

**INFORME TÉCNICO PROYECTO “ORDENANZA PARA REDUCIR EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS”****1. Antecedentes**

A través de Oficio Nro. GADDMQ-DC-CMDL-2024-0291-O del 29 de abril de 2024, la señora Concejala Diana Cruz Murillo informa que *“ con relación a la Resolución de la Comisión de Ambiente emitida durante el desarrollo de la Sesión Nro. 017 - Ordinaria, celebrada este lunes, 29 de abril del 2024, así como también, en atención al oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0187-O, de 29 de abril de 2024, suscrito por la Concejala Metropolitana Estefanía Cristina Grunauer Reinoso, me permito señalar, en mi calidad de presidenta de la Comisión en mención, lo siguiente:*

- 1. La Comisión de Ambiente se encuentra tramitando el proyecto de “ORDENANZA PARA PREVENIR, REDUCIR, Y APROVECHAR LA PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS”, de Iniciativa Legislativa de la Concejala Metropolitana Estefanía Cristina Grunauer Reinoso; y,*
- 2. Dicha propuesta normativa ha sufrido, producto del tratamiento legislativo, varias modificaciones que han dado lugar a un nuevo texto final; situación por la cual, con el objetivo de que dicha construcción legislativa siga siendo participativa y técnica, adjunto al presente encontrará copia digital de la citada versión final del proyecto normativo, con la finalidad de que en el término de dos (2) días, conforme lo solicitado por la Concejala Metropolitana proponente, se presente la o las nuevas observaciones que dentro del marco de sus competencias se consideren pertinentes y necesarias.”*

El proyecto de "ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" es una normativa enfocada en disminuir el desperdicio de alimentos mediante estrategias preventivas y educativas, coordinación interinstitucional y un régimen sancionatorio. Esta ordenanza regula principalmente la prevención y reducción de desperdicios alimenticios, estableciendo responsabilidades para distintas entidades. Incluye medidas para la donación de alimentos, proponiendo la coordinación del acopio de estas donaciones.

Este informe contiene, por un lado, una discusión conceptual de los aspectos más importantes de la ordenanza; por otro, una propuesta de cambios a los artículos introductorios de la misma, en un documento anexo. Otros artículos se tratan en el cuerpo de este informe, en particular en el apartado 4 (Competencias de las entidades municipales).

**2. Principales estrategias para disminuir la pérdida y el desperdicio de alimentos**

El objeto de la ordenanza sería dar cumplimiento a las disposiciones de 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, emitida por la Asamblea Nacional en mayo de 2022 y publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 72. La ley establece la responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la implementación de normativas destinadas a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. En la Ley la mayoría de las atribuciones se asignan al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La Ley tiene por objeto (Art. 1) regular la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos y productos alimenticios para *“mitigar el hambre de personas en situación de*

Informe Nro.: SS-DMPPS-SAYN-2024-0010

Fecha de elaboración: 02 de mayo de 2024

vulnerabilidad alimentaria; así como generar una cultura de donación para evitar el desperdicio de alimentos". Todo su articulado se centra en la donación de alimentos como único mecanismo para evitar su desperdicio. La ordenanza varía en algo la redacción, pero en general mantiene el objeto y la finalidad de la Ley.

Al respecto, vale tomar en cuenta lo que la evidencia recopilada por las Naciones Unidas dice acerca de estos fenómenos. La Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) señala que: **"La mayor parte del desperdicio mundial de alimentos procede de los hogares. Del total de alimentos desperdiciados en 2022, los hogares fueron responsables de 631 millones de toneladas, equivalentes al 60%; el sector de proveedores de servicios alimentarios, de 290 millones; y el sector de minoristas, de 131 millones."**<sup>1</sup>.

Si se acepta esta premisa, las acciones para disminuir el desperdicio de alimentos deberían centrarse, en primer lugar, en los hogares; en segundo lugar, en las cadenas de logística y distribución mayoristas; y, en tercer lugar, en el comercio minorista (mercados, tiendas de abasto). Una lectura atenta de la ley y la ordenanza permite ver que las acciones propuestas se organizan al contrario: se da más importancia a la donación de alimentos desde el sector mayorista y corporativo y los hogares solo entran en las disposiciones como receptores de las donaciones.

La pérdida y el desperdicio de alimentos son causados por variadas causas, que incluyen:

- Infraestructura: carreteras en malas condiciones, inundadas, con deslaves, que impiden que los alimentos lleguen a los mercados;
- Tecnología agrícola deficiente / inadecuada / anticuada, que dificulta la cosecha completa;
- Rupturas en la cadena de frío a lo largo de la postcosecha / sacrificio, transporte y almacenamiento;
- (En alimentos procesados) envasado subóptimo que acelera el deterioro;
- Gestión deficiente de los alimentos: desperdicios innecesarios durante la cocción, cultura que desprecia alimentos mal presentados, supermercados que rechazan la oferta adicional de productores.
- Desconocimiento de las fluctuaciones del mercado: no se planifica adecuadamente la oferta ni se pronostican fluctuaciones de la demanda.
- Comportamiento de las personas consumidoras: como se dijo antes, la mayor parte del desperdicio de alimentos ocurre en los hogares y comercio minorista. Esto se puede deber al desconocimiento sobre la magnitud del problema y sobre técnicas para usar y almacenar los alimentos adecuadamente.

Las soluciones para este problema global se pueden implementar a lo largo de la cadena de producción y suministro; a continuación, se describen algunas líneas generales.

- Hogares: estrategias para comprar solamente lo necesario (lista de compras, menú semanal); verificar la fecha de empaque y de caducidad de los alimentos; mantener la refrigeradora a temperatura óptima; comprender la mejor manera de almacenar distintos alimentos; congelar las sobras.
- Restaurantes: medir el desperdicio de alimentos en la cocina para diseñar soluciones; educar al personal en la importancia de minimizar el desperdicio; evitar porciones de gran tamaño;

<sup>1</sup>[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45275/Food-Waste-Index-2024-key-messages\\_SP.pdf?sequence=5](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45275/Food-Waste-Index-2024-key-messages_SP.pdf?sequence=5)

tener menús menos variados para planificar mejor los pedidos de ingredientes;

- Comerciantes minoristas: mejorar las prácticas de almacenamiento y manipulación; identificar la cantidad y tipo de alimentos que se desperdician para atacar las causas; conocer el manejo de temperatura, productos y rotación de existencias; aceptar productos que no se vean perfectos; educar a su clientela sobre cómo planificar las comidas, leer las etiquetas y manipular los alimentos con seguridad.
- Personas que producen alimentos: agricultores, ganaderos y pescadores pueden mejorar sus prácticas productivas: cosecha oportuna con equipos apropiados para maximizar el rendimiento y minimizar el daño a los cultivos; una mejor recolección; uso de datos climáticos para programar el momento de la cosecha;
- Distribuidoras de alimentos: las instalaciones de empaque, almacenamiento y distribución pueden mejorar las técnicas de manipulación, almacenamiento y transporte; por ejemplo, identificando lotes con códigos de barras para saber dónde ha estado un producto y en qué temperaturas y condiciones. De esta manera pueden definir cómo etiquetarlos, manipularlos y almacenarlos. Además, el etiquetado permite trazabilidad en caso de que fuera necesario retirar productos del mercado.
- Procesadoras y fabricantes: se pueden implementar soluciones técnicas en la cadena de suministro, capacitar a los operadores para reducir los errores durante el procesamiento; rediseñar los procesos de producción y el diseño de los productos; usar tamaños y empaques que reduzcan el desperdicio; estandarizar las etiquetas de fecha para reducir la confusión.
- Gobiernos nacionales y locales: implementar programas educativos, políticas e incentivos que promuevan la eficiencia en la producción y distribución de alimentos, por ejemplo, mediante servicios de extensión agrícola y programas de subsidios. También pueden eliminar barreras para la donación y regular las prácticas de etiquetado para que no exista confusión sobre la seguridad y calidad de los productos. Los gobiernos también pueden obligar a las grandes empresas a informar las pérdidas y el desperdicio, para facilitar el monitoreo y reporte.

### 3. Definición de pérdida y desperdicio de alimentos – medición del Índice de Pérdida y Desperdicio de Alimentos

La Ordenanza señala que asumen las definiciones de la ley de estos dos conceptos, pero les añade texto para ampliarlas. De esta forma, las definiciones quedarían así:

Ley	Propuesta de ordenanza
a. <b>Pérdida de alimentos.</b> - Se refiere a la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos destinados al consumo humano que finalmente no se utilicen y que hayan sufrido una disminución en la calidad que se refleja en la pérdida de su valor nutricional, económico o inocuidad alimentaria.	<b>Pérdida de alimentos.</b> – Para efectos de esta ordenanza, además de la definición prevista en la Ley ..., se entenderá como pérdida de alimentos a: la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones adoptadas por los agentes de la cadena de suministros de alimentos, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores.
b. <b>Desperdicio de alimentos.</b> - Son el resultado de las decisiones y acciones adoptadas por los expendedores,	<b>Desperdicio de alimentos.</b> – Para efectos de esta ordenanza, además de la definición prevista en la Ley ..., se entenderá como

<p>proveedores de servicios alimentarios y consumidores que tienen como efecto la subutilización y aprovechamiento de productos y alimentos aptos para el consumo humano, especialmente para personas que viven en condiciones de pobreza y hambre.</p>	<p>desperdicio de alimentos a: la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones de los minoristas, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores.</p>
---	--

Ninguna de estas definiciones (tanto las de la ley como las de la propuesta de ordenanza) se ajustan a las definiciones globalmente aceptadas y adoptadas por las Naciones Unidas<sup>2</sup>; ello es muy importante, porque la propia ordenanza dispone que se midan los índices de pérdida y desperdicio de alimentos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (numerales 12.3.1 (a) y 12.3.1 (b)), y ello implica asumir una definición que permita la comparabilidad universal y el reporte de los avances hacia el cumplimiento del ODS.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) definen así los términos más importantes que se utilizan en la Ordenanza<sup>3</sup>:

**Alimento:** se define como cualquier sustancia (cruda, semiprocesada o procesada) que se utiliza para ser consumida por personas. Incluye las bebidas y todas las sustancias utilizadas para la fabricación, preparación o tratamiento del alimento.

**Pérdida de alimentos:** se define como todos los cultivos o partes de animales que pueden ser consumidos por personas, que, de forma directa o indirecta, salen de la cadena de producción y suministro porque son descartadas, incineradas o sometidas a otro proceso y no reingresan al ciclo para utilizarse de ninguna forma (por ejemplo, alimentación de animales, uso industrial, etc.), sin incluir la fase de venta al por menor. Esta definición incluye las pérdidas ocurridas durante el almacenamiento, transporte y procesamiento e incluyen alimentos importados. La pérdida incluye las partes no comestibles.

**Desperdicio de alimentos:** cuando los alimentos y sus partes no comestibles<sup>4</sup> asociadas son retirados de la cadena de suministro de alimentos para seres humanos. “Retirar de la cadena de suministro” puede significar que los alimentos y sus partes no comestibles se han destinado a alguno de los siguientes fines: digestión co/anaeróbica; compostaje / digestión aeróbica; aplicación directa sobre el suelo; combustión controlada; descarte / envío a la basura; y relleno

En palabras sencillas, “La **pérdida de alimentos** se refiere a la pérdida que se produce en o cerca de la granja y en la cadena de suministro, por ejemplo, durante la cosecha, el almacenamiento o el

<sup>2</sup>

[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45230/food\\_waste\\_index\\_report\\_2024.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45230/food_waste_index_report_2024.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

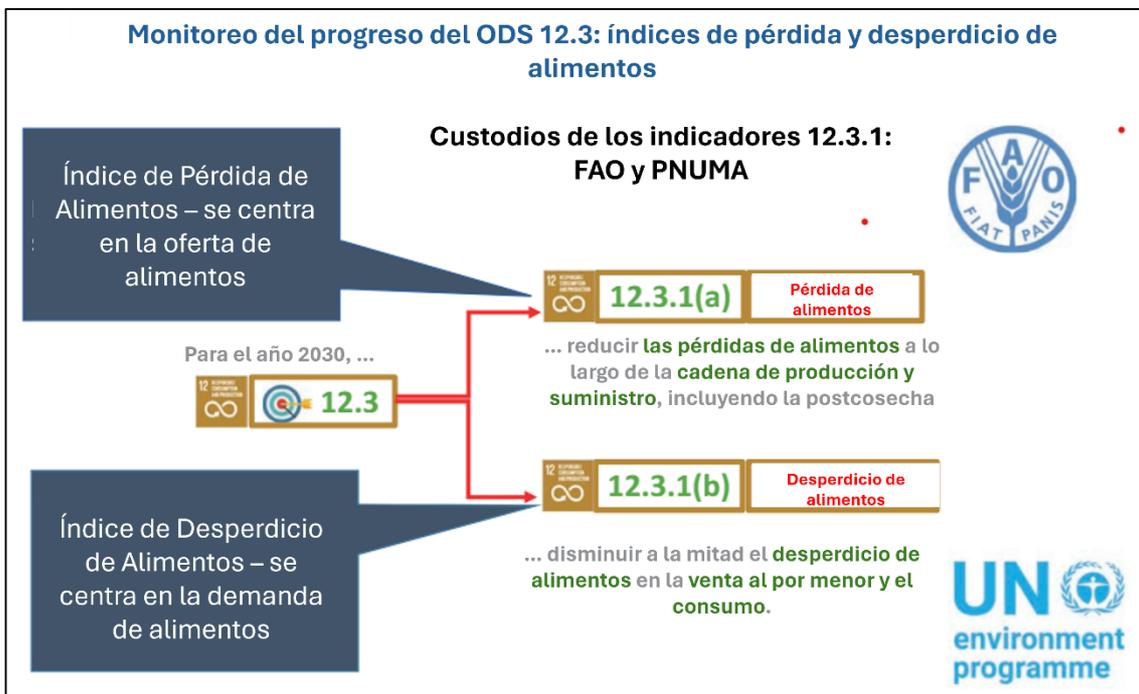
<sup>3</sup>

[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45230/food\\_waste\\_index\\_report\\_2024.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45230/food_waste_index_report_2024.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

<sup>4</sup> Por ejemplo, huesos, cáscaras, pepas, etc.

transporte. El **desperdicio de alimentos**, en tanto, se produce a nivel minorista, en la hostelería y en los hogares”<sup>5</sup>.

El **Índice de Desperdicio de Alimentos** da seguimiento a los alimentos, y sus partes no comestibles a nivel del comercio minorista y entre los consumidores; en las Naciones Unidas, su seguimiento está a cargo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); mientras que el **Índice de Pérdida de Alimentos** lo hace a lo largo de la cadena de producción hasta antes de llegar a la venta al por menor; su seguimiento está a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).



#### 4. Competencias de las entidades municipales para cumplir con los mandatos de la ordenanza

En varias partes del texto, se asignan responsabilidades a entidades municipales y en particular a la Secretaría de Salud, que deberían precisarse mejor o modificarse a la luz de las atribuciones y competencias de las instituciones. A continuación, se transcriben o resumen dichos artículos:

##### Disposiciones de la Ordenanza para Reducir el Desperdicio de Alimentos que ameritan un análisis de atribuciones y competencias

**Artículo innumerado 2.- Ámbito.** El cuerpo normativo es de aplicación en todo el Distrito Metropolitano de Quito y es de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras que participen en calidad de productores, procesadores, distribuidores, comercializadores e importadores de productos alimenticios aptos para el consumo humano.

<sup>5</sup> <https://es.wri.org/insights/los-beneficios-globales-de-reducir-la-perdida-y-el-desperdicio-de-alimentos>

**Disposiciones de la Ordenanza para Reducir el Desperdicio de Alimentos que ameritan un análisis de atribuciones y competencias**

**Artículo innumerado 7.- De los lineamientos para el establecimiento de la política pública.**

En este artículo se detallan 19 lineamientos, sin especificar a qué “entidades” del MDMQ se refieren y tocando múltiples materias. Este artículo reproduce casi textualmente el texto del artículo 6 de la Ley citada anteriormente, pero en el caso de esa ley, los lineamientos se refieren a la actividad de la Autoridad Agraria Nacional. Se sugiere separar los lineamientos por tipo de entidad y agrupar los lineamientos en materias comunes.

Además, algunos de los lineamientos detallados deberían ya incluirse como parte de las disposiciones de la ordenanza o deberían eliminarse puesto que ya constan en las misiones de las instituciones mencionadas (por ejemplo, CONQUITO).

Existe, sin embargo, un lineamiento (ordinal q) que señala lo siguiente: “En coordinación con la Autoridad Metropolitana de Inclusión Social y la Unidad Patronato San José, las acciones que se lleven a cabo en torno a la recuperación y donación de alimentos, estarán dirigidas prioritariamente a la erradicación de la desnutrición infantil en el Distrito Metropolitano de Quito.”

Al respecto, cabe señalar que esta entidad, así como la Secretaría de Educación, ofrecen alimentación a sus beneficiarios mediante contratos firmados con entidades de catering, con una estricta vigilancia del cumplimiento del tamaño, composición de las comidas y su inocuidad, efectuado por la secretaría de Salud.

No cabe sustituir este servicio, que está estandarizado, establecido mediante contratos y que es supervisado, con donaciones de alimentos que pueden variar en cantidad, composición y otras características. Además, para ser aceptados, los alimentos donados tendrían que someterse a pruebas de calidad e inocuidad, con lo cual, en vez de reducirse el costo, se incrementaría.

Los únicos alimentos que sería prudente donar a estas entidades serían frutas en buen estado, para administrarse como refrigerios ADICIONALES a la dieta proporcionada por los servicios de catering.

**Artículo innumerado 8.- Coordinación Interinstitucional.-** Las Entidades Metropolitanas de Desarrollo Productivo y Competitividad, Salud, Ambiente, Inclusión Social, Agencia Metropolitana de Control y la Unidad Patronato Municipal San José, trabajarán de manera coordinada para elaborar e implementar, en el ámbito de sus competencias, planes, programas y procesos para prevenir, reducir y aprovechar las pérdidas y desperdicio de alimentos, incluyendo la donación de alimentos.

Así también, en los casos en los cuales no se pueda prevenir la generación de pérdidas y desperdicios de alimentos, las Entidades Metropolitanas competentes coordinarán acciones, en conjunto con los agentes de la cadena de suministro de alimentos, gestores ambientales, entre otros, para el diseño e implementación de proyectos enfocados al aprovechamiento total de todas las pérdidas y desperdicios alimenticios, con el fin de reducir o eliminar la cantidad de materia orgánica que llega al Relleno Sanitario del Distrito Metropolitano de Quito.

**Comentario:** En este artículo se obliga a las secretarías de Salud, Inclusión y UPMSJ a establecer procedimientos para recibir donaciones.

**Disposiciones de la Ordenanza para Reducir el Desperdicio de Alimentos que ameritan un análisis de atribuciones y competencias**

Como se ha señalado antes, la UPMSJ ofrece alimentación por medio de servicios de catering. No cabe convertir a la recepción de donaciones en una actividad mandatoria y rutinaria de estas entidades, cuyos fines no son reducir el desperdicio, sino proporcionar atención y cuidados a la población más vulnerable.

**Artículo innumerado 10.-** Se crea una **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, la misma que elaborará la **norma técnica (instructivo de aplicación)** respectiva para disponer a los agentes de la cadena de suministro de alimentos del Distrito Metropolitano de Quito, un reporte periódico de medición de las pérdidas y desperdicios de alimentos, en un formato que para el efecto se defina, y con la información pertinente para conocer, sin perjuicio de otra información que la mesa técnica considere necesaria, al menos lo siguiente:.....

**Artículo innumerado 11.-** De la notificación de la destrucción de productos alimenticios.- Para aquellos casos en los que se deba destruir o entregar para disposición final aquellos productos alimenticios que por diferentes razones técnicamente justificables ya no sean aptos para su consumo, la Mesa Técnica Interinstitucional para Seguimiento, Análisis y Generación de Propuestas de Solución de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, será la encargada de crear el instrumento regulatorio, canal de notificación y demás directrices normativas que se requieran.

**Artículo innumerado 12.-** La 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, **con el apoyo y direccionamiento de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario (AGROCALIDAD) y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA)**, construirá y emitirá los instrumentos normativos pertinentes para la aplicación y control de las siguientes acciones por parte de los agentes de la cadena de suministro de alimentos:

OJO: a continuación, se resumen únicamente los grupos de actores públicos y privados para los que la ordenanza crea obligaciones.

- 1) Los productores, elaboradores, distribuidores, mayoristas, minoristas y proveedores de servicios alimentarios, deberán:
- 2) En la etapa previa a la cosecha, captura o sacrificio, las empresas del sector privado, los agricultores, ganaderos y demás organizaciones de productores, deberán:
- 3) En la etapa de la cosecha, la captura o el sacrificio, las empresas del sector privado, los agricultores, ganaderos y demás organizaciones de productores, deberán:
- 4) En la etapa de manipulación y almacenamiento posterior a la cosecha, las empresas del sector privado, los agricultores, ganaderos y demás organizaciones de productores, deberán:
- 5) En la etapa de elaboración, conservación y envasado, las empresas del sector privado, los productores de alimentos, los agricultores, ganaderos y demás organizaciones de productores, deberán:
- 6) En la fase de distribución, los distribuidores y los mayoristas deberán:
- 7) Los minoristas deberán:
- 8) Los proveedores de servicios alimentarios deberán:

<b>Disposiciones de la Ordenanza para Reducir el Desperdicio de Alimentos que ameritan un análisis de atribuciones y competencias</b>	
9)	Los consumidores y las organizaciones de consumidores deberán:
<p><b>Artículo innumerado 18.-</b> Del registro único de organizaciones receptoras. La Mesa Técnica Interinstitucional para Seguimiento, Análisis y Generación de Propuestas de Solución de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos generará los instrumentos técnico-jurídicos pertinentes para la creación de un registro único de organizaciones receptoras, donde incluirán los justificativos pertinentes para demostrar la capacidad técnica y logística de operación, sin perjuicio de otra información que sea requerida para el mencionado registro.</p>	
<p><b>Artículo innumerado 21.-</b> Recepción de donaciones. Sin perjuicio de que las organizaciones receptoras puedan acopiar los alimentos donados, las Entidades Metropolitanas de Inclusión Social, Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y demás instituciones competentes, deberán fijar puntos de acopio que cumplan con las características básicas de inocuidad, 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 la presente ordenanza. Esta coordinación deberá ser realizada sin generar presión o carga adicional a las organizaciones receptoras, por lo cual, las entidades municipales competentes deberán solventar lo que se requiere para el acopio temporal y transporte hasta las organizaciones receptoras.</p> <p>Quienes realicen el acopio, deberán obtener el permiso de funcionamiento, conforme lo establece la normativa vigente.</p>	
<p><b>Artículo innumerado 22.-</b> Priorización territorial. La Autoridad Metropolitana de Inclusión Social, en coordinación con las entidades municipales competentes, 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. Así también en el ámbito de sus competencias, priorizará dentro de su planificación y en coordinación con las organizaciones receptoras, las zonas urbanas y rurales con mayor presencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.</p> <p>La Autoridad Metropolitana de Inclusión Social, en conjunto con las entidades municipales pertinentes, podrán destinar los alimentos recuperados y/o donados para ser utilizados en los programas de alimentación social que sean promovidos por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.</p>	
<b>DISPOSICIONES GENERALES</b>	
<p><b>PRIMERA.</b> – Las Entidades Metropolitanas competentes, en coordinación con la Secretaría de Salud y Secretaría de Ambiente podrán, de acuerdo a su capacidad operativa y presupuesto disponible, 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 inclusivas organizadas por el gobierno autónomo descentralizado, conforme lo establecido en los artículos pertinentes del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Este apoyo se realizará previo estudio de viabilidad económica de la propuesta de feria inclusiva, siempre y cuando los actores involucrados demuestren sustentadamente la aplicación de un</p>	

**Disposiciones de la Ordenanza para Reducir el Desperdicio de Alimentos que ameritan un análisis de atribuciones y competencias**

proceso de seguridad y soberanía alimentaria integral, así como una participación equitativa de actores pequeños, medianos y grandes.

**SEGUNDA.** - El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en coordinación con la Secretaría de Salud, Secretaría de Ambiente, el Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN) y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), establecerá políticas a través de las cuales se deberán implementar lineamientos sobre el proceso de rotulado de los productos alimenticios en lo inherente a las fechas de caducidad y de consumo preferente, que permitan la donación de alimentos que se encuentren aptos para el consumo humano.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.** - El ente responsable de la Salud en el plazo de 120 días, con la correspondiente participación de representantes de los agentes de la cadena de suministro de alimentos y el respectivo análisis técnico-jurídico de las dependencias municipales que se requieran, emitirá los instrumentos normativos de menor jerarquía, reglamentación e instructivos de aplicación para la gestión y operatividad de la presente Ordenanza

**TERCERA.** – La Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, CONQUITO y otras entidades municipales que se considere pertinente, en coordinación con la Unidad Patronato Municipal San José del Municipio de Quito, en el plazo de 120 días, presentarán un estudio de factibilidad y proyecto de implementación de comedores municipales populares localizados estratégicamente en el Distrito Metropolitano de Quito, en los cuales se sirva comida saludable producida a partir de la recuperación y donación de alimentos normados en esta ordenanza.

**QUINTA.** - La Secretaría de Inclusión Social en coordinación con la Unidad Patronato Municipal San José del Municipio de Quito, en el plazo máximo de 180 días contados a partir de la expedición de la presente ordenanza, determinará la sectorización de las zonas urbanas y rurales con mayor incidencia en situación de vulnerabilidad.

**SEXTA.** - La Secretaría de Salud, en coordinación con la entidad gubernamental nacional competente, elaborará el instrumento técnico para definir las exigencias bromatológicas que deberán considerarse para los alimentos objeto de donación. Dicho instrumento deberá ser coherente con la condición propia de los alimentos objeto de donación, así como de las circunstancias en las que dichos alimentos se gestionan.

**5. Conclusiones**

El proyecto de "ORDENANZA QUE REDUCE LOS DESPERDICIOS ALIMENTICIOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" se ha formulado con el noble objetivo de disminuir la pérdida y desperdicio de alimentos, fenómeno mundial que contrasta con la situación de inseguridad alimentaria que experimenta buena parte de la población.

Con este antecedente, la ordenanza propuesta podría cumplir mejor con su objetivo si toma en cuenta las siguientes consideraciones técnicas:

**Informe Nro.:** SS-DMPPS-SAYN-2024-0010

**Fecha de elaboración:** 02 de mayo de 2024

- La mayor parte del desperdicio mundial de alimentos procede de los hogares; estos son responsables del 60% de las pérdidas. Por lo tanto, las estrategias para reducir el desperdicio deben centrarse en estos espacios y, en segundo lugar, deben trabajar con las cadenas de logística y distribución mayoristas; y, en tercer lugar, en el comercio minorista (mercados, tiendas de abasto).
- La versión actual de la ordenanza da más importancia a la donación de alimentos desde el sector mayorista y corporativo y los hogares solo entran en las disposiciones como receptores de las donaciones.
- La pérdida de alimentos, que ocurre antes de llegar a los comerciantes minoristas y hogares, obedece a una serie de factores estructurales y tecnológicos que pueden ser controlados gracias a la gestión municipal: mantenimiento de vías para el transporte de productos hacia los mercados; asesoría y acompañamiento a productores; dotación de equipos de refrigeración y espacios adecuados para el almacenamiento de alimentos en los mercados de la ciudad, etc.
- Además, es posible disminuir la pérdida de alimentos si se garantiza el funcionamiento continuo de los lugares de abasto, venta mayorista y minorista (mercado mayorista y otros mercados, ferias y plataformas, supermercados, micromercados y tiendas). Esto significa disponer que estos espacios y sus accesos no se cerrarán durante emergencias o contingencias, para lo cual se deberá garantizar su seguridad en estas situaciones. Esto, además, protegerá los ingresos de las empresas, comunidades y familias que trabajan a lo largo de la cadena de producción y suministro de los alimentos.

Un tema adicional es el de las atribuciones y competencias del GAD municipal como un todo, así como de sus diversos estamentos. La ordenanza establece obligaciones y responsabilidades que deben analizarse globalmente, para determinar si se pueden cumplir al nivel del DMQ, y qué instituciones deberían hacerlo.

**6. Análisis y propuesta de cambios al articulado de la “ORDENANZA PARA REDUCIR EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS”**

Texto de la ordenanza	Texto propuesto	Fundamentación
<p><b>Artículo innumerado 1.- Objeto.</b> La presente ordenanza tiene por objeto prevenir, reducir y <u>aprovechar</u> las pérdidas y desperdicios de alimentos a lo largo de la cadena de suministro de alimentos dentro del Distrito Metropolitano de Quito <u>para mitigar las situaciones de vulnerabilidad alimentaria; así como generar una cultura de circularidad .</u></p>	<p><b>Artículo innumerado 1.- Objeto.</b> La presente ordenanza tiene por objeto reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos a lo largo de la cadena de suministro de alimentos dentro del Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Como se ha expuesto en el documento que acompaña a esta propuesta de modificaciones, existen diversas estrategias para reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos; la donación es una de ellas, pero no la principal, más aún cuando la evidencia demuestra que la mayor parte del desperdicio (60%) se produce cuando el alimento ya ha llegado a los hogares y comercios minoristas.</p> <p>Las pérdidas y desperdicios de alimentos no se pueden aprovechar. Se puede prevenir, y los alimentos pueden aprovecharse antes de que se desperdicien. Se sugiere eliminar la expresión “y aprovechar”.</p> <p>No existe en la literatura especializada la expresión “vulnerabilidad alimentaria”.</p>
<p><b>Artículo innumerado 2.- Ámbito</b></p>		<p>Este artículo debe examinarse detalladamente a la luz de las atribuciones y competencias municipales – ver informe adjunto</p>
<p><b>Artículo innumerado 3.- Finalidad.</b> Esta Ordenanza tiene como finalidad reducir la pérdida de alimentos y prevenir y aprovechar el desperdicio de alimentos mediante la implementación y promoción de acciones que</p>	<p><b>Se sugiere retirar el artículo.</b></p>	<p>La finalidad se circunscribe a pocos mecanismos para disminuir la PDA: el “uso racional”, que es un concepto indefinido, las donaciones y el compostaje. Como se expone en el documento adjunto, existen más mecanismos.</p>

Texto de la ordenanza	Texto propuesto	Fundamentación
<p>procuren el uso racional de los alimentos, por parte de los actores de la cadena de suministros de alimentos; promover y facilitar la canalización de donaciones de alimentos, con énfasis en la atención de la población vulnerable en el Distrito Metropolitano de Quito; así como promover el aprovechamiento y/o compostaje de desperdicios alimenticios que ya no son aptos para consumo humano.</p>		<p>El desperdicio de alimentos no se puede aprovechar. Se puede prevenir, y los alimentos pueden aprovecharse antes de que se desperdicien. Se sugiere eliminar la expresión “y aprovechar”.</p>
<p>Artículo innumerado 5. - Definiciones. Para efectos de esta Ordenanza, se aplicarán las siguientes definiciones, a más de aquellas que se encuentran definidas en normativa superior:</p>		<p>La mayoría de expresiones no atañen al objeto de la ordenanza. Se sugiere limitar el número de expresiones definidas y adoptar definiciones aceptadas globalmente.</p>
<p>1. Alimento o producto alimenticio. – 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): (siguen definiciones).</p>	<p><b>Alimento:</b> se define como cualquier sustancia (cruda, semiprocesada o procesada) que se utiliza para ser consumida por personas. Incluye las bebidas y todas las sustancias utilizadas para la fabricación, preparación o tratamiento del alimento.</p> <p>ELIMINAR TODOS LOS SUBORDINALES</p>	<p>Ninguna de estas definiciones es pertinente en esta ordenanza; se sugiere adoptar la definición de “alimento” proporcionada por las Naciones Unidas y que es la base para mediciones y comparaciones globales de la pérdida y desperdicio de alimentos.</p>
<p>2. <b>Desperdicio de alimentos.</b> – Para efectos de esta ordenanza, además de la</p>	<p><b>Desperdicio de alimentos:</b> cuando se descarta alimento que todavía es apto</p>	<p>Para cumplir con esta disposición, es necesario adoptar las definiciones utilizadas para medir el índice. De esta manera</p>

Texto de la ordenanza	Texto propuesto	Fundamentación
<p>definición prevista 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, se entenderá como desperdicio de alimentos a: la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones de los minoristas, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores.</p>	<p>para el consumo humano. El desperdicio ocurre a nivel de venta minorista, en la industria de la hospitalidad y en los hogares.</p>	<p>se podrá monitorear la pérdida y desperdicio y comparar los avances contra otras ciudades en el Ecuador y la región. En el link <a href="https://www.unep.org/resources/publication/food-waste-index-report-2024">https://www.unep.org/resources/publication/food-waste-index-report-2024</a></p> <p>Se sugiere adoptar definiciones globales y basadas en literatura científica. La definición propuesta se tomó del Programa Mundial de Alimentos: <a href="https://www.wfpusa.org/articles/food-loss-vs-food-waste-primer/">https://www.wfpusa.org/articles/food-loss-vs-food-waste-primer/</a>.</p>
<p><b>3. Pérdida de alimentos.</b> – Para efectos de esta ordenanza, además de la definición prevista 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, se entenderá como pérdida de alimentos a: la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones adoptadas por los agentes de la cadena de suministros de alimentos, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores.</p>	<p><b>Pérdida de alimentos:</b> cuando el alimento se vuelve no apto para el consumo humano, antes de llegar a los consumidores. Esta definición incluye las pérdidas ocurridas durante el almacenamiento, transporte y procesamiento de los alimentos.</p>	<p>La pérdida de alimentos, tal como indica la FAO en <i>El estado mundial de la agricultura y la alimentación (2019)</i>, se produce desde las actividades posteriores a la cosecha hasta la fase de venta al por menor, pero sin incluirla.</p> <p>El desperdicio de alimentos, según indica el PNUMA en su <i>informe sobre el Índice de desperdicio de alimentos</i>, se produce en la venta al menor, en los servicios alimentarios y a nivel de los consumidores.</p>
<p><b>Otras definiciones: desarrollo humano, mendicidad, experiencia de vida en calle,</b></p>	<p>Retirar estas definiciones</p>	<p>Estas definiciones no son pertinentes para el ámbito de esta ordenanza y ya constan en otros instrumentos municipales</p>

Texto de la ordenanza	Texto propuesto	Fundamentación
<b>habitantes de calle, movilidad humana, pobreza, intervención, prevención</b>		y nacionales; varias de ellas corresponden al accionar de la Secretaría de Inclusión y el Patronato Municipal San José.
<b>Artículo innumerado 6.-</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:	<b>Se sugiere eliminar este artículo.</b>	<p>La Ley ya citada presenta, en su <b>Art. 13</b>, un listado jerarquizado de lo que puede hacerse para reducir la Pérdida y Desperdicio de Alimentos (abreviado como PDA). En resumen, el orden es: 1. Reducción: disminuir los mecanismos que llevan al desperdicio de alimentos; 2. Donación de los alimentos para el consumo humano; 3. Uso de los alimentos para consumo animal; 4. Generación de energía o transformación en materia prima o nuevo producto, prohibiendo la destrucción o incineración injustificada de alimentos; 5. Compostaje de residuos orgánicos; 6. Disposición de los alimentos en rellenos sanitarios; 7. Destrucción de alimentos descompuestos.</p> <p>El texto de la propuesta de ordenanza omite varios de los usos descritos en la Ley; introduce temáticas no relacionadas con los usos de los alimentos y también introduce descripciones de actores que no corresponden en este lugar del texto.</p> <p><b>Se sugiere conservar el espíritu de la ley, citando el artículo 13 de la misma en vez de cambiar el texto</b></p>
a) Prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos y promover la trazabilidad de los	Se sugiere retirar.	<p>Este texto corresponde al objeto de la Ordenanza.</p> <p>La <i>trazabilidad</i> de los alimentos (es decir, su marcado con códigos únicos que permita seguir sus movimientos a lo</p>

Texto de la ordenanza	Texto propuesto	Fundamentación
productos que se encuentran dentro de la cadena de valor alimentaria.		largo de su ciclo) es una herramienta para comprender los mecanismos de la pérdida y el desperdicio. Es decir, se trata de una intervención operativa y no de una acción prioritaria.
<p>b) Recuperar y redistribuir la mayor cantidad posible de los alimentos excedentarios o que no se hayan vendido o no puedan comercializarse, entre organizaciones receptoras, organizaciones benéficas o instituciones similares o entidades del sector privado constituidas para el procesamiento de alimentos (destinado para el consumo de personas o animales), siempre y cuando dichos alimentos cumplan todos los requisitos de inocuidad. Además, los alimentos excedentarios o no vendidos se podrían transformar en nuevos productos alimentarios, asegurando que se cumplan todos los requisitos en materia de inocuidad y calidad y procurando obtener el mayor valor nutricional posible.</p> <p>c) Desviar los alimentos excedentarios o que no se hayan vendido o no se puedan comercializar (siempre y cuando ya no puedan ser aprovechados para alimentación humana) a la producción de piensos o transformarlos en productos no alimentarios. En caso de que se opte por desviar los alimentos a la</p>	Se sugiere retirar.	<p>Este texto incluye varias temáticas:</p> <p>1. Qué organizaciones pueden recibir las DONACIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organizaciones “benéficas” (expresión anticuada y confusa – actualmente se utiliza la expresión “Organizaciones sin Fines de Lucro” que permite armonizar términos con la legislación nacional.</li> <li>- “entidades del sector privado constituidas para el procesamiento de alimentos.... para el consumo de personas o animales”</li> <li>- entidades que puedan transformar estos alimentos en nuevos productos alimentarios.</li> </ul> <p>2. El uso que se puede dar a los alimentos donados: Se entiende que las DONACIONES se usarán solo para actividades sin fines de lucro. Sin embargo, el texto menciona transformaciones que requieren de inversión/maquinaria/procesamiento que tendrán costos, y que serían lógicas si los productos elaborados se venden, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- para la transformación de los alimentos para su consumo;</li> <li>- para la producción de piensos</li> </ul>

Texto de la ordenanza	Texto propuesto	Fundamentación
<p>producción de piensos, deberá garantizarse que se cumplan todos los requisitos de inocuidad y calidad.</p> <p>d) Aprovechamiento de 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 a través de gestores ambientales de residuos orgánicos y/o mediante tratamientos como el aprovechamiento de residuos orgánicos, elaboración de abonos orgánicos, compost, digestión anaeróbica, entre otros.</p> <p>e) Dar una disposición final técnica y ambientalmente sustentable y alineado a la legislación ambiental vigente.</p>		<p>- La transformación en abonos, compost, etc.</p> <p>Si la intención es que algunos de estos alimentos SEAN APROVECHADOS por actores privados que puedan obtener un lucro a raíz de su transformación, se debería establecer una tasa a fin de que el municipio recupere los costos de su acopio y almacenamiento.</p> <p>Si la intención es que los alimentos se DONEN, se debe establecer un orden de prioridad en qué entidades recibirán las donaciones, y ello también dependerá del tipo de alimento (fresco, seco, enlatado, etc.). En ese orden, deberían tener prioridad entidades municipales que puedan recibir frutas y alimentos que no requieran transformación, para alimentar a sus usuarios (por ejemplo, unidades del Patronato Municipal San José).</p> <p>Finalmente, en el punto (c) se introduce la expresión “desvío”, que da lugar a equívocos.</p>

## 7. Recomendaciones

- a. Se recomienda que la ordenanza adopte definiciones globalmente aceptadas sobre las expresiones más importantes: alimento, pérdida de alimentos, desperdicio de alimentos, índice de pérdida y desperdicio de alimentos, etc. Las definiciones más aceptadas son las que provienen de los organismos de Naciones Unidas. Ello también permitirá comparar políticas, estrategias, indicadores y logros con otras ciudades y países.
- b. Las medidas para disminuir la pérdida y el desperdicio de alimentos deben basarse en evidencia y recomendaciones aceptadas globalmente, considerando el valor de la donación de alimentos, pero sin centrarse en esta estrategia que tiene menor impacto que otras medidas.
- c. La ordenanza podría instaurar la obligación de las entidades municipales competentes para educar a los consumidores en cómo preservar adecuadamente los alimentos y cómo aprovechar alimentos en estado subóptimo y congelar las sobras de comida para su consumo posterior; estrategias para no comprar en exceso; y otras medidas prácticas y fáciles de aplicar en el hogar.
- d. Se pueden instaurar incentivos para que los lugares de comercialización de alimentos (supermercados, micromercados, tiendas) y de expendio de alimentos preparados (restaurantes, cafeterías, bares) disminuyan las pérdidas y el desperdicio, por ejemplo, con disminución del monto de la tasa de recolección de basura si se demuestran disminuciones considerables. Esto, además, permitiría medir las cantidades producidas, con lo cual se podría dar inicio al monitoreo de estos datos.
- e. Se recomienda un análisis jurídico completo de la ordenanza, antes de canalizarla para su consideración en las comisiones pertinentes.

## 8. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

	Nombre	Cargo	Firma
<b>Aprobado por:</b>	Dra. Cecilia Tamayo	Directora Metropolitana de Promoción y Prevención de Salud	
<b>Revisado por:</b>	MSc. Pamela Piñeiros	Coordinadora de Nutrición y Seguridad Alimentaria	
<b>Elaborado por:</b>	MPH Gabriela Caicedo	Especialista de Nutrición	