

INFORME LEGAL DEL PROYECTO DE “ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”

1. ANTECEDENTES

a) Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-5032-O de 18 de diciembre de 2023 la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito remitió el proyecto de “ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, a fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en Comisión de Ambiente, en sesión ordinaria, No. 011, llevada a cabo el 11 de diciembre de 2023, esto es; remitir informes técnicos y jurídicos –dentro del marco de sus competencias–, del referido proyecto, al respecto me permito señalar:

2. BASE LEGAL

2.1. La Constitución de la República del Ecuador.

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (...).”;

“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: (...)

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.”;

“Art. 10.-Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.”

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. (...).

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos (...).”;

“Art. 13.- Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.”

“Art. 32.-La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir (...).”;

“Art. 281.- La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.

Para ello, será responsabilidad del Estado: (...)

11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios. (...).”

2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

“Art. 5.- Autonomía.- 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.

Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.”

“Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

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;

“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- 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;(…)

z) La institución del sistema distrital de protección integral para los grupos de atención prioritaria; (...)

cc) Las demás atribuciones previstas en la ley y en el estatuto de autonomía, así como las atribuciones previstas para los concejos municipales, consejos provinciales y regionales;”.

2.3. La Ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y mitigar el hambre de las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.

“Art. 20.- Intervención de los gobiernos autónomos descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias, coordinarán con las organizaciones receptoras, los puntos de distribución de los alimentos donados, para lo cual deberán zonificar su jurisdicción con los detalles de las circunscripciones con mayor presencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.”;

“Art. 21.- Priorización territorial. Los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias, priorizarán dentro de su planificación y en coordinación con las organizaciones receptoras, las zonas rurales con mayor presencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.”;

“Art. 22.- Receptación de donaciones. Sin perjuicio de que las organizaciones recolectoras puedan acopiar los alimentos donados, los gobiernos autónomos descentralizados deberán fijar puntos de acopio en sus jurisdicciones para las donaciones respectivas, para lo cual, en coordinación con las organizaciones receptoras, las donaciones les serán entregadas para su distribución de acuerdo a los parámetros establecidos en el presente Capítulo.”

Los gobiernos autónomos descentralizados, para llevar a cabo esta atribución, podrán celebrar convenios de colaboración con las organizaciones receptoras y de igual manera, podrán constituir mancomunidades, consorcios o empresas públicas para la gestión de esta atribución, de acuerdo a las regulaciones previstas en las leyes correspondientes.”;

“Art. 23.- Incentivos tributarios.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en aplicación al contenido de la presente Ley, podrán crear incentivos tributarios en favor de las organizaciones receptoras, facilitadores y donantes, conforme las facultades que los regímenes de competencias y tributario lo permitan. Para tal fin, promulgarán las respectivas ordenanzas observando las reglas vigentes sobre las finanzas públicas.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS (...)

Sexta.- En el plazo de 180 días contados desde la vigencia de esta Ley, los gobiernos autónomos descentralizados regularán la aplicación y ejecución de la presente Ley en sus territorios, incluida la sectorización de zonas rurales con mayor incidencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria, para lo cual coordinarán con las organizaciones receptoras que desarrollen actividades en sus cantones.”

2.4 El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

“Art. 313.- Naturaleza.- La Agencia Metropolitana de Control es el organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que ejerce las potestades y competencias previstas en este Título (...).”

“Art. 314.- Potestades y competencias.- A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”

3. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA LEGAL

La Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), contiene las disposiciones normativas que garantizan los derechos de los ciudadanos, entre ellos; aquellos que aseguren y promuevan la seguridad alimentaria de los ciudadanos. En el cumplimiento de sus deberes, el Estado debe planificar el desarrollo con la finalidad de erradicar la pobreza, pero el desarrollo sustentable, la distribución equitativa de los recursos, bajo el principio de igualdad de todos los ciudadanos.

En este contexto, el artículo 281 de la Constitución de la República prevé que, la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado, por lo que debe generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización.

Es así que, con el objetivo de cumplir con dicho propósito, se promulgó la Ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y mitigar el hambre de las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria, que contiene las disposiciones legales para que mediante la promoción de los alimentos que se encuentran próximos a caducar o aquellos caducados pero aptos para el consumo humano, puedan ser distribuidos a las personas más vulnerables de la sociedad.

En el texto normativo, se prevé que los Gobiernos Autónomos Descentralizados intervendrán en el proceso como coordinadores con las entidades receptoras respecto de los puntos de distribución de los alimentos donados, asimismo deberá priorizar en su planificación junto con las entidades receptoras, las zonas que presentan mayor presencia de personas con vulnerabilidad alimentaria, para aquello deberá fijar los puntos de acopio de las donaciones, para su distribución, y; los faculta a suscribir convenios de colaboración con las organizaciones receptoras, facultando también a otorgar incentivos tributarios para los donantes, receptores, facilitadores.

La Agencia Metropolitana de Control, es el organismo desconcentrado de la Administración Municipal, que en el cumplimiento de sus funciones le corresponde ejercer la inspección, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores, que inicia y tramita en el ámbito de sus competencias por el incumplimiento de la normativa metropolitana en estricto respeto a las garantías constitucionales como el debido proceso y el derecho a la legítima defensa, actuaciones que se enmarcan adicionalmente en el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, tipicidad, que permite que las actuaciones de esta entidad se desarrollen al amparo de la normativa metropolitana y del Código Orgánico Administrativo.

4. DESARROLLO DEL INFORME LEGAL

Una vez analizado y revisado el proyecto de ordenanza, me permito emitir el presente informe legal en el que se determina que es pertinente contar con la normativa metropolitana propuesta, ya que esta afirma en la esfera del territorio del Distrito Metropolitano de Quito lo dispuesto en la “LEY PARA PREVENIR Y REDUCIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y MITIGAR EL HAMBRE DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ALIMENTARIA”; adicionalmente y en el ámbito de las competencias que le atañen, se verifica que el régimen de infracciones y sanciones del proyecto, cumple con los principio de: tipicidad, seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad, entre otros.

Respecto del proyecto de la referencia se han realizado las siguientes observaciones:

1. En el artículo innumerado de definiciones.

Se sugiere incluir la definición de donación de alimentos, con el siguiente texto: “**Art. (...) Definiciones.-** (...)”

8. Donación de alimentos.- Acción mediante la cual las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que se dedican a las producción, procesamiento, distribución, comercialización e importación de alimentos que han llegado al final del ciclo de comercialización, que estén próximos a expirar o se entran expirados, aptos para el consumo humano, para ser entregados de manera gratuita.

2. En el artículo innumerado de los lineamientos para el establecimiento de la política pública

Se sugiere agregar un literal con el siguiente texto:

r) *Coordinará acciones para la entrega de donaciones a los órganos receptores.*”

3. Después del artículo innumerado de los lineamientos

Se sugiere agregar un artículo en el que se determinen las responsabilidades de las entidades municipales intervinientes, a fin de que conozcan las obligaciones que deben cumplir en el proceso regulado en esta normativa.

“**Artículo (...)-** De las responsabilidades de las Entidades Metropolitanas de Salud, Ambiente, Inclusión, Producción.”

4. En el artículo de las infracciones graves

Se sugiere modificar el texto por el siguiente:

“**Artículo (...)-** De las infracciones muy graves.- (...) De la misma manera las entidades involucradas ejercerán la potestad de Inspección conforme dictamina el Art. 178 del Código Orgánico Administrativo, **y sustanciarán las actuaciones previas**, con la finalidad de aplicar los principios de eficacia, juridicidad y confianza legítima, a fin de garantizar la aplicación de las normas del debido proceso establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.”

5. En la disposición general primera

Se sugiere modificar el texto por el siguiente:

“**PRIMERA.-** El ente responsable de la Salud y el ente responsable del Ambiente podrán apoyar a los productores, procesadores, distribuidores, comercializadores e importadores en la logística y movilización de sus productos hacia los lugares de realización de las ferias solidarias organizadas por el gobierno autónomo descentralizado, **para su comercialización directa los consumidores**”

6. En las disposiciones transitorias

Se sugiere agregar una transitoria en la que se establezca la entidad responsable de levantar la información respecto de las zonas con mayor vulnerabilidad alimentaria, con el siguiente texto:

“SEGUNDA.- La (nombre de la entidad u organismo municipal), en el plazo de (xx) meses determinará la sectorización de las zonas urbanas y rurales con mayor incidencia en situación de vulnerabilidad.”

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES:

Del desarrollo de este informe, me permito concluir que:

- Las disposiciones legales contenidas en el presente proyecto, cumplen con los principios de tipicidad, seguridad jurídica, proporcionalidad, por lo que se ha determinado las correspondientes infracciones y sanciones administrativas.
- La determinación de infracciones y sanciones, permite al órgano de control cumplir con sus competencias y sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores, esto es, que el administrado cumpla con la normativa metropolitana y adecue la conducta.
- La determinación de infracciones y sanciones, permite que se respete el estado jurídico de derecho, la presunción de inocencia del administrado, pues solamente la emisión de la resolución dentro del procedimiento administrativo sancionador, lo califica como responsable o no del cometimiento de una infracción.

RECOMENDACIÓN:

De lo señalado en el presente informe legal, me permito recomendar que las observaciones realizadas por la Agencia Metropolitana de Control al proyecto de ordenanza metropolitana “QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, sean acogidas en su integridad.

6. RESPONSABLES DE ELABORACIÓN REVISIONES Y APROBACIÓN

Fecha	Responsables	Versión	Referencia de revisión y cambios
05/01/2024	Anny Andrade		Elaboración
09/01/2024	Elsa Quispe		Revisión
	Mauro Andino		Aprobación

7. ANEXOS

N° anexo	Nombre del anexo	Fecha vigencia	Observaciones
----------	------------------	----------------	---------------

No aplica