

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

PARA: Sra. Dra. Marysol Ruilova Maldonado
Secretaría de Salud
SECRETARÍA DE SALUD

ASUNTO: Informe jurídico sobre el documento remitido mediante memorando N°
GADDMQ-SS-DMPPVS-2023-1115-M: proyecto de "ORDENANZA QUE REDUCE LOS
DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"

De mi consideración:

En relación al memorando Nro. GADDMQ-SS-DMPPVS-2023-1115-M, de 28 de diciembre de 2023, a través de la Dra. Cecilia Del Rocio Tamayo Jaramillo, en calidad de Directora de Promoción, Prevención y Vigilancia de la Salud, remitió el informe técnico sobre el proyecto de "ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".

Al respecto me permito señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-5032-O, de 18 de diciembre, la Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Consejo Metropolitano de Quito, informó a esta Secretaría de Salud que: "[...] la Comisión de Ambiente, en sesión ordinaria, No. 011, llevada a cabo el lunes, 11 de diciembre de 2023, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día: "Tratamiento del proyecto de "ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"; **resolvió:** // Que la Secretaría de Ambiente, Secretaría de Salud, Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Empresa Metropolitana de Gestión de Residuos Sólidos, Empresa Pública Metropolitana de Aseo, Agencia Metropolitana de Control y Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, en el término de diez (10) días remitan, para conocimiento y consideración de la Comisión de Ambiente, los informes técnicos y jurídicos –dentro del marco de sus competencias–, del proyecto de 'Ordenanza que reduce los desperdicios alimenticios en el Distrito Metropolitano de Quito'."

1.2 Con memorando Nro. GADDMQ-SS-DMPPVS-2023-1115-M, de 28 de diciembre de 2023, la Dra. Cecilia Del Rocio Tamayo Jaramillo, en calidad de Directora de Promoción, Prevención y Vigilancia de la Salud, remitió el informe técnico sobre el proyecto de "ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", para validación de la máxima autoridad institucional.

Al memorando en referencia adjunta el "INFORME TÉCNICO PROYECTO ORDENANZA PARA REDUCIR EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EXPOSICIÓN DE MOTIVOS", de 27 de diciembre de 2023, elaborado por las servidoras municipales Gabriela Herrera, Analista de Promoción y Prevención nutricional, y Zully Jaramillo, Responsable de Inocuidad Alimentaria; revisado por la funcionaria Gabriela Caicedo, Coordinadora de Nutrición y Seguridad Alimentaria; y aprobado por la Dra. Cecilia Tamayo, Directora de Promoción, Prevención y Vigilancia de la Salud.

II. NORMATIVA APLICABLE:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (CRE):

2.1 El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean 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”.

2.2 El artículo 227 de la Carta Fundamental determina que: *“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.”*

2.3 El artículo 233 de la Norma Suprema, determina: *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]”.*

LEY PARA PREVENIR Y REDUCIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS

2.4 El artículo 20 de la referida Ley, con relación a la 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.”*

2.5 El artículo 21 de la misma Ley, con relación a la priorización territorial, contempla: *“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.”*

2.6 El artículo 22 de la Ley antes citada, señala con relación a la 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.”

2.7 El artículo 23, de la ley ibidem, con relación a los Incentivos tributarios, prevé *“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.”*

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (CMDMQ):

2.8 El artículo 529 establece: *“La Secretaría responsable de la salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito será responsable de liderar la gestión integral de salud al interior de la Municipalidad, así como de definir las prioridades de salud para la población del Distrito, en el marco de la política nacional de salud y del Plan Metropolitano de Desarrollo. Los prestadores de servicio de salud municipales ejecutarán sus acciones en el marco de las políticas nacionales, distritales y en articulación con la red de salud pública. La gestión de los servicios y acciones de salud se basará en modelos de gestión integrales y participativos, con*

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

control ciudadano en todos los niveles. Las acciones de promoción y prevención se definirán en base a planes, programas y proyectos participativos que se ejecutarán de manera territorializada.”

2.9 El artículo 530, respecto de los ámbitos de acción prevé que: *“Para cumplir con el fin y objetivo establecido en el presente Título, las acciones de salud a desarrollarse en el Distrito Metropolitano de Quito serán coherentes con las competencias del Municipio en los siguientes ámbitos: 1. Promoción y protección de la salud, y prevención de la enfermedad; 2. Infraestructura física y equipamiento de salud; 3. Gestión de los servicios municipales de salud; y, 4. Generación de conocimiento en base a las competencias metropolitanas.”*

2.10 El artículo 531 señala que *“De la promoción y protección de la salud.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrollará políticas, programas y proyectos de salud en el Distrito referentes a la promoción y protección de la salud, orientados a garantizar el derecho a vivir en condiciones y ambientes saludables, el derecho a la ciudad, a un desarrollo y envejecimiento activo y saludable en los diferentes momentos del ciclo vital de sus habitantes. Las acciones en este campo se desarrollarán considerando los principios del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social previstos en la Constitución.”*

III. INFORME TÉCNICO:

3.1 El informe técnico, presentado por parte de la Dirección de Promoción, Prevención y Vigilancia de la Salud, sobre el proyecto “ORDENANZA PARA REDUCIR EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EXPOSICIÓN DE MOTIVOS”, en su parte pertinente señalan:

“[...] En la propuesta de Ordenanza la mayoría de las atribuciones se asignan a la Secretaría de Salud, rebasando las competencias de esta dependencia municipal, incluso la de emisión de políticas municipales, en otras materias además de salud.

El Código Municipal, en el Libro II.1, artículo 529, dispone:

“Organismos Competentes.- *La Secretaría responsable de la salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito será responsable de liderar la gestión integral de salud al interior de la Municipalidad, así como de definir las prioridades de salud para la población del Distrito, en el marco de la política nacional de salud y del Plan Metropolitano de Desarrollo.*

Los prestadores de servicio de salud municipales ejecutarán sus acciones en el marco de las políticas nacionales, distritales y en articulación con la red de salud pública.

La gestión de los servicios y acciones de salud se basará en modelos de gestión integrales y participativos, con control ciudadano en todos los niveles.

Las acciones de promoción y prevención se definirán en base a planes, programas y proyectos participativos que se ejecutarán de manera territorializada.”

A continuación, se presenta un análisis detallado del contenido de la propuesta de Ordenanza:

1. La Ordenanza se enmarca en las disposiciones establecidas por la Ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Se articula de manera coherente con los objetivos y principios de la legislación nacional.

2. Enfoque Preventivo y Educativo: *La Ordenanza refleja un enfoque preventivo y educativo al buscar no solo sancionar el desperdicio, sino también promover la sensibilización, la capacitación y la adopción de prácticas responsables en toda la cadena alimentaria.*

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

3. Contiene 3 secciones:

- **SECCIÓN I. NORMAS PARA LA PREVENCIÓN Y LA REDUCCIÓN DEL DESPERDICIO DE ALIMENTOS**

- El artículo primero asigna responsabilidades a la Secretaría de Salud responsabilidades que rebasan las competencias de la Secretaría de Salud, contiene 17 literales de la a) a la q). Solamente tiene competencia en relación con los literales e, h y m relacionados con acciones de prevención, campañas de sensibilización capacitación a los actores del sector alimenticio y el desarrollo de contenidos académicos respecto a hábitos de consumo responsable y rescate de prácticas culturales de consumo de alimentos para la reducción del desperdicio.

El texto del artículo dice textualmente:

Artículo (...)- De los lineamientos para el establecimiento de la política pública.- El ente rector de la Salud en el Distrito Metropolitano de Quito, en la elaboración de la política pública, considerará los siguientes lineamientos:

- El segundo artículo se relaciona con coordinación interinstitucional
- El tercero se relaciona con regulación y control

- **SECCION II DE LA DONACION**

Artículo (...)- **Recepción de donaciones:** En este artículo a la Secretaría de Salud se le delega la responsabilidad de coordinar el acopio de las donaciones, sin embargo, estas competencias no le pertenecen a la SS y por lo tanto se sugiere un ajuste al texto.

- **SECCION III RÉGIMEN SANCIONATORIO**

Se establecen sanciones sin especificar los organismos competentes.

- **DISPOCISIONES GENERALES**

PRIMERA: En esta disposición se delega a la Secretaria de Salud apoyar a los productores con la logística y movilización de sus productos a espacios de comercialización gestionados por el GAD del DMQ; sin ser de competencia de esta Institución la logística y control de los espacios de comercialización de alimentos. Se sugiere un ajuste al texto.

SEGUNDA: Le asigna a la Secretaría de Salud, responsabilidades sobre el etiquetado de alimentos, acciones que esta fuera de las competencias de la institución y que corresponden incluso al gobierno nacional.

[...]

4. Recomendaciones

- Se recomienda conformar una mesa de trabajo involucrando a las diferentes dependencias involucradas y establecer las competencias.
- Excluir donaciones de productos ultraprocesados y bebidas azucaradas.”

3.2 Del insumo técnico presentado, es crucial destacar que, en la configuración actual de la Secretaría de Salud, sus funciones se centran principalmente en la promoción, prevención y vigilancia en salud, sin contemplar la capacidad ni la infraestructura necesaria para fungir como punto de acopio de productos alimenticios. Además, es importante tener presente que, incluso si se destinan los recursos adecuados, la normativa técnica sanitaria

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

específica para este tipo de acopios establece requisitos rigurosos que deben cumplirse.

En ese sentido, la Secretaría de Salud se encuentra limitada en su capacidad operativa para convertirse en un punto de acopio de alimentos. Las competencias actuales de la entidad se enfocan en actividades más relacionadas con la salud pública y no incluyen la gestión logística y operativa de un acopio de productos alimenticios.

3.3 Un aspecto adicional a considerar es que la competencia para establecer los lineamientos del rotulado de los productos alimenticios recae en la Agencia de Regulación y Control Sanitario (ARCSA), no en la Secretaría de Salud.

IV. ANÁLISIS:

De acuerdo con el principio constitucional de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con principio de juridicidad instituido en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, se establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y los servidores públicos que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución, en instrumentos internacionales, en la ley, los principios y en la jurisprudencia aplicable.

De la revisión del proyecto de *“ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*, dentro del ámbito jurídico que corresponde se debe considerar lo siguiente:

4.1 Dentro del marco normativo establecido por el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), establece que la Secretaría encargada de la salud en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene la responsabilidad de liderar la gestión integral de la salud dentro de la Municipalidad. Asimismo, se le asigna la tarea de definir las prioridades de salud para la población del Distrito, en concordancia con la política nacional de salud y el Plan Metropolitano de Desarrollo.

Los prestadores de servicios de salud municipales llevarán a cabo sus acciones siguiendo las directrices de las políticas nacionales y distritales, en coordinación con la red de salud pública. La gestión de los servicios y acciones de salud se sustentará en modelos integrales y participativos, con la inclusión del control ciudadano en todos los niveles. Las acciones de promoción y prevención se determinarán mediante la elaboración de planes, programas y proyectos participativos, los cuales se ejecutarán de manera territorializada.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la resolución Nro. ADMQ 022-2023, de 14 de noviembre de 2023, estableció su Estructura Orgánica. En este marco, la Secretaría de Salud, junto con sus respectivas direcciones metropolitanas, asume la responsabilidad de:

- 1) Políticas y Normatividad de la Salud;
- 2) Promoción y Prevención de la Salud; y,
- 3) Gestión de Servicios de Salud.

Concomitantemente, en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en su Libro II.1 De la Salud, en su Título I, Normas y Regulaciones en las Acciones en Salud en el Distrito Metropolitano de Quito, establece que las *“[...] acciones de salud a desarrollarse en el Distrito Metropolitano de Quito serán coherentes con las competencias del Municipio en los siguientes ámbitos:*

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

1. *Promoción y protección de la salud, y prevención de la enfermedad;*
2. *Infraestructura física y equipamiento de salud;*
3. *Gestión de los servicios municipales de salud; y,*
4. *Generación de conocimiento en base a las competencias metropolitanas.”*

4.2 Con referencia a los lineamientos para el establecimiento de la política pública en el Distrito Metropolitano de Quito, en relación con la pérdida y desperdicio de alimentos (PDA), aborda una serie de puntos clave que buscan promover prácticas más sostenibles y responsables en la gestión alimentaria, al buscar un enfoque integral al abordar diversas dimensiones del problema, desde la sensibilización hasta la capacitación y la colaboración con diferentes entidades.

No está por demás, señalar que, de conformidad con lo determinado en la Ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, en el Capítulo IV presenta disposiciones específicas relacionadas con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión de la donación de alimentos, así tenemos que:

- **Intervención de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 20):** Este artículo destaca la importancia de la coordinación entre los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones receptoras para la distribución de alimentos donados. La zonificación de jurisdicciones con mayor presencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria es una medida acertada para focalizar los esfuerzos en áreas con necesidades prioritarias.

- **Priorización territorial (artículo 21):** La priorización de zonas rurales en la planificación y coordinación con organizaciones receptoras es una estrategia positiva para abordar las necesidades específicas de estas comunidades.

- **Recepción de donaciones (artículo 22):** La obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de fijar puntos de acopio en sus jurisdicciones para las donaciones es esencial para una distribución eficiente. La posibilidad de establecer convenios de colaboración o constituir mancomunidades, consorcios o empresas públicas demuestra flexibilidad en la gestión.

- **Incentivos tributarios (artículo 23):** La disposición de crear incentivos tributarios para las organizaciones receptoras, facilitadores y donantes es una medida positiva que podría estimular la participación en iniciativas de donación de alimentos.

En general, este conjunto de disposiciones proporciona un marco que puede fortalecer la gestión de donaciones de alimentos, pero la implementación efectiva dependerá de la claridad en los criterios, la transparencia en los procesos y la adecuada regulación para garantizar un impacto positivo y equitativo en las comunidades vulnerables.

Bajo este paraguas normativo previsto en la Ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, es fundamental delimitar las atribuciones que se encuentran previstas dentro del proyecto de ordenanza para esta Secretaría de Salud y las demás dependencias municipales, considerando que, la coordinación con entidades municipales, provinciales, nacionales y de diversas áreas (Ambiente, Salud, Planificación, etc.).

En consecuencia, la problemática de la pérdida y desperdicio de alimentos emerge como un desafío de carácter multidimensional. En este contexto, resulta crucial destacar que la responsabilidad directa de abordar este problema no recae en la Secretaría de Salud, como se ha mencionado anteriormente, su función en el ámbito de la salud está definida por las políticas de salud establecidas por la autoridad sanitaria nacional. La actuación de la Secretaría de Salud se circunscribe al ámbito de la salud pública, según lo dispuesto en el Código Municipal, centrando sus esfuerzos en la promoción y protección de la salud, la prevención de enfermedades, la gestión de

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

servicios municipales de salud, el desarrollo de infraestructuras y equipamientos de salud, y la generación de conocimiento dentro de sus competencias metropolitanas.

Así mismo, de generarse nuevas atribuciones a esta Secretaría de Salud, dentro de su ámbito de acción, dentro del proyecto de ordenanza no se evidencia la asignación de recursos respectivos para la implementación y evaluación de la política local que es fundamental para la ejecución de dicha ordenanza; considerando que la misma para su operativización requerirá de una planificación cuidadosa para garantizar la sostenibilidad de las acciones a largo plazo.

Es esencial tener en cuenta estos aspectos, ya que, en la actualidad la Secretaría de Salud en cumplimiento con sus facultades y responsabilidades previstas en el Código Municipal, no cuenta con la capacidad ni la infraestructura necesaria para desempeñar el papel descrito dentro del proyecto de ordenanza remitido, por lo que se recomienda que se realicen las adecuaciones necesarias conforme se encuentra previsto el insumo del aporte técnico presentado por parte de esta Secretaría de Salud.

Así mismo, se deberá considerar que la responsabilidad de establecer los lineamientos del rotulado de los productos alimenticios recae en la Agencia de Regulación y Control Sanitario (ARCSA), no en la Secretaría de Salud. Esta clara delimitación de responsabilidades resalta la importancia de adecuar el proyecto de ordenanza.

No está de más indicar que el proyecto de ordenanza no aborda la cuestión de los incentivos tributarios.

Asimismo, sería de utilidad especificar los criterios para identificar la zonificación de jurisdicciones con una mayor presencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria y establecer un mecanismo transparente para la selección.

V. CONCLUSIÓN:

El abordaje de la pérdida y desperdicio de alimentos se presenta como un desafío complejo y multifacético, considerando que la responsabilidad primordial de enfrentar este problema no recae directamente en la Secretaría de Salud, cuyas competencias están delimitadas por las políticas nacionales de salud y su enfoque en el ámbito de la salud pública. Sin embargo, esta entidad puede desempeñar un papel crucial en la sensibilización y colaboración interinstitucional para promover prácticas responsables en la gestión alimentaria, conforme a las competencias definidas en el Código Municipal.

Cabe indicar que esta Coordinación de Asesoría Jurídica emite el presente documento, en apego a lo dispuesto en los artículos 120, 122 a 124 del Código Orgánico Administrativo, por lo que su naturaleza jurídica es la de un acto de simple administración, que aporta elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, sin tener el carácter de orden de pago, ni considerarse vinculante u obligatorio.

Finalmente, la dependencia a mi cargo no se pronuncia sobre aspectos técnicos, económicos y/o financieros por no ser de su competencia.

Atentamente,

Memorando Nro. GADDMQ-SS-CJUR-2024-0001-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

Documento firmado electrónicamente

Abg. Jorge Luis Carrion Benitez
COORDINADOR DE ASESORÍA JURÍDICA
SECRETARÍA DE SALUD - COORDINACIÓN JURÍDICA

Referencias:

- GADDMQ-SS-DMPPVS-2023-1115-M

Anexos:

- Informe Tecnico Proyecto de Ordenanza Despedicios de alimentos 28.12.23 fin.DOCX

Copia:

Sra. Dra. Cecilia Del Rocio Tamayo Jaramillo
Directora Metropolitana de Promoción, Prevención y Vigilancia de la Salud
SECRETARIA DE SALUD - DIRECCIÓN METROPOLITANA DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA SALUD

Sra. Abg. Maria Esther Vivar Rivas
Servidor Municipal 8
SECRETARÍA DE SALUD - COORDINACIÓN JURÍDICA

Sra. Abg. Tania Gabriela Guerrero Toapanta
Especialista Legal â Servidor Municipal 12
SECRETARÍA DE SALUD - COORDINACIÓN JURÍDICA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Tania Gabriela Guerrero Toapanta	tg	SS-CJUR	2024-01-02	
Aprobado por: Jorge Luis Carrion Benitez	jlcb	SS-CJUR	2024-01-03	

