

Páramo

Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado

Selección de textos de la Serie Páramo, órgano de difusión
del Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador (GTP)

Patricio Mena Vásconez · Anabel Castillo · Saskia Flores · Robert Hofstede
Carmen Josse · Sergio Lasso B. · Galo Medina · Nadya Ochoa · Doris Ortiz

Editores

Páramo

Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado

Selección de textos de la **Serie Páramo**, órgano de difusión del
GRUPO DE TRABAJO EN PÁRAMOS DEL ECUADOR (GTP)

Edición a cargo de:

Patricio Mena Vásconez

Anabel Castillo

Saskia Flores

Robert Hofstede

Carmen Josse

Sergio Lasso B.

Galo Medina

Nadya Ochoa

Doris Ortiz



Una coedición de
ECOCIENCIA, EDITORIAL UNIVERSITARIA ABYA-YALA y ECOBONA

Octubre 2011

El **Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador** (GTP) es una plataforma informal, multidisciplinaria y abierta de instituciones y personas con interés en el conocimiento, la conservación, el manejo, las políticas y la socioeconomía del páramo. Desde 1997 se llevan a cabo reuniones trianuales en las que se presentan, discuten y analizan temas relacionados con los páramos en el país y la región. El GTP ha sido coordinado desde sus inicios por EcoCiencia. Los temas de las reuniones son consensuados por sus miembros, quienes hacen las presentaciones o, en su lugar, personas invitadas a hacerlo. De cada reunión se produce un número de la Serie Páramo, el órgano de difusión del grupo. La publicación de la Serie ha sido realizada en coedición con Editorial Abya-Yala desde el inicio.

EcoCiencia es una organización no gubernamental ecuatoriana fundada en 1989. Su misión es “Conservar la diversidad biológica mediante la investigación científica, la recuperación del conocimiento tradicional y la educación ambiental, impulsando formas de vida armoniosas entre el ser humano y la naturaleza”. Desde 1998 coordina el GTP y desde 1999 coedita con Abya-Yala la Serie Páramo, que es la base de esta publicación.

Editorial Abya-Yala puede ser considerada una de las mayores productoras de obras de Ciencias Sociales en Latinoamérica. En Ecuador, las publicaciones de Abya-Yala concentran el 70% de la producción editorial del país. Hoy, su catálogo alcanza más de 1.600 títulos que incluyen cerca de 4.500 artículos, de 2.000 autores, 320 de ellos indígenas. Desde 1999 ha coeditado con EcoCiencia la Serie Páramo del GTP.

ECOBONA es un Programa Regional Andino de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (COSUDE), implementado en Bolivia, Ecuador y Perú por la Fundación Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional INTERCOOPERATION).

Por favor cite esta obra completa así:

Mena Vásconez, P., A. Castillo, S. Flores, R. Hofstede, C. Josse, S. Lasso, G. Medina, N. Ochoa y D. Ortiz (Eds.). 2011. Páramo. Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado. EcoCiencia/Abya-Yala/ECOBONA. Quito.

Para cada artículo:

<<Autores/as>>. 2011. <<Nombre completo del artículo>>. En: P. Mena Vásconez, J. Campaña, A. Castillo, S. Flores, R. Hofstede, C. Josse, S. Lasso, G. Medina, N. Ochoa y D. Ortiz (Eds.). Páramo. Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado. EcoCiencia/Abya-Yala/ECOBONA. Quito.

ISBN: 978-9942-09-016-4

Diseño, edición e impresión: Editorial Universitaria Abya-Yala

Portada: cuadro “El Altar” de Luis A. Martínez (ca. 1908).

Esta publicación está disponible en Abya-Yala y EcoCiencia

GTP (coordinado por EcoCiencia)
Pasaje Estocolmo E2-166 y Amazonas
(Sector El Labrador)
Telfs. 2410781 — 2410791
gtpcuador@ecociencia.org
www.paramosecuador.org.ec
Quito, ECUADOR

Editorial Universitaria Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telfs. 2506251 — 2506247
editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito, ECUADOR

Presentación	7
Agradecimiento	13

SECCIÓN 1: EL PÁRAMO ESTUDIADO

<i>Introducción: El páramo estudiado</i>	19
<i>Esteban Suárez</i>	
La flora de los páramos ecuatorianos	25
<i>Susana León-Yáñez</i>	
La agrobiodiversidad en los ecosistemas de páramo: una primera aproximación a su inventario y su situación actual	41
<i>Carlos Nieto C. y Jaime Estrella E.</i>	
Los suelos de los páramos de Ecuador	63
<i>Pascal Podwokewski y Jérôme Poulenard</i>	
Hidrología del páramo: importancia, propiedades y vulnerabilidad	81
<i>Bert De Bièvre et al.</i>	
Plantaciones forestales y producción de servicios ambientales	99
<i>Kathleen A. Farley Wolf</i>	
Un análisis geoespacial y estadístico preliminar de la actividad minera en los páramos de Ecuador	113
<i>Alexandra Velástegui y Víctor López A.</i>	



SECCIÓN 2: EL PÁRAMO HABITADO

<i>Introducción: El páramo habitado</i>	129
<i>Rossana Manosalvas</i>	
Análisis de género y el manejo de páramo: una exploración de las necesidades y potencialidades	135
<i>Susan Poats</i>	
Particularidades culturales de la gente de montaña	155
<i>Jorge León T.</i>	
Las expresiones musicales en los páramos ecuatorianos	167
<i>Juan Manuel Carrión</i>	
La gestión andina de los páramos: el caso de Patococha, Cañar, Ecuador	173
<i>Marco Pichisaca y Cesario Guamán</i>	
La asociación de productores de plantas medicinales Jambi Kiwa en Chimborazo	187
<i>Rosa Guamán</i>	
Comunidad y área protegida: la experiencia de manejo de los páramos de Asaraty	195
<i>Rafael Ushca</i>	141
El turismo en Oyacachi: mucho más que aguas termales y paisaje	199
<i>Saskia Flores y Héctor Parión</i>	
La experiencia de la comuna Zuleta, provincia de Imbabura	209
<i>José Alvear</i>	

SECCIÓN 3: EL PÁRAMO MANEJADO

<i>Introducción: El páramo manejado</i>	215
<i>Bert De Bièvre</i>	
Metodologías aplicadas para el manejo y conservación de los páramos con énfasis en el agua: la experiencia de ETAPA	221
<i>Paul Turcotte et al.</i>	



Mecanismos relacionados con servicios ambientales como una herramienta para la conservación de los páramos	231
<i>Montserrat Albán</i>	
Páramos en áreas protegidas: el caso del parque nacional Llanganates	247
<i>Miguel Á. Vázquez</i>	
Una visión general del ecoturismo en los páramos de Ecuador	261
<i>Érica Narváez</i>	
El manejo social y técnico de los páramos de Quisapincha	269
<i>Amado Martínez</i>	
Experiencia comunitaria en el manejo de recursos naturales altoandinos: el caso de la Asociación Pasguazo Zambrano en la provincia de Chimborazo	277
<i>Kelvin Cueva R.</i>	
Zhincata, ¿un nuevo gran lago en los Andes?	283
<i>Patricio Mena Vásconez</i>	

SECCIÓN 4: EL PÁRAMO INSTITUCIONALIZADO

<i>Introducción: La institucionalización del páramo.</i>	295
<i>Sergio Lasso B.</i>	
El Ecuador requiere de un instrumento legal para promover la conservación de sus páramos	301
<i>Manolo Morales y Silvana Rivadeneira</i>	
Los servicios del ecosistema páramo: una visión desde la evaluación de ecosistemas del milenio	315
<i>Robert Hofstede</i>	
Los páramos ecuatorianos y el tratado de libre comercio con Estados Unidos	331
<i>Carlos Larrea</i>	
El Parque Nacional Sangay y la carretera Guamote-Macas	337
<i>Miguel Á. Acuña</i>	



La experiencia de manejo de los páramos en la Reserva Ecológica Cayambe-Coca	353
<i>Luis Martínez</i>	
<i>Colofón: El reto para la conservación y manejo de los páramos en Ecuador</i>	<i>361</i>
<i>Domingo Paredes</i>	
Editores/as	373
Índice de materias	375



EL ECUADOR REQUIERE DE
UN INSTRUMENTO LEGAL PARA
PROMOVER LA CONSERVACIÓN DE
SUS PÁRAMOS¹

MANOLO MORALES²
SILVANA RIVADENEIRA³

El páramo, más allá de ser considerado como un ecosistema húmedo propio de las altas montañas tropicales, tiene ante todo que ser entendido como un ecosistema frágil y biodiverso, en el que se “han registrado más de 3.000 especies de plantas vasculares, de las cuales un 60% son endémicas” (Mena et al. 2001) y cuyas características determinan que sean fuente de agua dulce, de la que dependen directa e indirectamente más de cinco millones de personas en nuestro país.

Estas áreas son también el escenario de vida de varios asentamientos humanos, en su mayoría pertenecientes a pueblos indígenas, para quienes es fundamentalmente un medio de producción, a lo que se suman otros agentes que impactan en esa zona tales como la expansión de la frontera agrícola y de la ganadería, el aumento de la demanda de agua dulce, etc., que son, entre otras, varias de las razones del porqué se puede afirmar categóricamente que este espacio de vida es marginal en las políticas de desarrollo y en la legislación, y está gravemente amenazado.

Es en este contexto que se hace cada vez más importante la implementación de políticas e instrumentos legales destinados a la conservación y al buen uso y manejo de los páramos en Ecuador. Lo anterior

1 Serie Páramo 17: Políticas (2005). El texto fue actualizado por Manolo Morales en mayo de 2011. Para la compilación de este documento en una nueva publicación se ha actualizado la Legislación y se han incluido algunas disposiciones relativas al tema, tomando en cuenta la Constitución de la República vigente desde 2008.

2 Director Ejecutivo; Ecolex, Quito; mmorales@ecolex-ec.org

3 Presidenta; Ecolex, Quito; srivadeneira@ecolex-ec.org



ha sido propuesto fundamentalmente por organizaciones indígenas que habitan los páramos y por organizaciones ambientales, a quienes preocupa las amenazas actuales y potenciales sobre estas áreas. A nivel de la institucionalidad pública se hacen varios esfuerzos que no han logrado trascender de políticas a instrumentos legales concretos y específicos en la materia, ya que en el marco jurídico actual la legislación sobre páramos es escasa e insuficiente para controlar y evitar el proceso acelerado de destrucción de ese ecosistema en nuestro país.

Por ello, el esfuerzo para contar con un instrumento legal debe ser realizado en un marco de diálogo y de participación de los actores involucrados directamente en el proceso, esto es, con las comunidades y sus organizaciones locales, provinciales y nacionales, de manera que sus intereses estén plenamente reflejados en esa propuesta. Asimismo, es de esperar que el Ministerio del Ambiente (MAE), como autoridad competente en el tema, lidere el proceso de elaboración de dicho instrumento legal.

Construcción de un instrumento legal

Metodológicamente, el proceso de elaboración de un instrumento legal de esta naturaleza al menos deberá considerar los siguientes momentos:

- a. Contar con los criterios del GTP, que está conformado por ambientalistas, centros académicos, entidades del sector público, entidades del sector privado, organizaciones indígenas y campesinas, todos interesados en promover la conservación del páramo;
- b. Conformar un Comité de apoyo del Ministerio del Ambiente y del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
- c. Promover contactos con las organizaciones de base asentadas en los páramos para contar con sus criterios de manera directa;
- d. Elaborar una guía de la propuesta, a partir de los criterios recogidos;



- e. Realizar una serie de talleres para discutir e ir elaborando participativamente la propuesta;
- f. Realizar un taller de redacción con delegados de los talleres regionales;
- g. Validar la propuesta en un siguiente taller de carácter nacional, y
- h. Presentar la propuesta ante la autoridad competente.

Mínimamente, los talleres deberán involucrar la representación de las organizaciones de las provincias de Ecuador que posean este ecosistema, buscando mecanismos de participación local con las propias federaciones provinciales; inclusive se debería considerar la posibilidad de que las propias organizaciones tengan reuniones internas para ir definiendo propuestas.

Todo esto lo que busca, entre otras razones, es promover un proceso de diálogo y participación, liderado por el MAE, que sea el camino para la construcción de un instrumento que no solo se agregue al ordenamiento jurídico del país como una norma más, sino como una herramienta de conservación.

La búsqueda de este instrumento legal, sin embargo, podría al menos estar en tres escenarios:

- a. Políticas sobre páramos;
- b. Ley sobre conservación de páramos, y
- c. Reglamento sobre conservación de páramos.

Con respecto al trabajo en un paquete de políticas, es decir, la opción a, debemos entender que las políticas “son consideradas como un plan, un curso de acción y en general un conjunto de regulaciones que propone o promueve un sector público o privado, cuya finalidad no es sino incidir o influir y determinar decisiones o procedimientos” (Sprechmann y Pelton 2001). En ese sentido, las políticas no tienen poder coercitivo, es decir, no obligan comportamientos, esto solamente sucede cuando dichas políticas se convierten en normas contenidas en ley, por-



que solamente “La Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite” (Art. 1, Codificación del Código Civil 2005).

Esta limitación, además, implica que las políticas no establecen sanciones, ni crean marcos institucionales, ni señalan procedimientos, que es lo que se requiere para el caso de los páramos.

La segunda opción, una Ley sobre Páramos, sería lo óptimo por las razones anotadas; sin embargo, la dificultad de este camino radica no en su elaboración sino en conseguir su aprobación en la Asamblea Nacional. Lamentablemente, otras experiencias en esta línea demuestran las limitaciones de esta opción, ya que hay o ha habido proyectos de Ley que han tardado varios años en aprobarse, o lo que es peor, una vez aprobados fueron vetados por el Ejecutivo, o ni siquiera se aprobaron en la Asamblea Nacional.

Este camino, además, engorroso como se lo muestra, solamente valdría la pena tomarlo si se busca una Ley Orgánica, ya que la actual Constitución de la República (publicada en 2008) que nos rige en su Art. 133, clasifica a las leyes como Orgánicas y Ordinarias.

La tercera opción, el Reglamento para la conservación de páramos, tendría mayores posibilidades de aprobarse, ya que se emite a través de un Decreto Ejecutivo, y, puesto que el MAE va a liderar el proceso, es de esperar que el Ejecutivo lo apoye como su cartera de Estado. Otro elemento a favor es que brinda economía procesal por el ahorro de tiempo y de recursos humanos y económicos, por lo ágil del proceso de aprobación, porque el proceso de elaboración seguirá siendo el mismo, es decir, participativo y desconcentrado. Pese a ser una norma de jerarquía menor, conlleva la exigibilidad de su cumplimiento, es decir, es obligatorio, aunque tiene la limitación de no poder establecer sanciones ni penas.

Marco legal

La Constitución de la República del Ecuador si bien establece un conjunto de normas fundamentales para amparar los derechos y libertades, organizar el Estado y las instituciones democráticas e impulsar el

desarrollo económico y social, dada su diversificación de temas, requiere de la formulación, complementación o mejoramiento de otros instrumentos legales necesarios para implementar una norma específica. A continuación se detallan algunas de las disposiciones constitucionales vinculadas al tema.

“Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir o *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”

Igualmente se reconocen los Derechos de la Naturaleza contentivos en los artículos:

“Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la res-



tauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.”

Igualmente es importante señalar la trascendencia jurídica y ambiental que tienen los principios contemplados en los artículos 395, 396, 397, y 398, 399, de la Constitución que hace referencia a la tutela estatal, la defensa del interés público a favor del ambiente entre otras particularidades afines:

“Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.



3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

Art. 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Art. 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleva la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:



1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.
2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.
3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.
4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.
5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad.

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.



Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

De acuerdo con estas disposiciones legales, a partir de 2008, año en el que entra en vigencia esta Constitución de la República, la relación entre el ser humano y la naturaleza cambia en la medida en que se convierten en interés público, entre otros, la preservación del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas.

Esto está inserto en una dinámica legal internacional que evidencia el avance en la legislación protectora de los recursos naturales, que se plasma en varios instrumentos: la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, el Convenio Marco de Cambio Climático, etc.

En este contexto, Ecuador se obliga a defender este patrimonio natural como un Deber Ser de acuerdo con la Carta Magna, según lo señala el Art. 3, numeral 7º de este cuerpo legal. El páramo como bien natural se constituye en objeto de la tutela jurídica estatal, de ahí que el contenido de la norma busca la conservación y preservación de este bien. En segundo lugar, se considera el páramo como un Ecosistema Frágil y amenazado según lo que prescribe el Art. 406 de la Constitución de la República.

La legislación especial que regule el uso y manejo de los páramos deberá tomar en cuenta aspectos de orden social, geográfico, paisajístico, histórico, cultural, ambiental y económico fundamentalmente. Estos deberán ser considerados al momento de restringir el uso inadecuado y la degradación de este ecosistema, teniendo presente que la preserva-



ción y la conservación de este patrimonio natural es constitucionalmente de interés nacional, regional y local.

Además de ser un bien natural, el páramo es un recurso natural, y como recurso es susceptible de ser aprovechado económicamente; así, la presión permanente a la que han estado sometidos estos espacios ha determinado los diferentes usos actuales y potenciales del suelo. Cabe destacar que siendo el páramo una fuente de almacenamiento del recurso hídrico, necesariamente debe ser objeto de protección especial por ser de interés público y, a la vez, de interés ecológico nacional; en cuyas políticas, además los actores clave de este escenario, debe participar necesariamente la sociedad civil.

Teniendo en cuenta que el páramo es un bien inmueble sujeto a tenencia, cabe señalar que en la actualidad se dispone de información sobre catastros de tierras de páramos a nivel nacional, la que, sin embargo, resulta insuficiente e incompleta. Los datos sobre el estado actual de tenencia son a nivel macro (nacionales y provinciales) aunque algunas iniciativas privadas están trabajando a nivel cantonal y parroquial. Lo óptimo a futuro es que se pueda llegar a una información a nivel comunal.

El Art. 57 numeral 4 de la Ley Suprema, que se refiere a los Derechos Colectivos, además de elevar la “categoría” de simple propiedad a propiedad inalienable, inembargable e indivisible cuando se refiere a tierras comunitarias, pone de manifiesto a actores cuya presencia es indiscutible, más aún en propuestas que tienen directa e indirectamente que ver con sus espacios territoriales ancestrales como pueblos y nacionalidades indígenas, que incluye el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen sus tierras, la conservación, sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural; 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.

Establecer la información catastral y el estatus legal de tenencia de la tierra de los páramos permitirá potenciar la firma de convenios de manejo, afianzar la resolución de conflictos, determinar las áreas que no pueden ser adjudicadas pues, como bienes nacionales que son, pertenecen a toda la nación (Art. 604 de la Codificación del Código Civil); así como para la implementación de servicios ambientales con los que se podría propiciar el desarrollo de procesos de recuperación, protección y conservación de estos ecosistemas frágiles.

La delimitación territorial de las zonas de páramo, inserta en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, permitirá, por otro lado, que se ordene ambientalmente el territorio, es decir, que se planifique el uso más adecuado de este espacio en procura de que se lo utilice racionalmente sin dejar de lado la función social, ecológica, económica etc., en un contexto de desarrollo sostenible.

La demarcación de estos espacios involucra a los demás actores de este ecosistema. Las regulaciones sobre la conservación, el uso y el manejo de estas zonas deben tener un enfoque integrador capaz de consensuar, en la medida de lo posible, a los actores involucrados, en la perspectiva de proponer un instrumento legal que puede ser un Reglamento Especial de manejo de este ecosistema.

Al respecto, el Nral. 13 del Art. 147 de la Constitución de la República establece que son atribuciones y deberes de la Presidencia, entre otras, la de: “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración” (Constitución de la República de 2008).

El Art. 151, Inc. 1º, del cuerpo legal citado anteriormente, en lo pertinente, establece que los Ministros de Estado representarán al Presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo y que, en el ejercicio de las atribuciones concedidas en la Ley en concordancia



con el estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, podrán “expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requiera la gestión ministerial”.

Este reglamento especial para la conservación, manejo y uso de los páramos en Ecuador requiere afianzarse para su aplicabilidad en una ley que constituye su fundamento. Al respecto, existe en nuestra legislación ambiental y agraria varios cuerpos legales que pueden constituir esta base:

1. La Ley de Gestión Ambiental en su Art. 6 establece: que los páramos “...son Ecosistemas frágiles (no cabe explotación sino en forma excepcional-estudios de factibilidad económica y EIA”. Esta disposición puede reglamentarse a pesar de que no existe una definición de lo que es un ecosistema frágil.
2. El Decreto Ejecutivo No. 1616 (R.O. 365, del 10.07.2001) Plan Nacional de Descentralización, se refiere al ecosistema páramos cuando dispone: “...la administración y manejo de (...) páramos que son de propiedad inalienable del Estado. El Gobierno Nacional mantendrá la facultad de dictar políticas y normas; financiar la competencia y administrar esos ecosistemas”. Este decreto para los fines de la creación de un Reglamento no es considerado por la imposibilidad jurídica de reglamentar un Decreto.
3. A pesar de que existen disposiciones en la Codificación del Código Penal, en el capítulo de los delitos contra el medio ambiente, que habla de las sanciones (penas de prisión) para los que afecten al medio ambiente y a sus ecosistemas; estos deberán ser referenciales a efectos de que en este cuerpo legal están contempladas las sanciones.
4. La ley Forestal y de Conservación de Áreas naturales y Vida Silvestre, en su Art. 78 se refiere a ecosistemas altamente lesionables, en los que es aplicable el control y la sanción. En el reformado por la Ley de Gestión Ambiental habla de que se prevé una multa



equivalente al daño causado y considera que existen ecosistemas de alto impacto.

5. Así como estas normas antes citadas, existen otras leyes cuyas disposiciones legales pueden ser la base legal para el reglamento de páramos, entre ellas están la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, la Codificación de la Ley de Aguas, etc.

Si este es el camino, hay que definir en los procesos cuál es la ley que se va a reglamentar, y cómo va a ser ese camino de construcción del instrumento legal.

Bibliografía

- Codificación del Código Civil 2005. Registro Oficial N° 46 de 24 de junio del 2005.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N° 449, de 20 de octubre del 2008.
- Mena, P., G. Medina y R. Hofstede. 2001. *Los Páramos del Ecuador. Particularidades, Problemas y Perspectivas*. Proyecto Páramo/Abya-Yala. Quito.
- Sprechmann, S. y E. Peltone. 2001. *Guías y Herramientas para la Incidencia Política*. CARE. Quito.

