





**SOLICITUD DE REVISIÓN Y CAMBIO DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE PLÁSTICOS DE UN SOLO USO Y EL FOMENTO AL DESARROLLO DE SUSTITUTOS BIODEGRADABLES Y/O COMPOSTABLES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Quito, 27 de julio de 2020

La Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza, CEDENMA, por el Proyecto de Ordenanza Municipal para la reducción progresiva de plásticos de un solo uso y el fomento al desarrollo de sustitutos biodegradables y/o compostables en el Distrito Metropolitano de Quito, el mismo que va a ser presentado al Consejo Metropolitano el próximo martes 28 de julio. El proyecto de ordenanza presenta contradicciones en relación con los principios que este establece y las disposiciones normativas que se encuentran recogidas en el proyecto. Además, contiene artículos que violentan principios constitucionales del derecho ambiental y leyes orgánicas de mayor jerarquía normativa.

Cabe recalcar y recordar a los señores concejales el sentido de un principio jurídico. Los principios de acuerdo a la doctrina son los cimientos mismos del derecho. Las bases en las que se fundamenta una norma jurídica, y esta expresado su ideología, doctrina y el sentido de una norma. Estos principios ayudan a interpretar de manera correcta y acertada disposiciones que se encuentran establecidas en una ley. Son para la Ciencia del Derecho el equivalente de las leyes de la gravedad para la Física<sup>1</sup>.

En este proyecto de ordenanza se expresan varios principios rectores. En este análisis nos enfocaremos en tres principios que, como veremos más adelante, están siendo contradichos por la misma ordenanza en artículos posteriores.

En el artículo 3 literal b), se considera como principio la “responsabilidad extendida del productor”, el que es definido en esta ordenanza como *“Los fabricantes, importadores y distribuidores de productos tienen la responsabilidad sobre los impactos ambientales de su producto a través de todo el ciclo de vida del mismo, incluyendo los impactos inherentes a la selección de materiales, impactos del proceso de selección de los materiales, impactos del proceso de producción de los mismos, así como los impactos relativos al uso y disposición de éstos.”*

En este sentido, la norma se contradice cuando en su artículo 9, literal a) expresa como excepción a las obligaciones que genera esta ordenanza el aplicar la responsabilidad extendida del productor, lo cual implicaría que si cumplen esta responsabilidad sólo a un porcentaje de los desechos que generan, pueden evadir las prohibiciones de los artículos 5, 6, 7 y 9. Esto es una contradicción, ya que esta responsabilidad no puede ser vista como

---

<sup>1</sup> BELADIEZ ROJO Margarita. Los Principios Jurídicos, Tecnos, primera edición, Madrid, 1994, p. 17 CASSAGNE Juan Carlos. Los Principios Generales del Derecho, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, / edición, 1992, p. 29-30.

una simple sugerencia a los generadores de plásticos de un solo uso, en tanto se les da la libertad de poder violentar y no aplicar lo que se pretende regular. Es muy probable, por tanto que esta excepción sea usada como la principal justificación para no cumplir con la prohibición de uso de plásticos de un solo uso.

Adicionalmente debemos recordar que el Código Orgánico Ambiental, una norma jerárquicamente superior a la ordenanza en cuestión, establece en su artículo 225 *“Políticas generales de la gestión integral de los residuos y desechos. Serán de obligatorio cumplimiento, tanto para las instituciones del Estado, en sus distintos niveles y formas de gobierno, regímenes especiales, así como para las personas naturales o jurídicas, las siguientes políticas generales: 2. La responsabilidad extendida del productor o importador. Y en su artículo 233 “Aplicación de la Responsabilidad extendida Productor sobre la gestión de residuos y desechos no peligrosos, peligrosos y especiales. Los productores tienen la responsabilidad de la gestión del producto en todo el ciclo de vida del mismo. Esta responsabilidad incluye los impactos inherentes a la selección de los materiales, del proceso de producción y el uso del producto, así como lo relativo al tratamiento o disposición final del mismo cuando se convierte en residuo o desecho luego de su vida útil o por otras circunstancias.”* En este sentido el pretender dar beneficios a los productores de plástico de un solo uso por recuperar y disponer de un porcentaje de los residuos generados es directamente contradictorio, tanto con el principio que esta misma ordenanza contempla como con los artículos del COA mencionados anteriormente, ya que disminuye la responsabilidad legal que tienen los productores de desechos de responsabilizarse y contemplar en sus costos todo el ciclo de vida de los productos; los productores están obligados a asumir los costos de manejo, gestión y disposición de los residuos que ellos generan. En tal virtud, cumplir con la ley en términos de la responsabilidad extendida del productor **NUNCA** puede significar un beneficio para que los responsables de generar y comercializar plásticos de un solo uso puedan permitirse seguir produciendo residuos por cumplir con un porcentaje de su responsabilidad; lo que es peor aún, pasar dicha responsabilidad a todos los ciudadanos mediante el pago de la gestión de los desechos a través de nuestros impuestos, costos que se generan por la recolección y manejo de la basura que en su mayoría esta integrada por plásticos.

El artículo 3 literales d) y f), hablan sobre el principio de precaución y prevención, que tiene como finalidad evitar un daño ambiental. Este principio esta determinado con la necesidad de detener un daño antes que éste se produzca. Analizando la ordenanza vemos que la misma se contradice con el principio de prevención y precaución en los artículos 5, 6, 7 y 8, al determinar plazos de uno a tres años para la entrada en vigencia de estas prohibiciones. Debemos recordar que desde el 2 de julio del presente año varias organizaciones han denunciado la inminente saturación del relleno sanitario del Inga, el cual tenía una expectativa de funcionar hasta al menos año 2021<sup>2</sup>, pero tampoco se reaccionó a tiempo a las alertas de saturación del mismo. Sabemos que la generación de basura en la ciudad ha llegado a puntos tan alarmantes que sobrepasaron toda expectativa; es urgente, por tanto, definir un marco legislativo que permita solucionar y prevenir este tipo de problemas. En este sentido, plantear la aplicación de la norma aquí analizada después de 2 y hasta 3 años, es inaceptable y no responde a la realidad de la ciudad.

---

<sup>2</sup> Un nuevo espacio para tratar la basura se inaugura este 28 de enero. (28 de enero de 2019). Obtenido de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/nuevo-espacio-tratar-basura-quito.html>.

2

Por ultimo, el artículo 3 literal h), recoge el principio de *quien contamina paga*, un principio ampliamente difundido por parte del derecho ambiental. *Este principio en la gestión de residuos implica que el productor y comerciante de los residuos debe gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del ambiente y de salud humana. Por ello, deberá internalizar los costos ambientales, asumiendo los gastos de prevención y control de la contaminación, así como aquellos necesarios para restaurar los ecosistemas en caso de danos ambientales.* Se aprecia, sin embargo, que el Título VI de la ordenanza objeto de este análisis, está en directa contradicción con este principio. En el artículo 9, literales a) y c) se otorga la posibilidad de que los productores y comerciantes de plásticos de un solo uso puedan evitar las prohibiciones recogidas en los artículos 5, 6, 7 y 8. Estas excepciones son tan amplias que producirá que la mayoría de productores y comerciantes terminen acogiéndose a esta posibilidad, haciendo que la norma sea ineficaz y se constituya en “letra muerta”. Este hecho generará que los ciudadanos sigamos pagando, mediante impuestos, los elevados costos de manejo de desechos sólidos de la ciudad, en beneficio de pocas empresas que producen estos materiales contradiciendo directamente el principio ambiental de *quien contamina paga*. En este contexto, no podemos transmitir la responsabilidad total a los ciudadanos de disminuir la generación de residuos mediante sus hábitos de consumo, ya que los costos de estos materiales son tan bajos que las alternativas compostables o reutilizables terminan siendo desplazados por el plástico de un solo uso. Además, es obligación de los entes reguladores, en este caso el Municipio, de sincerar los verdaderos costos de los plásticos de un solo uso, costos que no solo deben contemplar la producción de los mismos, sino que deben incluir el valor de su disposición. Adicionalmente, debería plantearse algún tipo de incentivo o subsidio para las alternativas compostables o reutilizables, especialmente considerando el hecho que este significaría en términos de generación de residuos para la ciudad.

Debemos recordar que, no todos los plásticos se encuentran en condiciones adecuadas de ser recuperados y reciclados; adicionalmente, que la viabilidad del reciclaje depende directamente a los costos del petróleo, y en la situación que estamos viviendo actualmente, el valor del plástico virgen es menor que el plástico reciclado. Es imperativo, por tanto, que la normativa del DMQ se enfoque en reducir la producción de basura de la ciudad de cara a proteger al ambiente, mejorar la calidad de vida de las y los quiteños y, de esta manera, garantizar el Buen Vivir de la ciudad y procurar incentivos para el reciclaje en vez de la utilización de materia prima. Además, cabe mencionar que el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos del Distrito Metropolitano de Quito 2016-2025 tiene como Objetivo N° 1: Reducción en la generación de residuos por aplicación sistemática de medidas de prevención, basadas en la participación ciudadana y de las actividades económicas. Meta: alcanzar el 5% de reducción en el año 2025. Hasta la fecha el municipio no ha tenido ningún avance en el alcance de este objetivo y es la obligación del consejo al menos con esta ordenanza contribuir a este objetivo.

Es necesario mencionar que, los principios expresados en esta ordenanza están ampliamente extendidos en el ordenamiento jurídico del país; por ende éstos deben ser observados y respetados, y el resto de artículos de este cuerpo normativo deben ser modificados, a fin de asegurar su coherencia con los principios del derecho ambiental.

Por lo aquí mencionado, exigimos al Alcalde y a los Concejales del Distrito Metropolitano de Quito:

1. **MODIFICAR** los tiempos de implementación de las prohibiciones expresados en los artículos 5, 6, 7 y 8, para que éstos no sean mayores a 1 año. Tiempo suficiente para que la industria logre adaptarse a los cambios que determina esta ordenanza.
2. **ELIMINAR** los literales a y c del artículo 9, ya que éstos generan la ineficacia total de esta norma.
3. **INCLUIR** un artículo expreso que disponga de mejor manera la Responsabilidad Extendida del Productor en concordancia con los artículos 225 y 233 del Código Orgánico Ambiental.
4. **INCLUIR** incentivos a las alternativas compostables o reutilizables y a los derivados de material reciclado.

Señor Alcalde y Concejales del Distrito Metropolitano de Quito, estamos seguros que nuestra solicitud será acogida en los próximos debates de este cuerpo normativo. En el supuesto no consentido que su decisión no contenga las reformas aquí solicitadas en beneficio de todos los ciudadanos del DMQ, nos reservamos el derecho de iniciar las acciones legales y constitucionales aplicables, para evitar que esta norma lesione los intereses de las y los quiteños.

Atentamente,



Gustavo Redín Guerrero  
Presidente  
CEDENMA