

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O**

**Quito, D.M., 14 de marzo de 2023**

**Asunto:** Informe jurídico sobre el proyecto de "ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" / Exp. PM. 2023-00390

Señor Abogado  
Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En referencia al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0964-O, de 06 de marzo de 2023 con el cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano solicitó: *“se remitan los informes jurídicos y técnicos al Proyecto de “ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, una vez que se aprobó el borrador final del proyecto en mención”*; al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

## **1. COMPETENCIA**

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme Oficio No. 00030/SV, de 06 de diciembre de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

## **2. ANTECEDENTES**

- Con Memorando Nro. GADDMQ-SA-2022-0223-M, de 31 de mayo de 2022, la Secretaría de Ambiente presentó ante el Alcalde Metropolitano una propuesta de resolución de *“política de Reciclaje inclusivo para el Distrito Metropolitano de Quito”*, con su informe técnico de motivación, la cual habría sido formulada en la Mesa de Trabajo conformada por dicha Secretaría e integrada por representantes de instituciones públicas, recicladores de base, empresas privadas, sectores académicos, barrios y organizaciones no gubernamentales.

- A través de Resolución No. C 074-2022, de 09 de junio de 2022, el Alcalde Metropolitano resolvió:

*“Artículo 1.- Solicitar a los miembros de las Comisiones de Ambiente; y, de Igualdad, Género e Inclusión Social, por intermedio de sus respectivas presidencias, preparen un proyecto de ordenanza con el objeto de implementar la política pública de reciclaje inclusivo en el Distrito Metropolitano de Quito.*

*Artículo 2.- Remitir a las Comisiones de Ambiente; y, de Igualdad, Género e Inclusión Social el proyecto de resolución presentado por el señor Alcalde Metropolitano, y discutido en la sesión No. 226 extraordinaria del Concejo Metropolitano, a fin de que pueda ser usada como insumo en el trabajo de elaboración del proyecto normativo descrito en el artículo precedente”.*

- Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-JMCB-2023-0046-O, de 03 de marzo de 2023, el Presidente de la Comisión de Ambiente solicitó que a través de la Secretaría General del Concejo Metropolitano se solicite a Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Ambiente y a la Secretaría de Inclusión Social, los informes correspondientes al proyecto de ordenanza, una vez que se aprobó el borrador final del proyecto en mención.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O**

**Quito, D.M., 14 de marzo de 2023**

- Por medio de Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0964-O, de 06 de marzo de 2023, en cumplimiento de la disposición referida, el Secretario General del Concejo solicitó a Procuraduría Metropolitana y las Secretarías de Ambiente y de Inclusión Social remitir los informes jurídicos y técnicos correspondientes, para lo que remitió el borrador final del proyecto de ordenanza.

- La Secretaría de Ambiente, en Oficio Nro. GADDMQ-SA-2023-0276-O, de 07 de marzo de 2023, dirigido a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, Secretaría de Inclusión Social y Procuraduría Metropolitana, manifiesta: *“En este contexto, se adjuntan el informe técnico legal que ha sido elaborado por las Secretarías de Ambiente y de Inclusión Social, de manera conjunta y, el documento final de Ordenanza una vez depurada por las dos entidades responsables”*.

- Por su parte, la Secretaría de Inclusión Social, con Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-0399, de 08 de marzo de 2023, puso en conocimiento de esta Procuraduría el referido informe elaborado en conjunto con la Secretaría de Ambiente.

- En el informe técnico remitido por las Secretarías de Ambiente y de Inclusión Social, se menciona lo siguiente:

*“(…) IV. Criterio técnico*

*El proyecto de Ordenanza para la Implementación de la Política Pública de Reciclaje Inclusivo en el Distrito Metropolitano de Quito, se ajusta a la necesidad de fortalecer la gestión de los recicladoras y recicladores de base, a través del reconocimiento y dignificación de su trabajo.*

*En función de lo que determina la Ley de Economía Circular e Inclusiva, el Reciclaje Inclusivo promueve la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico.*

*(…)*

*En este contexto, enmarcado en la normativa nacional y en función de los beneficios que se establecen en el presente informe, se considera necesario que el Distrito Metropolitano de Quito emita la Ordenanza para la Implementación de la Política Pública de Reciclaje Inclusivo.*

*V. Conclusiones*

*· La Secretaría de Ambiente y la Secretaría de Inclusión Social emiten criterio favorable al proyecto de “ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”. (…)*”.

Para efectos del presente informe jurídico, se toma como referencia el texto del proyecto de ordenanza aprobado por la Comisión Conjunta, que fue remitido por la Secretaría General del Concejo mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0964-O; así como el informe técnico emitido de manera conjunta por las Secretarías de Ambiente y de Inclusión Social.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO**

El artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir; para lo cual 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. De conformidad con lo señalado, el artículo 66, numeral 27) de la Carta Magna reconoce

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O

Quito, D.M., 14 de marzo de 2023

y garantiza a las personas: *“El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”*.

En esta misma línea, en el artículo 415 de la Constitución se dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos”*.

Así también, el artículo 238 de la Norma Suprema determina: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”*; lo cual, guarda relación con lo establecido en el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), que establece: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (...)”*.

Por su parte, el artículo 266 de la Carta Magna determina: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. (...)”*.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 4, literal d), del COOTAD determina: *“Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: (...) d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable; (...)”*. En el mismo sentido, en el artículo 54 ibídem se establece: *“Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...) k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales; (...)”*.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 84 del COOTAD, son funciones del Distrito Metropolitano de Quito: *“(...) b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; (...) k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales; (...)”*.

Además, el artículo 87, literal a) ibídem señala: *“Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...)”*.

En estas condiciones, las Comisiones de Ambiente; y, de Igualdad, Género e Inclusión Social proponen la emisión de una **“ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**, para lo cual se ha solicitado la emisión de informes técnicos y jurídicos a Procuraduría Metropolitana y las Secretarías de Ambiente y de Inclusión Social.

En virtud del informe técnico emitido por las referidas Secretarías, el proyecto de ordenanza objeto de este informe tiene como base las disposiciones contenidas en el artículo 232 del Código del Ambiente, que establece, en cuanto al Reciclaje Inclusivo: *“(...) los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según su competencia,*

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O**

**Quito, D.M., 14 de marzo de 2023**

*promoverán la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico. Se apoyará la asociación de los recicladores como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria”.*

Asimismo, el objeto de este proyecto responde a lo establecido en el Reglamento del Código del Ambiente, artículo 609: “*Las actividades de los recicladores de base deberán ser reguladas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales a través de ordenanzas y demás instrumentos orientados a incorporar a los recicladores de base de forma individual o colectiva a la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos, con enfoque de inclusión social y género. (...)*”. En concordancia, se enmarca en lo ordenado en el artículo 39, literal c) de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, que instaura: “*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Distritos Metropolitanos, en el marco de sus competencias, recursos y realidades deberán: (...) c) Priorizar en los diferentes niveles de gestión a los recicladores de base como aliados estratégicos de la economía circular inclusiva. (...)*”. (Subrayado fuera del texto).

En función de lo expuesto y conforme lo establecido en el artículo 87, letra a) del COOTAD que reconoce como atribución del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, se considera que es competencia del Concejo Metropolitano, emitir ordenanzas, en el ámbito legislativo, en este caso, para la implementación de la política pública de Reciclaje Inclusivo por medio de la cual se incorpore a los y las recicladores/as de base y las iniciativas comunitarias de reciclaje, en la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos del Distrito Metropolitano de Quito.

De acuerdo a lo expuesto, esta Subprocuraduría ha verificado que, en su estructura, el proyecto de ordenanza planteado, cumple con los aspectos contemplados en la normativa precedente; no obstante, se considera pertinente, en atención al análisis expuesto, realizar algunas observaciones a su contenido.

#### **4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA**

Una vez revisado el proyecto de ordenanza, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se derivan las siguientes observaciones:

##### **4.1. En la parte considerativa:**

- De manera general, se recomienda (i) revisar que el texto del articulado expuesto coincida con las normas a las que se hace alusión; (ii) la incorporación de algunas disposiciones normativas del COOTAD y Código del Ambiente que guardan relación con el proyecto de ordenanza; así como, (iii) para la ubicación como considerandos de los preceptos expuestos, considerar el orden jerárquico de las normas.

- Considerar las disposiciones del artículo 264, numeral 4) de la Constitución, artículo 87, letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y del artículo 8 numeral 1) de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, referente a las competencias de los gobiernos municipales; las facultades conferidas al Concejo Metropolitano de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, así como la de decidir sobre los asuntos de interés general relativos a la promoción cultural de la comunidad, respectivamente; que se entiende son aquellas que sustentarán la emisión de la ordenanza metropolitana.

##### **4.2. En la parte resolutive:**

- En el artículo único, se sugiere puntualizar en qué parte del Libro IV.3 se va a incluir el capítulo objeto de este

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O**

**Quito, D.M., 14 de marzo de 2023**

proyecto de ordenanza, puesto que no se especifica si se va a agregar a un Título ya existente o si se va a crear un Título nuevo. Considerar la estructura de la codificación municipal: (i) Libro; (ii) Título; (iii) Capítulo; (iv) Sección; y, (v) Parágrafo.

- En el artículo 3, se recomienda considerar reformar la redacción de algunos de los principios a fin de que estos sean expuestos con mayor claridad; así como la eliminación de la última frase de la definición del principio “Enfoque de movilidad humana”, debido a que la autoridad nacional de control migratoria es la competente para ejercer la rectoría en materia de movilidad humana.

- En cuanto al artículo 4, se sugiere reformar la redacción de la definición de los Centros de Educación y Gestión Ambiental (CEGAM), a fin de que se establezca de manera puntual en qué consisten estos centros.

- Se sugiere reformular el segundo párrafo del artículo 6, limitándolo a los actores institucionales, tal como se describe en el inicio de mismo.

- En relación con el artículo 7, se recomienda un análisis en cuanto que el primer inciso no conste en el articulado, sino más bien sea incorporada a los considerandos; y, en cuanto al segundo inciso, su contenido podría ser unificado o armonizado con el artículo 1, puesto que de manera implícita refiere nuevamente al objeto de este proyecto de ordenanza.

- Debido a que el contenido del artículo 8 conlleva objetivos del reciclaje inclusivo, se sugiere considerar unificar o armonizar con el artículo 5, en el que se establecen éstos.

- Respecto al artículo 11, se sugiere analizar la pertinencia de mantener su último párrafo, pues no se relaciona con el objeto de este.

- En relación con los artículos 11 y 12, sobre el sistema de recolección diferenciada, en cuanto a las herramientas, equipos y vehículos exclusivos a los que se refiere que serán otorgados por la Municipalidad; así como en relación con el artículo 13, en cuanto a la incorporación de Centros de Reciclaje Inclusivo y su equipamiento; debe considerarse que, de acuerdo al artículo 166 del COOTAD, toda norma que en su expedición genere una obligación financiada con recursos municipales debe identificar su fuente de financiamiento, por lo que, debe solicitarse un informe financiero como sustento para la emisión de la ordenanza.

- En el artículo 15, se sugiere agregar a la sociedad civil.

- En el segundo párrafo del artículo 17, se recomienda reformular, identificando solo a las dependencias y empresas públicas metropolitanas vinculadas a la temática, así como a la responsable de la participación ciudadana.

- En el artículo 20, incluir que el contenido enlistado se refiere a las obligaciones de los y las recicladores/as de base.

- En general, se recomienda revisar y analizar la pertinencia de varios artículos, conforme se señala en el documento adjunto, conforme se detalla a continuación:

De la redacción en varios artículos, se colige que el GAD DMQ estaría asumiendo obligaciones de orden patronal respecto a los recicladores base. Considerar que los recicladores base no son empleados o trabajadores de GAD DMQ, sino aliados estratégicos, conforme el literal c) del artículo 39 de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O**

**Quito, D.M., 14 de marzo de 2023**

De la misma manera, toda vez que en el proyecto de ordenanza se están asignando responsabilidades a diferentes órganos y empresas públicas metropolitanas, se deberá contar con sus informes técnicos; esto, principalmente para asegurar la eficacia de la norma.

De forma recurrente, en diferentes artículos se establecen acciones a realizar por parte del GADDMQ, sin indicar qué órgano o dependencia municipal será la responsable de dichas acciones descritas en la norma; por lo que se recomienda, incluir al órgano o dependencia municipal que corresponda, guardando armonía con el capítulo de obligaciones.

**4.3. En las Disposiciones Transitorias.**

- En la Disposición Primera, se sugiere agregar al final, la frase “de funcionamiento”.

- Se recomienda la eliminación de la Disposición Quinta por el ya advertido riesgo de configuración de relación laboral.

**5. PRONUNCIAMIENTO**

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD; en concordancia con el numeral 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano, emitir la “*Ordenanza para la Implementación de la Política Pública de Reciclaje Inclusivo en el Distrito Metropolitano de Quito*”.

Sin embargo, se estima necesario que se consideren los aspectos contenidos en el articulado del proyecto de Ordenanza que puedan generar una obligación financiada con recursos públicos, a fin de que se cuente con un informe financiero que permita la viabilidad de los mismos; asimismo, el proyecto de ordenanza presenta observaciones en lo relativo a temas fundamentales como: (i) riesgo patronal y (ii) asignación de responsabilidades y atribuciones a las dependencias y órganos metropolitanos, que permite asegurar la eficacia de la norma. Por lo tanto, se sugiere que el proyecto de ordenanza sea revisado por las Comisiones de Ambiente y, de Igualdad, Género e Inclusión Social; y, de considerarlo pertinente, se realicen los cambios necesarios o se justifiquen los mismos a fin de que se aclare dicho proyecto reformativo, previo a ser conocido en primer debate por el Concejo Metropolitano.

Las observaciones planteadas, constituyen meras recomendaciones, cuya conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes y relacionadas al ámbito de la ordenanza; así como, como a la Comisión Conjunta a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe.

En ese sentido, se insta a que las mismas sean conocidas por las Comisiones de Ambiente; y, de Igualdad, Género e Inclusión Social, para que se determine su correcta aplicación, sin perjuicio de su facultad privativa para solicitar los informes adicionales que considere necesarios. El pronunciamiento de la Procuraduría no se refiere a aspectos técnicos; así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias que emitieron los informes técnicos, mismos que son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0989-O**

**Quito, D.M., 14 de marzo de 2023**

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Willians Eduardo Saud Reich  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-0964-O

Anexos:

- ri\_proyecto\_ordenanza\_v.\_final\_27\_02\_2023 (2).pdf  
- GADDMQ-DC-JMCB-2023-0046-O.pdf  
- 1 rc-2022-074-modelo\_reciclaje\_inclusivo.pdf  
- ri\_proyecto\_ordenanza\_v.\_final\_27\_02\_2023\_(2)\_revisión\_y\_observaciones\_pm2-compressed.pdf

Copia:

Señor Magíster  
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Señor Abogado  
Leo Zanoni Arévalo Serrano  
**Servidor Municipal 13  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Leo Zanoni Arévalo Serrano	lzas	PM-ASE	2023-03-13	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2023-03-14	

