Ref. *Acción de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas*

Señores/as Jueces/as
Corte Constitucional del Ecuador

I
Comparecientes

Comunidad A'i Cofán de Sinangoe, debidamente presentada por **Wider Anderson Guaramah Umenda**, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno, con documento de identidad número 2100561832, en calidad de actual presidente del Consejo de Gobierno, con domicilio en la parroquia Puerto Libre, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos; **Nación Siekopai**, mediante su presidente del Consejo de Gobierno **Eder Ricardo Payaguaje Piaguaje**, con documento de identidad número 2100260237, domiciliado en la comunidad San Pablo de Katëtsiaya, perteneciente a la parroquia San Roque, cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos, la **Nacionalidad Siona**, a través de la Organización de la Nacionalidad Siona del Ecuador (ONISE), a través de su Dirigente de Territorios, **Carlos Alfredo Correa Payaguaje**, con documento de identidad número 2100837109 y domiciliado en la comunidad Sëoquëya, cantón Cuyabeno, provincia de Sucumbíos, por mis propios derechos y en representación de la **ONISE**; **Oswando Nenquimo**, con documento de identidad número 1600394256, de nacionalidad Waorani, en calidad de presidente de la **Organización Waorani de Pastaza (OWAP**), ubicada en el cantón Puyo, provincia de Pastaza en Ecuador antes denominada Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Ecuador - Pastaza (CONCONAWEP) y reformada según Resolución Nro. SGDPN-DRCCPN-2022-086 de 10 de marzo de 2022; y los Pikenani;[1] **Luis Fernando Canelos Vargas**, de nacionalidad kichwa y ecuatoriana con cédula de identidad 1600413361, en mi calidad de Hatun Kuraka (Presidente) de **Pastaza Kikin Kichwa Runakuna (Nacionalidad Kichwa de Pastaza) - PAKKIRU**; **Fundación Alianza Ceibo,** debidamente representada por su **Director Ejecutivo Jairo Irumenga Ima**, con documento de identidad número 1500127079, con domicilio en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos; Verónica Potes Guerra, defensora de Derechos Humanos, Colectivos y de la Naturaleza, con cédula de identidad 0911100881 domiciliada en esta ciudad de Quito ,por sus propios derechos y como miembro de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador, **Lina María Espinosa Villegas**, defensora de DDHH, abogada y parte de AF, con documento de identidad número 1724747769, con domicilio en la provincia de Sucumbíos, **Verónica Potes Guerra**, Defensora de DDHH, miembro de la Alianza de DDHH, con documento de identidad número 0911100881, con domicilio en el DMQ, ***comparecemos*** de conformidad a lo dispuesto en los artículos 436.2 y 439 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), artículos 74, 77, 98 y 113 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante RSPCCC), para proponer la siguiente **ACCIÓN**

[1] Pikenani: Máxima autoridad tradicional de los Waorani legitimada por las personas que residen en el territorio y sin que se requieran formalización o por legitimación de autoridades o instituciones externas.

PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra la "Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas" (en adelante "LOFAP"), publicado en Registro Oficial - Cuarto Suplemento Nro. 80, conforme el siguiente detalle:

II
Designación de la autoridad ante quien se propone

De conformidad a lo establecido en los artículos 75 y 436.2 de la Constitución del Ecuador, y 75. 1. d. y 79 numeral 1 de la LOGJCC, el órgano con competencia para conocer, tramitar y resolver la presente demanda de inconstitucionalidad es la Corte Constitucional del Ecuador.

III
Legitimación Activa

De acuerdo con los artículos 77 y 98 de la LOGJCC, la legitimación activa para presentar una demanda pública de inconstitucionalidad es abierta, ya que puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente. Por ello, nos encontramos legitimadas y legitimados para presentar la presente acción sin que exista alguna limitación constitucional o legal para tal efecto.

IV
Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto de la Acción de Inconstitucionalidad

De conformidad al artículo 79 numeral 3 de la LOGJCC, señalamos que el órgano emisor de la "Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas", publicado en Registro Oficial - Cuarto Suplemento Nro. 80, emitida el 14 de julio de 2025, es la Asamblea Nacional del Ecuador, en la persona de su presidente, Niels Olsen, a quien se lo citará en la calle Piedrahita, en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha. Su correo electrónico es: niels.olsen@asambleanacional.gob.ec

El Presidente de la República en su calidad de colegislador. Por ello, se correrá traslado con el contenido de esta demanda al señor Daniel Noboa Azín conforme ordena el literal c) del numeral 2 del artículo 80 de la LOGJCC. El presidente de la República será citado en su despacho ubicado en el Palacio de Gobierno, en las calles García Moreno, entre Chile y Espejo de la ciudad de Quito. Su correo electrónico es: atencionciudadana@presidencia.gob.ec

Así mismo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en la presente acción se solicitará la comparecencia del Procurador General del Estado, Dr. Juan Carlos Larrea Valencia, quien será citado en la Av. Amazonas N39-123 y Arízaga de la ciudad de Quito, provincia de Pichincha. Su correo electrónico es juan.larrea@pge.gob.ec

V
Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales

Con fundamento en el Art. 436.2[2] de la Constitución y el Art. 74 de la LOGJCC[3], las disposiciones impugnadas en la presente demanda son:

a) **Por razones de forma:** La totalidad de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas, por no haber sido realizado un proceso previo de consulta prelegislativa a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y por vulnerar el principio de unidad de materia. Además, por violar el artículo 84 de la Constitución sobre la obligación de adecuar, formal y materialmente las leyes a los derechos previstos en la Constitución y en tratados internacionales que sean necesarios para garantizar la dignidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

b) **Por razones de fondo:** Las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas que se detallan a continuación:

Nro. Artículo	Contenido	Disposición Constitucional vulnerada
Artículo 1.- Objeto	La presente Ley tiene por objeto establecer medidas económicas urgentes para garantizar el fortalecimiento y la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como para asegurar la sostenibilidad ambiental, la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de las funciones ecológicas, la gestión sostenible de las áreas protegidas y el desarrollo local.	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136)
Artículo 2.- Ámbito	La Ley se aplicará en todo el territorio nacional a todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas. Se exceptúa la aplicación de las disposiciones del modelo de gestión de áreas protegidas, a la provincia de Galápagos y los territorios donde habitan pueblos de aislamiento voluntario; aquellos donde se encuentran asentadas poblaciones que poseen usos consuetudinarios tradicionales, ecosistemas	Seguridad Jurídica (C.R.E. Art. 82)

[2] Constitución, Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra **actos normativos de carácter general emitidos** por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

[3] LOGJCC, Art. 74.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, **por razones de fondo o de forma,** entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

	frágiles y las zonas de recarga hídrica. Las disposiciones referentes al ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas sí serán aplicables a las referidas áreas.	
Artículo 3.- Finalidad.	La finalidad de la presente Ley es garantizar la sostenibilidad ambiental, la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad de los ecosistemas; que conforman el patrimonio natural del Ecuador, así como el desarrollo local, mediante el fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas, su protección, recuperación y restauración. Se deberá propender la implementación de mecanismos de gobernanza participativa y garantizará el respeto a los derechos de la naturaleza y a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas.	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136)
Artículo 4.- De la institucionalidad.	Las áreas protegidas, se regirán por las directrices, lineamientos y normativa sectorial ambiental, dispuestas por la Autoridad Ambiental Nacional. El Presidente de la República creará el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, como organismo público, técnico y especializado que ejercerá las facultades de regulación, control y sanción de las áreas protegidas, bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional dotado de autonomía administrativa, operativa y financiera, con personería y personalidad jurídica propia. El modelo de gestión y administración de las áreas protegidas podrá optar por la gestión directa del Estado conforme la normativa constitucional y legal vigente; o con gestores privados a través de mecanismos contractuales de administración; mecanismos asociativos; u otros mecanismos que permita la normativa constitucional y legal vigente. En ningún caso se permitirá la privatización de las áreas protegidas.	Autodeterminación, garantías de inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios, consulta y consentimiento previo (C.R.E. Art. 57.1,4,9 y 17)
Artículo 6.- Intervención de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas para la	Para la gestión de las áreas protegidas, donde exista presencia de grupos criminales, la autoridad competente podrá solicitar la intervención de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas, en cierta parte o toda el área protegida, de forma temporal hasta neutralizar la amenaza y restablecer las condiciones de normalidad; sin perjuicio de la gestión de los guardaparques. El control en áreas protegidas de difícil acceso será monitoreado con tecnología de vigilancia.	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136) Derecho al consentimiento previo (C.R.E. Art. 57.17) Derecho a la limitación de actividades militares

protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Autoridad Ambiental Nacional, en el ámbito de sus respectivas competencias, desarrollarán de manera coordinada un Plan Integral de Seguridad para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como protocolos específicos de intervención. Este plan deberá ser actualizado periódicamente, al menos una vez por año. El Plan Integral de Seguridad y los protocolos deberán garantizar el estricto cumplimiento del número 20 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador; sin perjuicio de que, en caso de presencia de delincuencia organizada o grupos armados organizados en las áreas protegidas, se proceda con la intervención de las fuerzas con la finalidad de proteger la soberanía y población de estas áreas.	en los territorios (C.R.E. Art. 57.20)
Artículo 7.- Actividades en las áreas protegidas.	El modelo de gestión y administración de las áreas protegidas, para uso y disfrute de la ciudadanía, deberá atender los siguientes objetivos: 1. Preservar y conservar los recursos naturales y brindar experiencias seguras y educativas a los visitantes, y promover el desarrollo sostenible dentro de las áreas protegidas. 2. Preservar la flora, fauna, formaciones geológicas y paisajes únicos de las áreas protegidas tomando en cuenta la importancia de restaurar ecosistemas y proteger las fuentes hídricas. 3. Brindar una experiencia natural a los visitantes en los centros de interpretación, senderos, áreas de campamento y servicios para turistas, promoviendo además la seguridad y buscando minimizar el impacto humano en las áreas protegidas. 4. Ofrecer programas de educación ambiental para informar a los visitantes sobre la historia natural y cultural del área protegida, así como la importancia de su conservación. 5. Implementar prácticas sostenibles dentro del área protegida, incluyendo la reducción de residuos, el uso de tecnologías renovables y la reducción de emisiones. 6. Promover la investigación científica autorizada para comprender mejor sus ecosistemas y cómo se ven afectados por el cambio climático y otras influencias humanas. Para cumplir con estos objetivos, se podrá desarrollar proyectos enfocados en: a) Mantenimiento de infraestructura; b) Conservación de especies; c) Restauración; d) Guianza; e) Alimentación, f)	Consulta prelegislativa (57,17) Autodeterminación (C.R.E. Art. 57.1,9)

	Alojamiento; g) Transporte; h) Construcción, mejoramiento y operación de infraestructura; i) Monitoreo de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Los proyectos serán específicos, delimitados, y no invasivos de las áreas protegidas. Ningún proyecto o actividad permitirá la privatización de las áreas protegidas. Las zonas de las áreas protegidas en las que se desarrollen las actividades, serán las catalogadas de uso público, turismo y recreación en función del plan de manejo de cada área protegida, emitidos por la autoridad competente. Para la ejecución de los proyectos a los que hace referencia este artículo, se deberá contar con las correspondientes autorizaciones administrativas ambientales. Para la aplicación de esta Ley, en ningún caso, se permitirá la implementación de planes y/o programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en los territorios de áreas protegidas. En el caso de áreas protegidas ubicadas en el ámbito de regulación de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se cumplirá con las disposiciones y derechos preferentes establecidos en la precitada Ley, priorizando la implementación de modelos donde las comunidades locales no sean solo prestadoras de servicios, sino copartícipes de las decisiones. En ningún caso los proyectos representarán titularidad sobre el territorio o disposición y exclusividad de uso de los recursos que allí se encuentren.	
Artículo 8.- Convenios de cooperación (...)	Sin perjuicio de que las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas puedan participar de lo establecido en el artículo anterior, la autoridad competente podrá realizar un acuerdo con estas colectividades para el otorgamiento de uso temporal de una infraestructura y espacios dentro de los subsistemas estatal y autónomo descentralizado que se encuentre dentro de un área protegida, para la prestación de ciertos servicios.	Derecho a la propiedad colectiva (C.R.E. Art. 57.5) Derecho a la autodeterminación (C.R.E. Art. 57.1,9) Principio de NO regresividad de los

		derechos (C.R.E. Art. 11.8)
DISPOSICIONES GENERALES	PRIMERA.-Con el fin de fomentar la pesca artesanal en áreas permitidas, se dispone la remisión del ciento por ciento (100%) de los cánones vencidos de arrendamiento, intereses, recargos y multas, correspondientes a los contratos de arrendamiento de infraestructura de los puertos artesanales y facilidades pesqueras artesanales, que se hayan suscrito, estén vigentes dentro del plazo original o se hayan renovado y hayan sido suscritos con pescadores artesanales y organizaciones de la economía popular y solidaria. La entidad arrendadora o quien haga sus veces emitirá la normativa que viabilice esta disposición en el plazo de un mes contado a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial. SEGUNDA.-El Estado garantizará la profesionalización progresiva de los guardaparques a través de programas de titulación en carreras técnicas y/o tecnológicas; así como, mecanismos de ascenso en el servicio público, a través de los cuales se reconozcan sus conocimientos en conservación, en actividades de control, vigilancia, educación ambiental y respuesta ante amenazas en el territorio. Se priorizará la incorporación al servicio público en calidad de guardaparques a los miembros de las comunidades locales vinculadas históricamente a la protección y conservación de áreas protegidas. En el caso de áreas protegidas ubicadas en el ámbito de regulación de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se cumplirá con las disposiciones y derechos preferentes establecidos en esta Ley. TERCERA.-Para el desarrollo de los proyectos que se encuentren en los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, considerando que los mismos no incluyen actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, deberá garantizarse lo establecido en los números 5, 7, 8 y 9 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. En el mismo sentido, se garantizará el cumplimiento del número 17 del referido artículo, previo la emisión de cualquier acto normativo del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, relacionado con la materia de la presente Ley.	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136)
DISPOSICIONES	PRIMERA.-La Corporación Financiera Nacional CFN B.P. banca de segundo piso, efectuará la remisión del pago de intereses,	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136)

TRANSITORIAS	intereses por mora, costas judiciales y otros cargos derivados de operaciones crediticias de primer piso de personas naturales o jurídicas que hubieren contraído con dicha entidad bancaria. Esta remisión se aplicará a operaciones de crédito que se encuentren vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Las personas naturales o jurídicas que opten por acogerse a este beneficio de remisión, deberán presentar por escrito su solicitud hasta el 31 de diciembre de 2025, y hasta esa fecha deberán realizar un pago inicial del 10% del capital adeudado. Por el resto del saldo de capital pendiente, se suscribirá un convenio de pago, por un plazo no mayor a 24 meses para deudas inferiores a dos millones de dólares de los Estados Unidos de América; y, no mayor a 36 meses para deudas iguales o superiores a dos millones de dólares de los Estados Unidos de América, con las condiciones que establezca la CFN B.P. en la normativa interna que emita para la aplicación de la presente remisión. La remisión deberá estar sustentada en un análisis técnico, financiero y de riesgos, cuyo objetivo principal sea facilitar la recuperación total del capital adeudado. Esta evaluación se realizará de manera individual es decir caso por caso, conforme a los criterios establecidos por la CFN B.P. en la normativa interna que emita para este cumplimiento. La presentación de la solicitud, el pago inicial y la suscripción del convenio de pago, constituirán sustento suficiente para que en el caso de las operaciones en estado coactivo se suspendan los respectivos procesos coactivos, así como también, para que en la vía judicial los interesados puedan desvirtuar las presunciones de insolvencia y de quiebra, de ser el caso. El incumplimiento en el pago de tres (3) cuotas consecutivas del convenio de pago suscrito, dará derecho a la Corporación Financiera Nacional CFN B.P. de reanudar las acciones de cobro correspondientes, y se volverá a incluir en la deuda todos los valores que fueron objeto de la remisión. Se prohíbe acceder a esta remisión a las autoridades de elección popular en funciones, así como a los servidores públicos que ocupen puestos de nivel jerárquico superior o sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; a las personas jurídicas de las cuales las citadas	Disposición transitoria tercera: Seguridad Jurídica (C.R.E. Art. 82)

	autoridades sean administradores, representantes legales, socios o accionistas. SEGUNDA.-La SENESCYT, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica implementarán la Disposición General Segunda de esta Ley en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial. TERCERA.-El Reglamento para la aplicación de esta Ley deberá ser emitido por el Presidente de la República en un término no mayor a cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial. CUARTA.-En el término de sesenta (60) días, la Junta de Política y Regulación Financiera, o quien haga sus veces, revisará las regulaciones vigentes, respecto a provisiones bancarias, genéricas y específicas, que se exigen a las entidades del Sistema Financiero Nacional Bancario y de Economía Popular y Solidaria con el fin de que, manteniendo la estabilidad y protección del sector, no sean un obstáculo para el otorgamiento de crédito a la población que requiera crédito para el desarrollo económico de las localidades. La estructura y funciones de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria, establecidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero hasta antes del 26 de junio de 2025, se mantendrán hasta la designación de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria por parte de la Asamblea Nacional. De igual forma, hasta el 20 de septiembre de 2025, el Banco Central del Ecuador presentará para aprobación de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, la propuesta de reforma al estatuto, para lo cual coordinará, de ser el caso, con el Ministerio del Trabajo. QUINTA.- Con el objetivo de permitir la culminación del proceso de extinción de las empresas públicas de la Función Ejecutiva en liquidación, y permitir la generación de nuevas inversiones y operaciones empresariales para la protección, reactivación económica y sostenibilidad de las áreas protegidas del país, las entidades establecidas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, a excepción de aquellas que pertenecen al Régimen de la Seguridad Social,	

	que mantienen cuentas por cobrar de cualquier naturaleza a nombre de las empresas públicas de la Función Ejecutiva que se encuentran en proceso de liquidación, y que mantienen medidas cautelares sobre los bienes de dichas empresas, deberán en forma obligatoria aceptar dichos bienes como dación en pago debiendo imputarse en primer lugar al capital de la obligación. En el plazo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, las entidades establecidas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, a excepción de aquellas que pertenecen al Régimen de la Seguridad Social, realizarán la liquidación integral de las obligaciones que las empresas públicas de la Función Ejecutiva que se encuentran en proceso de liquidación mantienen, y respecto de las cuales se aplicará la condonación del valor total del capital, multas e intereses, incluyendo intereses de mora y recargos. Para el efecto las máximas autoridades de dichas instituciones deberán suscribir el respectivo acto administrativo que perfecciona la condonación dispuesta en este inciso.	
DISPOSICIONES REFORMATORIAS	PRIMERA.- En la Ley Orgánica de Movilidad Humana realícese las siguientes reformas: 1. Sustitúyase el artículo 56 (...) 2. Agréguese a continuación de la oración final del número 5 del artículo 64 (...) SEGUNDA.- En el primer inciso del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 65 de la Ley de Régimen Tributario Interno, elimínese la frase: “, sin superar en cada año 12 días en total”. TERCERA.- En el artículo 25 del Código Orgánico Monetario y Financiero, elimínese la frase: “, sin que eso implique reforma a su estructura orgánica”. CUARTA.- En la Codificación del Código Aeronáutico, realícese las siguientes reformas (...) QUINTA.- En la Codificación de la Ley de Aviación Civil, sustitúyase el número 5 del artículo 59 (...) SEXTA.- En la Ley de Reforma Tributaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 325 del 14 de mayo de 2001, realícese las siguientes modificaciones (...)	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136)

	SÉPTIMA.- Sustitúyase en el segundo inciso del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, (...)	

VI
Fundamentos de la demanda

6.1. Fundamentos de la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas por la FORMA

Conforme establecen los artículos 74 y 76.7 de la LOGJCC, es posible plantear una acción pública de inconstitucionalidad por razones de forma. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que:

> *57. Esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la* ***verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica****.*
>
> *58. La LOGJCC, en su artículo 76 (7) condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique "****la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla".***[4] [Énfasis añadido]

A continuación, exponemos las disposiciones constitucionales infringidas en el proceso de emisión de la referida Ley y los argumentos que sustentan su inconstitucionalidad por la forma.

6.1.1. La totalidad de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas es inconstitucional, pues se emitió sin que previamente se realice un proceso de consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

El numeral 17 del artículo 57 de la CRE consagra el derecho colectivo que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de "**ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos**".

En la sentencia 20-12-IN/20, la CCE determinó que el derecho a la consulta prelegislativa garantiza la **participación de los pueblos indígenas en cualquier decisión que pueda afectar derechos colectivos**. En el desarrollo jurisprudencial la Corte Constitucional estableció que ésta tiene una doble dimensión:

> (i) Por un lado, la consulta prelegislativa constituye un **requisito de forma previo** a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo en cuanto constituye una fase previa a su aprobación.
>
> (ii) Por otra parte, la consulta prelegislativa constituye un **derecho constitucional** reconocido por el artículo 57 numeral 17 de la CRE y en instrumentos internacionales como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Constituye un derecho y un requisito previo *sine qua non* que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole normativa que pudiera afectar derechos colectivos, así como una

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia del 5 de mayo de 2021, Nº 33-20-IN/21 y acumulados.

obligación para el Estado, por lo que no puede ser considerada como una mera formalidad procedimental, ya que su objetivo es tutelar derechos colectivos.[5] En base a ese criterio, según la propia Corte, la falta de una consulta prelegislativa "puede dar lugar a una inconstitucionalidad por la forma, en tanto constituye una omisión en el proceso legislativo; y a su vez a una inconstitucionalidad por el fondo, en tanto el contenido de las disposiciones de un acto normativo que han sido emitidas sin consulta vulnera el mencionado derecho constitucional".[6]

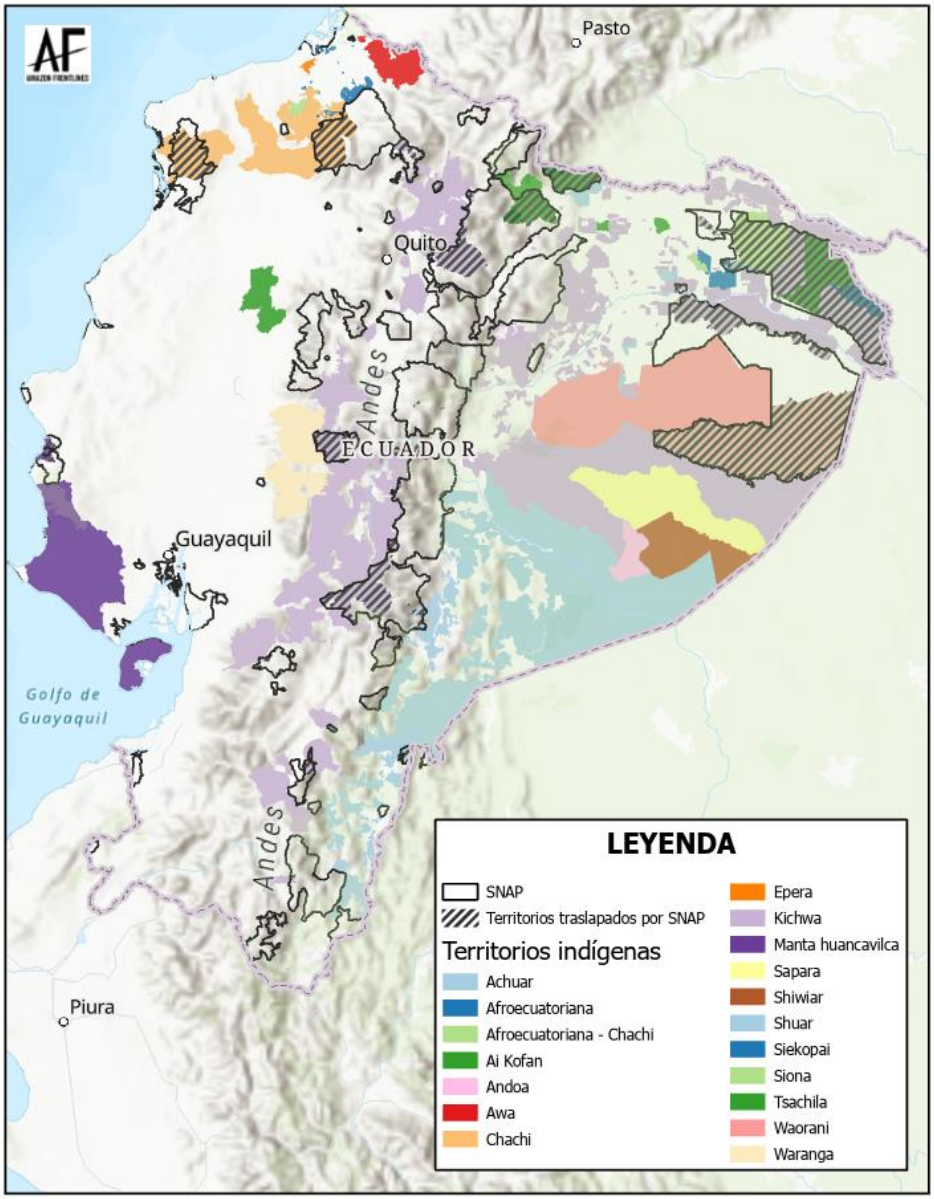
Queda claro así que la falta de garantía y cumplimiento de este derecho vuelve la ley inconstitucional tanto por la forma como por el fondo. Los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de forma se desarrollan en el presente apartado, mientras que los argumentos de fondo se exponen en la sección 6.2.1 de la presente demanda.

Conforme lo determinado por la Corte Constitucional, existe la obligación de consultar previamente como parte del procedimiento de aprobación de medidas legislativas y administrativas tal como lo determina el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y a nivel jurisprudencial lo enfatiza la Corte IDH en el Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs Ecuador.[7]

La consulta prelegislativa es entonces, en su dimensión formal, un requisito indispensable en el proceso de creación de ciertas leyes, en cuanto "medidas legislativas". Corresponde en este momento determinar dos aspectos: (a) si la LOFAP puede afectar cualquiera de los derechos colectivos indígenas del artículo 57.17 de la CRE ; (b) si el Estado realizó un proceso de consulta prelegislativa antes de la adopción de la LOFAP.

En cuanto a lo primero, es necesario afirmar de manera enfática que **la LOFAP constituye una medida legislativa que sí puede afectar varios derechos colectivos**, especialmente considerando que múltiples territorios ancestrales indígenas son traslapados por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en una superficie que supera los 2 millones de hectáreas, como se evidencia a continuación:

[5] Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición. Sentencia No. 00l-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, pág. 50, y sentencia N.° 38-13-IS/19, párr. 36.
[6] Corte Constitucional. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 99, sentencia No. 69-16-IN/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 51 y sentencia No. 45-15-IN/22 de 12 de enero de 2022.
[7] Corte IDH. "Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador". Fondo y reparaciones, 27 de junio de 2012, párr. 166



Nacionalidad	Hectáreas
Afroecuatoriana	2.443,18
Ai Kofan	252.681,80
Chachi	158.977,00
Kichwa	581.868,46
Manta huancavilca	11.005,25
Shuar	42.127,01
Siekopai	42.360,00
Siona	129.069,69
Waorani	818.792,00
Waranga	191,97
Total	**2.039.516,34**

Fuente: Fundación Aldea (2020)

Ante esta realidad, es importante recordar que el artículo 57 de la CRE consagra una serie de importantes derechos colectivos que resaltan la relación especial que existe entre los pueblos y nacionalidades y sus **territorios ancestrales.** Así, estos tienen el derecho a:

- "Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social" (numeral 1);
- "Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita" (numeral 5);
- "Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras" (numeral 6);
- "La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente" (numeral 7);
- "Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural" (numeral 8);
- "Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral" (numeral 9);
- "Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes" (numeral 10);
- "No ser desplazados de sus tierras ancestrales" (numeral 11);
- "Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora" (artículo 12);
- "Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador" (artículo 13);
- "Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos" (artículo 17), y;
- "La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley (numeral 20)".

La LOFAP, tal como establece su objeto, ámbito y finalidad (artículos 1, 2 y 3) desarrolla normativa de aplicación a las áreas protegidas del SNAP que, como se señaló arriba, se traslapan con los territorios ancestrales de al menos diez pueblos y nacionalidades indígenas, territorios que son esenciales para el ejercicio de sus derechos colectivos y garantía de su pervivencia física, espiritual y cultural, como esta Corte ha reconocido.

En este sentido, la Ley objeto de la presente acción contiene disposiciones relacionadas con una posible gestión y administración de dichos territorios, por ejemplo, por parte de terceros de derecho privado, establece la posible existencia de proyectos de diversa índole en dichas áreas, y contempla de manera expresa la actuación de la policía y el ejército en dichos territorios; sin que esta Ley excluya

expresamente a los territorios ancestrales de pueblos originarios de la aplicación de ninguna de estas actividades.

Por el contrario, la misma LOFAP reconoce por una parte la existencia de comunidades indígenas en las áreas protegidas que son objeto de regulación. Por otra, les impone a los pueblos indígenas una administración externa de sus territorios, los asimila a "prestatarios privados", los reduce a prestadores de "ciertos servicios." Sólo en la Amazonía contempla la posibilidad -como si fuese una concesión- de que sean "copartícipes en la toma de decisiones" prioriza a sus miembros para ser "guardaparques", o de forma arbitraria se compromete a "garantizar" solamente algunos derechos colectivos -y no todos como es mandatorio. Todo esto aparece de las siguientes disposiciones legales, por ejemplo:

> DISPOSICIÓN GENERAL TERCERA.-Para el desarrollo de los proyectos que se encuentren en los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, considerando que los mismos no incluyen actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, deberá garantizarse lo establecido en los números 5, 7, 8 y 9 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. En el mismo sentido, se garantizará el cumplimiento del número 17 del referido artículo, previo la emisión de cualquier acto normativo del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, relacionado con la materia de la presente Ley.
>
> SEGUNDA (...) Se priorizará la incorporación al servicio público en calidad de guardaparques a los miembros de las comunidades locales vinculadas históricamente a la protección y conservación de áreas protegidas.
>
> Artículo 7.- (...) En el caso de áreas protegidas ubicadas en el ámbito de regulación de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se cumplirá con las disposiciones y derechos preferentes establecidos en la precitada Ley, priorizando la implementación de modelos donde las comunidades locales no sean solo prestadoras de servicios, sino copartícipes de las decisiones.
>
> Artículo 8.- Convenios de cooperación con comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas.- Sin perjuicio de que las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas puedan participar de lo establecido en el artículo anterior, la autoridad competente podrá realizar un acuerdo con estas colectividades para el otorgamiento de uso temporal de una infraestructura y espacios dentro de los subsistemas estatal y autónomo descentralizado que se encuentre dentro de un área protegida, para la prestación de ciertos servicios.

Desconoce el derecho a la consulta prevista en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Este dispone la consulta previa a todas las decisiones administrativas que puedan afectar a derechos de los pueblos indígenas; no sólo a las decisiones sobre prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus territorios.

Todo lo anterior significa que existe indudablemente la posible afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, cuyos territorios fueron traslapados por algún área protegida. Esto, a su vez, significa que en el procedimiento de discusión y aprobación de la LOFAP debió cumplirse con la obligación de realizar un proceso de consulta prelegislativa, en los términos que establece la

Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Constitucional en la sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020 recalcó que para determinar si una medida legislativa o administrativa relacionada a los territorios de los pueblos indígenas los afecta -y por tanto deba ser sometido a un proceso de consultada, previa, libre e informada en cualquiera de sus variantes –administrativa o legislativa– . debe recurrirse a la opinión de las personas indígenas que se encuentren involucradas:

> 102. En línea con lo anterior, la Corte considera indispensable señalar que para determinar si una medida legislativa o administrativa relacionada a los territorios de los pueblos indígenas debe ser consultada, es extremadamente relevante recurrir a la opinión de las personas indígenas que se encuentran involucradas. Tal como ha señalado el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),
>
> > La opinión de los pueblos indígenas de que se trate acerca de las posibles consecuencias más amplias de una decisión constituye el punto de partida para evaluar si una medida legislativa o administrativa o un proyecto que se refiera a sus tierras o territorios los afecta. Debe caber a los pueblos indígenas una importante función en la tarea de establecer si la medida o proyecto les afecta y en la afirmativa, hasta qué punto. Los pueblos indígenas pueden poner de manifiesto posibles perjuicios que no sean evidentes para el Estado"

Nada de esto sucedió ni en la concepción de la ley por parte del Ejecutivo que la planteó ni en la Asamblea que proceso el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo. En ningún momento se contó con la opinión de los pueblos y nacionalidades indígenas cuyos territorios traslapan con áreas protegidas para evaluar si la medida les afectaba. Menos aún fueron (fuimos) consultados. Los pueblos indígenas no tuvimos la oportunidad de poner de manifiesto todos los posibles perjuicios que son evidentes para nosotros y que no lo son para el Estado y que se desarrollan en esta demanda.

La misma Corte Constitucional en la sentencia citada, utilizó estándares internacionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que hacen referencia no solo a la obligación de consulta sino al consentimiento del pueblo respectivo de toda decisión que pueda "afectar, modificar, reducir o extinguir los derechos de propiedad indígenas".

> (...) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que "Está sujeta a consulta previa y a la obtención del consentimiento del pueblo respectivo toda decisión que pueda afectar, modificar, reducir o extinguir los derechos de propiedad indígenas" y, que "los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana obligan especialmente a los Estados miembros a garantizar que toda determinación de la medida en que los peticionarios indígenas mantienen intereses en las tierras por las que han poseído tradicionalmente un título y han ocupado y usado, se base en un proceso de consentimiento previamente informado de parte de la comunidad indígena en su conjunto" vid. CIDH, Informe No. 40/04,

Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142[8]

En conclusión, debido a que se adoptó una norma jurídica que afecta a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuyos territorios ancestrales traslapan con áreas protegidas, sin contar con su opinión para evaluar las posibles afectaciones, sin consulta prelegislativa y sin haber obtenido su consentimiento , la totalidad de la LOFAP vulnera de manera formal el artículo 57.17 de la CRE, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, en relación con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre ellas las sentencias 001-10-SIN-CC, 3-15-IA/20, 20-12-IN/20 y 45-15-IN/22, por lo que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico ecuatoriano por esta Corte.

Caso contrario, se permitiría la expedición de normas que afectan los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sin que se realice el procedimiento de consulta prelegislativa. Fruto de aquello, se transgrediría expresamente el procedimiento y derecho establecido en el referido Art. 57.17 de la CRE y se vaciaría de contenido un derecho clave para la protección y garantía de otros muchos derechos colectivos. Se pondría en riesgo el ejercicio de los mismos y las condiciones esenciales para la pervivencia de estos pueblos.

6.1.2. Los artículos 1, 3, 6, disposiciones generales primera y segunda, disposiciones transitorias primera y segunda, disposiciones reformatoria primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, son inconstitucionales por inobservar el principio de "Unidad de Materia" contemplado en el artículo 136 de la Constitución.

El Principio de Unidad de la materia está establecido en el artículo 136 de la Constitución, en los siguiente términos:

> "Art. 136.- **Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia** y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará".

El mismo implica que una ley debe contener disposiciones que guarden relación directa con una misma temática o núcleo normativo central, para garantizar coherencia, transparencia y control democrático. De acuerdo con la Corte Constitucional, en la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado:

> 29. **El principio de unidad de materia 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. El deterioro del diálogo legislativo lesiona el valor de la democracia porque este descansa, según la Constitución, no solo en la voluntad del pueblo y de las autoridades que lo representan (art. 1), sino también en la deliberación pública (art. 9 inciso segundo)[9]

[8] vid. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142[8]
[9] Corte Constitucional, Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulados

71. El principio de unidad de materia 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[10].

De acuerdo con la Corte Constitucional la unidad de la materia es esencial para garantizar la coherencia legal, racionalidad y razonabilidad de la legislación, pero también la deliberación democrática y la adecuada organización de un debate público alrededor del texto legal en cuestión.

En la sentencia Nro. 58-11-IN/22, la Corte señala también que este principio busca que el debate legislativo sea transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas "satélites" sin ningún tipo de relación con la materia de discusión. Por lo tanto, no se trata solo de una formalidad, sino de un mandato constitucional que busca una adecuada técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que las disposiciones jurídicas de un proyecto de ley formen parte de un solo cuerpo normativo.[11]

Según el artículo 116 de la LOGJCC, la unidad de materia significa, más específicamente, que "debe existir entre todas ellas (las disposiciones de una ley) una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático". Este mismo artículo establece que para realizar control formal de constitucionalidad la Corte Constitucional deberá verificar que:

1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático; 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título; 3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que se vulnera el principio de unidad de la materia cuando una o varias disposiciones de una ley se muestran objetiva y razonablemente ajenas al contenido temático de la ley de la que hacen parte.[12] Igualmente, la misma ha establecido que para que exista unidad en la materia debe existir conexidad temática, teleológica o sistemática, señalando que la conexidad temática debe establecerse a partir de las conexiones teleológicas o sistemáticas. La Corte ha comprendido que existe conexidad teleológica cuando las disposiciones de una ley están orientadas a uno o varios fines en común, y conexidad sistémica cuando las mismas forman entre sí un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.[13]

Igualmente, la Corte ha establecido en las sentencias No. 32-21-IN/21 y acumulado y No. 44-16-IN/22, que para realizar un análisis adecuado del principio de unidad de la materia es necesario considerar también el tiempo que el proyecto ha sido discutido y el grado de participación en este, para mirar si la amplitud temática del mismo permitió un debate democrático adecuado de sus disposiciones. Estos

[10] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 44-16-IN/22.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 62.
[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulados.
[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, parr. 38.

factores son relevantes al examinar si en el proceso de construcción normativa se violó este principio fundamental.

En la sentencia 44-16-IN/22 la Corte estableció que cuando se valore el principio de unidad en la materia en los casos de leyes económicas urgentes tramitadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 de la Constitución, donde el plazo para la discusión, aprobación, negación o modificación de los proyectos es de 30 días. Al existir una limitación al tiempo de deliberación y participación en el proceso de formación de la norma, a diferencia de las leyes aprobadas de manera ordinaria, se precisa un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional:

> [L]as fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y 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 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.

En consecuencia, el control exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional durante la tramitación de proyectos de urgencia económica es la única manera de "salvaguardar el principio democrático". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en este control se debe verificar si la norma impugnada cumple con los parámetros establecidos en el artículo 116 de la a LOGJCC, esto es, verificar la:

1. Conexidad temática: teleológica o sistemática
2. Que la totalidad del contenido tenga relación con su título
3. Que la exposición de motivos concuerde con lo establecido en el proyecto de ley; y,
4. Que las modificaciones realizadas en los artículos sean concordantes con la temática planteada.

En el caso de la LOFAP en su artículo 1 señala que el objeto de la Ley es doble:

- *Establecer medidas económicas urgentes para garantizar el fortalecimiento y la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*
- *Asegurar la sostenibilidad ambiental, la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de las funciones ecológicas, la gestión sostenible de las áreas protegidas y el desarrollo local.*

Así mismo, el artículo 3, establece que la finalidad de la ley es "*garantizar la sostenibilidad ambiental, la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad de los ecosistemas; que conforman el patrimonio natural del Ecuador, así como el desarrollo local, mediante el fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas, su protección, recuperación y restauración.*"

Por otro lado, el artículo 6 establece la "*intervención de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas para la protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*", a través de la cual la fuerza pública podrá intervenir en cierta parte o en toda el área protegida para neutralizar aparentes amenazas por la supuesta presencia de grupos criminales. En este mismo artículo, se señala que habrá un plan integral de seguridad y protocolos para la "intervención de las fuerzas con la finalidad de proteger la soberanía y población de estas áreas". Es decir, pese a que los artículos 1 y 3 establecen como

finalidades de la ley el establecer medidas económicas para asegurar una sostenibilidad ambiental, en el artículo 6 se establece la intervención de la fuerza pública con la finalidad de proteger la soberanía y población de estas áreas. Por lo tanto, es una medida que no guarda relación con los objetivos y finalidades establecidas en la Ley.

Así mismo, en las disposiciones generales, se establece la remisión del 100% de los cánones vencidos de arrendamiento intereses, recargos y multas, correspondientes a los contratos de arrendamiento de infraestructura de los puertos artesanales y facilidades pesqueras artesanales (Disposición General Primera / Disposición Transitoria Primera), la profesionalización progresiva de guardaparques (Disposición General Segunda / Disposición Transitoria Segunda), reforma al artículo 56 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Disposición Reformatoria Primera), reforma al artículo 65 de la Ley de Régimen Tributario Interno (Disposición Reformatoria Segunda), reforma al artículo 25 del Código Orgánico Monetario y Financiero (Disposición Reformatoria Tercera), derogatoria del artículo 117 e inclusión de una disposición general en la Codificación del Código Aeronáutico (Disposición Reformatoria Cuarta), reforma al artículo 59.5 de la Codificación de la Ley de Aviación Civil (Disposición Reformatoria Quinta), modificaciones al artículo 6 y disposiciones generales de la Ley de Reforma Tributaria (Disposición Reformatoria Sexta) y artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público (Disposición Reformatoria Séptima).

Es decir, a través de esta Ley, que pretende regular la gestión de las áreas protegidas, se impone una disposición para que la fuerza pública proteja la soberanía y la gestión de estas áreas, así como la modificación de otros seis cuerpos legales. En consecuencia, no existe conexidad temática, la totalidad del contenido de la ley no guarda relación con su título y las modificaciones realizadas no son concordantes con la temática planteada.

De esta manera, la Asamblea Nacional ha incumplido su obligación de racionalizar su actividad administrativa y diseñar una norma dotada de coherencia, que garantice una democracia deliberativa y un adecuado debate público centrado en una materia y delimitada sin dispersiones inadecuadas. Esta ley además presenta ciertas particularidades por su tramitación como proyecto de urgencia económica, lo que ha generado limitaciones temporales para el desarrollo de un debate y participación democrática adecuada por parte de los legisladores y la ciudadanía. Bajo este panorama es preciso que la Corte realice un control más exigente respecto al principio de unidad normativa.[14]

Por todo lo expuesto, los artículos 1, 3, 6, disposiciones generales primera y segunda, disposiciones transitorias primera y segunda, disposición reformatoria primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, contravienen el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 136 de la Constitución.

6.1.3. Violación de la obligación prevista en el artículo 84 de la Constitución sobre la adecuación formal y material de la ley a los derechos que garantizan la dignidad de comunidades, pueblos y nacionalidades previstos en la Constitución y en tratados internacionales.

La Corte Constitucional en la Sentencia No. 46-22-IS/22, determinó que con base en las garantías normativas previstas en el artículo 84 de la Constitución “el Presidente de la República y la Asamblea

[14] Ibid, párr. 72

Nacional, en el proceso de formación de leyes están obligados a observar el artículo 84 de la Constitución", como garantía para la supremacía de la Constitución.

El Ejecutivo que propuso y la Asamblea Nacional que tramitó la ley debían cumplir la obligación prevista en el artículo 84. Debieron asegurarse de que las disposiciones normativas no contradigan ni menoscaben lo establecido en el Convenio 169 de la OIT ratificado por Ecuador en el año 1999, en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 ratificada por Ecuador desde 2019 ni en la Declaración de la Organizaciòn de los Estados Americanos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016. Como lo demostraremos a lo largo de esta demanda, los artículos de la LOFAP son incompatibles con la Constitución, con tratados internacionales, y los desarrollos jurisprudenciales, tanto de la Corte IDH como de la Corte Constitucional.

Correspondía también que tanto el Ejecutivo como la Asamblea Nacional realizaran un análisis exhaustivo sobre la afectación y menoscabo a la dignidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades, toda vez que sus disposiciones podrían afectar los derechos territoriales, la identidad cultural, prácticas ancestrales, ejercicios de autoridad, en el territorio.

De acuerdo al artículo 11 numeral 7 de la Constitución, corresponde a la Corte Constitucional analizar la forma en la que las disposiciones de la LOFAP violan la Constitución y los instrumentos internacionales, pero además, los "demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento". Es decir, de acuerdo a los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, verificar cómo las disposiciones acusadas como inconstitucionales violan los sistemas normativos indígenas y las formas de relacionamiento con los territorios que hacen parte del Gobierno Propio y Derecho Propio de cada comunidad, pueblo y nacionalidad.

6.2. Fundamentos de la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas por el FONDO.

6.2.1. Por el fondo, la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas se emitió sin que previamente el órgano emisor realice un proceso de consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, establecido en el artículo 57.17 de la Constitución.

A lo largo de esta sección se desarrollan dos argumentos. En primer lugar, se demuestra cómo la sola emisión de la LOFAP, por sí misma, vulneró el derecho colectivo a la consulta prelegislativa, al no haberse contemplado esta dentro del proceso de creación de la ley. En segundo lugar, se determina que las normas contenidas en la LOFAP perpetúan un modelo donde el derecho a la consulta prelegislativa sigue siendo violentado de manera sistemática en los territorios ancestrales indígenas. A continuación, se presentan estos dos argumentos:

a) **La emisión de la LOFAP constituye una vulneración al derecho a la consulta prelegislativa consagrado por el artículo 57.17 de la CRE**

Tal y como se señaló en la sección 6.1.1 de la presente demanda, el numeral 17 del artículo 57 de la CRE consagra el derecho colectivo que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de "ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar

cualquiera de sus derechos colectivos". Según la Corte Constitucional,[15] además, dicho derecho debe ser entendido a la luz del artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT, el cual establece la obligación del Estado de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". El numeral 2 hace referencia a que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio 169 deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.
Lo anterior significa que la consulta prelegislativa no es solamente un requisito formal, sino un derecho sustantivo, que debe respetarse en la adopción de la toma de decisiones que pueden afectar derechos colectivos de pueblos indígenas. En ese sentido, en la Sentencia No. 00l-10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, la Corte señaló que "la consulta pre-legislativa constituye un derecho constitucional de carácter colectivo"[16], y que

> […] **la consulta prelegislativa es de carácter sustancial y no formal:** [e]n opinión de la Corte, si bien es cierto que la consulta pre-legislativa hace parte de los elementos integrantes del proceso de aprobación de las leyes, en realidad no se trata de un mero procedimiento o formalidad. En efecto, a juicio de la Corte, y de conformidad con el artículo 57, numeral 17 de la Constitución de la República, **la consulta pre-legislativa constituye un derecho constitucional de carácter colectivo**.[17] [Énfasis añadido]

La Corte Constitucional en armonía con lo expresado por la Corte IDH ha indicado que el contenido del derecho a la consulta busca reconocer la participación de los pueblos indígenas en los asuntos de interés público.[18] Esto para lograr el valor o fin constitucional del Estado intercultural y plurinacional.[19]

La vía para que el Estado cumpla con el deber de fomentar la diversidad étnica y cultural es mediante el reconocimiento de los sujetos étnico diferenciados ejerciendo su derecho a la consulta. Éste a su vez debe orientarse a lograr un acuerdo con el pueblo consultado y obtener su consentimiento. El consentimiento es obligatorio al menos cuando la medida consultada implique un impacto desproporcionado en los derechos del pueblo consultado o implique impactos que al acumularse a los de actividades o situaciones preexistentes pongan en riesgo la vida del pueblo en tanto pueblo indígena, traslado forzoso, almacenamiento de residuos tóxicos o peligrosos en los territorios y las **actividades militares** en territorio de los pueblos y comunidades indígenas.[20] Así lo prevé la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas de 2007, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Saramaka v Suriname* (párrafos 133 a 135) y *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena deBluefields y otros Vs. Nicaragua* (párrafos 238 y 240) y la Opinión Consultiva 32 de 2025 sobre Emergencia Climática de la misma Corte IDH (párrafos 605 a 613).

---

[15] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 023-17-SIN-CC, 26 de julio de 2017.
[16] Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición. Sentencia No. 00l-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.
[17] Ibíd, párr. 36.
[18] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 38-13-IS/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 49.
[19] Corte Constitucional, Sentencia 134-13-EP/20, párr. 33, sentencia No. 112-14-JH/21, párr. 23.
[20] ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007, art; 10, 29.2 y 30. Ver también sentencia de la Corte Constitucional 273-19-JP/22 y la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Pueblo Saramaka vs Surinam.

Es importante señalar que la consulta prelegislativa debe constituir un "diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común."[21] Además, en múltiples sentencias la Corte Constitucional ha establecido que las consultas prelegislativas deben respetar los siguientes estándares[22]:

a. El procedimiento de la CPL debe ser de carácter **flexible** de acuerdo con el derecho interno de cada Estado y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados.[23]
b. La consulta es de carácter **indelegable**. El obligado es el Estado a través del órgano que tenga la competencia[24], en todos sus niveles, por tanto, no puede entenderse como el cumplimiento cuando terceros realizan procesos de socialización.
c. El carácter **previo** de la consulta debe reflejarse en que la misma se realice antes de que se emita la medida administrativa o normativa.[25] En particular garantizar que se escuche la opinión de los pueblos indígenas en el momento de la planificación del proceso de consulta, para definir qué temas y metodologías se usarán.
d. El carácter **público e informado**, supone que la consulta se haga de manera pública y proporcionando la debida información al sujeto consultado sobre el alcance de esta.[26]
e. La finalidad de la consulta será llegar a un **acuerdo o consentimiento**. Esta obligación no se satisface con la mera información o difusión pública de la medida o con actos de "socialización" que no están destinados a obtener el consentimiento de las personas involucradas. Para ello debe demostrarse que el Estado cumplió con el deber de acomodo, incluyendo las preocupaciones e intereses de los sujetos consultados.[27]
f. Todos los involucrados en el proceso de consulta están obligados a actuar de **buena fe**. Asimismo, los compromisos alcanzados mediante este proceso deben ejecutarse de buena fe.
g. Debe hacerse en un **plazo razonable**, que permita a los sujetos consultados informarse adecuadamente, deliberar internamente, y exteriorizar sus preocupaciones de acuerdo con procedimientos culturalmente apropiados.
h. Se debe contar con la opinión de los sujetos consultados en **todas las fases de la consulta**. En particular, debe considerar sus tradiciones, usos y costumbres.
i. Se debe respetar la **estructura social y los sistemas de autoridad y representación de los pueblos indígenas**. Considerando que la autodeterminación implica que son los pueblos indígenas los únicos que pueden definir quién y cómo los representa.
j. El proceso debe tener un carácter **sistemático y formalizado**, que permita identificar a los pueblos indígenas de otras personas y organizaciones, que permita distinguir los consensos y disensos.

En el caso que nos ocupa, y tal y como se ha señalado ya, el Estado omitió su responsabilidad de realizar un proceso de consulta prelegislativa antes de la emisión de la LOFAP, vulnerando así el carácter sustancial del derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas contenido en el

[21] Corte Constitucional, Sentencia No. 3-15-IA/20, 11 de noviembre de 2020., párr. 108.
[22] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021; Corte Constitucional, Sentencia Nro. 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010, pág. 40-43.
[23] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010.
[24] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 3-15-IA/20, 11 de noviembre de 2020.
[25] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 3-15-IA/20, 11 de noviembre de 2020, Sentencia Nro. 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010 y Sentencia Nro. 38-13-IS/19, 13 de diciembre de 2019.
[26] Ibíd.
[27] Ibíd.

artículo 57.17 de la CRE, por lo que este cuerpo normativo debe ser expulsado del ordenamiento jurídico ecuatoriano por la Corte Constitucional.

b) La Disposición General Tercera y el artículo 4 de la LOFAF son inconstitucionales, pues permiten la violación ulterior, repetida y sistemática del derecho al consentimiento previo consagrado por el artículo 57.17 de la CRE

- **Evolución jurisprudencial de la interpretación del artículo 57.17 de la CRE**

El tantas veces citado artículo 57.17 dispone que a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades les asiste el derecho a "ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos". Una lectura restrictiva de este artículo nos llevaría a la conclusión de que el mismo se aplica solamente ante leyes emitidas por la Asamblea Nacional. Sin embargo, la interpretación de este artículo ha recorrido un interesante camino en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que permite una interpretación correcta y actual, que protege el derecho al consentimiento indígena.
Hace más de quince años, la sentencia 001-10-SIN-CC restringió al órgano que debe consultar a la Asamblea Nacional, indicando que la consulta debe ser realizada por el órgano que cuente con la potestad y atribuciones para la adopción de medidas legislativas. Así, esta sentencia señala que "la Asamblea Nacional es el órgano constitucional responsable de llevar a cabo la consulta, para lo cual podrá disponer la colaboración de distintas instancias estatales como el Consejo Nacional Electoral, el CODENPE o la entidad que haga sus veces, y otras instancias gubernamentales que considere pertinentes para un cabal cumplimiento de la consulta." Desde esta sentencia se estableció que las normas que deben pasar por una consulta prelegislativa deben cumplir tres requisitos 1) estar dirigidas de forma previa y exclusivamente a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, indígenas, 2) no deben compararse con consulta previa, ni ambiental; 3) deben versar sobre aspectos que refieran a afectaciones de manera objetiva a alguno de los derechos colectivos.

La Corte se alejó de ese precedente en la sentencia 023-17-SIN-CC,[28] indicando que si bien el derecho a la consulta prelegislativa tenía una fuente constitucional, es decir, provenía del artículo 57 numeral 17, adicionalmente su contenido estaba determinado por el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT, que establece el deber de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". A partir de la remisión que la misma Constitución hace a los instrumentos internacionales, se establecen los estándares que permiten la garantía y protección de este derecho, que a la luz del principio *pro homine* y de aplicación directa de instrumentos internacionales, deben ser aplicados. Así mismo, la Corte señala que:

[28] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 023-17-SIN-CC, 26 de julio de 2017. En este caso, la Corte Constitucional revisó si se había o no vulnerado el derecho a la CPL en la emisión del "Reglamento del Sistema de identificación y Trazabilidad Animal del Ecuador SITA" por parte del MAGAP. Registro Oficial N.° 698 del 8 de mayo de 2012. La Corte concluyó que esta era una medida administrativa de naturaleza normativa, de carácter general, abstracto y susceptible de producir efectos jurídicos. En esta sentencia se aplica directamente el artículo 6 numeral, para ver si cumple con los presupuestos allí establecidos. La Corte decidió que, en el caso a pesar de ser un acto susceptible de ser consultado, no cumplió con el segundo requisito de demostrar que les afecta directamente, concluyendo que se trata de intereses individuales y no como un grupo afectado en un derecho colectivo. Por lo tanto, no era necesario la realización de la consulta.

> [L]a obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el procedimiento de formación de la ley; sino también, *mutatis mutandis*, a aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.[29]

En ese sentido, la Corte estableció que la ausencia de la palabra "administrativa" en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución se subsana con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. No obstante, en esta sentencia la Corte limitó la consulta prelegislativa a las medidas adoptadas por otros órganos con potestad normativa, es decir, a "actos normativos con efectos generales por medio de sus acuerdos y resoluciones, entre otros", sin referirse a los actos administrativos propiamente dichos, concluyendo, que:

> (...) [E]n la realidad jurídica concreta, un acto normativo puede ser expedido no solo por la Asamblea Nacional, sino por una pluralidad de entes estatales que cuentan con facultad normativa expresamente reconocida tanto en la Constitución como en la ley. Por lo tanto, el alcance de la consulta reconocida en el Convenio 169 no opera únicamente respecto de leyes emitidas por la Asamblea Nacional sino también, respecto de otros actos normativos de origen no legislativo; aunque, en su procedimiento y órganos encargados de llevarlo a cabo, pueda diferir en razón de la estructura institucional, atribuciones y otros aspectos que sean particulares, dependiendo del acto normativo del que se trate y la autoridad que lo expida.

Sin embargo, posteriormente, en la sentencia 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, la Corte Constitucional determinó que reducir el objeto de la consulta a "medidas legislativas" es "una restricción ilegítima de los derechos colectivos" porque "no contempla la interpretación que resulta más favorable", y "resulta contraria" a los instrumentos internacionales.[30] Así considerando el primer punto, indicó que "medidas normativas" debe interpretarse como "medidas adoptadas en ejercicio de la potestad normativa", considerando el contenido del artículo 84 sobre la obligación de adecuación normativa a la Constitución que tiene "todo órgano con potestad normativa". Pero, en relación al segundo punto, siguiendo los instrumentos internacionales y lo establecido ya en la sentencia 023-17-SIN-CC "considera que la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el proceso de formación de la ley; sino también, *mutatis mutandis*, aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales", es decir la obligación de consultar es sobre medidas normativas y administrativas:

> No existe en el texto constitucional limitación alguna para considerar que este derecho no resulte aplicable a la expedición de otros actos normativos expedidos por parte de cualquier órgano con potestad normativa o administrativa. Por el contrario, en aplicación directa del Convenio No. 169 de la OIT, procede la consulta prelegislativa previo a la emisión de **toda medida legislativa o administrativa** que tenga la potencialidad de afectar derechos colectivos, los cuales se encuentran taxativamente enumerados en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos internacionales aplicables.[31]

[29] Ibid, pág. 28.
[30] Ibid, párr. 87.
[31] Ibid, párr. 92.

En ese sentido se amplía el ámbito de protección para incluir la obligación de consulta de cualquier acto, por parte de cualquier autoridad administrativa, que potencialmente pueda afectar derechos colectivos. En este caso la Corte determinó que la medida que declaraba el área protegida en tanto que podía afectar los derechos colectivos a la propiedad ancestral y la identidad cultural debía consultarse, como "un mecanismo adecuado para armonizar los fines ambientales con las prácticas ancestrales".

Este criterio amplio de "medidas administrativas" fue ratificado en la sentencia 3-15-IA/20 que ordena consultar por afectaciones de derechos colectivos constitucionales o aquellos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este caso por ejemplo, reconoció la remisión que hacía el propio COOTAD para que la consulta sea realizada por los GADS sobre aquellas normas que afecten derechos colectivos. En el caso de la sentencia 69-16-IN/21[32] de 20 de octubre de 2021, se determinó que también para la emisión del instructivo, además de las obligaciones constitucionales de consultar, existía la remisión a la Ley de Aguas, "como una extensión de la norma constitucional en la ley" para que se consulten actos administrativos o normativos que puedan afectar la gestión del agua.

En sentencias más recientes como la 45-15-IN/22[33] la Corte determinó que con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta prelegislativa no importa la naturaleza de la medida, sino que debe revisarse si esa medida "tiene la potencialidad de afectar los derechos colectivos de las comunidades indígenas". Al resolver los problemas jurídicos planteados por la presente demanda, la Corte Constitucional debe reiterar esta última interpretación del artículo 57.17 de la CRE.

- **La Disposición General Tercera de la LOFAP es inconstitucional pues vulnera el artículo 57.17 de la CRE**

En virtud de lo anterior, resulta evidente que la disposición general tercera de la LOFAP constituye un anacronismo que, al sostenerse en interpretaciones ya superadas del artículo 57.17 CRE, termina por vulnerarlo.

Esta norma señala de manera literal:

> TERCERA.- Para el desarrollo de los proyectos que se encuentren en los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, considerando que los mismos no incluyen actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, deberá garantizarse lo establecido en los números 5, 7, 8 y 9 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. En el mismo sentido, **se garantizará el cumplimiento del número 17 del referido artículo, previo la emisión de cualquier acto normativo del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, relacionado con la materia de la presente Ley.** (Énfasis añadido)

Es decir, el Estado señala que honrará el derecho a la consulta prelegislativa únicamente cuando se trate de actos normativos emitidos por el ente rector del SNAP, dejando por fuera todo tipo de actos o contratos relacionados a los territorios ancestrales que la misma LOFAP contempla (ver siguiente sección).

[32] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021.
[33] Corte Constitucional, Sentencia Nro.45-15-IN/22, 12 de enero de 2022.

Esta limitación es artificial, restrictiva, e incompatible con la interpretación actual del artículo 57.17 que prescribe -recordemos- que toda medida que tiene la potencialidad de afectar los derechos colectivos de las comunidades indígenas debe ser sujeta a una consulta prelegislativa previa, independientemente de la naturaleza jurídica de tal medida. Es decir, indistintamente de si la misma es un hecho administrativo, un acto administrativo, un acto normativo, o un contrato administrativo, que son las formas que tiene la administración pública de manifestar su voluntad.

En conclusión, la Disposición General Tercera de la LOFAP es inconstitucional porque violenta el artículo 57.17 de la CRE. En consecuencia, debe erradicarse del mismo la siguiente parte: "(...), previo la emisión de cualquier acto normativo del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, relacionado con la materia de la presente Ley."

- **Los artículos 4 y 7 de la LOFAP son inconstitucionales, pues permiten la violación reiterada y sistemática del artículo 57.17 de la CRE**

El artículo 4 de la LOFAP dispone:

> Art. 4.- De la institucionalidad.- Las áreas protegidas, se regirán por las directrices, lineamientos y normativa sectorial ambiental, dispuestas (sic) por la Autoridad Ambiental Nacional.
>
> El Presidente de la República creará el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, como organismo público, técnico y especializado que ejercerá las facultades de regulación, control y sanción de las áreas protegidas, bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional; dotado de autonomía administrativa, operativa y financiera, con personería y personalidad jurídica propia.
>
> El modelo de gestión y administración de las áreas protegidas podrá optar por la gestión directa del Estado conforme la normativa constitucional y legal vigente; **o con gestores privados a través de mecanismos contractuales de administración; mecanismos asociativos; u otros mecanismos** que permita la normativa constitucional y legal vigente. (Énfasis añadido).
>
> En ningún caso se permitirá la privatización de las áreas protegidas.

Si bien el artículo es confuso, parece indicar que la rectoría del SNAP le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, mientras que la regulación y control del mismo está a cargo del nóvel Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Señala también que el Estado podrá (¿delegar?) la gestión y administración de áreas protegidas a gestores privados, a través de diversos mecanismos. Sin embargo, no aclara si dicha "delegación" la realiza la Autoridad Ambiental Nacional o el Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Pero más allá de la opacidad de la norma (la cual es de por sí un atentado al derecho a la seguridad jurídica),[34] es importante resaltar que esta contempla la posibilidad de que la administración o gestión de áreas protegidas del SNAP pase a manos privadas, a través de varios mecanismos.

Considerando que gran parte del SNAP ha sido impuesto por encima de territorios ancestrales indígenas, lo anterior significa que la norma impugnada abre la posibilidad de que diversas entidades de derecho privado pretendan administrar dichos territorios, sin que los legítimos propietarios de dichos territorios puedan ser escuchados y participar de la decisión, obviando así está relación intrínseca que tienen los pueblos indígenas con sus territorio y como él influye en su pervivencia. En este sentido, se está decidiendo sobre territorios ancestrales indígenas, sin escuchar a los pueblos indígenas. Peor aún, se está permitiendo la posibilidad de que terceros ejerzan poderes administrativos sobre las autoridades propias de territorios indígenas lo cual es incompatible con el carácter plurinacional del Estado (artículo 1) y con los derechos colectivos indígenas incluida la autodeterminación previstos en el artículo 57 de la Constitución, en las Declaraciones de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y la OEA.

Lo anterior constituye una afectación directa al derecho colectivo a la consulta prelegislativa y el consentimiento que les asiste a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, por lo que el artículo 4 es a todas luces inconstitucional. La determinación de la afectación ambiental y cultural que produciría un hecho, acto, o contrato administrativo, jamás debe ser realizada de forma unilateral por parte del Estado, y peor aún por un tercero privado, sino que debe determinarse mediante la opinión de los pueblos indígenas involucrados. Así lo estableció el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuando en 2018 determinó que

> La opinión de los pueblos indígenas de que se trate acerca de las posibles consecuencias más amplias de una decisión constituye el punto de partida para evaluar si una medida legislativa o administrativa o un proyecto que se refiera a sus tierras o territorios los afecta. Debe caber a los pueblos indígenas una importante función en la tarea de establecer si la medida o proyecto les afecta y, en la afirmativa, hasta qué punto. Los pueblos indígenas pueden poner de manifiesto posibles perjuicios que no sean evidentes para el Estado.[35]

En el artículo 7 se establece que dentro de las Áreas Protegidas se podrán realizar los proyectos previstos en 9 literales. Entre ellos conservación de especies, restauración, construcción, mejoramiento y operación de infraestructura, y monitoreo de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

> Artículo 7.- Actividades en las áreas protegidas.- El modelo de gestión y administración de las áreas protegidas, para uso y disfrute de la ciudadanía, deberá atender los siguientes objetivos:
> 1. Preservar y conservar los recursos naturales y brindar experiencias seguras y educativas a los visitantes, y promover el desarrollo sostenible dentro de las áreas protegidas.
> 2. Preservar la flora, fauna, formaciones geológicas y paisajes únicos de las áreas protegidas tomando en cuenta la importancia de restaurar ecosistemas y proteger las fuentes hídricas.

[34] El artículo 82 de la CRE define a la seguridad jurídica como "la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Toda norma vaga u opaca constituye una transgresión a este derecho.
[35] Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2018) Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos, A/HRC/39/62 párr. 34.

3. Brindar una experiencia natural a los visitantes en los centros de interpretación, senderos, áreas de campamento y servicios para turistas, promoviendo además la seguridad y buscando minimizar el impacto humano en las áreas protegidas.
4. Ofrecer programas de educación ambiental para informar a los visitantes sobre la historia natural y cultural del área protegida, así como la importancia de su conservación.
5. Implementar prácticas sostenibles dentro del área protegida, incluyendo la reducción de residuos, el uso de tecnologías renovables y la reducción de emisiones.
6. Promover la investigación científica autorizada para comprender mejor sus ecosistemas y cómo se ven afectados por el cambio climático y otras influencias humanas.

Para cumplir con estos objetivos, se podrá desarrollar proyectos enfocados en:
a) Mantenimiento de infraestructura;
b) Conservación de especies;
c) Restauración;
d) Guianza;
e) Alimentación,
f) Alojamiento;
g) Transporte;
h) Construcción, mejoramiento y operación de infraestructura;
i) Monitoreo de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

Los proyectos serán específicos, delimitados, y no invasivos de las áreas protegidas.
Ningún proyecto o actividad permitirá la privatización de las áreas protegidas.
Las zonas de las áreas protegidas en las que se desarrollen las actividades, serán las catalogadas de uso público, turismo y recreación en función del plan de manejo de cada área protegida, emitidos por la autoridad competente.

Para la ejecución de los proyectos a los que hace referencia este artículo, se deberá contar con las correspondientes autorizaciones administrativas ambientales.

Para la aplicación de esta Ley, en ningún caso, se permitirá la implementación de planes y/o programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en los territorios de áreas protegidas.

En el caso de áreas protegidas ubicadas en el ámbito de regulación de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se cumplirá con las disposiciones y derechos preferentes establecidos en la precitada Ley, priorizando la implementación de modelos donde las comunidades locales no sean solo prestadoras de servicios, sino copartícipes de las decisiones.

En ningún caso los proyectos representarán titularidad sobre el territorio o disposición y exclusividad de uso de los recursos que allí se encuentren.

Es entonces el Estado quien ya definió *a priori* las actividades a ejecutarse y las prioridades dentro de los territorios ancestrales que traslapan con áreas protegidas. Eso implica que dichas actividades y prioridades impuestas a pueblos indígenas que afectan a la autodeterminación y el autogobierno de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades sobre su territorio ancestral condicionan cualquier

tipo de acuerdo posterior. Esto queda, además evidenciado, cuando solamente respecto de los amazónicos –como concesión estatal– se les considera la posibilidad de no ser "solo" prestadores de servicios, sino "copartícipes de las decisiones". Al no haber claridad respecto a los territorios indígenas dentro de áreas protegidas, y no haberse colocado y garantizado la salvaguarda del consentimiento previo, libre e informado, el artículo 7 es incompatible con el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de 2008 y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT;

Resulta esencial desterrar estas normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, para así evitar futuros daños irreversibles.

6.2.2. El artículo 8 de la LOFAP vulnera el derecho colectivo a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita en relación con el principio de no regresividad, establecidos en los artículos 57.5 y 11.8 de la Constitución.

La Constitución establece en el artículo 57.5 el derecho a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. Por su parte, el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT[36] establece que "deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...)". En el artículo 13 del mismo Convenio, se indica que se debe considerar la concepción de territorios indígenas incluye "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".
En este orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, proclamada en el año 2007, ratificada por Ecuador el 18 de junio de 2019,[37] reconoce también este derecho en los siguientes términos:

> Artículo 25. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.
>
> Artículo 27. Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Por su parte, la Corte IDH ha reconocido que el derecho a la propiedad colectiva contribuye a la garantía de autodeterminación y la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, debido a la especial relación que mantienen con su territorio y la naturaleza.[38]

---

[36] Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por Ecuador el 24 de abril de 1998
[37] Registro Oficial Suplemento 527 de 10 de Julio del 2019
[38] Corte IDH. Caso Xucuru vs Brasil "116. La jurisprudencia de esta Corte ha reconocido reiteradamente el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales, y el deber de protección que emana del artículo 21 de la Convención Americana, a la luz de las normas del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas".

En esa línea, la Corte IDH en el caso *Mayagma Sumo Awas Tingni Vs Nicaragua*[39] ha establecido que la relación especial que tienen los pueblos indígenas con la tierra es la base fundamental de su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Esto porque "su nexo comunal con el territorio ancestral no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que debe gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras". Por ello, los pueblos indígenas tienen el derecho a que se "delimite, demarque y titule el territorio de propiedad de la comunidad" y, en concreto, a que el Estado:

> 2. se abstenga de realizar, hasta tanto no se realice esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad. [Subrayado nuestro]

Sobre los procedimientos de adjudicación y formalización de la propiedad territorial ancestral, la Corte IDH en el caso *Pueblo Indígena Xucuru y sus Miembros vs. Brasil*, de 5 de febrero de 2018,[40] señaló que la materialización del derecho a la seguridad jurídica de los derechos de propiedad ancestral conlleva la obligación del Estado de establecer "medidas legislativas y administrativas necesarias para crear mecanismos efectivos de delimitación, demarcación y titulación, que reconozca tales derechos en la práctica".[41]

Por esas consideraciones, los mecanismos administrativos para lograr la seguridad jurídica deben ser "efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos". Esta obligación estatal se acentúa en casos de pueblos indígenas en los que una protección efectiva debe tomar en cuenta "sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres".[42] La efectividad del procedimiento, en palabras de la Corte IDH, implica que sea "pronto y capaz de regularizar y garantizar el derecho", caso contrario se vulnera el plazo razonable.

Para la Corte Constitucional de Ecuador, aún cuando existan áreas ambientalmente protegidas, hay una obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, sin imponer ningún tipo de barreras legales. En sentencia No. 20-12-IN/20, de 1 de julio de 2020[43], siguiendo lo establecido por instrumentos internacionales de derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recuerda las obligaciones del Estado respecto a la propiedad ancestral de Pueblos Indígenas sobre sus territorios ancestrales, especialmente cuando se encuentran dentro de áreas protegidas. Algunos de sus criterios son:

- **El derecho a propiedad se basa en la posesión ancestral y conlleva la obligación del reconocimiento formal.** En su párrafo 105 expresa que: "El derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades se fundamenta en el uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras, territorios y recursos necesarios para su subsistencia física y cultural.¨ Y añade que ¨El reconocimiento de este derecho, en sus dos dimensiones, conlleva la obligación del Estado de garantizar procesos efectivos, específicos y regulados de titulación

[39] Corte IDH, Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, 31 de agosto de 2001,
[40] Corte IDH, Pueblo Indígena Xucuru y sus Miembros vs. Brasil, sentencia 5 de febrero de 2018.
[41] Ibíd, párr 119
[42] Ibíd, párr. 131
[43] Sobre la inconstitucionalidad del Acuerdo 080 del Ministerio de Ambiente, que declaraba el Bosque Protector del Triángulo de Cuembí, en la provincia de Sucumbíos, la Corte Constitucional de Ecuador

y demarcación de los territorios, así como de proveer la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de las tierras"

- **La declaración de áreas protegidas no puede impedir la titulación de territorios ancestrales.** Así, en el párrafo 116 expresa que ¨la medida -la no posibilidad de titulación dentro de área protegida- no es proporcional frente a la existencia de pueblos y comunidades que históricamente han ocupado el territorio declarado como protegido, y que requieren de medidas especiales del Estado que reconozcan progresivamente dichos territorios a través de la adjudicación, emisión del título de propiedad y su debido registro.¨Añadiendo que ¨el sacrificio del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos que no han sido reconocidos formalmente por el Estado, resulta desmedido frente a las ventajas de conservación ambiental y protección de derechos de la naturaleza, por la falta de reconocimiento, demarcación, titulación y adjudicación de sus territorios de forma previa por parte del Estado.¨
- **La titulación de territorios ancestrales dentro de áreas protegidas es obligación inexcusable para el Estado.** En el párrafo 117 expresa que "esta Corte enfatiza la obligación que tiene el Estado de proveer certeza jurídica respecto de los territorios ancestrales. Para ello, el Estado debe implementar procesos de reconocimiento, delimitación, demarcación, y titulación de las tierras y territorios de los pueblos y comunidades, garantizando el uso y goce de sus territorios tradicionales, y otorgando seguridad jurídica frente a la acción de terceros o de propios agentes del Estado."
- **La declaración y mantenimiento de áreas protegidas debe contar con la participación efectiva de los Pueblos y comunidades, sin ella suponen restricciones ilegítimas contra sus derechos de posesión y propiedad**. Así, en su párrafo 129 establece que "en el contexto de la creación de áreas protegidas, -la Corte IDH- ha establecido que, para garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos y comunidades, los Estados deben asegurar la participación efectiva de los miembros o comunidades afectadas. En este sentido ha señalado que cualquier restricción al derecho a la propiedad colectiva, para que sea legítima, no puede implicar una denegación a las tradiciones y costumbres del pueblo o comunidad, de modo que pusiera en peligro la propia subsistencia del grupo o de sus integrantes".

  En la sentencia 273-19-JP/22, también indicó que la propiedad indígena no depende de la demarcación realizada por el Estado en esos procesos de definición de áreas protegidas, sino que debe responder al uso y posesión tradicional o ancestral que han hecho de las tierras y recursos.[44] Esto por la especial relación que mantienen con el territorio, por ello la garantía para que mantengan y puedan recuperar la propiedad ancestral que han usado tradicionalmente.

En el caso de los territorios indígenas que se encuentran dentro del sistema nacional de áreas protegidas, el artículo 80 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales[45] y el artículo 50 del Código de Ambiente[46] establecen que el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica o quien haga sus veces, tiene la competencia y obligación de establecer mecanismos efectivos,

[44] Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 131

[45] Registro Oficial Suplemento 711 de 14 de marzo de 2016. Art. 80 (...) En caso de legalización de tierras comunales o territorios en posesión ancestral en áreas protegidas, patrimonio forestal del Estado o bosques y vegetación protectores públicos, la delimitación y adjudicación la realizará la Autoridad Ambiental Nacional, con el procedimiento que en coordinación se establezca con la Autoridad Agraria Nacional.

[46] Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017

expeditos y prontos para la garantía del derecho a la formalización y entrega de título de propiedad. Sin embargo, a la fecha, el MAATE no ha generado ningún mecanismo para que al menos diez nacionalidades indígenas cuyos territorios son sobrepuestos por áreas protegidas puedan acceder a la titulación.

Esta omisión ha generado que, al menos, tres sujetos colectivos de derechos hayan presentado demandas contra esta cartera de Estado por haber incumplido su obligación de establecer mecanismos eficaces y oportunos para garantizar la seguridad jurídica sobre sus territorios. Estos son:

1) **Nación Siekopai:** Nación Indígena conformada por 828 personas aproximadamente, ubicada en la provincia de Sucumbíos, cantón Shushufindi y constituída por las comunidades San Pablo de Katëtsiaya, Wa'iya, Bellavista, Siekoya Remolino y Eno. Actualmente en riesgo de desaparición física y cultural por el desplazamiento forzado y despojo de su territorio ancestral denominado Pë'këya, sobrepuesto por la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno y por el cual en noviembre de 2023 obtuvo una sentencia histórica para su recuperación y titulación,[47] dentro de la acción de protección nro. 21332-2022-00699.

2) **Comunidad A´i Cofán de Sinangoe:** Comunidad Indígena perteneciente a la nacionalidad A´i Cofán. Está conformada por 55 familias y aproximadamente 232 personas. Su territorio se encuentra en el cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos, sobre el cual se sobrepone el Parque Nacional Cayambe Coca. La comunidad en 2025 demandó al MAATE exigiendo su derecho a la titulación, dentro la cual obtuvo una sentencia en la acción de protección nro. 21333202500130, en la que se declaró la vulneración de sus derechos y ordenó al MAATE realice la titulación de su territorio. Actualmente, el proceso se encuentra a espera de sentencia en segunda instancia por parte de la Corte Provincial de Sucumbíos.

3) **Comunidad Ancestral Kichwa de Shamato:** El 16 de junio de 2025 planteó demanda de acción de protección en contra del MAATE y el Ministerio de Agricultura ("MAG"), exigiendo la adjudicación gratuita, inmediata y efectiva de territorio ancestral de la Comunidad Kichwa de Shamato, correspondiente a una superficie de 6.642,7832 hectáreas que se encuentran traslapadas por el Parque Nacional Antisana. La acción de protección se encuentra signada con el número 15571-2025-00376 y pendiente de sentencia de primera instancia.

Sumado a este contexto actual, la LOFAP en su artículo 8 obstaculiza aún más el acceso al derecho a la titulación, estableciendo que las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades podrán "realizar un acuerdo (...) para el otorgamiento de uso temporal de una infraestructura y espacios dentro de los subsistemas estatales y autónomo descentralizado que se encuentre dentro de un área protegida, para la prestación de ciertos servicios", sin brindar posibilidad alguna de titulación. De esta manera, el derecho a la propiedad queda reducido a un acuerdo temporal, sujeto a condiciones y seguramente revocable, que no brinda de ninguna manera seguridad jurídica sobre los territorios.

A su vez, este artículo contraviene la **prohibición constitucional de NO regresividad de los derechos**, la cual en palabras de la Corte Constitucional "limita el margen de decisión tanto en la normativa como

[47] El País, "Una sentencia histórica en Ecuador devuelve a los Siekopai su propiedad de su tierra ancestral", 23 de noviembre de 2023, https://elpais.com/planeta-futuro/2023-11-28/una-sentencia-historica-en-ecuador-devuelve-a-los-siekopai-la-propiedad-de-su-tierra-ancestral.html

en las políticas públicas que tienen los órganos estatales, estableciendo que dichas decisiones no pueden empeorar injustificadamente las condiciones generales en el ejercicio de un derecho". Al respecto, para determinar si una norma resulta regresiva la Corte ha definido los siguientes criterios:

> "(i) la medida adoptada busca satisfacer un fin constitucionalmente válido; (ii) la medida es conducente para alcanzar ese fin; (iii) luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece ser la menos lesiva y necesaria para alcanzar el fin; (iv) la medida no afecta el contenido mínimo o niveles esenciales del derecho comprometido; y, (v) el beneficio alcanzado por la medida es superior al costo que implica la regresión".[48]

Respecto al primer criterio, la norma no establece cuál es el fin constitucionalmente válido que pretende alcanzar, limitándose a señalar que estos acuerdos temporales se darían para que las comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan "prestar ciertos servicios" en sus territorios. Sin embargo, este objetivo resulta limitado respecto al alcance del derecho colectivo a la propiedad, el cual garantiza seguridad jurídica sobre los territorios y no lo restringe de ninguna manera a brindar específicos servicios definidos desde el Estado. Aunque en apariencia se busca un fin constitucionalmente válido, en la práctica resulta una medida que restringe el alcance del derecho a la propiedad y los estándares que lo cobijan, pretendiendo reducirlo a la mera prestación de ciertos servicios de forma temporal.

Partiendo de que la finalidad buscada es restrictiva y limitada sobre el derecho de propiedad, en el segundo criterio podemos advertir que la medida no es conducente para alcanzar este fin, ya que la única forma en la que se puede garantizar la seguridad jurídica sobre los territorios es la propiedad, tal como hemos detallado a lo largo del presente acápite. En cuanto al tercer criterio, la medida planteada en la Ley, resulta ser la más lesiva y restrictiva al derecho de propiedad, ya que el artículo 57.5 establece con claridad que la medida adecuada será la "titulación". En este caso, estos acuerdos temporales, sujetos a restricciones, revocables y con condiciones impuestas desde el Estado, desconociendo la autoridad de los pueblos indígenas sobre sus territorios, de manera que no es la alternativa menos lesiva. Respecto al cuarto criterio, la medida afecta el contenido mínimo del derecho de propiedad, ya que desconoce la seguridad sobre los territorios a través de la titulación y en su lugar pretende precarizar el derecho a través de la figura de "convenio" que no resulta suficiente para satisfacer el derecho de propiedad. Finalmente, sobre el quinto criterio, el supuesto "beneficio" de estos acuerdos temporales para el uso de los territorios por parte de los pueblos indígenas, es inferior al costo de la regresión del derecho a la propiedad, en tanto que la posesión en sí misma ya genera efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado,[49] y por lo tanto ya garantiza de mejor manera la propiedad sin restricción a ciertas actividades económicas, como pretende hacerse con estos llamados "convenios de cooperación".

Con estos antecedentes, la Corte Constitucional podrá advertir también que este artículo impone medidas regresivas al derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas, pretendiendo reemplazarlo con una figura jurídica revocable, temporal, sujeta a condiciones y con objetivos definidos desde el Estado, desconociendo la autoridad indígena sobre los territorios.

[48] Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017

[49] Corte IDH. Caso Xucuru vs Brasil, párr. 117. " (...) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado (...)".

6.2.3. Los artículos 4, 7 y 8 de la LOFAP vulneran el derecho a la autodeterminación, establecido en el artículo 57 numerales 1 y 9 de la Constitución.

El derecho a la autodeterminación es un derecho colectivo de pueblos y nacionalidades consagrado a nivel constitucional que implica según el artículo 57 numeral 1 "mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social". Para ello, según el numeral 9 tienen el derecho a "conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral".
Este derecho se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 7 numeral 1:

> "1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."
>
> [Subrayado nuestro]

Asimismo, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[50], en el artículo 3 establece que en virtud a la autodeterminación "determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural"; y por tanto, según el artículo 4 tienen derecho a "conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (...)".

En este instrumento internacional se reconoce el derecho a la integridad cultural en su artículo 8, "derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura". En el numeral 2 de este mismo artículo se reconoce el deber de los Estado se establece mecanismos eficaces para "la prevención y el resarcimiento de":

> a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; d) Toda forma de asimilación o integración forzada; (...)
>
> [Subrayado nuestro]

En el artículo 11 se reconoce el derecho a la identidad cultural, como el derecho "a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.". Para eso el estado debe proporcionar "reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de

[50] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 83-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 281

los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres". Adicionalmente, en el artículo 11 se reconoce el "derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente (...)".

En el artículo 20 de este instrumento internacional se reconoce "el derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo"; y por lo tanto "los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa".

En efecto, para la garantía del derecho a la autodeterminación es necesario que se establezcan condiciones que permitan a los pueblos indígenas tomar sus decisiones de acuerdo a sus procedimientos y formas de ser, pensar y actuar. Este derecho constituye la piedra angular para la protección de los derechos de los pueblos indígenas[51]. Mediante la autodeterminación un pueblo indígena "define su identidad, desarrolla un relato propio de su historia (pasado), mantiene los elementos que les caracterizan como colectividad (presente), tales como su lengua, conocimientos, cosmovisión, tradiciones y normas, y que le permiten, desde su forma cíclica de concebir el tiempo, sobrevivir y planificar (futuro)". Por ejemplo, la identificación de los nombres en idioma propio permite "reconstituir sus raíces ancestrales, relatar su propia historia, conservar su cosmovisión, fortalecer sus conocimientos y saberes ancestrales, vivir como una comunidad diversa y fortalecer la vida de la comunidad".[52]

Por ello, la Corte Constitucional en la sentencia 1779-18-EP/21, indicó que el derecho a la autodeterminación se manifiesta en "i) la autodefinición; ii) el derecho propio; iii) la organización social y la designación de las autoridades; y iv) el territorio y su relación con la naturaleza."
En el caso de la LOFAP, su artículo 4 establece, entre otros aspectos lo siguiente:

> "Las áreas protegidas, se regirán por las directrices, lineamientos y normativa sectorial ambiental, dispuesta por la Autoridad Ambiental Nacional.
> El Presidente de la República creará el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, como organismo público, técnico y especializado que ejercerá las facultades de regulación, control y sanción de las áreas protegidas, bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional; dotado de autonomía administrativa, operativa y financiera, con personería y personalidad jurídica propia.
> El modelo de gestión y administración de las áreas protegidas podrá optar por la gestión directa del Estado conforme la normativa constitucional y legal vigente; o con gestores privados a través de mecanismos contractuales de administración; mecanismos asociativos; u otros mecanismos que permita la normativa constitucional y legal vigente. (...)"

De esta manera, el Estado desconoce la existencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuyos territorios se encuentran traslapados por áreas protegidas. Pretende de esta manera

[51] CCE. Sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 40. CIDH. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 28 de diciembre de 2021.
[52] CCE. Sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 45 y 46.

invisibilizar su presencia histórica sobre sus territorios y por ende su derecho a la autodeterminación dentro de estas. En consecuencia, a través de esta Ley, el Estado o sus "gestores privados" podrán tomar decisiones sobre los territorios indígenas e imponer el desarrollo de las actividades contempladas en el artículo 7 de esta Ley, enfocados en el cumplimiento de los objetivos detallados en este mismo artículo. Así mismo, el artículo 8 desconoce la propiedad que tienen sobre sus territorios y pretende reemplazarlo con convenios de cooperación para un "uso temporal de una infraestructura y espacios de los subsistemas estatal y autónomo" el cual evidentemente estará sujeto a condiciones e imposiciones estatales sin respetar el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe a sus procesos de desarrollo y controlar su propio desenvolvimiento económico, social y cultural. Se desconoce así la obligación de garantizar su participación en la formulación, aplicación y evaluación de las imposiciones que se darán directamente por el Estado o terceros privados.

Con estos antecedentes, queda demostrado que los artículos 4, 7 y 8 de la LOFAP vulneran el derecho a la autodeterminación, establecido en el artículo 57, numerales 1 y 9 de la Constitución.

6.2.4. Los artículos 4 y 7 de la LOFAP vulneran el derecho colectivo a conservar la propiedad imprescindible de sus tierras comunitarias, las cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles, establecido en el artículo 57.4 de la Constitución.

La Constitución en el artículo 57.4 establece que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a conservar la propiedad imprescindible de sus tierras comunitarias, las cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles. Esto en concordancia con los artículos 60 y 321 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.

Por lo tanto, el derecho a la propiedad colectiva se encuentra cobijado por cuatro garantías, siendo estas la imprescriptibilidad, inalienabilidad, inembargabilidad y la indivisibilidad. En el caso particular de la LOFAP se vulneran las de inalienabilidad e indivisibilidad, conforme el siguiente detalle:

a) Inalienabilidad de la propiedad colectiva (C.R.E. Art. 57.4)

Sobre la garantía de la inalienabilidad, la Corte ha señalado que este "implica que el derecho colectivo sobre las tierras comunitarias no puede ser privado bajo ningún concepto. El Estado no puede, bajo ningún pretexto, revocar la adjudicación o tomar cualquier otra acción que implique privar a sus titulares del acceso y goce de las tierras comunitarias. Asimismo, en virtud de esta garantía, se limita la capacidad de enajenar, ceder o transmitir la tierra comunitaria a terceros".[53] En este caso, el artículo 4 de la LOFAP establece que la gestión y administración de las áreas protegidas podrá ser directa del Estado o con gestores privados a través de mecanismos contractuales de administración, mecanismos asociativos u otros mecanismos. De manera que el Estado o sus "gestores privados" dentro de las áreas protegidas y sin reconocer la presencia de al menos diez nacionalidades indígenas cuyos territorios se encuentran traslapados por áreas protegidas, arbitrariamente podrán desarrollar al menos 6 tipos de actividades, establecidas en el artículo 7 ibídem y vinculadas a:

- Brindar experiencias seguras y educativas
- Preservar flora, fauna, formaciones geológicas y paisajes.
- Brindar experiencia natural a visitantes.

[53] Ibíd, párr. 118.2

- Programas de educación ambiental a visitantes.
- Implementar prácticas sostenibles
- Promover la investigación científica.

Para lo cual podrán desarrollar proyectos enfocados en: a) Mantenimiento de infraestructura; b) Conservación de especies; c) Restauración; d) Guianza; e) Alimentación, f) Alojamiento; g) Transporte; h) Construcción, mejoramiento y operación de infraestructura; i) Monitoreo de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

Estas actividades se aplicarían desconociendo el derecho de propiedad de las comunidades, pueblos y nacionalidades sobre sus territorios a los que se les ha sobrepuesto áreas protegidas. Esta imposición de actividades, infraestructuras y proyectos por parte del mismo Estado o a través de terceros privados, sin duda implica privar a sus titulares del acceso y goce de sus tierras comunitarias, vulnerando así la garantía de inalienabilidad, contemplada en el artículo 57.4 de la Constitución.

b) Indivisibilidad de la propiedad colectiva (C.R.E. Art. 57.4)

La Corte Constitucional ha detallado que esta garantía protege principalmente a la tierra comunitaria "frente a todas las formas de fraccionamiento o división privada reconocidas en el ordenamiento jurídico para la propiedad individual de la tierra", por lo que impide tanto el fraccionamiento material como el fraccionamiento jurídico a través de instituciones tales como distribución en cuotas o el régimen de propiedad horizontal.[54] Adicionalmente, la Corte señala que:

> " (...) La Constitución establece esta garantía con el objeto de asegurar que la propiedad colectiva mantenga su carácter comunitario, como forma ancestral de organización territorial y ejercicio del derecho a la propiedad. Su inclusión constituye un reconocimiento constitucional del valor que tiene para las comunidades indígenas la protección de la tierra comunitaria no solo para todos los miembros actuales de la comunidad, sino también para las generaciones futuras y aquellas que ya se fueron".[55]

Por lo que, para la Corte esta garantía excluye cualquier tipo de división material o jurídica que se realice bajo alguna de las modalidades previstas en el derecho ordinario.[56] En el caso de las áreas protegidas, los territorios de al menos diez nacionalidades indígenas no han sido reconocidos jurídicamente por el MAATE. A la fecha esta institución no ha establecido una norma técnica que permita acceder a la titulación dentro de estas áreas. Por lo que, el Estado tendrá carta abierta para fraccionar o dividir, por sí mismo o a través de los llamados "gestores privados", los territorios indígenas, echando abajo su carácter comunitario y por la potencialidad de limitar su uso al gestor privado o el Estado excluyendo de esta a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Con estos antecedentes, queda claro que los artículos 4 y 7 de la LOFAP establecen acciones para privar a los pueblos indígenas del acceso y goce de sus territorios indígenas sobre los cuales se han impuesto áreas protegidas. Así también generarán fraccionamientos y divisiones de los territorios. En

[54] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 130
[55] Sentencia No. 2-14-EI/21, párr. 119.
[56] Ibíd, párr. 120

consecuencia, atentan contra las garantías de inalienabilidad e indivisibilidad, contempladas en el artículo 57.4 de la Constitución.

6.2.5. El artículo 6 de la LOFAP vulnera los derechos colectivos al consentimiento previo, libre e informado (C.R.E. Art. 57.17) y a la limitación de las actividades militares en sus territorios, establecido (C.R.E. Art. 57.20)

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 30 establece que:

> "1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.
> 2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares."

Por su parte, la Constitución en el artículo 57, numeral 20, establece el derecho colectivo de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas a "la limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley". Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia Nro. 20-12-IN/20, ha establecido que este derecho tiene dos dimensiones. Por un lado, es una limitación general de realización de actividades militares en los territorios indígenas, que únicamente admite excepciones si estas se encuentran en la ley. Por otro lado, deriva de un derecho de participación que otorga a las comunidades la posibilidad de decidir acerca de los límites a las actividades militares que se realicen en sus territorios.[57]
Respecto a la segunda dimensión y su aplicación al presente caso, el artículo 6 de la Ley para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas autoriza la intervención de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en los siguientes términos:

> "Para la gestión de las áreas protegidas, donde exista presencia de grupos criminales, **la autoridad competente podrá solicitar la intervención de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas, en cierta parte o toda el área protegida, de forma temporal hasta neutralizar la amenaza y restablecer las condiciones de normalidad**; sin perjuicio de la gestión de los guardaparques.
> **La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Autoridad Ambiental Nacional**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **desarrollarán de manera coordinada un Plan Integral de Seguridad para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como protocolos específicos de intervención**. Este plan deberá ser actualizado periódicamente, al menos una vez por año.
> El Plan Integral de Seguridad y los protocolos deberán garantizar el estricto cumplimiento del número 20 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador; **sin perjuicio de que, en caso de presencia de delincuencia organizada o grupos armados organizados en las áreas protegidas, se proceda con la intervención de las fuerzas con la finalidad de proteger la soberanía y población de estas áreas.**" [El resaltado nos pertenece]"

[57] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 20-12-IN/20, párr. 133

Es decir, en la Ley se presenta una excepción a la limitación constitucional general de realización de actividades militares en los territorios indígenas sobrepuestos por áreas protegidas. Esta intervención militar y policial ha pretendido ser justificada por la aparente necesidad de neutralizar amenazas derivadas por la supuesta presencia de grupos criminales y restablecer las condiciones de normalidad. Al respecto, la Corte Constitucional en la referida sentencia Nro. 20-12-IN/20 estableció que previo a la expedición de una norma que plantee excepciones al ejercicio del derecho colectivo establecido en el artículo 57.20, debe realizarse la correspondiente consulta prelegislativa. No hacerla, deriva en una restricción al derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de la zona a limitar las actividades militares en su territorio. Esto por cuanto ellas no tuvieron oportunidad alguna de manifestar su oposición a la intervención militar en sus territorios o en su defecto establecer límites a dicha intervención.

La Corte además, aplicando el artículo 30.1 de la DNUDPI, agrega que cuando se trata de intervenciones militares en territorios ancestrales, el consentimiento de los pueblos y comunidades resulta obligatorio.[58] Indicando así mismo que esto guarda relación con la amenaza que podría devenir de una intervención militar por el depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en territorios indígenas.[59] Por lo que, para la Corte se vulnera el derecho a la limitación de actividades militares en sus territorios, entre otros criterios, cuando la Ley no precede de una consulta prelegislativa ni cuenta con el consentimiento previo requerido para este tipo de casos.[60]

En el presente caso, la Ley para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas impone restricciones al derecho colectivo a limitar las actividades militares en sus territorios, el cual afecta directamente al menos diez nacionalidades indígenas en el Ecuador, cuyos territorios se encuentran sobrepuestos por áreas protegidas, conforme el siguiente detalle:

Nacionalidad	Hectáreas
Afroecuatoriana	2.443,18
Ai Kofan	252.681,80
Chachi	158.977,00
Kichwa	581.868,46
Manta huancavilca	11.005,25
Shuar	42.127,01
Siekopai	42.360,00
Siona	129.069,69
Waorani	818.792,00
Waranga	191,97
Total	**2.039.516,34**

Fuente: Fundación Aldea (2020)

Si bien es cierto en el tercer inciso del artículo 6 de la Ley se establece que se garantizaría el cumplimiento del artículo 57.20 de la Constitución, parte de una restricción ya establecida previamente en la Ley, que fue creada sin que haya mediado un proceso de consulta prelegislativa y

[58] Ibíd, párr. 142

[59] Ibíd, párr. 142. La Corte señala que "El Sistema Interamericano de Derecho Humanos ha reconocido distintos supuesto de consentimiento obligatorio de los pueblos y comunidades, siendo estos: (i) planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio indígena o tribal; (ii) frente al desplazamiento de los pueblos y comunidades; así como, (iii) en el caso de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas. CIDH. Pueblos Indígenas, comunidades afro descendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, párras. 183 -193."

[60] Ibíd, párr. 143

se haya contado con el consentimiento previo, requerido para este tipo de actividades, como ha señalado la Corte Constitucional. Así mismo, el llamado "Plan Integral de Seguridad" será realizado exclusivamente por la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la autoridad ambiental nacional, sin la participación de los pueblos indígenas. Por lo tanto, esta Ley contraría el derecho prescrito por el artículo 57.20 de la Constitución.

6.2.6. El artículo 2 y la Disposición Transitoria Tercera de la LOFAP vulneran el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución.

El artículo 82 de la Constitución prescribe: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia nro. 989-11-EP/19 ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. Así mismo, indica que el ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad (párr. 20).

a. **Sobre el artículo 2 de la LOFAP**

Al respecto, la LOFAP en su artículo 2 establece que su ámbito de aplicación será todo el territorio nacional y a todas las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas. A su vez, establece, entre sus excepciones, que no se aplicará a "los territorios (...) donde se encuentran asentadas poblaciones que poseen usos consuetudinario tradicionales (...)". Al respecto, los tratados e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, la Constitución, ni la Ley establece la categoría de protección a "poblaciones que poseen usos consuetudinarios tradicionales". La Constitución y el bloque de constitucionalidad han sido categóricos en señalar a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos de derechos colectivos, con una protección específica. En este caso, la ambigüedad de la norma genera que no se sepa si ellos y sus territorios están o no excluidos del ámbito de aplicación de la Ley.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional en la sentencia nro. 1763-12-EP/20 del 22 de julio de 2020, señaló que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional, esto es, que acarree la vulneración de otro precepto constitucional. En este caso, la ambigüedad de la norma y falta de claridad en su ámbito de aplicación, acarrea una posible aplicación de la Ley sobre territorios indígenas, recordando que a la fecha ninguno ha sido titulado y reconocido formalmente por el MAATE, lo cual como hemos detallado anteriormente incluso a generado que judicialmente se ordene a esta cartera de Estado cumplir con esta obligación, sentencias que son incumplidas a la fecha.[61] Con la aplicación de esta Ley, se desconocen sus derechos a la autodeterminación, propiedad colectiva, garantías de inalienabilidad e indivisibilidad, consulta y consentimiento previo, entre otros, conforme se ha argumentado a lo largo de esta demanda. En consecuencia, el artículo 2 de la LOFAP transgrede el artículo 82 de la Constitución.

[61] PRIMICIAS, "Multa para el Ministerio de Ambiente por negarse a entregar 42.360 hectáreas a la nacionalidad Siekopai", 28 de febrero de 2025, https://www.primicias.ec/sociedad/multa-ministerio-ambiente-entrega-hectareas-nacionalidad-siekopai-90917/

b. Sobre la Disposición Transitoria Tercera

En la LOFAP, en su disposición transitoria tercera se establece la delegación legislativa para que el Ejecutivo emita un reglamento para la aplicación de la Ley en un término no mayor a 45 días; sin embargo, no establece cuáles serán aquellos temas que sean regulados por esa vía, generando incertidumbre jurídica, vulnerando el artículo 82 de la Constitución.

La Corte Constitucional en la Sentencia 77-16-IN/22, en los párrafos 74 y 75 indicó que,

> (...) el legislador democrático debe dictar un marco básico respecto de un derecho, a fin de que, ciertos aspectos sobre la ejecución de los **mandatos abstractos, generales y universales plasmados en la ley puedan ejecutarse y articularse por medio de la colaboración reglamentaria y demás normas infralegales.** Aquello no implica que el legislador debe proceder con el mismo grado de abstracción que tienen, por ejemplo, las normas constitucionales; por el contrario, **la labor legislativa exige una regulación con un grado de precisión y especificidad que impida cualquier injerencia de la potestad reglamentaria en la esfera de lo decidible solo por ley**.
>
> De ahí que, el **ámbito de actuación** de aquellos órganos con potestad normativa se encuentra restringida a concretizar las **instrucciones o pautas suficientes brindadas por el legislador** y, así **prevenir** que el desarrollo normativo de carácter inferior suplante el contenido de la ley y/o añada una restricción no prevista democráticamente.

La LOFAP no cumple con estos mínimos establecidos por la jurisprudencia constitucional que permita dar certeza jurídica de que los derechos no se vean vulnerados por "restricciones que no han sido previstas democráticamente". En la Ley, en ninguna parte se establece cuáles serán los temas que se desarrollen mediante reglamento, y de qué forma. No hay instrucciones y pautas suficientes dadas por el legislador, lo que implica que se vulnera la seguridad jurídica.

VII
Solicitud de suspensión provisional de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas

El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las medidas cautelares "tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho". En la misma línea, los Art. 26 y 27 de la LOGJCC establecen:

> Art. 26.- Finalidad. - Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad. (Énfasis añadido)
>
> Art. 27.- Requisitos.- Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación. (Énfasis añadido)

De conformidad al art. 79 de la LOGJCC se puede solicitar la suspensión provisional de la disposición demandada, sin perjuicio de otras medidas cautelares. En ese sentido, el art. 87 de la Constitución establece que:

> Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de **evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.** [Énfasis añadido]

La Corte Constitucional, en la sentencia Nro. 118-22-JC/23, de 22 de noviembre de 2023, precisó su jurisprudencia previa sobre los requisitos para verificar la procedencia de una medida cautelar autónoma o conjunta fijada en la sentencia Nro. 66-15-JC/19 y estableció que estos son los siguientes:

> "(i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (antes requisito iv); y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia".[62]

A continuación, justificamos el cumplimiento de estos requisitos conforme el siguiente detalle:

> **7.1. Sobre la suspensión de la totalidad de la Ley por vulneraciones de forma, relativas a la falta de realización de consulta prelegislativa previa a su promulgación, y que puede generar violaciones de derechos que son interdependientes, indivisibles e inalienables.**

Tal y como se ha argumentado en la sección 6.1.1 de la presente demanda, la **totalidad** de la LOFAP debió haber sido sometida a consulta prelegislativa, pues su objeto, ámbito y finalidad repercuten de manera directa en muchos territorios ancestrales indígenas sobre los cuales se impusieron áreas protegidas (SNAP). Edto implica una evidente posibilidad de afectación a derechos colectivos, a las formas de ejercicio de autoridad, a las prácticas ancestrales que se basan en el territorio. Es importante reiterar que más de 2 millones de hectáreas de territorios ancestrales indígenas pueden verse afectados.

Esta circunstancia amerita una suspensión inmediata de la totalidad del cuerpo normativo impugnado. A continuación, se detalla este argumento, a lo luz de los tres criterios fijados por la sentencia Nro. 118-22-JC/23.

> **Con relación a la verosimilitud fundada de la pretensión**

El primer requisito (verosimilitud fundada de la pretensión o apariencia de buen derecho), se refiere a que los hechos presentados ante el juzgador deben permitir una presunción razonable de veracidad, y deben ser probables o plausibles.[63] En este caso, es esencial remitirnos al especial vínculo que existe entre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y sus territorios ancestrales, y cómo ese

[62] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 118-22-JC/23, párr. 36.
[63] Ibíd, párr. 29.

vínculo con el territorio es lo que permite el ejercicio de sus demás derechos. Esta íntima relación con el territorio ha sido abundantemente documentada por la Corte IDH:

> La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas.[64]

La Corte IDH ha señalado además que "la Corte toma en cuenta que la **base espiritual y material de la identidad** de los pueblos indígenas se sustenta principalmente en su **relación única con sus tierras tradicionales**"[65] (Énfasis añadido).

En el informe (https://docs.un.org/es/A/77/238) del Relator de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas de 19 de julio de 2022 sobre la situación de pueblos indígenas dentro de áreas protegidas indica en el párrafo 18:

> 18 (...) El Relator Especial sigue recibiendo un elevado número de comunicaciones en las que se denuncian **violaciones alarmantes en áreas protegidas**. Los pueblos indígenas se ven privados de sus derechos a la tierra y los recursos, a la libre determinación y la autonomía, y al patrimonio cultural, y **sufren desalojos forzosos, matanzas, violencia física y enjuiciamiento de mala fe**. La vulneración de estos derechos ha tenido **repercusiones especialmente negativas en las mujeres y las niñas,** que son las principales responsables de recoger alimentos, combustible, agua y medicinas y, por tanto, están **expuestas a la violencia sexual a manos de las fuerzas de seguridad militarizadas, los guardaparques y las fuerzas del orden.** Los pueblos indígenas tampoco pueden mantener y transmitir sus conocimientos porque tienen acceso limitado a los recursos naturales y los lugares sagrados.
>
> 21. La conservación impuesta **ignora y socava el complejo sistema de conocimientos y conservación que practican** los pueblos indígenas en sus tierras. Los pueblos indígenas y sus organizaciones siguen planteando su preocupación por el hecho de que las áreas protegidas se conceptualicen muchas veces sin tener en cuenta las visiones indígenas del mundo ni el sistema de gestión, control y protección de las tierras indígenas tradicionales que en efecto ha protegido la naturaleza durante generaciones.

En ese sentido, la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas con la capacidad de optar por "gestores privados" mediante contratos de administración, entre otros, para que establezcan actividades que van desde infraestructura, gestión de las áreas para actividades turísticas, investigación, y monitoreo de la biodiversidad, entre otros; genera un alto riesgo y amenaza de violaciones de derechos como las descritas por el Relator de Pueblos Indígenas.

[64] Corte IDH, "Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay", Fondo y reparaciones, 17 de junio de 2005, párr. 154.
[65] Corte IDH, "Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay", Fondo y reparaciones, 29 de marzo de 2006, párr. 131.

Más aún cuando las zonas sobre las que se van a realizar las actividades por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas o por gestores privados, pueden ser "catalogadas de uso público, turismo y recreación"; es decir, que se aplicarán mecanismos forzosos para lograr que se cumplan con esas actividades, y cumplir con los contratos de administración.

La amenaza es grave porque el "modelo de gestión" excluye de forma ambigua a los territorios "donde se encuentren asentadas poblaciones que poseen usos consuetudinarios tradicionales". Esto es ambiguo porque dentro de áreas protegidas no se ha garantizado la seguridad jurídica de los territorios indígenas mediante la formalización. Lo único que existe son convenios de uso y manejo que en ninguna forma reconocen propiedad; y además no son sobre la superficie real de los territorios indígenas. Por tanto, existe la amenaza de desplazamiento forzado y despojo territorial derivado de la declaración de zona de uso público objeto del modelo de gestión mediante contratos de administración con privados.

De mantenerse la vigencia de la LOFAP, la amenaza de que sus disposiciones sean aplicadas en desmedro de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas - que son los legítimos dueños de esos territorios - es real, posible, y probable.

Con relación a la gravedad

El requisito de gravedad está definido en el artículo 27 de la LOGJCC, al señalar que "se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación". La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, señalando que "un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando […] es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación".[66]

En este caso, la gravedad del daño que se acusa se funda tanto en la intensidad como en la frecuencia. Es intenso, por cuanto es imposible cuantificar las posibles afectaciones de los derechos colectivos generadas por la aplicación de la LOFAP. Recordemos que su identidad misma puede estar en juego. En este caso, el enfoque de la Ley es que las "áreas protegidas" son un activo estratégico; sin considerar las dimensiones culturales, espirituales y cosmogónicas que esos territorios tienen para los pueblos y nacionalidades indígenas. Tampoco considera que esos territorios son la base de la existencia física y espiritual, de tal forma que el despojo o cambios en los usos del territorio, afecta profundamente su relación cosmogónica, colocándolos en riesgo de exterminio físico y cultural.

En el informe (https://docs.un.org/es/A/HRC/42/37/Add.1) de la Relatora Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en su visita a Ecuador, de 04 de julio de 2019, en el que indicó que:

> En Amazonía, viven varios pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Algunas nacionalidades indígenas, como los sápara, siona, shiwiar o cofán en Amazonas y los épera y manta en la Costa, t**ienen muy pocos miembros, por lo que su supervivencia como pueblos se ve especialmente amenazada**.

[66] CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29.

Respecto a las áreas protegidas indicó que,

> 35. Las **áreas protegidas y otras figuras de protección ambiental** en **tierras y territorios indígenas** se establecen con **criterios ambientales monoculturales y sin consulta con los pueblos afectados**. Una vez integradas en el sistema nacional de áreas protegidas, **las tierras quedan bajo jurisdicción de las autoridades estatales competentes, independientemente de los derechos indígenas preexistentes.** Así, la mayoría de las figuras de protección ambiental l**imitan el ejercicio de la autonomía indígena y socavan sus derechos territoriales y de libre determinación.** (...) otras figuras, como bosques protectores, áreas de alta biodiversidad o zonas de captación de aguas, **limitan el control indígena sin garantizar la protección, ya que muchos están afectados por licencias extractivas**.
> 36. Los pueblos indígenas que viven en áreas protegidas o en territorios que se consideran de alta biodiversidad o generan servicios ambientales, **solo tienen derecho a participar en su manejo a través de planes de gestión ambiental elaborados por el Ministerio del Medio Ambiente.**(...)

En ese contexto, la promoción de un "modelo de gestión" que promueve la gestión desde privados, sin que exista garantías para la autodeterminación y el consentimiento previo, libre e informado, constituye una amenaza grave que generará daños profundos e intensos en la vida de los pueblos indígenas y sus territorios.

Además, porque como demostramos, para el desarrollo de proyectos no se ha previsto la garantía del derecho a la consulta prelegislativa aplicable a actos administrativos; la única referencia a consulta prelegislativa es para actos normativos del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dejando en desprotección a las nacionalidades indígenas frente a los actividades y proyectos de privados.

También genera daños que son frecuentes, porque la LOFAP puede ser aplicada en repetidas ocasiones, de manera sistemática, para afectar los derechos colectivos de diferentes comunidades indígenas de múltiples nacionalidades que tienen su hogar en distintas áreas protegidas del SNAP a nivel nacional. Son 10 Nacionalidades Indígenas cuyos territorios fueron traslapados por áreas protegidas, por tanto, la violación de derechos se repetirá con cada una de ellas.

Con relación a la inminencia

La inminencia se refiere a la existencia de una circunstancia apremiante que amerita "un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)".[67] En este caso se justifica la inminencia del daño, pues la LOFAP está en vigencia, puede ser aplicada en cualquier momento, y mientras más tiempo esté en vigencia, mayor es el número de territorios ancestrales indígenas que pueden verse afectados por sus inconsultas disposiciones.

Preocupa que para la gestión privada se van a suscribir contratos de administración y otros mecanismos que generan obligaciones, por un tiempo determinado, entre privados y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sobre los territorios que sean declarados zonas de uso público, turismo

[67] CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

y recreación. Esos actos contractuales cuando se hacen sobre los territorios indígenas generan limitaciones a la autodeterminación, y a los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades y nacionalidades. De no suspenderse provisionalmente la norma impugnada, se producirían violaciones a los derechos constitucionales que pueden ser prevenidos por la Corte Constitucional.

7.2. Sobre la suspensión del artículo 4 por vulnerar los derechos a la consulta prelegislativa (Art. 57.17), autodeterminación (Art. 57.1.9), atenta contra las garantías de inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios (Art.57.4).

Con relación a la verosimilitud fundada de la pretensión

Como hemos detallado en los numerales 6.2.1, 6.2.3 y 6.2.4, el artículo 4 de la LOFAP transgrede los siguientes derechos colectivos de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas cuyos territorios se encuentran traslapados por áreas protegidas, y la medida de suspensión provisional podría CESAR esa violación

- **Consulta prelegislativa (C.R.E. Art. 57.17):** Esto por cuanto el Estado o sus "gestores privados" podrán administrar las "áreas protegidas" en forma ilimitada y sin participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre aquellas decisiones relativas a sus derechos y sus territorios.

- **Autodeterminación (C.R.E. Art. 57.1,9):** En este artículo se menciona que las áreas protegidas y por ende los territorios indígenas sobre los cuales se sobreponen, serán regidas por las directrices, lineamientos y normativa sectorial ambiental. Desconociendo la existencia de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Pretendiendo de esta manera invisibilizar su presencia histórica sobre sus territorios y por ende su derecho a la autodeterminación dentro de estas. Por ende, a través de esta Ley, el Estado o sus "gestores privados" podrán tomar decisiones sobre los territorios indígenas.

- **Transgresión a las garantías de inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios (C.R.E. Art. 57.4):** Con este artículo el Estado o sus gestores privados de forma arbitraria podrán desarrollar actividades dentro de las áreas protegidas y los territorios indígenas sobre los cuales se sobrepone, dentro de las cuales están la construcción, mejoramiento, operación y mantenimiento de infraestructuras, que implicarán privar a sus titulares del acceso y goce de sus tierras comunitarias, vulnerando así la garantía de inalienabilidad, contemplada en el artículo 57.4 de la Constitución.
  Con relación a la gravedad

La vulneración de estos derechos debe ser cesada por la Corte Constitucional, en tanto que da carta abierta para que el Estado y sus gestores privados desde el 14 de julio de 2025 puedan tomar decisiones sobre los territorios indígenas sobre los cuales se sobreponen las áreas protegidas y sin un proceso previo de consulta y consentimiento previo, libre e informado, desconociendo el derecho a la autodeterminación y transgrediendo las garantías de inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios.

Con relación a la inminencia

La Corte Constitucional ha señalado que la inminencia se refiere a la existencia de una circunstancia apremiante que amerita "un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)".[68]

Actualmente, en Ecuador existen al menos 10 nacionalidades indígenas cuyos territorios se encuentran traslapados por áreas protegidas en aproximadamente 2.039.516,34 hectáreas.[69] Sobre los cuales el Estado y sus gestores privados pueden ya tomar decisiones sobre el uso de los territorios sin participación de los pueblos indígenas. Esto ocasiona que su existencia física y cultural se encuentre en riesgo, dado que el Estado podrá imponer sus planes desconociendo su relación física y espiritual con los territorios y sus propias formas de organización y toma de decisiones.

7.3. Sobre la suspensión del artículo 6 por vulnerar el derecho colectivo al consentimiento previo, libre e informado (Art. 57.17) y a la limitación de las actividades militares en sus territorios, establecido en el artículo 57.20 de la Constitución.

Con relación a la verosimilitud fundada de la pretensión

El artículo 6 de la LOFAP establece que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán intervenir dentro de las áreas protegidas y por ende en los territorios indígenas a los que se sobreponen, medida que ha pretendido justificarse por la aparente necesidad de neutralizar amenazas derivadas por la supuesta presencia de grupos criminales y restablecer las condiciones de normalidad. Sin embargo, tal como hemos detallado en el acápite 6.2.5, esta restricción al derecho establecido en el artículo 57.20 de la Constitución debió realizarse a través de una consulta prelegislativa, recordando que la Corte Constitucional ha señalado que en este caso se requiere además el consentimiento de los pueblos indígenas.[70]

Así mismo, si bien es cierto en el tercer inciso del artículo 6 de la Ley se establece que se garantizaría el cumplimiento del artículo 57.20 de la Constitución, parte de una restricción ya establecida previamente en la Ley, que fue creada sin que haya mediado un proceso de consulta prelegislativa y se haya contado con el consentimiento previo, requerido para este tipo de actividades, como ha señalado la Corte Constitucional. Así mismo, el llamado "Plan Integral de Seguridad" será realizado exclusivamente por la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la autoridad ambiental nacional, sin la participación de los pueblos indígenas. Por lo tanto, esta Ley contraría el derecho prescrito por el artículo 57.20 de la Constitución, afectando al menos a 10 nacionalidades indígenas.

Con relación a la gravedad

En este caso, en aplicación del artículo 6 de la LOFAP, la fuerza pública puede ingresar arbitrariamente a los territorios indígenas sobrepuestos por áreas protegidas y generar daños irreversibles, como

[68] Corte Constitucional, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.
[69] Fundación Aldea, 2020.
[70] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 20-12-IN/20, párr. 142. La Corte señala que "El Sistema Interamericano de Derecho Humanos ha reconocido distintos supuesto de consentimiento obligatorio de los pueblos y comunidades, siendo estos: (i) planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio indígena o tribal; (ii) frente al desplazamiento de los pueblos y comunidades; así como, (iii) en el caso de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas. CIDH. Pueblos Indígenas, comunidades afro descendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, párras. 183 -193."

agresiones contra la vida de personas indígenas, restricciones a su movilidad y desconocimiento de las autoridades representativas de los pueblos. También el daño será intenso si hubieren lesiones o muertes y además ser violaciones frecuentes, dado que podrán darse en una extensión mayor a los dos millones de hectáreas de territorios indígenas y en contra de al menos 10 nacionalidades indígenas.[71]

Con relación a la inminencia

Es urgente que la Corte Constitucional ordene la suspensión de los efectos del artículo 6 de la Ley demandada ya que la demora en obtener una sentencia de fondo redundaría en el riesgo de ingreso de la fuerza pública sin limitación alguna en los territorios indígenas sobrepuestos por áreas protegidas.

A continuación, como ejemplo, compartimos un mapa que da cuenta de los pueblos indígenas que habitan la amazonía norte del territorio ecuatoriano y que se encuentran sobrepuestos por áreas protegidas:



En este mapa observará la ubicación de las comunidades Cofán, Siekopai, Siona y Waorani, traslapadas por el sistema nacional de áreas protegidas.

[71] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 66-15-jc/19, párr. 29, 31.

7.4. Sobre la suspensión del artículo 7 por vulnerar los derechos colectivos a la autodeterminación (CR.E. Art. 57.1,9) y conservar la propiedad imprescindible de sus tierras comunitarias, las cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles (C.R.E. Art. 57.4)

Con relación a la verosimilitud fundada de la pretensión

Conforme hemos detallado en los acápites 6.2.3. y 6.2.4 de la presente demanda, el artículo 7 de la LOFAP establece el Estado y sus gestores privados podrán tomar decisiones sobre los territorios indígenas e imponer el desarrollo de al menos seis tipos de actividades[72] enfocadas al cumplimiento de objetivos detallados en el mismo artículo, sin que en ningún caso se garantice el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación que implica decidir sus propias prioridades en lo que atañe a sus procesos de desarrollo y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. Así mismo, la imposición de estas actividades abre la posibilidad "legal" de fraccionar los territorios indígenas y limitar a sus titulares el acceso y goce de sus tierras comunitarias. De esta manera se vulneran los derechos a la autodeterminación y conservar la propiedad imprescindible de sus tierras comunitarias, las cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles, contemplados en los artículos 57,1,4 y 9 de la Constitución.

Con relación a la gravedad

En aplicación del artículo 7 de la LOFAP, el Estado y sus gestores privados desconocen la autoridad de los pueblos indígenas sobre sus territorios y pueden imponer al menos seis tipos de actividades, a través de nueve tipos de proyectos, sin que en ningún caso se dé la posibilidad a los pueblos indígenas de expresar su decisión y mucho menos esta sea respetada. En la práctica, esto ocasionará que el Estado y sus agentes privados puedan fraccionar los territorios e imponer límites al acceso y goce de sus tierras comunitarias, las cuales generen daños irreparables, intensos y frecuentes.

Con relación a la inminencia

Resulta urgente que la Corte Constitucional suspenda los efectos del artículo 7 de la Ley demandada dado que la demora en la obtención de una sentencia de fondo ocasionaría en que de forma sistemática se desconozca la autoridad de los pueblos indígenas sobre sus territorios y además sin limitación alguna se atente contra las garantías de inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios indígenas.

7.5. Sobre la suspensión del artículo 8 por vulnerar el derecho colectivo a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita, establecido en el artículo 57.5 de la Constitución en relación al derecho a la autodeterminación reconocido en el artículo 57, numerales 1 y 9 ibídem.

[*Con relación a la verosimilitud fundada de la pretensión*]

Conforme hemos detallado en los acápites 6.2.2 y 6.2.3 de la presente demanda, el artículo 8 de la LOFAP contraviene los derechos a la autodeterminación y a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita, contenidos en el artículo 57, numerales 1,5

[72] Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas, art. 7. "

y 9 de la Constitución. Esto por cuanto precariza aún más la situación actual de los pueblos indígenas cuyos territorios se encuentran sobrepuestos por áreas protegidas, los cuales a la fecha no cuentan con una norma técnica que les permita materializar su derecho a la titulación.

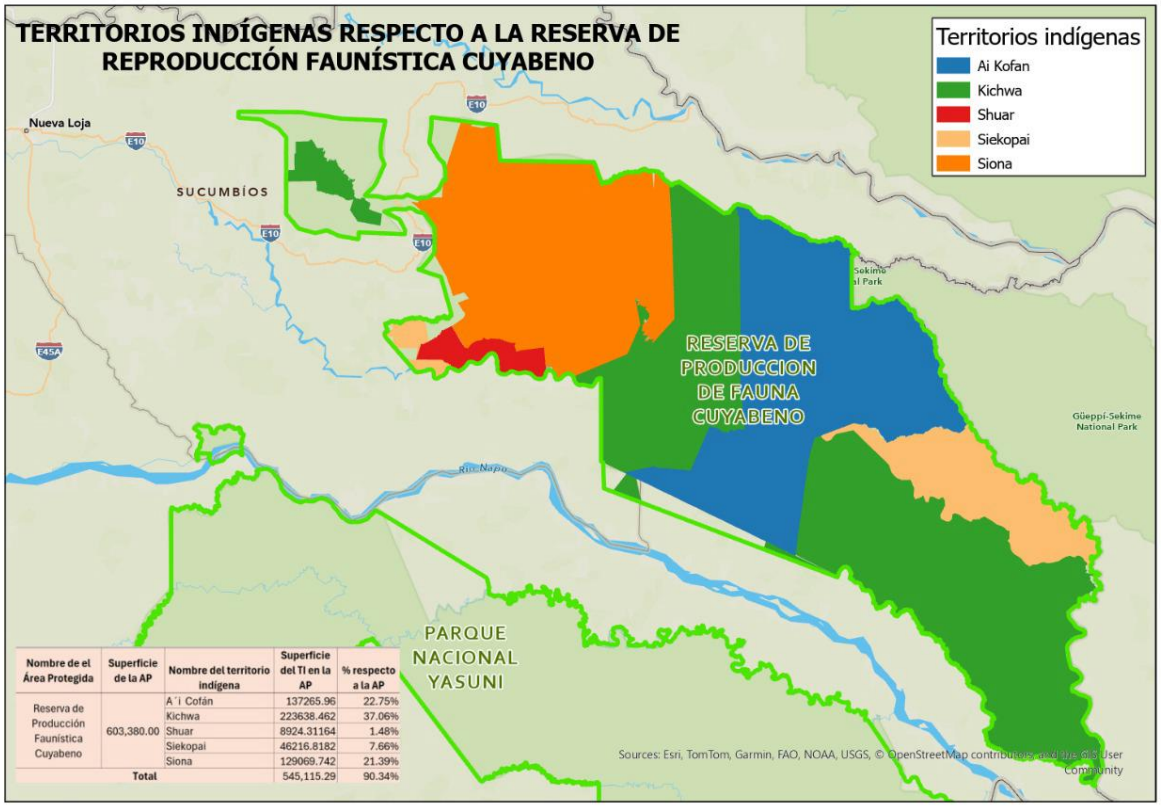
Así mismo, pretende reemplazar el derecho a la titulación por ""convenios de cooperación" de cooperación" sobre sus propios territorios, los cuales serán revocables, sujetos a condiciones y de uso temporal. Así mismo, las condiciones serán impuestas desde el Estado, restringiendo así el derecho a la autodeterminación y por ende la la capacidad de poder tomar sus propias decisiones respecto a sus prioridades sociales, económicas, culturales, espirituales, etc.

Con relación a la gravedad

Como indicamos en el acápite 6.2.2, actualmente el Estado ecuatoriano, representado por el MAATE no ha generado a la fecha una norma técnica que permita a los pueblos indígenas acceder a su derecho a la titulación. Por ello, al menos dos comunidades y una nacionalidad indígena han planteado acciones de protección contra esta cartera de Estado, de las cuales en dos ya se ha declarado la vulneración de sus derechos colectivos a la adjudicación gratuita del territorio y otra se encuentra en trámite. Particularmente, en la sentencia dictada en la acción de protección nro. 21332-2022-00699, planteada en el año 2022 por la Nación Siekopai, la Corte Provincial de Sucumbíos en sentencia de 23 de noviembre de 2023, sobre los convenios señaló que:

> "Este tipo de convenios no suponen el reconocimiento de una propiedad ancestral sobre territorios, y ha quedado acreditado, constando documentalmente estos convenios en el expediente judicial, que son mecanismos utilizados por el MAATE para firmar acuerdos con comunidades indígenas dentro de espacios bajo protección de este Ministerio, para permitir el uso de parte de las tierras bajo protección, sometiéndolo a determinadas condiciones de conservación. Además, son acuerdos temporales, sujetos a revisión y posible cancelación de parte de la autoridad."

Sumado a esta situación actual, en la LOFAP se mantiene el desconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios sobrepuestos por áreas protegidas y en su lugar se insiste en la celebración de convenios temporales, sujetos a condiciones y revocables.
A continuación, como ejemplo, compartimos un mapa sobre los territorios indígenas sobrepuestos por la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, sobre los cuales no se ha garantizado el derecho a la titulación. Según el mapa, dentro de ésta área protegida, los A'i Kofán tienen 22,75%, los Siona el 21,39%, Kichwa el 37,06%, Shuar el 1.48% y Siekopai el 7.66%, ninguno de éstos territorios cuenta con un título de propiedad que garantice la seguridad jurídica. Por tanto, solo en esta área protegida serían 5 Nacionalidades Indígenas que estarían en riesgo y amenaza grave que afecte sus derechos territoriales.



Nombre de el Área Protegida	Superficie de la AP	Nombre del territorio indígena	Superficie del TI en la AP	% respecto a la AP
Reserva de Producción Faunística Cuyabeno	603,380.00	A´i Cofán	137265.96	22.75%
		Kichwa	223638.462	37.06%
		Shuar	8924.31164	1.48%
		Siekopai	46216.8182	7.66%
		Siona	129069.742	21.39%
Total			545,115.29	90.34%

La amenaza grave sobre las comunidades han sido las autorizaciones desde el MAATE a empresas para que realicen actividades turísticas de forma desordenada e irrespetando a las comunidades. Con ésta ley, la gestión a privados se incrementa, afectando a las comunidades que verían limitados sus derechos a la autodeterminación.

Con relación a la inminencia

Es urgente que la Corte Constitucional suspenda el efecto del artículo 8 de la LOFAP ya que con su aplicación el Estado y particularmente el MAATE continuarán desconociendo el derecho de propiedad colectiva a al menos 10 nacionalidades indígenas sobre una extensión superior a las dos millones de hectáreas, limitándose a celebrar ocasionalmente convenios en forma arbitraria y sujeta a condiciones.

VIII
Solicitud a la Corte Constitucional para la aplicación de la excepción al orden cronológico

El artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que “los casos se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas”.

Así mismo, la Corte Constitucional ha expedido la “Resolución nro. 003-CCE-PLE-2021 Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en Orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales”, a través de la cual ha establecido que la regla de la cronología en el trámite y resolución de las causas y sus

respectivas excepciones, debidamente fundamentadas, deben ser observadas por todos los órganos y servidores de la institución que tengan alguna atribución o responsabilidad relacionada con su misión de ejercer el control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional (Art. 1). La referida resolución también establece las situaciones excepcionales al orden cronológico sobre las cuales existe necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria (Art. 5)[73], mismas que se encuentran justificadas en el presente caso, tal como se detalla a continuación:

- La Corte debe considerar que los derechos amenazados corresponden a titulares de derechos colectivos, quienes, conforme a reconocido la Corte Constitucional, registran en la mayoría de su población índices de pobreza, analfabetismo, morbilidad y en general marginalidad, mayores a los de la población mestiza,[74] por lo tanto se encuentran en una situación de vulnerabilidad que debe ser observada en el tratamiento y resolución prioritaria del presente caso.

- Las particularidades de este caso hacen que el transcurso del tiempo prive a la decisión de su efecto útil, pues se encuentran en juego los derechos de al menos diez nacionalidades indígenas sobre sus territorios, en una extensión superior a las dos millones de hectáreas sobrepuestas por áreas protegidas, en las cuales el Estado y sus agentes privados impondrán actividades económicas y militares sin la participación los pueblos indígenas

- El caso requiere un tratamiento urgente para interrumpir la vulneración de los derechos la autodeterminación, consulta y consentimiento previo, libre e informado, propiedad colectiva y las garantías de inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios.

- Este caso ofrecerá a la Corte Constitucional la oportunidad de impulsar verdaderos cambios legislativos para evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto

- Finalmente, recordamos que esta demanda contiene asuntos de trascendencia nacional, pues afecta al menos a diez nacionalidades indígenas ubicadas en las tres regiones del país y en una extensión superior a las 2 millones de hectáreas sobrepuestas por áreas protegidas.

IX
Pretensión

Por contener la presente demanda los requisitos establecidos en el artículo 79 de la LOGJCC, solicitamos a la Sala de Admisión competente de la Corte Constitucionalidad admita a trámite la presente demanda de acción pública de inconstitucionalidad y disponga lo siguiente:

1) Por haberse justificado las situaciones excepcionales al orden cronológico, de conformidad a la Resolución nro. 003-CCE-PLE-2021 de la Corte Constitucional, otorgue tratamiento prioritario a la presente causa.

[73] "Art. 5.- Situaciones excepcionales debidamente justificadas.- Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso"
[74] Corte Constitucional, Sentencia Nro. 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 26

2) Por haberse justificado el cumplimiento de los requisitos de hechos creíbles, gravedad, inminencia y vulneración de derechos por el perjuicio que ocasiona que continúe surtiendo efectos jurídicos la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas, emitida el 14 de julio de 2025 y publicada en el Registro Oficial - Cuarto Suplemento Nro. 80, de conformidad al artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC disponga la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de la Ley demandada.

3) Con el fin de garantizar la inmediación y diálogo intercultural,[75] solicitamos se convoque a audiencia pública, a desarrollarse en un territorio indígena a proponer posteriormente entre los accionantes.

4) Se declare la inconstitucionalidad por la forma de toda la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Áreas Protegidas; y, subsidiariamente, por el fondo los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, Disposiciones Generales, y Disposición Transitorias de la Ley Orgánica de Fortalecimiento de las Áreas Protegidas.

5) Se declare inconstitucionales otros actos o normas conexas, conforme lo establece el artículo 436.3 de la Constitución y el artículo 76.9 de la LOGJCC.

6) Sin perjuicio de otras medidas, se ordene al legitimado pasivo no incurrir en falta de consulta prelegislativa en los asuntos que afecten a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

X
Notificaciones

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos a los siguientes correos electrónicos: siekopainacion@gmail.com, sinangoetsampi@gmail.com, info.conconawep@gmail.com, directorio@alianzaceibo.org, territorios@amazonfrontlines.org, legal@amazonfrontlines.org, alianzaddhh.ecuador@gmail.com; info@pakkiru.org

XI
Firmas

Firmamos la presente acción pública de inconstitucionalidad en conjunto con abogados/as que ejercerán la defensa técnica suscribiendo documentos a nuestro nombre y representación hasta la terminación de este proceso:

Wider Guaramag
Presidente
Comunidad A'i Cofán Sinangoe

Carlos Correa Payaguaje
Dirigente de Territorio
Organización Siona del Ecuador - ONISE

Eder Payaguaje
Presidente
Consejo de Gobierno
Nación Siekopai

[75] Sentencia No. 112-14-JH/21, párr.35. La Corte Constitucional ha señalado que los mecanismos para desarrollar un diálogo intercultural son diversos, debiendo siempre priorizar los más directos, tales como la audiencia, la cual permite la comprensión entre culturas.

Oswando Nenquimo
Awene
Organización Waorani de Pastaza
OWAP

Jairo Irumenga
Director
Fundación Alianza Ceibo

Luis Fernando Canelos Vargas
Hatun Kuraka
PAKKIRU

Verónica Potes Guerra
Defensora DDHH
Alianza DDHH Ecuador

Lina Maria Espinosa Villegas
Time Stamping Security Data

Lina María Espinosa V
Defensora DDHH
AF

Firmado electrónicamente por:
PABLO ANDRES CASTILLO RODRIGUEZ
Validar únicamente con FirmaEC

Pablo Castillo Rodríguez
Defensor de Derechos
MAT. 11-2016-0328