

CAPÍTULO 7

EL PÁRAMO ECUATORIANO: LA LEY QUE TENEMOS Y LA QUE DEBERÍAMOS TENER

Mónica Ribadeneira Sarmiento

Vista de la cordillera desde el Guagua Pichincha.
Fotografía: Robert Hofstede



Resumen

Desde las generalidades legales hasta el resumen de las iniciativas contemporáneas, este capítulo presenta el régimen aplicable a los páramos ecuatorianos. Se analizan los Convenios Ambientales multilaterales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El nivel internacional se complementa con el estudio constitucional y legal de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, el Código Orgánico Ambiental y la Ley Orgánica de Tierras, y sus respectivos reglamentos. Además de su protección constitucional como uno de los ecosistemas frágiles, los páramos del Ecuador cuentan por decisión legislativa desde el 2019 con un día nacional en su honor (23 de junio).

Los instrumentos legales protegen y promueven el uso sostenible de los páramos y especialmente reconocen su servicio ambiental más evidente, la producción de agua; sin embargo, no son suficientes. Ello es debido a que ninguna ley arregla un problema intersectorial, resuelve la debilidad institucional, ni reemplaza a la voluntad política. Por ello, el capítulo presenta algunas reflexiones sobre la ley que deberíamos tener para proteger y usar sosteniblemente el páramo, pero también para atender sus problemas estructurales, especialmente su flanco más débil: los aspectos sociales, con la destacable mención de la imperiosa necesidad de aliviar la pobreza de sus olvidados y desatendidos habitantes.

El capítulo destaca entre los elementos del deber ser en el páramo la atención a los problemas de la inseguridad de la tenencia de la tierra y la necesidad de incluir espacios de participación para la sociedad civil; ello podría ser a través de recuperar iniciativas como el Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador (GTP), como prueba del reconocimiento del poder ejecutivo de que la pérdida de aliados de la sociedad civil no fortalece el rol de las autoridades, sino que lo debilita y les resta aliados técnicos.

Actualmente existen una iniciativa legislativa y otra ejecutiva relativas a los páramos. El Proyecto de Ley Orgánica de Justicia y Protección Integral para los Páramos fue presentado en la Asamblea Nacional en diciembre de 2021. Actualmente, el proyecto se encuentra en trámite y su conclusión dependerá de la voluntad y agenda legislativas. El Plan de Acción Nacional para la Conservación, Restauración y Uso Sostenible de los Páramos fue dispuesto por la declaratoria legislativa del 2019 antes mencionada y actualmente, tras un proceso de elaboración interna y validación de actores externos se encuentra *ad portas* de su formalización.

Summary

From legal generalities to a summary of contemporary initiatives, this chapter presents the regime applicable to Ecuador's páramos. It analyses multilateral environmental agreements, as well as the Sustainable Development Goals (SDGs). The international level is complemented with the constitutional and legal study of Ecuador's Organic Law on Water Resources, the Organic Environmental Code and the Organic Law on Land, and their respective regulations. In addition to their constitutional protection as one of the fragile ecosystems, Ecuador's páramos have, by legislative decision since 2019, a national day in their honour (23 June).

While the legal instruments that protect and promote the sustainable use of the páramos and especially recognise their most evident environmental service, the production of water, they are not sufficient. This is because no law fixes an intersectoral problem, never solves institutional weaknesses and never replaces political will. Therefore, the chapter presents some reflections on the law we should have to protect and sustainably use the páramo, but also to address its structural problems, especially its weakest flank: the social aspects, with the noteworthy mention of the imperative need to alleviate the poverty of its forgotten and neglected inhabitants.

This chapter highlights the need to address land tenure insecurity and the need for the participation of civil society. This could be done through initiatives such as the Páramo Working Group (GTP), as proof of the executive branch's recognition that the loss of civil society allies does not strengthen the role of the authorities, but rather weakens them and deprives them of technical allies.

Currently, there are one legislative and one executive initiative concerning the páramos. The Draft Organic Law on Justice and Integral Protection for the Páramos was presented to the National Assembly in December 2021 and is currently being processed and its conclusion will depend on the legislative will and agenda. The National Action Plan for the Conservation, Restoration and Sustainable Use of the Páramos, was mandated by the aforementioned 2019 legislative declaration and, after a process of internal elaboration and validation by external actors, is currently on the verge of being formalized.

Introducción

Los instrumentos legales son eso, instrumentos; así, sus virtudes y defectos dependen en gran medida de su aplicación y esta a su vez de las autoridades de ejecución. Leyes y autoridades tienen limitaciones para incluir a cabalidad aspectos sociales y ambientales particulares como los que requieren los páramos ecuatorianos.

Cuando la ley regula el comportamiento humano y lo limita a determinadas conductas o actividades, uno de sus propósitos es proteger bienes y recursos, para lo cual caben incluso las prohibiciones. En este capítulo se presentan los instrumentos legales que se refieren a los mandamientos, posibilidades y prohibiciones relativos a los páramos en el Ecuador.

También se incluye un análisis sobre dos iniciativas legales actualmente en marcha que son evidencia del interés normativo que últimamente han generado los páramos: un proyecto de ley y un plan de acción ministerial.

Generalidades legales

La primera nota que cabe es sobre la jerarquía normativa, es decir, el principio que supone que unas normas se subordinan a otras como consecuencia de sus diferentes rangos y entre todas las cuales existe y se mantiene un escalafón. Esta afirmación, que puede parecer una obviedad, es uno de los motivos más frecuentes de conflictos legales; cuando no se respeta el nivel al que corresponde una norma se la interpreta o aplica como superior o inferior, se trastorna y distorsiona la jerarquía legal. Otro conflicto evidente es la falta de aplicación o la aplicación parcial.

Debido a la facilidad y popularidad del esquema gráfico que planteó Kelsen (1881-1973), se olvida en ocasiones que no solo la jerarquía de las normas difiere, sino también el contenido de los instrumentos legales. En este esquema, la constitución se encuentra en la cúspide de una pirámide formada por instrumentos de menor nivel. En la Constitución, las normas son principalmente garantías; en la ley deben ser mandatos, permisos y prohibiciones;¹ para los reglamentos y otras normas quedan las instrucciones, los requisitos y los procedimientos.

Al llevar el enfoque teórico de la jerarquía y contenido de los instrumentos legales a los páramos, la Constitución debería garantizar su conservación, idealmente por sus propios méritos y no solo por ser el ecosistema en que se producen y conservan los recursos hídricos. En el siguiente nivel, ya sea un tratado internacional o directamente la ley nacional, se debería definir qué es un páramo

¹ Código Civil. Título Preliminar: Parágrafo 1.º. De la Ley. Artículo 1.

y especialmente enlistarse las actividades autorizadas, posibles y prohibidas en él. En el caso ecuatoriano sucede como consta en la Figura 7.1.

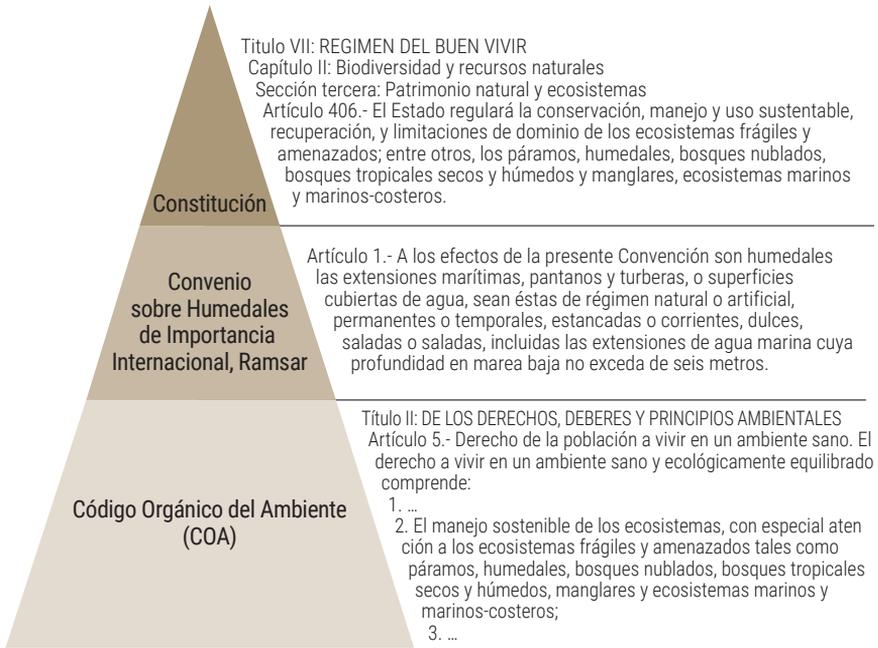


Figura 7.1 Ejemplos de disposiciones aplicables al páramo en la Constitución, Convenio de Ramsar y Código Orgánico Ambiental (COA).

La disposición de la Constitución sobre ‘ecosistemas frágiles’ (los páramos entre ellos) debería ser suficiente para su protección debido a su rango constitucional, es decir, del más alto nivel. La carta magna tiene muchas otras garantías relacionadas con el páramo desde el reconocimiento de los derechos de la naturaleza (Constitución de la República, 2008 del Ecuador, cap. VII, art. 71), pasando por el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y en equilibrio (Cap. II, art. 14; cap. VI, art. 66), hasta las normas relativas al beneficio ambiental (Cap. VII, art. 74) y al agua. En la práctica, esta protección no se aplica de modo absoluto y por ello los páramos nacionales enfrentan problemas e indefensión legal.

Debido a la importancia de los páramos, desde 2019 existe un día nacional en su honor, determinado en una resolución legislativa (Asamblea Nacional del Ecuador, RL-2019-2021-097); misma que es el antecedente del Plan de Acción Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de los Páramos sobre la que se profundiza en la última sección de este capítulo.

Los páramos y la ley que tenemos

Instrumentos Internacionales

Todos los instrumentos internacionales que se analizan a continuación tienen una estructura similar de generación y de aplicación, salvo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los instrumentos legales internacionales fueron generados en cumbres y reuniones internacionales, generalmente denominadas convenciones. En ellas los países negociaron el texto final del instrumento que dependiendo del grado de obligatoriedad cambia de denominación: si se trata de un documento legalmente vinculante que permite modificaciones y enmiendas al texto principal puede tratarse de un protocolo o tratado (por ejemplo el Protocolo de Kioto o el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura); también existen compromisos internacionales denominados convenios, como los que se analizan en este apartado. Estos convenios son obligatorios para los países que adoptan y ratifican oficialmente su texto a nivel nacional, a partir de lo cual existen obligación de acción, reporte oficial y monitoreo, y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de los países; esto último generalmente se efectúa con apoyo de una secretaría internacional y de reuniones periódicas de los países que se denominan conferencia de las partes (COP por sus siglas en inglés).

Por otro lado, los ODS son un documento internacional blando como se profundizará más adelante y al ser metas a nivel global que orientan políticas públicas no requieren de instrumento legal de ratificación nacional, aunque sí existe reporte de avance.

Convención² sobre los humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (1971)

De la conferencia reunida en la ciudad de Ramsar (Irán) en 1971 resultó el instrumento también conocido como la Convención de Ramsar (Registro Oficial 33, 1992), cuyo texto original fue modificado el 3 de diciembre de 1982 y promulgado en el Ecuador en 1992.

La Convención de Ramsar (1992) define las zonas que se consideran humedales y requiere que estas sean descritas y delimitadas para ser incluidas en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Los países signatarios pueden agregar a esta lista nuevos sitios, extender sus límites o eliminarlos.

² *Stricto sensu* convenio es el instrumento legal y convención la reunión en que se acuerda el primero; se suelen usar indistintamente. Aquí, se sigue la traducción formal usada por los secretariados de las convenciones.

Este instrumento tiene un aspecto singular que es proteger los humedales por su relación con la fauna (acuática, concretamente aves) y no por sí misma, ello permite que pueda actuar en conjunto con otros instrumentos legales (por ejemplo, las declaratorias de áreas protegidas, planes de ordenamiento, reglamentos de uso, entre otros) y con otros instrumentos de gestión (por ejemplo, los planes de manejo y zonificaciones específicas como la costera).

Desde sus inicios, la Convención de Ramsar definió a los humedales (Convención de Ramsar, art. 1), y en 2002 reconoció la importancia de los páramos a través de la Resolución VII.39 sobre Los Humedales Altoandinos como Ecosistemas Estratégicos (Convención de Ramsar, 2002, resolución VIII.39).

Al momento, en el Ecuador la lista de sitios Ramsar (2000) localizados en el páramo son:

- Reserva Ecológica El Ángel
- Sistema Lacustre Yacuri
- Sistema Lacustre del Compadre
- Parque Nacional Cajas
- Complejo Llanganati
- Complejo de Humedales Ñucanchi Turubamba.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) reconoce el aporte vital de la diversidad biológica en el desarrollo económico y social de la humanidad. Nació en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre para la Tierra, que se celebró en Río de Janeiro de 1992; el CDB entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. El CDB establece derechos soberanos para los países en donde se encuentran los recursos de la diversidad biológica que antes eran considerados como “patrimonio de la humanidad de libre acceso”. El CDB cambió la tradición legal internacional al introducir una aproximación que concilia la necesidad de la conservación con el desarrollo y propone consideraciones de equidad y de responsabilidad compartida. Esta modificación permitió: reconocer a la diversidad biológica un valor estratégico; regular su apropiación, acceso y uso; y negociar adecuadamente la distribución de beneficios derivados de su uso. Estos tres objetivos están estrechamente interrelacionados y reconocen que no habrá recursos biológicos ni genéticos disponibles a menos que se conserven adecuadamente, lo cual requiere su uso sostenible (CDB, art. 1). Estos son la conservación de la diversidad biológica; el uso sustentable de sus recursos y desde sus objetivos; y la distribución justa y equitativa de beneficios del acceso a los recursos genéticos.

El CDB brinda un marco internacional para la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas (el páramo entre ellos) porque favorece la formación y consecución de compromisos de la comunidad con ambos fines. El texto de CDB también es propicio para reconocer la riqueza cultural y natural de los páramos, así como la necesidad de que su manejo sea estratégico.

El texto de CDB es apropiado para alentar iniciativas que, reconociendo la diversidad biológica, permitan usar y aprovechar los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos del páramo. De otro lado, siendo el páramo el escenario de variados usos, el CDB permite trabajar en ellos con un enfoque de conectividad bajo la guía de los objetivos del CDB y de esta forma enlazar áreas de páramo que ostentan protección y una categoría de manejo (nacional o internacional) con páramos en los que existe un uso humano más intenso.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)

Nacido también en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, o Cumbre para la Tierra, que se celebró en Río de Janeiro de 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es un instrumento legal que tiene por objetivo la regulación de los niveles de concentración de gases de tipo efecto invernadero en la atmósfera, para evitar que los cambios resultados del incremento del clima atenten contra temas estratégicos globales como la disponibilidad y producción de alimentos.

Hay temas claves en esta convención como sus principios orientadores que incluyen la necesidad de cooperación internacional y la asistencia adecuada a los países en desarrollo para proteger el equilibrio climático para las generaciones presentes y futuras.

Varios de los compromisos que emergen de este instrumento legal tienen relación con los páramos: uno de ellos es la disposición relativa a formular y ejecutar programas para el control del cambio climático; siendo los páramos ecosistemas particularmente sensibles al cambio climático, constituyen escenario ideal para dichas acciones. Igual sucede con la obligación de incorporar políticas adecuadas para el control del cambio climático en los instrumentos de planificación nacional, así como en la necesidad de contar con políticas de educación y capacitación que aumenten la conciencia pública en relación con el cambio climático. Estas dos últimas obligaciones deben hacerse efectivas en los planes de conservación y uso sostenible de los páramos que, como se verá más adelante, determinan para los casos de páramos intervenidos con actividades agrarias el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

(MAGAP) definirá el instrumento de manejo bajo los lineamientos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), y para los páramos no intervenidos será el MAATE el que coordinará con el GAD del nivel que corresponda (Código Orgánico Ambiental, art. 101).

Con la aceptación del Acuerdo de París para la CMNUCC (2015), todos los países reconocen su corresponsabilidad en reducir emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático. Para ello, cada país elabora su documento de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) que encarnan los esfuerzos del país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. Ecuador presentó su primera NDC en el 2019.³

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1992)

La convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación es el tercer instrumento legal alumbrado en Río de Janeiro de 1992 en el marco de la Convención para la Tierra o Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Su objetivo primordial es prevenir y reducir los efectos de la degradación de la tierra a través de medidas técnicas que resulten de acuerdos de cooperación, asistencia y asociación internacionales.

A escala global, los procesos de desertificación se han agravado por las variaciones climáticas; preocupa que suceda en ecosistemas de alta vulnerabilidad como los páramos, en los que, además, por sobreexplotación y uso inadecuado de las tierras por deforestación, pastoreo excesivo y malas prácticas de riego se deteriora la productividad de la tierra.

La convención determina medidas que pueden promover el desarrollo integrado de las tierras de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas para prevenir y reducir la degradación de las tierras, rehabilitar las tierras parcialmente deterioradas y restaurar las tierras desérticas. En vista que el convenio se aplica a través de programas de acción nacionales, subregionales y regionales, existe gran enlace con la gestión de los páramos que, como se verá al analizar los instrumentos nacionales, se rige por lineamientos de los ministerios de Agricultura y Ambiente (dependiendo del tipo de intervención del páramo) (República del Ecuador, NDC, 2019), pero se aplica a nivel subnacional por los GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales.

Otro aspecto de convergencia entre esta convención y los páramos son las comunidades locales; este instrumento legal reconoce su papel clave para la formulación y la ejecución de programas de acción e intervención. Como se analiza

³ <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf>

en otros capítulos de este libro, el rol de los actores locales es clave para la conservación y el uso sostenible de los páramos. Un tercer aspecto de encuentro entre los páramos y este instrumento internacional es el papel que se espera desempeñe la cooperación internacional entre países desarrollados y países en desarrollo; se espera que los países afectados por la desertificación puedan crear un entorno propicio para que las propias poblaciones locales puedan incrementar su resiliencia, y contrarresten los procesos de degradación de las tierras.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió 17 metas globales que deben ejecutarse en el periodo 2015-2030 y que dan continuidad a los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos se centran en una agenda social, en tanto que los nuevos ODS abordan temas transversales del desarrollo sostenible como el género, el crecimiento económico y la inclusión social. En tal sentido, son metas de políticas públicas a nivel global que orientan acciones de todos los actores (gobiernos, instituciones, comunidades y empresas, entre otros) para proteger el planeta y erradicar la pobreza y asegurar la prosperidad y bienestar.

Evidentemente, el principal ODS relativo a los páramos es el dedicado al agua limpia y al saneamiento; aunque también mantiene conexión con los ODS dedicados a la salud y bienestar, la acción por el clima, y la vida de los ecosistemas terrestres. Indirectamente, al considerar al páramo como ecosistema clave para la regulación hídrica se puede identificar relación con el fin de la pobreza, el hambre cero, las ciudades y comunidades sostenibles, y la producción y consumo responsables.

Por ser un instrumento de tipo programático más que legal, los ODS no tienen la estructura de los otros convenios analizados en este apartado (secretaría y conferencia de países miembros, por ejemplo). Para verificar el avance y cumplimiento de los ODS, se trabaja vía revisiones periódicas a nivel nacional y subnacional tal como estipula en la Agenda 2030; el último informe del Ecuador data de 2019 (SENPLADES, 2022).

Instrumentos regionales

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018)

Este instrumento, también conocido como Acuerdo de Escazú por la ciudad en que se adoptó, es el último hito global en materia de la participación de la sociedad civil en el desarrollo sostenible. Debido a su carácter regional concede gran

importancia a los estándares a ese nivel, a la promoción y creación de capacidades, especialmente a través de la cooperación sur-sur. Debido a la edad del acuerdo y al escaso tiempo de implementación que ha transcurrido es poco lo que se puede decir de su funcionamiento; sin embargo, se hace constar que establece una estructura institucional de apoyo y que ofrece algunas herramientas enfocadas en la formulación de políticas y la toma de decisiones.

De momento, no hay una acción concreta de vinculación entre este instrumento y los páramos de la región; sin embargo, es notable lo promisorio de su texto como marco de acciones de conservación y uso sostenible de los páramos; ello porque este acuerdo tiene por objeto luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de las personas a un ambiente sano, con especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, características todas ellas presentes en las poblaciones de los páramos. Es indiscutible que para garantizar la conservación y uso sostenible de los páramos a la par de los derechos ambientales de las poblaciones locales, los países de la región que cuenten con este ecosistema encuentran en el texto del Acuerdo de Escazú un marco de actuación coordinada a nivel regional que pone la creación de capacidades y la cooperación entre iguales al servicio de este ecosistema.

Instrumentos nacionales

Los estudios legales tradicionalmente enumeran los instrumentos y explican su contenido; sin embargo, en ocasiones ello no permite entender los conflictos y especialmente las limitaciones de estos instrumentos. Por ejemplo, la lista cronológica de los instrumentos legales aplicables al páramo sería: Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014); Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016); Código Orgánico del Ambiente (2017); Constitución de la República del Ecuador (2008).

Sin embargo, esta lista por sí sola no evidencia que la primera y la segunda ley contaron con reglamentos de aplicación un año después de su promulgación y que el reglamento para el COA requirió de dos años. Más importante aún es que las garantías constitucionales de carácter ambiental vigentes desde el 2008 permanecieron casi una década sin desarrollo hasta que el COA las normó. Si a este desfase temporal le agregamos la actual iniciativa legislativa (proyecto de Ley Orgánica de Justicia y Protección Integral para los Páramos, sección final de este capítulo) se obtendría un gráfico como el de la Figura 7.2.

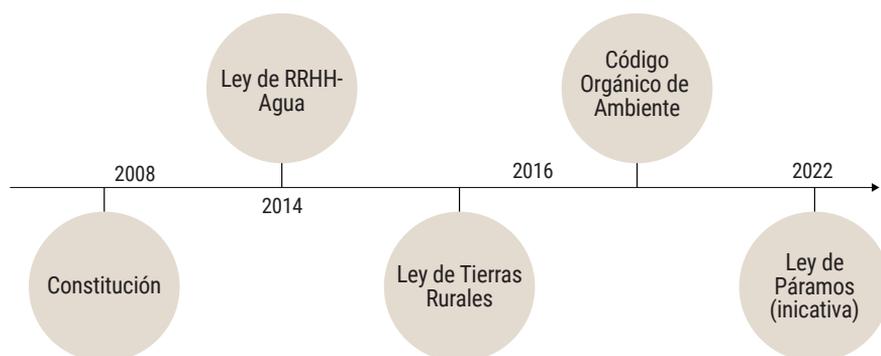


Figura 7.2 Cronología del régimen legal aplicable a los páramos en el Ecuador.

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014)

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos y su reglamento fueron declarados inconstitucionales por la forma en 2022 mediante sentencia 45-15-IN/22 de la Corte Constitucional. Esta sentencia da plazo de un año a partir de su publicación para que se elabore una nueva ley (actualmente el proyecto está en elaboración) y también establece que la ley y su reglamento estarán vigentes hasta que se apruebe la nueva. Con independencia de la declaratoria de inconstitucional, a continuación, se presenta el análisis del cuerpo legal vigente.

La Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua califica al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, de dominio inalienable, imprescriptible e inembargable, elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria.

Esta ley garantiza el derecho humano al agua; además, regula y controla la gestión integral, preservación, conservación, y restauración de los recursos hídricos, su uso y aprovechamiento. Esta ley establece que los recursos hídricos son parte del patrimonio estatal y que su competencia exclusiva se ejercerá concurrentemente entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Si bien esta ley no define claramente a los páramos (Ley de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, 2014, art. 8), hay varias disposiciones relativas a este ecosistema que lo mencionan directamente (Tabla 7.1).

Tabla 7.1 Principales disposiciones relativas al páramo de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

Artículo	Contenido
12	<p data-bbox="316 384 1091 420">Establece la protección, recuperación y conservación de fuentes.</p> <p data-bbox="316 438 1091 553">Reconoce la corresponsabilidad en la protección, recuperación y conservación de las fuentes de agua y del manejo de páramos del Estado, los sistemas comunitarios, las juntas de agua potable y las de riego, los consumidores y usuarios. Igualmente garantiza la participación de estos actores en su uso.</p>
36	<p data-bbox="316 558 1091 644">Define que el Estado y sus instituciones en el ámbito de sus competencias son los responsables de la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas.</p> <p data-bbox="316 662 1091 753">Ello implica que estas autoridades están obligadas a conservar y manejar sustentablemente los ecosistemas altoandinos, en especial los páramos, los humedales y cualquier ecosistema que almacene agua.</p>
64	<p data-bbox="316 758 1091 869">Establece que la naturaleza tiene derecho a que se respeten sus fuentes de agua y sus zonas de captación, regulación, recarga y afloramiento, así como los cauces naturales del agua, en particular, los nevados, los glaciares, los páramos y humedales.</p>

La Ley de Recursos Hídricos crea el Sistema Nacional Estratégico del Agua bajo el liderazgo de la Autoridad Única del Agua. Esta es la responsable de la gestión con enfoque ecosistémico y por cuenca o sistemas de cuencas hidrográficas, y deberá coordinar con otros niveles de gobierno según sus competencias. También es la responsable del Plan Nacional de Recursos Hídricos y por la aprobación de los planes de gestión integral de recursos hídricos por cuenca hidrográfica como base de la planificación hídrica nacional. La ley repite la declaración de la Constitución de que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable, y que ninguna persona puede ser privada, excluida o despojada de él.

Consecuencia de lo anterior es la prohibición de la privatización del agua y de cualquier forma de apropiación o de posesión sobre esta. Incluye una serie de prohibiciones que le dan un marcado sentido antiprivatización. Declara que la prestación es exclusivamente pública o comunitaria y que solo por excepción hay espacio para la participación de la iniciativa privada y de la economía popular y solidaria. Las excepciones son solo dos: la declaratoria de emergencia de autoridad competente; y el desarrollo de subprocesos cuando la autoridad no tenga condiciones técnicas o financieras; ello podrá ser máximo por 10 años. La ley establece que las formas de protección del dominio hídrico público (singularmente de las fuentes de agua) son servidumbres de uso público; zonas de protección hídrica; y zonas de restricción.

La Ley de Recursos Hídricos determina que las Juntas (que son organizaciones comunitarias sin fin de lucro) se encuentran bajo la Autoridad Única del Agua a la que deben solicitar autorizaciones y entregar información (Ley de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, 2014, art. 47). A las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, la ley les reconoce derechos colectivos sobre el agua y respeto a los sistemas y prácticas de la gestión comunitaria (Ley de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, 2014, art. 48).

Reglamento a la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2015)



Figura 7.3 Autoridades del Sistema Nacional Estratégico del Agua.

Este reglamento desarrolla el Sistema Nacional Estratégico del Agua creado en la ley (Figura 7.3). Cuando se promulgó la actual ley y su reglamento, la autoridad nacional de agua era la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). La SENAGUA fue fusionada con el Ministerio del Ambiente en el 2020 para formar el Ministerio de Ambiente y Agua (MAAE; actualmente MAATE).⁴

⁴ El 4 de marzo de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo N°1007, se fusionó al entonces MAE y a la Secretaría Nacional del Agua (Senagua) creando el Ministerio de Ambiente y Agua; que más tarde se denominó Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

En materia de las atribuciones de los GAD, existen enlaces con las competencias del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para los consejos regionales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2019 art. 34, lit. h) y para los GAD municipales (art. 55, lit. d). Este instrumento clasifica al agua entre los sectores (art. 111). El COOTAD determina también los niveles de gestión para las cuencas hidrográficas (art. 132), así como las normas sobre riego rural (art. 134) y gestión ambiental (art. 134).

Este instrumento legal reconoce los dos destinos clásicos del agua: consumo humano, riego, aunque no establece condiciones especiales para ninguno de estos usos cuando se efectúe en el páramo. Este reglamento contiene 2 disposiciones relacionadas con las aguas que circulan por los cauces y los ecosistemas asociados, para cuya protección establece una zona de protección hídrica en la que se condicionarán el uso del suelo y las actividades (Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, art. 63). Esta zona de protección hídrica no superará 100 m de ancho medidos a partir del cauce o la máxima extensión ordinaria de la lámina de agua en los embalses superficiales, que podrán variar por razones topográficas, hidrográficas u otras a determinar por el MAATE (Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, art. 64).

El reglamento toma de la ley las formas de protección del dominio hídrico público y dispone que vía autoridades de demarcación hidrográfica se limiten las fuentes de agua. Es interesante anotar que, en materia de la protección de las mencionadas fuentes, en caso de aprovechamiento del agua en minería y actividades hidrocarburíferas o en el caso de que la autorización solicitada pueda afectar a fuentes de agua o zonas de recarga de acuíferos, la autoridad deberá intervenir y condicionar la autorización otorgada y prevista en la respectiva licencia ambiental.

Cuando el reglamento se expidió, esta última tarea suponía un ejercicio de coordinación institucional, ya que la licencia ambiental, antes de la fusión de las autoridades de agua y ambiente, le correspondía al entonces Ministerio del Ambiente (MAE); después de la fusión de 2020, esta coordinación no es interinstitucional sino interdepartamental.

Código Orgánico del Ambiente (2017)

El Código Orgánico del Ambiente (COA) fue promulgado en 2017.⁵ Está organizado en ocho libros: uno preliminar, otro dedicado al régimen institucional, el siguiente al patrimonio natural (el más extenso de todos), que precede a los libros dedicados a la calidad ambiental, al cambio climático y la zona marino-costera,

⁵ El COA incluía una *vacatio legis* de un año, de modo que empezó a regir en febrero de 2018.

para concluir con los libros dedicados a los incentivos ambientales y a la reparación integral de daños ambientales y régimen sancionador.

El COA (2017) reconoce a los páramos en varias normas como:

1. Uno de los derechos de la población (art. 5, num. 2).
2. Un elemento relevante al considerar la declaratoria de un área protegida (art. 40, num. 2).
3. Un integrante del patrimonio forestal (art. 89, num. 2); patrimonio sobre el cual, el COA dispone que el MAATE ejerza la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión.

Las normas aplicables a este patrimonio ocupan todo un capítulo (COA, 2017, cáp. 5, arts. 99-108), que incluye entre otras, las siguientes disposiciones:

- La declaración de interés público de la conservación, protección y restauración de los páramos; razón por la cual se prohíbe su afectación, la tala y el cambio de uso de suelo (art. 99).
 - Que las normas especiales para su protección, uso sostenible y restauración considerarán las características ecosistémicas de regulación hídrica, ecológica, biológica, social, cultural y económica (art. 100).
 - La obligatoriedad para todos los GAD de establecer planes de apoyo a la conservación de dicho ecosistema bajo los criterios del MAATE (art. 100, inc. 2).
 - El reconocimiento de las herramientas e instrumentos aplicables a su gestión dependiendo de su grado de intervención. Si se trata de páramos intervenidos con actividades agrarias el MAGAP definirá el instrumento de manejo bajo los lineamientos del MAATE; si, por otro lado, se trata de páramos no intervenidos será el MAATE el que coordinará con el GAD (art. 101).
 - El contenido mínimo de los planes e instrumentos dedicados a la gestión del páramo (art. 102).
 - El reconocimiento del páramo como ecosistema frágil (art. 105, num. 2)
- Es oportuno destacar que los ecosistemas frágiles sí son definidos en el COA (Glosario de términos).
4. Un área que causa y es destino de incentivos económicos.⁶

⁶ Ecosistemas frágiles. Son zonas con características o recursos singulares muy susceptibles a cualquier intervención de carácter antrópico, que producen en el mismo una profunda alteración en su estructura y composición. Son ecosistemas frágiles, entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros. Código Orgánico Ambiental. Artículo 284.

5. Un ecosistema cuyo incendio, destrucción y afectación constituye infracción muy grave (COA, art. 318, num. 4).

También relevantes para el páramo como zona de regulación de agua son las disposiciones del COA que establecen facultades de control de parámetros ambientales y aplicación de normas técnicas del agua a favor de los GAD provinciales (art. 26, num. 8) y de los metropolitanos y cantonales (art. 27, num. 10).

La autora critica dos aspectos en el COA. El primero, su error de técnica legal cuando, en lugar de desarrollar la norma constitucional, la copia y omite parcialmente su mandato, restando parte de la garantía (Tabla 7.2). El segundo crítica, aunque se refiere más al agua que al páramo, merece una crítica relacionada con la confusión que puede generar. Se trata de la incongruencia del COA que propone la recuperación de recursos hídricos (COA, 2017, art. 5, num. 4). Como es bien sabido, es posible la recuperación de las cuencas hidrográficas a través de su manejo porque, en un sentido netamente físico, son espacios demarcados por límites topográficos, donde la precipitación escurre hacia un solo punto; por esto, la cuenca en sí permanece y lo que cambia y se degrada son los recursos que en ella existen (agua especialmente). En este mismo sentido, el COA no define cuencas hidrográficas, aunque su manejo sea mencionado como uno de los objetivos del Estado en materia del patrimonio natural (art. 30, num. 7). Ribadeneira Sarmiento (2019) anotaba que este es un vacío del COA como *corpus* ambiental.

Tabla 7.2 Comparación entre el art. 406 de la Constitución y el art. 4 del COA.

Constitución	Código Orgánico Ambiental
<p>Artículo 406.- El Estado regulará la <i>conservación, manejo y uso sostenible, recuperación, y limitaciones de dominio</i> de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros</p>	<p>Artículo 5.- Derecho de la población a vivir en un ambiente sano. El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende:</p> <p>2. El manejo sostenible de los ecosistemas, con especial atención a los ecosistemas frágiles y amenazados tales como páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, manglares y ecosistemas marinos y marinos-costeros;</p>

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (2019)

El Reglamento del COA contiene algunas disposiciones relativas a los páramos, entre ellas, las siguientes:

1. Se reconoce que el páramo es un ecosistema proveedor de servicios y beneficios ambientales, concretamente de aprovisionamiento, regulación y soporte (COA, 2017, art. 249).
2. Se establece que se expedirá una norma técnica para definir los mecanismos de la gestión del páramo (art. 261); los principios que deberá aplicar esta norma técnica consideran:
 - la sostenibilidad ambiental del páramo;
 - el derecho de las comunidades de los páramos a realizar sus actividades sociales, económicas, ambientales y culturales;
 - la función hídrica y la captura de carbono que los páramos desempeñan;
 - el fomento de la restauración ecológica;
 - las intervenciones de las autoridades deberán enmarcarse en los planes de manejo,
 - la necesidad de regeneración de estos ecosistemas.
3. Se reconoce que una de las funciones de los bosques y vegetación protectores es la conservación de los ecosistemas frágiles (el páramo entre ellos) (art. 285, lit. e).

Es interesante anotar que el reglamento incluye incentivos aplicables a la restauración del páramo (art. 798). Concretamente se determina que en el Plan Nacional de Inversiones Ambientales se desarrolle la estrategia financiera para generar incentivos especializados, cuya implementación deberá cumplir con las fases que se requieran para restaurar, de acuerdo con criterios técnicos homologados, reportables y verificables.

Varios de estos reconocimientos contrarían la técnica legal porque siendo declaraciones corresponden al nivel legal, no al reglamentario. A un reglamento, como se explicó al iniciar el capítulo, corresponde desarrollar la garantía o derecho con procedimientos, requisitos y similares. Curiosamente, en la lista de prohibiciones, concretamente en la disposición inadecuada de sustancias químicas en el SNAP y en el dominio público no constan los páramos (art. 525); la falta de esta inclusión podría debilitar acciones legales sobre estos ecosistemas.

Finalmente, es pertinente hacer una referencia a la disposición del Reglamento al COA que fue una de las preguntas del referendo de febrero de 2023. Esta norma se refiere a la integración de las áreas de protección hídrica en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (art. 141). En el referendo se preguntó si ante la exclusión constitucional de las áreas de protección hídrica del SNAP los votantes estaban de acuerdo con incorporar un subsistema de protección hídrica a este sistema por vía de enmienda. Que el 55 % de los votantes (Consejo

Nacional Electoral, 2023) haya negado esta posibilidad es definitivamente una llamada de atención de lo mucho que queda por hacer para entender la importancia de la protección de fuentes hídricas en el país.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) norma el uso y acceso a la tierra rural, su propiedad y sus funciones social y ambiental, para lo cual regula su posesión, propiedad, administración y redistribución. Se garantiza la propiedad de las tierras comunitarias, el reconocimiento, adjudicación y titulación a favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro y montubios.

Establece que la regularización de tierras rurales es de competencia exclusiva de la autoridad agraria nacional, el MAGAP. La citada ley dispone que la adjudicación se realizará a favor de personas naturales de la agricultura familiar campesina; personas naturales de la economía popular y solidaria; y organizaciones campesinas legalmente reconocidas que se encuentren en posesión ininterrumpida por un lapso mínimo de cinco años.

Otra nota destacable es que la ley exceptúa de ser utilizadas para la producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, ecoturísticas o de protección agraria las áreas de protección y conservación hídrica, a más de las áreas reservadas de seguridad, las del SNAP, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional. Véase el cuadro acompañante.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

Artículo 3.- Posesión y propiedad ancestral.– Para efectos de esta Ley, se entiende por tierra y territorio en posesión y propiedad ancestral, el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida. La propiedad de estas tierras y territorios es imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible, su adjudicación es gratuita y está exenta del pago de tasas e impuestos.

El uso y usufructo sobre estas tierras no pueden modificar las características de la propiedad comunitaria incluido el pago de tasas e impuestos.

Esta ley tiene disposiciones relativas al avance de la frontera agrícola que podrían perjudicar a los páramos. Concretamente, estas establecen la obligación del Estado de limitar, regular y controlar la ampliación de la frontera agrícola para que el páramo entre otros ecosistemas frágiles no se afecte (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016, art. 7, lit. k); de otro, establece reglas para fijar estos límites (LOTRTA, 2016, art. 50). Una de las reglas es la relativa al sometimiento de las actividades productivas al respectivo plan de manejo, y otra, muy específica determina que no se permitirá el avance de la frontera agrícola en los páramos no intervenidos sobre los 3300 m, al norte del paralelo tres latitud sur, y sobre los 2700 m, al sur de dicho paralelo, y en áreas protegidas ni áreas alta diversidad biológica o que generen servicios ambientales.

Este instrumento declara de interés público y prioridad nacional la protección y uso del suelo rural por su relevancia para la producción de alimentos, el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria.

La ley reconoce la agricultura familiar campesina como modalidad productiva, agropecuaria, de recolección, acuícola, forestal o silvícola; sin embargo, no se complementa con disposiciones que reconozcan que el páramo no solo es un área sino una realidad social y cultural que combina funciones económicas, ambientales, sociales y culturales para las comunidades rurales y especialmente indígenas.

Merced a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales se crean: el Fondo Nacional de Tierra como instrumento de política social para el acceso equitativo a la tierra; y el Sistema de Información Pública Agropecuaria. A la autora le parece que está pendiente enlazar a ambos instrumentos en la conservación y manejo del páramo, así como para que los planes de uso y gestión del suelo de los GAD municipales y metropolitanos conozcan adecuadamente la importancia y las necesidades específicas de los páramos.

Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2017)

Este instrumento legal desarrolla los principios, finalidades, lineamientos de la política agraria de tierras y los derechos vinculados a la propiedad de la tierra rural y a los territorios ancestrales. Se dispone que el MAGAP organice y administre el Registro de Tierras Rurales. Esta disposición es relevante a los páramos ya que esta autoridad debe expedir el informe técnico de cambio de la clasificación de suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana o zona industrial.

Relevante a los páramos es que, por disposición de este reglamento, en el catastro rural deberá constar como restricción: que la zona no cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente; que el suelo no tenga

aptitud agrícola o tradicionalmente no se haya dedicado a actividades agrícolas; y que esta área no este incluida en territorios comunales o ancestrales.

En vista de que la Autoridad Agraria Nacional debe elaborar y presentar proyectos de desarrollo rural dirigidos al fortalecimiento social productivo ante el Consejo Nacional de la Producción, sería ideal contar con un apoyo concreto para que los actores de la agricultura familiar campesina y de los agricultores de las comunidades, comunas, pueblos o nacionalidades pudieran elaborar y presentar iniciativas que busquen la conservación de los páramos.

Discusión sobre el Régimen Legal

El régimen legal aplicable a los páramos en el Ecuador tiene varias fortalezas. Una de ellas es la disposición constitucional que consagra al páramo como ecosistema frágil (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 406); a esta hace eco la disposición del COA (art. 5, num. 2), aunque modifique su alcance y aquella relativa a la declaración del área protegida que contengan páramo entre sus ecosistemas no arbóreos (art. 89, num 2). Otra disposición relevante está en la Ley de Tierras y es la que se refiere a las limitaciones del avance de la frontera agrícola hacia el páramo (LOTRTA, 2017, art. 13 y 50).

Pese a las garantías y normas mencionadas, en el campo diariamente se constata que los páramos son víctimas de alteración, contaminación y uso abusivo. Ello sucede, en gran medida, porque las fortalezas del régimen legal no son capitalizadas debido a cierto grado de conflicto y debilidad en las instituciones que deben aplicar el régimen legal descrito, ya sea directa o coordinadamente como se ejemplifica a continuación.

El marco institucional de los páramos ecuatorianos lo integran varias instituciones que deben coordinar políticas y acciones bajo el liderazgo de MAATE y MAG. Mientras que al primero por disposición de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales le corresponde velar por el cumplimiento de las funciones social y ambiental de los páramos intervenidos, al segundo le corresponde la conservación de los páramos no intervenidos con uso agropecuario. Aparentemente la norma es clara, pero vale preguntar ¿qué tan intervenido debe estar un páramo para que se considere intervenido?, ¿cuál es el grado de intervención?, y aún, ¿cómo se mide la intervención?; a la falta de certeza ante estas preguntas le sigue un conflicto de competencia positiva (ambas autoridades intentando intervenir en el mismo lugar) o uno negativo (ninguna autoridad interviene).

La clarificación de aspectos como el mencionado, son sin duda necesarios para que el marco legal de los páramos y su gestión se efectúe en términos adecuados de coordinación; casos de coordinación digna de réplica han sucedido

en el pasado y son experiencias dignas de recuperar, por ejemplo, entre el Parque Nacional Cajas y el Programa de Manejo de Cuencas (MICPA) de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento de Cuenca (ETAPA). Ambas instituciones mantuvieron, durante varios años, una línea de coordinación institucional en torno a la conservación y sensibilización en favor del área protegida, aunque sus logros en materia de la identificación y sanción de infracciones hayan sido limitados.

Sobre el seguimiento y la imposición de sanciones por infracciones y delitos ambientales, hay que reconocer que se trata de un aspecto problemático; hay aspectos como el control del cambio de uso del suelo de los páramos y la extensión de la frontera agropecuaria que son particularmente difíciles pese a que las normas del COA dispongan que los páramos son patrimonio forestal y establezcan como delito por ejemplo su tala o incendio. La impunidad, en general, y la falta de conclusión de los procesos administrativos y judiciales iniciados ante infracciones o delitos resultado de actividades antrópicas no autorizadas o permitidas le hacen poco favor a la conservación de los páramos. Aunque a los idealistas les gustaría que la ley se cumpliera solo por su finalidad y porque garantizan el bien común, es innegable que la imposición de sanciones incentiva el cumplimiento de las reglas.

En este capítulo no se presenta el análisis completo de toda la normativa secundaria relativa a los páramos. Sin embargo, se deja constancia que en el Ecuador los procesos de ordenamiento territorial distan de considerar las particularidades naturales de los páramos. En la práctica la normativa secundaria en los GAD no necesariamente promueve la conservación de la calidad de los páramos ni incrementa la capacidad local para fortalecer, y aplicar principios y estrategias de manejo participativo en el uso sostenible de páramo, porque indudablemente no extender la frontera agropecuaria tiene un alto costo político para los GAD, tanto como imponer limitaciones de uso en los páramos.

Siguiendo con los GAD, su actuación sirve también para ejemplificar la falta de aplicación y cumplimiento de las atribuciones de las autoridades en materia del control del uso del agua. Un ejemplo de esta situación son varias concesiones mineras otorgadas en los páramos y que los GAD municipales autoricen intervenciones incoherentes con la conservación de este ecosistema. La verificación de que las zonas de carga y recarga hídrica estén libres de actividades mineras, le corresponde al MAATE tras la fusión con SENAGUA. La situación se resume en que el GAD concede el permiso y al MAATE le corresponde la verificación y sanción; si los permisos fueran concedidos solamente cuando en términos legales correspondiera, la autoridad ambiental podría concentrarse en políticas públicas y rectoría en lugar de pesquisar actividades productivas. Por otro lado,

no es menos cierto que autoridades nacionales y GAD han aprobado planes de forestación y reforestación con especies exóticas y que la cota de delimitación fijada frente a los sistemas actuales de producción supera con creces la cota aplicable a los páramos.

Un tema adicional en materia de institucional y que requiere atención de las autoridades con competencias sobre los páramos como área de regulación y conservación de agua, es la necesidad de fortalecimiento a las Juntas del Agua, a fin de que puedan desarrollar sus funciones como una verdadera instancia local de participación en el esquema institucional establecido. Debe reiterarse lo obvio: varios de los problemas que existen en los páramos podrían ser resueltos al amparo del actual régimen legal si las autoridades actuaran en estricto apego a las mismas. Sin embargo, no es menos cierto que los regímenes legal e institucional de los páramos enfrentan dificultades de naturaleza multisectorial. Un claro ejemplo de ello son los problemas de tenencia de la tierra, tema inconcluso en el país y cuyas consecuencias son cotidianas en zonas rurales como los páramos.

Los páramos y otras zonas rurales fueron divididos por los procesos de reforma agraria que se ejecutaron en el Ecuador. De ello resultó una combinación variopinta de extensas propiedades y un gran número de pequeñas unidades productivas; esta situación desde hace tiempo se considera indeseable por razones de equidad y eficiencia, tanto productiva como social. Muchas de las comunidades indígenas y campesinas que manejan los páramos no tienen certeza jurídica sobre su propiedad comunal ni claridad sobre sus límites; igual puede decirse de algunos propietarios privados. La falta de certeza y la franca inseguridad de los derechos de propiedad modifican varias decisiones de los titulares y condicionan su comportamiento generando múltiples percepciones. Ante la ausencia de estudios sobre estas últimas, el proyecto pionero Prindex aplicó una encuesta en 140 países, uno de ellos, Ecuador, para generar información y proporcionar datos globales sobre la propiedad y la percepción de seguridad de las personas sobre sus hogares y predios productivos. Con base en este estudio es posible estimar que cerca de 1 de 5 adultos a nivel global sufren de inseguridad acerca de sus derechos a la tierra y a la propiedad; de ellos, 91 millones están en América Latina y el Caribe. En la región existe una brecha de género particularmente amplia: en promedio el 25 % de hombres siente inseguridad frente a un superior 36 % de mujeres. El promedio de Ecuador es de 19 % de inseguridad respecto de las propiedades productivas y del 18 % sobre sus hogares y viviendas (Feyertag et al., 2020).

Aunque el país carezca de un catálogo actualizado de la extensión de páramos que enfrentan problemas de tenencia de la tierra, es interesante anotar que la ley reconoce el problema y plantea alternativas. Tal sucede en la Ley Orgánica

de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, una de cuyas normas establece que la regulación de la posesión de viviendas en páramos en áreas estatales corresponderá al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en coordinación con los GAD (LOTRTA, 2017, art. 58). Por otro lado, esta ley reconoce los actuales asentamientos humanos y contiene un interesante principio de doble regulación ambiental a la propiedad privada: de un lado la prohibición de ampliar la frontera agrícola y de otro lado, la obligación de contar con un instrumento de manejo para las actividades productivas agrarias en los páramos y otros ecosistemas frágiles (art. 13). También existe una disposición relativa al control de la expansión urbana de predios rurales que destaca que los GAD no pueden invadir áreas de páramo en sus instrumentos de planificación (art. 113)

A más de los problemas de tenencia, existen problemas en las delimitaciones y traslapes de los límites de las propiedades en los páramos, aspecto que se vuelve problemático no solo en la relación entre propietarios individuales o comunitarios sino también cuando, por temas de conservación, se intenta integrar a los páramos en los subsistemas del SNAP. Estos traslapes y errores son frecuentes en la cartografía de límites y de los catastros nacionales, provinciales y municipales.

Por otro lado, para que el régimen legal vigente pueda contribuir con la conectividad con fines de conservación es necesario que haya herramientas de enlace con otros niveles subnacionales. Si bien es cierto que las áreas del SNAP que incluyen sitios Ramsar y otras áreas especiales para la conservación de la biodiversidad, como los bosques y vegetación protectores y las áreas de protección hídrica articulan acciones a favor de los páramos. La articulación entre páramos y los instrumentos de planificación de los gobiernos provinciales y regionales requiere la implementación de instrumentos legales de nivel administrativo, mismos que al corresponder a ámbitos de diferentes autoridades regresan el tema a la arena de la coordinación interinstitucional, tan necesaria como poco utilizada.

En materia de mecanismos de incentivos es necesario anotar que, aunque el marco legal incluya incentivos para impulsar la conservación de los páramos no todos están en marcha. Por un lado, está en pie el Programa Socio Bosque y algunos fondos de agua mantienen líneas de conservación de páramo; ambos funcionan relativamente, pero existen otros incentivos que no se han aplicado como por ejemplo el incentivo económico que contiene la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios (LOTRTA, 2017, art. 50); esta disposición se refiere a programas para que las comunidades del páramo financien su conservación y restauración. Es imperativo replicar y multiplicar los procesos que promuevan el cambio de uso y las actividades de restauración en los páramos; de igual manera debería suceder con las iniciativas de desarrollo económico local asociadas a la producción sostenible, turismo y otras que generen ingresos locales sin impacto negativo.

Un tema importante son las actividades mineras en el páramo, porque de un lado, según la ley en torno a los acuíferos se deben delimitar zonas de restricción para ciertas actividades, y las zonas de carga y recarga hídrica deben ser zonas libres de actividades mineras (LOTRTA, 2017, art. 13). La aplicación de la Ley de Minería (2018) y la vigencia de las concesiones mineras anteriores a la normativa analizada en este capítulo (y aún, otras recientes) contradicen las prohibiciones mencionadas (Capítulo 10).

Otro tema es la necesidad de fortalecer el sistema de información para que permita la sistematización, recopilación y acceso a información actualizada sobre los páramos, y evidentemente para que difunda y eduque al público sobre la importancia del páramo y de los servicios ambientales que produce. Actualmente existe el Sistema Nacional de Monitoreo de la Biodiversidad que maneja el Instituto Nacional de Biodiversidad (INABIO) y también el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA) que sirven para recopilar información y evaluar el avance de las metas ambientales. Sin embargo, la autora considera que si más de 4 millones de ecuatorianos consideran que no es necesario constituir un sistema de protección para las fuentes hídricas (resultado del referendo de febrero de 2023), parece obvio que la información que se dispone sobre páramos no genera conciencia pública.

Idealmente, la gestión de páramos debería incluir un espacio de participación de la sociedad civil y comunidades como fue en su momento el Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador, que permita articular actores, capitalizar intervenciones, planificar y priorizar estrategias y generar una adecuada gestión de los páramos (Barragán y Núñez, 2006). De un lado porque ello correspondería a una aplicación de los principios de Escazú ya mencionados y de otro lado porque la participación no es solo un derecho de las mencionadas comunidades, sino que ha probado ser una excelente estrategia de trabajo para reconocer el rostro humano del páramo; asumir la dependencia páramos-comunidades-ciudades; disminuir y evitar la exclusión social y el racismo; así como para luchar contra la pobreza rural.

Los páramos y la ley que deberíamos tener

En opinión de la autora, en el país existe una fe casi inquebrantable en los instrumentos jurídicos; tal parecería que todos los problemas se arreglan con una ley nueva o con una reforma de una existente. Esta fe se ha convertido en una práctica perversa: se producen muchas normas legales, pocas se implementan realmente, y peor aún, casi en ningún caso la implementación se evalúa. El páramo no escapa a esa realidad.

En este punto se separan las opiniones; frente a la disyuntiva, hay quienes consideran que se requiere una nueva ley y quienes abogan por una real implementación del régimen legal. El primer grupo sostiene que se requiere un nuevo marco legal que proteja los páramos. Se esperaría que este marco determine el abanico de usos permitidos desde la protección estricta hasta el manejo permisivo con reglas especiales dependiendo de actores, tipos de uso y vulnerabilidad ambiental. Idealmente, este marco debería reducir al máximo y penalizar las actividades antrópicas que alteren o dañen este ecosistema de modo que realmente se puedan aplicar reglas de compensación por pérdida de biodiversidad.

La autora se decanta por el segundo grupo porque los objetivos y preocupaciones expresadas por el primer grupo constan en los instrumentos legales vigentes; su falta de aplicación se debe a la debilidad institucional. La autora considera que para proteger los páramos no necesariamente se requiere una nueva ley sino de un refuerzo institucional que permita que las normas actuales se apliquen efectivamente y que esa aplicación sea evaluada desde la óptica de la eficiencia de las normas y de las capacidades institucionales. Tras esta evaluación se podría decidir sobre consideraciones y argumentos objetivos entre una nueva ley, una colección de reformas y un refuerzo estratégico al régimen institucional vigente.

En todo caso, opiniones aparte, lo que al momento de escribir este capítulo existe no es una evaluación de la eficiencia del régimen legal para conservar los páramos sino, dos iniciativas, de un lado, una legislativa, y de otro, un proceso nacional para definir el Plan de Acción Nacional para la Conservación, Restauración y Uso Sostenible de los Páramos (diciembre de 2022).

Proyecto de Ley Orgánica de Justicia y Protección Integral para los Páramos

Esta iniciativa legislativa fue presentada en la Asamblea Nacional el 22 de diciembre de 2021 y se encuentra en trámite.⁷

Hasta el momento, el Proyecto de Ley Orgánica de Justicia y Protección Integral para los Páramos atiende los siguientes temas: enfoque estratégico; responsabilidad objetiva; planificación y uso del suelo; reconocimiento de los habitantes del páramo; reconversión o sustitución de actividades prohibidas; situación de los predios en los páramos; sistema de monitoreo de la situación de los páramos; fondo nacional de protección integral de los páramos; y responsabilidad social y empresarial. El texto del proyecto incluye temas indudablemente sensibles como la

⁷ La iniciativa del Proyecto de Ley Orgánica de Justicia y Protección Integral para los Páramos fue del Asambleísta José Luis Vallejo Ayala de la provincia del Carchi

declaratoria de utilidad pública de ciertas zonas de páramos; los usos extractivos, especialmente minería; los derechos de comunidades y titulares, entre otros. Si estos temas no son tratados adecuadamente en el marco de la consulta prelegislativa, podrían generar resistencia al trámite del proyecto de ley.

El proyecto de ley será debatido y acordado por los nueve asambleístas de la Comisión de Biodiversidad, cuyo informe debe ser sometido al Pleno de la Asamblea en un primer debate; ello dependerá de la agenda legislativa. Después del mencionado debate, el proyecto pasará a la consulta prelegislativa a los actores locales e interesados, tiempo durante el cual se suspende el plazo ordinario. Es de esperarse que este proceso de consulta sea riguroso en cumplimiento de una de las sentencias de la Corte Constitucional de 2022.⁸

Plan de Acción Nacional para la Conservación, Restauración y Uso Sostenible de los Páramos

La declaratoria de la Asamblea Nacional que estableció que los 23 de junio se conmemora el Día Nacional de los Páramos, también dispuso al MAATE elaborar el Plan de Acción Nacional para la Conservación, Restauración y Uso Sostenible de los Páramos a través de un proceso participativo (Asamblea Nacional, 2019, Resolución Legislativa 2019-2021-097). Para cumplir esta resolución, el MAATE concretó varias alianzas y sumó apoyos entre organizaciones e individuos para desarrollar un plan bajo su liderazgo.

Durante 2022 se efectuaron siete talleres regionales.⁹ En ellos se reunieron varios actores locales para dialogar sobre la situación de los páramos y sus problemas y compartir soluciones e iniciativas. A esto se sumó un taller nacional en la ciudad de Quito, en 2023, con instituciones públicas y actores de organizaciones no gubernamentales, academia y empresas privadas.¹⁰ Estos aportes fueron integrados en un borrador articulado en torno a los siguientes líneas temáticas y temas transversales: conservación, uso sostenible y bioeconomía, restauración, investigación, monitoreo y control integrado, gobernanza,

⁸ La Corte Constitucional en sentencia 45-15-IN/22 del 28 de enero del 2022 resolvió que la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento son inconstitucionales por la forma, concretamente por contrariar el Art. 57, numeral 17 de la Constitución (derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa, libre e informada de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras).

⁹ Los 7 talleres se ejecutaron en 2022 en Riobamba, El Ángel, Salcedo, Macas, Oyacachi, Loja y Azogues.

¹⁰ El Taller Nacional para la construcción participativa del Plan de Acción Nacional para la Conservación, Restauración y Uso Sostenible de los Páramos se llevó a cabo el 16 de febrero de 2023 en Quito.

sostenibilidad financiera, y educación ambiental y comunicación. Se espera que el Plan de Acción sea lanzado en 2023.

Comentario final

El Ecuador cuenta con un marco legal desde la Constitución hasta instrumentos emitidos por los GAD; en dicho marco pueden existir algunas incoherencias, vacíos y hasta contradicciones, pero el marco legal existe y está vigente. Lo que el Ecuador no tiene es la aplicación del mencionado marco legal; hace falta que las autoridades nacionales apliquen las normas vigentes para que se consolide una política nacional que oriente la gestión de los páramos y que traspase la gestión gubernamental y ministerial y llegue cotidianamente a los páramos. En la opinión de la autora, parecería que la preocupación se dirige hacia tener más instrumentos legales en lugar de tener y hacer mejor implementación.

Siendo así, son loables las iniciativas del legislativo y del ejecutivo. Por cierto, no deja de ser interesante que, después de tanto olvido, simultáneamente exista un interés político a doble nivel (legislativo y ejecutivo). Ideal sería que ambas iniciativas fortalezcan a las instituciones responsables de la gestión de los páramos ecuatorianos. Ese sería el mejor reconocimiento a este importante ecosistema y la mejor forma de llegar al siguiente Día Nacional de los Páramos celebrando su importancia y avanzando realmente hacia la implementación de medidas que aporten y mejoren su gestión y conservación.

Agradecimientos

Ramiro Carrión, Patricio Mena-Vásconez, Javier Rojas, Danilo Silva y Manolo Morales, profesionales con amplia experiencia en proyectos de conservación y desarrollo, compartieron generosamente sus opiniones sobre la eficacia del régimen legal aplicable a los páramos.

Rusbel Chapalbay (Comisión de Biodiversidad de la Asamblea Nacional) y Ángel Onofa y Felipe Tapia (MAATE) brindaron invaluable información relativa al proyecto de Ley Orgánica de Justicia y Protección Integral para los Páramos y del Plan de Acción Nacional para la Conservación, Restauración y Uso Sostenible de los Páramos, respectivamente.

A todos ellos se agradece por su colaboración y aportes que enriquecieron la reflexión legal que consta en este capítulo.

I1047

TRAVAJOS PAPAALLAIMITAPA

En punto haucay cusqui quilla



Trabajos: Tiempo para cavar papas. Guamán Poma de Ayala (1615). Dominio público