SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 19 de diciembre de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 27 de noviembre de 2025, avoca conocimiento de la causa **99-25-IN**, **acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de agosto de 2025, Wider Anderson Guaramag Umenda, Eder Ricardo Payaguaje Piaguaje, Carlos Alfredo Correa Payaguaje, Oswando Nenquimo, Luis Fernando Canelos Vargas, Jairo Irumenga Ima, Lina María Espinosa Villegas y Verónica Potes Guerra ("**accionantes**") presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por forma y fondo en contra de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Áreas Protegidas ("**LFAP**") publicada el 14 de julio de 2025 en el cuarto suplemento del Registro Oficial 80 ("**ley impugnada**").

2. Oportunidad

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**), la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser presentada en cualquier momento. Mientras que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma solo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.

3. De la revisión de la demanda y lo expuesto en el párrafo 1 *supra,* se desprende que la presente acción ha sido presentada dentro del tiempo correspondiente, por lo que la misma es oportuna.

3. Normas impugnadas

4. Por la forma y fondo se impugnan todas las disposiciones de la LFAP, conforme la siguiente tabla presentada por los accionantes.

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)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

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 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.	Seguridad Jurídica (C.R.E. Art. 82)
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 protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	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. 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	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 en los territorios (C.R.E. Art. 57.20)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

	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.	
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) 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	Consulta prelegislativa (57,17) Autodeterminación (C.R.E. Art. 57.1,9)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

	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)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

DISPOSICIONES TRANSITORIAS	PRIMERA.-La Corporación Financiera Nacional CFN B.P. banca de segundo piso, efectuará la remisión del pago de intereses, 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 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	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136) Disposición transitoria tercera: Seguridad Jurídica (C.R.E. Art. 82)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

	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	Principio de Unidad de Materia (C.R.E. Art. 136)

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

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

Cuadro elaborado por: accionantes de la causa 99-25-IN

4. Pretensiones y fundamentos

5. Los accionantes solicitan a esta Corte que declare la inconstitucionalidad de la LFAP. Como fundamento de su pretensión presentan los siguientes cargos:

4.1 Inconstitucionalidad por la forma

6. Los accionantes señalan que pese a que la LFAP afecta varios derechos colectivos por intervenir en la gestión y administración de áreas protegidas que coinciden con territorios ancestrales. Sin embargo, se expidió sin realizar una consulta prelegislativa o considerar la opinión a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, reconocido en el artículo 57.17 de la Constitución y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ("**OIT**"). Señalan que conforme la jurisprudencia constitucional e interamericana, la consulta prelegislativa es un requisito de forma previo a la expedición de medidas y a la vez un derecho constitucional.

7. Además, 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 previsto en el artículo 136 de la Constitución. Así, tales disposiciones no guardan relación directa con una misma temática o núcleo normativo central conforme lo exige el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa ("**LOFL**") y la jurisprudencia constitucional. Misma que además sostiene que en casos de leyes económicas urgentes, el principio de unidad en la materia exige un control más exigente para salvaguardar la deliberación democrática.

8. En particular, el artículo 1 establece que el objeto de la ley impugnada es doble: **i)** establecer medidas económicas urgentes para garantizar el fortalecimiento y la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas ("**SNAP**"); **ii)** 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. Mientras el artículo 6 establece la intervención de las fuerzas del orden con "la finalidad de proteger la soberanía y población de estas áreas". Así, esta última disposición contendría una medida "que no guarda relación con los objetivos y finalidades establecidas en la Ley".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

9. Similar situación ocurre respecto a las disposiciones general primera y transitoria primera que disponen remisiones fiscales; general segunda sobre la profesionalización de guardaparques; y en las reformatorias modificaciones a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Ley de Régimen Tributario Interno, Código Orgánico Monetario y Financiero, Código Aeronáutico, Ley de Aviación Civil, Ley de Reforma Tributaria y Ley Orgánica del Servicio Público. Esto constata la inexistencia de conexidad temática, entre el título de la ley impugnada y las reformas que realiza.

4.2 Inconstitucionalidad por el fondo

10. La LFPAP inobservó el artículo 84 de la Constitución que establece la obligación de garantizar la supremacía de la norma *ibídem*, lo que acarrea otras vulneraciones que se exponen a continuación.

11. Conforme lo expuesto en el párrafo 6 *ut supra*, la consulta prelegislativa no es solo un requisito, sino un derecho *per se* que reconoce la participación de los pueblos indígenas en los asuntos de interés público. El fin de este derecho es obtener el consentimiento, al menos cuando la medida consultada implique un impacto directo en los derechos colectivos, situaciones que arriesguen su sobrevivencia, traslados forzosos, exposición a residuos tóxicos y actividades militares en sus territorios. Los accionantes refieren varios estándares fijados por la Corte para que el diálogo sea genuino y existan posibilidades de llegar a un acuerdo común.

12. Consideran que los artículos 4 y disposición general tercera de la LFAP vulneran de manera sistemática el derecho al consentimiento previo conforme el artículo 57.17 de la Constitución. Las disposiciones referidas atentan contra el desarrollo jurisprudencial progresivo y *pro homine* que esta Corte ha efectuado sobre este derecho, incluyendo estándares internacionales. Así, por ejemplo, la obligación de consultar actos normativos se extiende a aquellos promulgados por las autoridades administrativas en su ejercicio de potestades normativas o administrativas.

13. Pese a esto, la disposición general tercera de la LFAP refiere que se honrará la consulta prelegislativa cuando se traten de actos normativos, constituyéndose así en un "anacronismo" que sostiene interpretaciones ya superadas.

14. Además, en conjunto los artículos 4 y 7 de la LFAP señalan que el Estado podrá delegar la gestión y administración de áreas protegidas a gestores privados, lo que a su vez se constituye como una vulneración al derecho a la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución. A más de esto, las normas referidas no consideran que gran parte del SNAP se impone en territorios ancestrales y el modelo de gestión permitiría qué múltiples actores realicen varias actividades –ya fijadas a priori– en dichos territorios. Situación que afectaría los derechos de autodeterminación y autogobierno previstos en la Constitución y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y relegaría a los pueblos indígenas a "prestadores de servicios, sino copartícipes de las decisiones". Con excepción de la población amazónica quienes podrán ser no solo prestadores sino copartícipes de las decisiones.

15. Los accionantes refieren que, de manera regresiva, el artículo 8 de la LFAP que dispone la suscribir convenios de cooperación o acuerdos con colectividades para el "otorgamiento de uso temporal de una infraestructura y espacios […] que se encuentren dentro de un área protegida, para la prestación de ciertos servicios" vulnera el derecho a mantener la posesión de las tierras y

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita, así como el derecho a conservar la propiedad imprescindible previstos en los numerales 4 y 5 del artículo 57 de la Constitución. Este derecho en relación al principio de desarrollo progresivo de derechos establecido en el artículo 11.8 de la Constitución y otros instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidad sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

16. Para sostener que la medida contenida en el artículo 8 de la LFAP es regresiva a otros derechos, los accionantes analizan i) el fin de la medida; ii) su conducencia; iii) lesividad y necesidad; iv) nivel de afectaciones al contenido mínimo del derecho comprometido, y, v) relación al beneficio obtenido por la aplicación de la medida. Sobre i) concluyen que, aunque "en apariencia se busca un fin constitucionalmente válido" la medida restringe el alcance del derecho a la propiedad "[reduciéndolo] a la mera prestación de ciertos servicios de forma temporal." En cuanto a ii) y iii) la medida no sería conducente, pues la única forma de garantizar el derecho a la propiedad es a través de la titulación y resulta ser la alternativa menos lesiva. Para concluir, iv) y v), la medida menoscaba el derecho a la propiedad reemplazando los títulos por "convenios", cuyo supuesto beneficio es inferior al costo del sacrificio del derecho a la propiedad.

17. El derecho a la propiedad de las tierras comunitarias contenido en los artículos 57.4 de la Constitución también se vería afectado por la aplicación de los artículos 4 y 7 de la ley impugnada. La gestión y administración de las tierras a través del Estado o gestores privadores afecta a la inalienabilidad de la propiedad colectiva, pues sobre los territorios ancestrales se desarrollarían actividades relacionadas con turismo, educación, prácticas sostenibles; y para esto podrán ejecutar proyectos de distintos tipos de infraestructura. Además, la gestión de tales actividades podría estar sujeta a regímenes de fraccionamiento o distribución en cuotas de las áreas protegidas, que afectaría la indivisibilidad del territorio.

18. Refieren que el derecho a la propiedad ancestral es esencial para la subsistencia física y cultural de los pueblos indígenas. Conforme la jurisprudencia de esta Corte la existencia de áreas protegidas no exime la obligación de respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, por lo que el Estado está obligado a realizar procesos de titulación y demarcación de sus territorios –conforme los artículos 80 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y 50 del Código del Ambiente. De igual forma, la gestión y mantenimiento de tales áreas deben contar con la participación efectiva de los pueblos indígenas, evitando restricciones ilegítimas contra sus derechos.

19. Pese a lo anterior, el Estado ha incumplido con la obligación de garantizar los derechos territoriales de la nación Siekopai, comunidades A´i Cofán de Sinangoe y Kichwa de Shamato.

20. Los artículos 4, 7 y 8 de la LFAP vulneran el derecho a la autodeterminación establecidos en los numerales 1 y 9 de la Constitución. Aseveran que a través de este articulado el Estado desconoce la existencia de territorios ancestrales traslapados por áreas protegidas, pues a través de gestores privados se tomarían decisiones sobre territorios indígenas, relacionadas con las actividades del artículo 7 de la norma *ibídem*. Así, se impondría un modelo de desarrollo que no contempla su propio "desenvolvimiento económico, social y cultural" y su derecho a la autodeterminación consagrado en el artículo 57.1 de la Constitución que guarda relación con los artículos 3, 4, 11 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

21. Sobre el artículo 6 de la LFAP, los accionantes sostienen que vulnera la prohibición de militarización en territorios establecidas en los artículos 57.20 de la Constitución y 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; además del derecho a la consulta previa, libre e informada ya referido. Añaden que la Corte Constitucional ha sostenido que previo cualquier restricción a los derechos referidos, es necesario implementar una consulta prelegislativa además del consentimiento de los sujetos para establecer los alcances de tales limitaciones. La aplicación de la norma impugnada y la implementación del "Plan Integral de Seguridad" elaborado por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas afectaría los derechos de, al menos, 10 nacionalidades[1] cuyos territorios se sobreponen a áreas protegidas.

22. El artículo 2 afecta el derecho a la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución pues refiere una categoría de protección a "poblaciones que poseen usos consuetudinarios ancestrales", misma que no es reconocida en tratados, instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, en la constitución ni en leyes. Así, no es claro si las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas "están o no excluidos del ámbito de aplicación de la Ley". Añade que esto reviste de trascendencia constitucional pues se afectarían a territorios indígenas que "a la fecha ninguno ha sido titulado", por lo que persisten las afectaciones a sus derechos a la autodeterminación, propiedad colectiva y consulta previa, libre e informada. El derecho a la seguridad jurídica también se vería afectado por la disposición transitoria tercera al disponer la emisión de un reglamento sin establecer los temas.

5. Admisibilidad

23. Este Tribunal observa que, en conjunto, los argumentos sintetizados en la sección 4 *supra* son claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas constitucionales que se consideran infringidas. En consecuencia, la demanda cumple con los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 de la Constitución.

6. Solicitud de suspensión provisional de la norma

24. Esta Magistratura ha determinado que nuestro ordenamiento constitucional reconoce la presunción de constitucionalidad de sus normas. La vigencia y valor de la ley proviene, además de su autoridad formal ("el legislador"), del debate basado en la confrontación de razones de los ciudadanos a través de sus representantes, principales exponentes de la democracia deliberativa.[2] Por consiguiente, toda argumentación que pretenda fundamentar la suspensión de normas vigentes provenientes de un órgano competente y deliberativo, requiere una mayor solidez y contundencia.

25. El artículo 79.6 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 27 *ibídem*, concibe a la suspensión provisional de una norma demandada por inconstitucional como una posible medida cautelar. Al respecto, esta Corte ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: "(i) verosimilitud fundada de la pretensión que incluye que esta se encuentre dirigida a

[1] Señalan serían las nacionalidades afroecuatoriana, Ai Kofan, Chachi, Kichwa, Manta huancavilca, Shuar, Siekopai, Siona, Waorani y Waranga.
[2] CCE, sentencia 10-18-CN/19, de 12 de junio de 2019, párr. 59.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia".[3]

26. En el presente caso, los accionantes solicitaron la suspensión de la totalidad de la ley, en principio por la ausencia de consulta prelegislativa. Consideran que la verosimilitud de su pretensión radica en el estrecho vínculo existente entre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y sus territorios ancestrales, que se afectarían por la gestión pretendida sobre las áreas protegidas. Sobre la gravedad, refieren la imposibilidad de cuantificar las afectaciones a los derechos colectivos por el riesgo a la supervivencia como pueblos y la intangibilidad de los de la relación cosmogónica, más allá de la concepción de las áreas protegidas como "activo estratégico".

27. En particular, requieren la suspensión de los artículos 4, 6, 7 y 8 de la LFAP. Sostienen que la nueva institucionalidad para el desarrollo de las áreas protegidas afecta de manera grave la autodeterminación de los pueblos indígenas sobre sus territorios y la integridad de sus integrantes por la ausencia de consulta previa, libre e informada.

28. Los argumentos presentados no demuestran que la suspensión provisional sea procedente. Los accionantes mencionan la falta de consulta prelegislativa y la relación de los pueblos indígenas con sus territorios. Sin embargo, no explican de forma concreta cómo los artículos cuestionados generan una amenaza real o plausible a sus derechos. Sus afirmaciones son generales y no se apoyan en hechos verificables, por lo que no se cumple la verosimilitud requerida. Tampoco se acredita la gravedad. Los accionantes hablan de riesgos amplios, pero no muestran un impacto cierto o inmediato causado por la vigencia de la norma. La afectación alegada es abstracta y no prueba un daño que solo pueda evitarse con la suspensión. Finalmente, no se demuestra la inminencia del daño. No señalan un peligro actual o inmediato que vuelva indispensable suspender las disposiciones impugnadas.

29. En consecuencia, los argumentos presentados no satisfacen los requisitos de verosimilitud, gravedad e inminencia exigidos para la adopción de una medida cautelar de suspensión provisional de normas.

7. Decisión

30. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa **99-25-IN y NEGAR la suspensión de los artículos 4, 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Áreas Protegidas.**

31. Disponer la acumulación de esta demanda a la causa **94-25-IN.**

32. Córrase traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional del Ecuador y a la Procuraduría General del Estado, a efecto de que, en el término de quince días, contados desde la notificación del

[3] CCE, 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.

33. Requiérase a la Asamblea Nacional del Ecuador para que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que originaron las disposiciones objeto de la acción de constitucionalidad.

34. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.

35. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Firmado electrónicamente por:
JORGE ISAAC BENAVIDES ORDONEZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2026.01.21 15:06:34 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 19 de diciembre de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL
SECRETARIO SALA DE ADMISIÓN

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec