



## **INFORME EMGIRS-EP**

**28 de diciembre de 2023**

**Observaciones:**

**“Proyecto de Ordenanza que reduce los desperdicios alimenticios en el Distrito Metropolitano De Quito”**



## TABLA DE CONTENIDO

A.	BASE LEGAL.....	3
B.	ANTECEDENTES.....	5
C.	DESARROLLO.....	6
D.	CONCLUSIONES.....	10
E.	RECOMENDACIÓN.....	11
F.	ANEXOS.....	11
G.	FIRMAS DE RESPONSABILIDAD.....	11

## A. BASE LEGAL

### (i) Constitución de la República del Ecuador (la "Constitución")

El artículo 226 de la Constitución, dispone que, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidores/as públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

El artículo 227 de la Constitución dispone: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación".

El inciso primero del artículo 315 de la Constitución dispone: "El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas".

### (ii) Ley Orgánica de Empresas Públicas ("LOEP")

El artículo 4 de la LOEP dispone: "Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado."

### (iii) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ("COOTAD")

En el artículo 57 respecto de las atribuciones del concejo municipal, dispone: "a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones".

El artículo 87 en cuanto a las atribuciones del Concejo Metropolitano, dispone: "a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones".

### (iv) Código Orgánico del Ambiente

El número 2 del artículo 231, prevé como obligación y responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, la que sigue:

"Serán responsables de la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos a nivel nacional, los siguientes actores públicos y privados: (...)

2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos serán los responsables del manejo integral de residuos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción, por lo tanto, están obligados a fomentar en los generadores alternativas de gestión, de acuerdo al principio de jerarquización, así como la

investigación y desarrollo de tecnologías. Estos deberán establecer los procedimientos adecuados para barrido, recolección y transporte, almacenamiento temporal de ser el caso, acopio y transferencia, con enfoques de inclusión económica y social de sectores vulnerables. Deberán dar tratamiento y correcta disposición final de los desechos que no pueden ingresar nuevamente en un ciclo de vida productivo, implementando los mecanismos que permitan la trazabilidad de los mismos. Para lo cual, podrán conformar mancomunidades y consorcios para ejercer esta responsabilidad de conformidad con la ley.

Asimismo, serán responsables por el desempeño de las personas contratadas por ellos, para efectuar la gestión de residuos y desechos sólidos no peligrosos y sanitarios, en cualquiera de sus fases.”

**(v) Reglamento al Código Orgánico del Ambiente**

**“Artículo 574.-** Gestión de desechos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos.- “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos para la gestión integral de los residuos y desechos, considerarán lo siguiente:

- a) Emitir normativa local para la gestión integral de residuos y desechos, en concordancia con la política y normativa ambiental nacional vigente;
- b) Elaborar e implementar planes, programas y proyectos para la gestión integral de los residuos y desechos, en concordancia con la política y normativa ambiental vigente;
- c) Elaborar e implementar un Plan de Gestión Integral Municipal de residuos y desechos sólidos no peligrosos y sanitarios, en concordancia con la normativa ambiental vigente;
- d) Elaborar y remitir a la Autoridad Ambiental Nacional la Declaración Anual de generación y gestión de residuos y desechos no peligrosos municipales y sanitarios;
- e) Realizar la gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos, en áreas urbanas y rurales dentro de su jurisdicción;
- f) Prestar el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios, siguiendo los procedimientos técnicos establecidos en la normativa secundaria correspondiente;
- g) Llevar un registro de información de la prestación del servicio de la gestión integral de residuos y desechos sólidos del cantón y reportarlo anualmente a la Autoridad Ambiental Nacional, a través de los instrumentos que ésta determine;
- h) Crear y mantener actualizado un registro de personas naturales y jurídicas dedicadas a la gestión de residuos y desechos dentro de su jurisdicción;
- i) Promover y coordinar con las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y empresas privadas, la implementación de programas educativos en el área de su competencia, para fomentar la cultura de minimización en la generación y gestión integral de residuos y desechos;
- j) Impulsar la instalación y operación de centros de recuperación y tratamiento de residuos sólidos aprovechables con la finalidad de fomentar el aprovechamiento;
- k) Coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional para establecer estrategias que permitan la efectiva recolección y gestión de los residuos o desechos peligrosos o especiales generados a nivel domiciliario;

l) Determinar en sus Planes de Ordenamiento Territorial los sitios previstos para disposición final de desechos no peligrosos, y sanitarios, así como los sitios para acopio y transferencia de ser el caso.”

**(vi) Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (“Código Municipal”).**

La EMGIRS EP, es una entidad con personería jurídica de derecho público, creada mediante Ordenanza Metropolitana No. 0323 de 14 de octubre de 2010, actualmente codificado en el artículo 217 del Código Municipal.

El artículo 218 del Código Municipal, prevé como objeto principal de la EMGIRS-EP:

[...] a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema municipal de gestión de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito;

b. Prestar servicios atinentes al objeto previsto en el literal anterior, a través de la infraestructura a su cargo, directamente o por medio de sus empresas filiales y unidades de negocios; y,

c. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito del manejo integral de los residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito. [...]

**Artículo 3393.-** “De los Gestores Ambientales Calificados de Menor Escala. - Se entenderá como gestores ambientales calificados de menor escala, a las personas que de manera asociada o independiente se dedican a la labor de recolección selectiva, segregación y comercialización en pequeña escala exclusivamente de residuos sólidos no peligrosos”.

**Art. 3394.-** “De la Asociación. - Los gestores ambientales calificados de menor escala que operan en el Distrito Metropolitano de Quito podrán agremiarse de acuerdo a sus necesidades en microempresas o cooperativas, con el fin de prestar un servicio de calidad a la ciudad y garantizar el cumplimiento de sus derechos durante el ejercicio de su labor.”

**B. ANTECEDENTES**

1.- Mediante memorando No. EMGIRS-EP-GGE-2023-0776-M de 20 de diciembre de 2023, la Gerencia General de la EMGIRS EP solicitó a las coordinaciones involucradas en los distintos ámbitos del manejo de residuos reciclables, realizar un informe sobre los proyectos de ordenanza: " Que reduce los desperdicios alimenticios en el Distrito Metropolitano de Quito”.

2.- Mediante memorando No. Nro. EMGIRS-EP-GPE-2023-0589-M de 28 de diciembre de 2023, el Gerente de Planificación y Gestión Estratégica, remitió sus observaciones a la Coordinación de Asesoría Jurídica.

3.- Mediante memorando No. Nro. EMGIRS-EP-GGE-CASS-2023-1518-M de 28 de diciembre de 2023, el Coordinador Ambiental, Seguridad y Salud Ocupacional, remitió el informe No. GGE-CASS-2023-195, con sus observaciones a la Coordinación de Asesoría Jurídica.

## C. DESARROLLO

Se realizará la sistematización de las observaciones del proyecto de ordenanza que reduce los desperdicios alimenticios en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de complementar la estructura y contenido del proyecto normativo en referencia, en el ámbito de competencias de la EMGIRS EP, se emiten las siguientes observaciones:

### 1. Sistematización de observaciones.

**Observaciones al Proyecto de "ORDENANZA DE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"**

PROYECTO DE LA ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO		
Exposición de Motivos	Observación	Sugerencia
Adicionalmente, cabe señalar que en Quito se producen diariamente alrededor de 2200 toneladas de residuos, de los cuales el 60% (1320 toneladas) corresponden a residuos orgánicos, los mismos que provienen de los restos y desperdicios de alimentos. Según proyecciones realizadas por la Empresa Pública de Gestión de Residuos EMGIRS, se estima que el relleno sanitario de El Inga llegaría a su capacidad máxima en 2024, en razón de la cantidad de basura que recibe a diario.	Se recomienda no incluir la información sobre la capacidad máxima del relleno sanitario, puesto que según el estudio enviado para la viabilidad técnica del cubeto 11, se establece la vida útil del relleno sanitario en 2,5 años a partir del inicio de operación del cubeto 11.	Adicionalmente, cabe señalar que en Quito se producen diariamente alrededor de 2200 toneladas de residuos, de los cuales el 60% (1320 toneladas) corresponden a residuos orgánicos, los mismos que provienen de los restos y desperdicios de alimentos.

Considerando	OBSERVACIÓN	SUGERENCIA.
<p>[...] <b>Que</b> el Código Orgánico Ambiental en el artículo 9 reconoce el principio de responsabilidad integral, por el cual se entiende que, la responsabilidad de quien promueve una actividad que genere o pueda generar impacto sobre el ambiente, principalmente por la utilización de sustancias, residuos, desechos o materiales tóxicos o peligrosos, abarca de manera integral, responsabilidad compartida y diferenciada; [...]</p>	<p>No está claro el numeral al que se hace referencia.</p>	<p>Como en el resto de los considerandos, se sugiere colocar que se refiere al número 1 del artículo 9 del Código Orgánico Ambiental</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN	TEXTO SUGERIDO
<p>Artículo (...)- <b>Principios básicos</b></p> <p>[...] <b>4.Igualdad y equidad entre los sexos.</b> - reconocer el papel crucial de ambos sexos para alcanzar el desarrollo sostenible y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos y fomentar la igualdad de derechos y oportunidades;</p> <p><b>12.Respeto a la diversidad étnica, cultural y social.</b> - La diversidad étnica, cultural y social del Distrito Metropolitano de Quito constituyen un importante patrimonio que requiere ser conservado, respetado y desarrollado, y en tal contexto, ha de ser potenciado como un atractivo del destino turístico. [...]</p>	<p>Los principios aquí mencionados no guardan relación con el objeto de la ordenanza</p>	<p><b>Se sugiere eliminarlos</b></p>

<p>Artículo (...). - <b>Definiciones.</b> Para efectos de esta Ordenanza, se aplicarán las siguientes definiciones:</p> <p>1. <b>Alimento o producto alimenticio.</b> – Para el contexto de esta ordenanza, se considera como alimento o producto alimenticio las siguientes definiciones definidas por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA):</p>	<p>No se determina con base en qué documento se obtuvieron dichas definiciones.</p>	
<p><b>Artículo Innumerado (...)</b> “De la prioridad de las acciones para la prevención, reducción y aprovechamiento de la pérdida y desperdicio de alimentos (PDA).- Por orden de prioridad, las acciones que los involucrados aplicarán para lograr la prevención, reducción y/o aprovechamiento de las pérdidas y desperdicios de alimentos son las siguientes: (...)</p> <p>d) Reciclar los excedentes alimentarios que no se han redistribuido o desviado según lo establecido en los literales b y c que anteceden, así como los materiales que salen de la cadena de suministro de alimentos como PDA, partes no comestibles o subproductos mediante tratamientos como el procesado de desechos, elaboración de abonos orgánicos y la digestión anaerobia</p> <p>e) Incinerar el material a fin de generar energía (tratamiento térmico con recuperación de energía), tomando medidas para limitar</p>	<p>Se requiere considerar que existen otras alternativas de tratamiento, así también las fases de gestión de residuos /desechos ordinarios deben contar con viabilidad técnica previamente emitida por el GRECI-MAATE, por ello no se recomienda establecer tecnologías.</p> <p>Así también, la competencia de la gestión de estos desechos es obligación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano, por lo cual debe ajustarse a la tecnología que disponga la Municipalidad.</p>	<p><b>Artículo Innumerado (...)</b> De la prioridad de las acciones para la prevención, reducción y aprovechamiento de la pérdida y desperdicio de alimentos (PDA).- Por orden de prioridad, las acciones que los involucrados aplicarán para lograr la prevención, reducción y/o aprovechamiento de las pérdidas y desperdicios de alimentos son las siguientes: (...)</p> <p>d) Aprovechar los excedentes alimentarios que no se han redistribuido o desviado según lo establecido en los literales b y c que anteceden mediante la elaboración de abonos orgánicos, digestión anaerobia, y demás tecnologías aptas; en cuanto a las partes no comestibles o subproductos deberán ser entregados a gestores ambientales para su reciclaje.</p>



<p>cualquier emisión tóxica a la atmósfera.</p> <p>f) Desechar el material mediante incineración (tomando medidas para limitar cualquier emisión tóxica a la atmósfera durante la incineración) o en vertederos (rellenos sanitarios operados técnicamente).</p>		<p>e) Gestionar el material de acuerdo con el modelo de gestión establecido en el Distrito Metropolitano de Quito, mismo que considerará el principio de jerarquización.</p>
<p>Artículo Innumerado (...) 1.- “Los productores, elaboradores, distribuidores, mayoristas, minoristas y proveedores de servicios alimentarios, deberán:</p> <p>b. Evitar las prácticas entre empresas que puedan ocasionar PDA,”</p>	<p>Se requiere motivar a las empresas a mejorar sus prácticas productivas priorizando la calidad de sus productos.</p>	<p>Se sugiere el siguiente texto:</p> <p>Artículo Innumerado (...) 1.- Los productores, elaboradores, distribuidores, mayoristas, minoristas y proveedores de servicios alimentarios, deberán:</p> <p>b. Fomentar las prácticas entre empresas que puedan evitar las PDA;</p>
<p><b>SECCION VI RÉGIMEN SANCIONATORIO</b></p>	<p>No ha sido establecido quién será el encargado de la aplicación del régimen sancionatorio</p>	<p>Se sugiere lo siguiente:</p> <p>Art.(...) Procedimientos administrativos sancionadores por infracciones. Entidad competente.- Los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones tipificadas en el presente Título se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico metropolitano. La Agencia Metropolitana de Control será el ente competente de llevar a cabo los procesos administrativos sancionadores tipificados en el presente capítulo.</p>

DISPOSICIONES GENERALES	OBSERVACIÓN	TEXTO SUGERIDO
<p><b>TERCERA.</b> - “La Secretaría de Ambiente coordinará las acciones necesarias para que la Empresa Pública de Residuos EMGIRS, en colaboración con la Empresa Pública Metropolitana EMASEO EP, realice un monitoreo permanente de la cantidad de residuos orgánicos que llegan al Relleno Sanitario del DMQ con el fin de generar indicadores, los cuales serán reportados a las Entidades Metropolitanas competentes para ser analizados y así tomar acciones de mejora y/o correctivas en los proyectos implementados para la reducción o eliminación de desperdicios alimenticios.”</p>	<p>Se sugiere este cambio dado que la caracterización permite conocer el porcentaje de los residuos que se generan en el Distrito Metropolitano de Quito, con lo cual se podrán tomar acciones de manera oportuna.</p>	<p><b>TERCERA.</b> - La Secretaría de Ambiente coordinará las acciones necesarias para que la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos EMGIRS-EP, en colaboración con la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, realice con frecuencia anual la caracterización de los desechos que llegan al Relleno Sanitario de Quito, con el fin de generar indicadores, los cuales serán reportados a las Entidades Metropolitanas competentes para ser analizados y así tomar acciones de mejora y/o correctivas en los proyectos implementados para la reducción o eliminación de desperdicios alimenticios.</p>

Finalmente, la EMGIRS - EP, en el marco de sus competencias podrá formar parte de Mesa Técnica Interinstitucional para Seguimiento, Análisis y Generación de Propuestas de Solución de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, liderada por la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, en coordinación con las entidades metropolitanas a cargo de la Salud, Ambiente, y Agencia de Coordinación Distrital del Comercio para colaborar en la elaboración de la norma técnica (instructivo de aplicación) respectiva para disponer a los agentes de la cadena de suministro del Distrito Metropolitano de Quito.

#### D. CONCLUSIONES

1. Los organismos que conforman el sector público, que en ejercicio de una potestad estatal, las instituciones, organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas, que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; es decir, el marco de acción del Concejo Metropolitano estará regulado por lo prescrito en la Constitución de la República y en aquellas leyes que según su naturaleza, regulen el funcionamiento de las empresas públicas metropolitanas.

2. En lo relacionado a las atribuciones del concejo municipal, el COOTAD, entre otras, otorga a dicho órgano legislativo, la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano mediante la expedición de ordenanzas, acuerdos y/o resoluciones.
  
3. Las observaciones emitidas al proyecto de Ordenanza Metropolitana para la PARA PREVENIR, REDUCIR Y APROVECHAR LA PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS cuyo objeto es regular y fomentar la reducción de las pérdidas de alimentos y la prevención y aprovechamiento del desperdicio de alimentos a lo largo de la cadena de suministro de alimentos dentro del Distrito Metropolitano de Quito, han sido emitidas con base en el Código Orgánico del Ambiente, su Reglamento General de aplicación y demás normativa aplicable.

#### E. RECOMENDACIONES

- Incluir en el documento la terminología y definiciones respecto a residuos y desechos enmarcados en la Normativa Ambiental Nacional y del Distrito Metropolitano de Quito a fin de excluir términos como “desperdicios alimenticios”.
  
- Es necesario considerar la normativa nacional y local referente a las obligaciones del Distrito Metropolitano de Quito, en materia de gestión integral de residuos y desechos no peligrosos.

#### F. ANEXOS

1. Informe No. GGE-CASS-2023-195 de la Coordinación Ambiental, Salud y Seguridad Ocupacional.
2. Memorando No. MGIRS-EP-GPE-2023-0589-M de la Gerencia de Planificación y Planificación Estratégica.

#### G. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

DETALLE	NOMBRE	CARGO	FIRMA
<b>Elaborado:</b>	Ab. Julissa Cedeño Loor	Analista de Patrocinio y Asesoría Jurídica	
<b>Aprobado:</b>	Mg. Yessenia Venegas Chamba	Coordinadora de Asesoría Jurídica	