminal

La tensión entre el principio de proporcionalidad y la política criminal contemporánea revela el conflicto fundamental del Derecho Penal moderno: la protección de las garantías individuales frente a la demanda estatal de seguridad. Mientras que el principio de proporcionalidad actúa como un límite infranqueable al poder punitivo, la política criminal ecuatoriana ha mostrado históricamente una tendencia hacia el expansionismo penal. Según sostiene GARCÍA FALCONÍ R, la aplicación de penas desproporcionadas, especialmente en delitos de tráfico de mínima escala, responde más a una "caja de resonancia" de las presiones políticas que a un análisis técnico de la lesividad[21]. Esta visión coincide con la doctrina de ZAFFARONI E, quien argumenta que solo una métrica objetiva como la establecida en la Resolución 001-2023-CONSEP, puede evitar que el Estado sacrifique la coherencia dogmática en favor de un derecho penal de autor basado en la eficiencia administrativa[22].

3.2 La naturaleza del consumo y la prohibición de criminalización

La prohibición de criminalizar el consumo no solo responde a un imperativo constitucional, sino a la comprensión de que el derecho penal es un instrumento de control social que suele profundizar la exclusión. Según la criminología crítica de

[20] GÜNTHER Jakobs, *Derecho Penal del Enemigo*, trad. Manuel Cancio Meliá (Madrid: Civitas, 2003), p 25

[21]GARCÍA FALCONÍ, Ramiro *"Jurista critica la acumulación de penas por microtráfico"* Diario La Hora, 21 de octubre de 2015, https://www.lahora.com.ec/archivo/Jurista-critica-la-acumulacion-de-penas-por-microtrafico-20151021-0289.html

[22] ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Manual de Derecho Penal: p, 150

Baratta, la persecución del consumidor no elimina el problema de las drogas, sino que estigmatiza al individuo, asignándole una etiqueta criminal que lo aparta de los mecanismos de salud pública. Esta visión refuerza la necesidad de una métrica técnica, como la contenida en la Resolución 001-2023-CONSEP, para evitar que la reacción social punitiva se ensañe con el eslabón más vulnerable de la cadena. Al respecto, ZAFFARONI coincide en que penalizar el consumo personal es un ejercicio de poder punitivo irracional, pues intenta corregir mediante el castigo penal lo que, por naturaleza, pertenece al ámbito de la libre autodeterminación y la asistencia sanitaria.

La Corte Nacional de Justicia del Ecuador señala que constituye un baluarte doctrinario frente al riesgo de criminalización automática derivado de la derogatoria de los umbrales de consumo. Al respecto, la Corte reafirma la plena vigencia de la no punibilidad de la tenencia para uso personal, estableciendo que la configuración del injusto típico en el tráfico ilícito no reside únicamente en la cantidad de la sustancia, sino en la acreditación probatoria del ánimo de comercialización. Bajo esta óptica, se desplaza el automatismo cuantitativo por una valoración integral del juzgador, quien, apoyado en pericias psicosomáticas y toxicológicas, debe garantizar que el *ius puniendi* no se ejerza sobre conductas que carecen de lesividad para el bien jurídico de la salud pública, respetando así el mandato constitucional de abordar las adicciones como un fenómeno de salud y no de orden penal[23].

[23] Sentencia de la Corte Nacional de Justicia, Pleno, (Relativa a la vigencia de la no punibilidad de la tenencia o posesión de sustancias para consumo) 20 de diciembre de 2023, Resolución No. 14-2023, Ponente Dr. Iván Saquicela Rodas)

3.2.1 Eliminación de la Resolución No. 001-2023-CONSEP

La política criminal en Ecuador dio un giro con la expedición del Decreto Ejecutivo dispuso la derogación de la Resolución Nro. 001-CONSEP-CD-2013. Al Ministerio el Interior. Esta medida eliminó los umbrales de gramaje que diferenciaban al consumidor del traficante, trasladando la carga de la prueba a la valoración judicial individualizada, según lo ratificado posteriormente por la Corte Nacional de Justicia en su Resolución No. 14-2023[24].

La eliminación de los umbrales de la denominada tabla de consumo representa el desmantelamiento de la precisión técnica en favor de una política criminal de corte reactivo. Al suprimir la métrica que diferenciaba al usuario del traficante, el Estado ecuatoriano ha desplazado el foco del acto hacia la persona, incurriendo en lo que ZAFFARONI describe como un Derecho Penal de autor[25], donde la falta de criterios objetivos fomenta una discrecionalidad punitiva desmedida. Esta regresión normativa, justificada en la seguridad pública, activa nuevamente los mecanismos de control social analizados por BARATTA, en los cuales la ausencia de un filtro técnico facilita la estigmatización y el etiquetamiento de los grupos sociales más desposeídos[26]. En última instancia, esta ruptura no solo altera el procedimiento penal, sino que vulnera directamente la garantía constitucional de proporcionalidad al dejar al arbitrio judicial la determinación de la lesividad de la conducta.

[24] Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 28, Registro Oficial Suplemento 444, 24 de noviembre de 2023.
[25] ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal p*, 49
[26] BARATTA, Alessandro, Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico penal (México D.F.: Siglo XXI, 2004) p 83-95

3.2.2 El populismo penal

Según LARRAURI, el populismo penal se manifiesta cuando el poder político instrumentaliza el sistema punitivo para ganar réditos electorales, operando bajo la premisa de que la sociedad demanda castigos más rigurosos. En este escenario, la gestión del delito abandona los criterios de utilidad y eficacia técnica para transformarse en una herramienta simbólica que busca aplacar el clamor social, sacrificando en el proceso las garantías fundamentales y los límites constitucionales que protegen al procesado[27]

En este sentido, como argumenta David GARLAND en su estudio sobre la cultura del control, la formulación de la política criminal queda supeditada a las demandas de la opinión pública y al rédito político, marginando el rigor técnico y los fundamentos de la dogmática penal, El fenómeno del populismo penal se define como una praxis política y legislativa orientada a instrumentalizar el sistema punitivo con fines electorales, valiéndose de la percepción de inseguridad ciudadana. Bajo esta lógica, se postula que el incremento de las sanciones y la expansión del catálogo de delitos constituyen respuestas eficaces ante la criminalidad, omitiendo deliberadamente el análisis de las causas estructurales y la evidencia empírica[28].

Desde una perspectiva técnico jurídica, el fenómeno descrito por Larrauri y Garland revela que el populismo penal representa una desviación de la racionalidad legislativa, donde el sistema punitivo se transmuta en una herramienta de marketing político y control simbólico. Al supeditar la dogmática penal a la emocionalidad

[27] LARRAURI, Elena. "Populismo punitivo". Jueces para la Democracia, No. 55 (2006), p 15-22.
[28] GARLAND David, La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, trad. Máximo Sozzo (Barcelona: Gedisa, 2005), 150-155.

colectiva, se desarticula el Principio de Mínima Intervención y se vulnera la naturaleza del Derecho Penal como ultima ratio, sacrificando las garantías constitucionales en favor de una eficacia punitiva ilusoria y meramente electoral

4. Análisis crítico de la reforma y propuesta de criterios normativos proporcionales

La reforma penal derivada de la Consulta Popular de 2024 marca un retroceso hacia la expansión del poder punitivo, contraviniendo el mandato de mínima intervención del Art. 76.6 constitucional. Al suprimir los umbrales técnicos de pesaje mediante el Decreto Ejecutivo N° 28, el Estado ha despojado al sistema de la métrica objetiva necesaria para distinguir el consumo del tráfico. Este escenario, que la doctrina de ZAFFARONI y BARATTA identifica como Derecho Penal de Autor, fomenta una discrecionalidad que criminaliza la vulnerabilidad, priorizando la eficacia política sobre el abordaje de salud pública exigido por el Art. 364 de la CRE.

La actual configuración del Art. 220 del COIP revela una ruptura del principio de proporcionalidad, pues impone sanciones que, en casos de alta escala, resultan más severas que las de delitos contra la vida. Esta distorsión ignora la lesividad real del acto y reactiva el esquema represivo de la antigua Ley 108, donde la falta de gradualidad técnica impide una dosificación racional de la pena. Al equiparar el tráfico menor con el homicidio, se vulnera la prohibición de exceso de Santiago Mir Puig, rompiendo el equilibrio entre la restricción de derechos y la protección del interés social.

Resulta imperativo transitar hacia un modelo de individualización de la pena que trascienda el simple gramaje para incorporar criterios cualitativos, como el rol jerárquico y el nivel de violencia del procesado. El sistema judicial debe aplicar con

rigor el Test de Proporcionalidad en sus tres fases idoneidad, necesidad y ponderación para asegurar que la punibilidad no sea una respuesta mecánica. Mediante el uso de pericias especializadas que verifiquen el ánimo de comercialización, se podrá garantizar una justicia que diferencie con precisión a las estructuras criminales de los usuarios, preservando la coherencia axiológica del Estado de derechos.

La Resolución No. 14-2023 de la Corte Nacional de Justicia opera como un mecanismo reactivo ante la ausencia de parámetros técnicos, imponiendo a la Fiscalía el deber de acreditar la intención de tráfico mediante evidencias externas y no solo por el peso de la sustancia. Si bien este enfoque promueve una valoración integral basada en la lesividad y el respaldo pericial para proteger el derecho a la salud, su naturaleza de "solución parche" resulta insuficiente, pues al no poseer fuerza de ley, delega la distinción entre consumidor y delincuente a una interpretación judicial discrecional que compromete seriamente la seguridad jurídica y la uniformidad del sistema penal ecuatoriano.

La modificación del Art. 220 del COIP representa una deriva de populismo penal que, al priorizar réditos políticos mediante el endurecimiento punitivo, vulnera tanto el garantismo de Ferrajoli como el precepto constitucional de salud pública constante en el Art. 364 de la CRE. Esta tendencia sustituye la jurisprudencia técnica de la Corte Nacional a través de su Resolución No. 14-2023, por un simbolismo que quiebra la proporcionalidad y limita la facultad del juzgador para ofrecer respuestas holísticas, anteponiendo la coacción social a la protección de los derechos fundamentales y al principio de mínima intervención

Conclusión

La reforma penal de 2024 representa una regresión hacia un Derecho Penal de Autor conforme a lo mencionado por ZAFFARONI y BARATTA que, al suprimir los umbrales objetivos de consumo, prioriza la criminalización de sectores vulnerables sobre el mandato constitucional de mínima intervención y salud pública. Esta desarticulación normativa no logra ser corregida por la Resolución No. 14-2023 de la Corte Nacional, la cual actúa apenas como una solución contingente que, ante la falta de rango legal, traslada la frontera del delito a una subjetividad judicial que lesiona la seguridad jurídica. En última instancia, la distorsión punitiva del Art. 220 del COIP evidencia un quebrantamiento del principio de proporcionalidad, donde la imposición de penas que superan la gravedad de delitos contra la vida ignora el test de proporcionalidad y convierte al sistema penal en un instrumento de coacción política carente de eficacia contra el narcotráfico estructural.

Recomendación

Es imperativo que el Poder Legislativo restablezca métricas técnicas y escalas de dosificación en el COIP que garanticen la reserva de ley y sustituyan la actual discrecionalidad por parámetros objetivos de diferenciación entre consumo y tráfico. Esta reforma debe converger con un fortalecimiento real del enfoque de salud pública, donde la respuesta penal sea desplazada por una red de asistencia sanitaria integral y pericias especializadas que actúen como ejes de derivación y no solo como herramientas de descargo y considere varias aristas frente a este problema de salud publica para que se genere una repuesta holística y con esto poder tener una mejor apreciación del juzgador

Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, CRE.

Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014. Última modificación: 12 de julio de 2024.

Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108). Registro Oficial 523 de 17 de septiembre de 1990.

Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular y Referéndum del 21 de Abril de 2024, 12 de julio de 2024, ley reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (Registro Oficial Suplemento No. 599 del 12 de Julio de 2024), p. 10

Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 28, Registro Oficial Suplemento 444, 24 de noviembre de 2023.

Sentencia de la Corte Constitucional, 08 de junio de 2022 (39-18-IN/22, ponente: Teresa Nuques Martínez).

Sentencia de la Corte Nacional de Justicia, Pleno, (Relativa a la vigencia de la no punibilidad de la tenencia o posesión de sustancias para consumo) 20 de diciembre de 2023, Resolución No. 14-2023, Ponente Dr. Iván Saquicela Rodas)

Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), Resolución 001-CONSEP-CD-2014: Cuadro de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito (Quito: Registro Oficial, 2014)

MIR PUIG, Santiago. Derecho penal: Parte General. 10ª ed. Barcelona: Reppertor, 2016.

AGUAS ALMEIDA, Carlos y Washington MOLINA-ANDRADE. "El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas: Un análisis desde la normativa ecuatoriana". Polo del Conocimiento 9, no. 1 (2024).

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BERNAL Pulido, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal: Parte General. Buenos Aires: Editorial, 2006

PALADINES, Jorge. Matar y guardar la ropa: El origen de la reforma penal en Ecuador. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2017.

PALADINES José Luis, La "*guerra*" contra las drogas en el Ecuador: Una revisión crítica de la política criminal (Quito: Ediciones Legales, 2016)

GARCÍA FALCONÍ, Ramiro *"Jurista critica la acumulación de penas por microtráfico"* Diario La Hora, 21 de octubre de 2015, https://www.lahora.com.ec/archivo/Jurista-critica-la-acumulacion-de-penas-por-microtrafico-20151021-0289.html

GUNTHER Jakobs, Derecho Penal del Enemigo, trad. Manuel Cancio Meliá (Madrid: Civitas, 2003)

BARATTA, Alessandro. Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico-penal. México D.F.: Siglo XXI, 2004.

LARRAURI, Elena. "Populismo punitivo". Jueces para la Democracia, no. 55 (2006)

JAKOBS, Günther. Derecho Penal del Enemigo. Traducido por Manuel Cancio Meliá. Madrid: Civitas, 2003.

LÓPEZ HIDALGO Sebastián, El principio de proporcionalidad como canon de constitucionalidad: una aproximación al caso ecuatoriano (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017).

ROBERT Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. GARZÓN VALDÉS Ernesto (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002)

GARLAND, David. La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Traducido por Máximo Sozzo. Barcelona: Gedisa, 2005.