

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADA

**Régimen de competencias para la gestión de residuos sólidos:  
Economía circular en el Municipio de Quito**

**AUTORA:**

Nicole Alejandra Villafuerte Lascano

**DIRECTOR:**

Dr. Sandro Vinicio Vallejo Aristizábal

Quito, D.M., noviembre de 2023

**TEMA:** RÉGIMEN DE COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS: ECONOMÍA CIRCULAR EN EL MUNICIPIO DE QUITO.

**RESUMEN:**

Este trabajo tiene como objetivo viabilizar la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos del Municipio de Quito. Para esto, se pretende evaluar el régimen de competencias correspondiente a la gestión de residuos sólidos y plantear un ajuste normativo para armonizar la norma local y nacional con los instrumentos técnicos propuestos por la administración.

De la misma manera, se utilizará el derecho administrativo, tributario y comparado para que el ajuste de la norma se adecue a las necesidades del Distrito Metropolitano y responda a los retos actuales del desarrollo sostenible.

**PALABRAS CLAVES:**

Economía circular, gestión de residuos sólidos, desarrollo sostenible, derecho ambiental, derecho a la ciudad, municipio de Quito, Distrito Metropolitano de Quito, régimen de competencias, ajuste normativo, ordenanza municipal.

**ABSTRACT:**

The object of this project is to make viable the implementation of circular economy in the management of solid waste in the Municipality of Quito. In this order, we aim to evaluate the regime of powers corresponding to solid waste management and propose a regulatory adjustment to harmonize the local and national standard with the technical instruments proposed by the local administration.

In the same way, administrative, tax and comparative law will be used so that the regulatory adjustment is adapted to the needs of the Metropolitan District and responds to the current challenges of sustainable development.

**KEYWORDS:**

Circular economy, solid waste management, sustainable development, environmental law, right to the city, municipality of Quito, Metropolitan District of Quito, powers regime, regulatory adjustment, municipal ordinance.

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo de titulación a mis padres:

A mi papá, Rómulo Santiago Villafuerte Navarrete (+), quien en vida recorrió al igual que yo los pasillos de esta Facultad de Jurisprudencia y quien en su paso por la bella ciudad de Quito, se desempeñó como Secretario de la Alcaldía así como Gerente y Asesor Jurídico de la Empresa Metropolitana de Aseo. Por su amor, disciplina y vocación de servicio.

A mi mamá, Alexandra Maribel Lascano Mejía, quien, desde la conciencia social y ambiental, ha dedicado años de su vida para servir a la ciudad y al país a través de la comunicación. Por su amor, resiliencia y altruismo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo fue posible gracias al apoyo incondicional de Carlos, mi esposo, quien con mucho amor y paciencia ha permanecido a mi lado en todo momento y fue un respaldo esencial para la realización de esta investigación.

Finalmente, mi agradecimiento y admiración para Isabel Terán. Su guía y vasto conocimiento en este tema fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.....	9
<b>1.1. ¿Qué se entiende por economía circular?</b> .....	9
<b>1.2. ¿Qué se entiende por residuos sólidos?</b> .....	10
<b>1.3. Principios para la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos.</b> .....	12
2. RÉGIMEN DE COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS. ....	17
<b>2.1. ¿Qué es el régimen de competencias?</b> .....	17
<b>2.2. Régimen de competencias para la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.</b> .....	19
<b>2.3. Régimen jurídico para la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.</b> .....	21
<b>2.3.1. Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento.</b> .....	21
<b>2.3.2. Ordenanza Metropolitana 332.</b> .....	27
3. PROPUESTAS DE AJUSTE NORMATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL MUNICIPIO DE QUITO. ....	28
<b>3.1. Aspectos insuficientes en la Ordenanza 332.</b> .....	28
<b>3.2. Vacíos en la Ordenanza 332.</b> .....	35
<b>3.3. Propuestas de ajuste normativo</b> .....	36
4. Conclusiones/Recomendaciones .....	40
5. Referencias Bibliográficas .....	41
6. Bibliografía .....	41

## INTRODUCCIÓN

En el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) diseñados para transitar hacia la sostenibilidad social, ambiental y económica global como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por su parte, Ecuador ratificó su compromiso y declaró la Agenda 2030 como política pública del Gobierno Nacional, mientras que, en el ámbito local, varios gobiernos autónomos descentralizados articularon su planificación para el cumplimiento de los objetivos trazados.

El caso del Distrito Metropolitano de Quito no es la excepción, pues en 2016 suscribió la Nueva Agenda Urbana 2030 que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Mediante este acto, la ciudad se comprometió, entre otras cuestiones, a luchar para lograr una transición hacia la economía circular y promover la gestión integral de los residuos sólidos con un enfoque ambiental.

Durante el año 2022, la Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, la Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Emgirs-EP), y la Empresa Metropolitana de Aseo (Emaseo-EP), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), presentaron por primera vez en la historia de la ciudad un plan para la gestión integral de residuos sólidos, que, con una proyección de 10 años, incluye en sus ejes estratégicos la implementación del reciclaje inclusivo y la economía circular.

Pese a los esfuerzos técnicos realizados, las normas vigentes no responden a los retos de desarrollo sostenible asumidos por la ciudad. La última ordenanza vigente para la gestión integral de residuos sólidos fue sancionada en el año 2011, con un enfoque

mayoritariamente sanitario que se aleja de varios ejes estratégicos que se abordan en la actualidad.

Con el fin de enfrentar esta problemática, además de realizar un análisis del régimen de competencias y la normativa local y nacional, se evaluará la posibilidad de ajustar la norma a los instrumentos técnicos propuestos por las autoridades competentes con el fin de garantizar la factibilidad y viabilidad de la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.

A lo largo de estas páginas, se abordarán aspectos clave relacionados con el concepto de economía circular, la gestión de residuos sólidos y el marco jurídico en el que se desenvuelven. Se explorarán los órganos competentes en esta materia y se analizarán las normas nacionales y locales que rigen la gestión de residuos en el Municipio de Quito.

En última instancia, este trabajo de tesis no solo pretende arrojar luz sobre las cuestiones normativas que rodean la gestión de residuos sólidos en Quito, sino también inspirar el cambio y la acción hacia un sistema más eficiente, sostenible y comprometido con el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

## **1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.**

En un mundo donde el desarrollo sostenible se ha convertido en un imperativo global, la gestión de residuos sólidos se presenta como un importante desafío para las autoridades locales, nacionales e internacionales. El impacto ambiental asociado con la generación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos, ha creado mayor conciencia sobre la necesidad de transformar la forma en que las ciudades gestionan los residuos. En este contexto, la economía circular surge como un modelo innovador que busca cambiar la forma en que concebimos, gestionamos y aprovechamos los residuos.

### **1.1. ¿Qué se entiende por economía circular?**

El concepto de economía circular tiene un enfoque económico y ambiental que se basa en la idea de mantener los materiales, productos y recursos en un ciclo continuo de uso, reutilización y recuperación, en lugar del modelo tradicional de "tomar, hacer, desechar" que sostiene la economía lineal.

Según el Libro Blanco de Economía Circular de Ecuador (2021), la economía circular considera el manejo de materiales desde las 9Rs: repensar o rechazar, rediseñar, reducir, reusar, reparar, refabricar, reproponer, reciclar y recuperar (energéticamente).

Por otro lado, de acuerdo con el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo se describe a la economía circular de la siguiente manera:

El término «economía circular» se refiere al concepto de conservar el valor de los productos, materiales y recursos durante el mayor tiempo posible y minimizar los residuos. Este enfoque difiere del ciclo tradicional de «extraer, fabricar y tirar», y presenta importantes ventajas en lo que atañe a la sostenibilidad. Para los ciudadanos, da lugar a productos que duran más o son más fáciles de reparar, actualizar, volver a fabricar, reutilizar o reciclar. Para las empresas, ofrece varias ventajas potenciales, como una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una menor exposición a la volatilidad de los precios. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2023, pág. 7)

En esa línea, la economía circular representa un cambio significativo en la forma en que concebimos la producción, el consumo y la gestión de recursos, a diferencia del modelo

lineal, en el cual los recursos simplemente se extraen, se utilizan para fabricar productos y se descartan como basura.

En términos generales la economía circular se podría resumir en tres principios:

**Diseño Sostenible:** los productos se diseñan pensando en su vida útil y en su capacidad para ser reutilizados, reparados o reciclados. Esto implica la consideración de materiales reciclables y diseños duraderos.

**Reutilización y Reparación:** se fomenta la reutilización de productos y componentes siempre que sea posible. En lugar de desechar objetos en buen estado, se promueve su venta o redistribución. Además, se fomenta la reparación de productos para extender su vida útil, reduciendo así la cantidad de residuos generados.

**Reciclaje y Recuperación:** cuando los productos llegan al final de su vida útil, se promueve el reciclaje y la recuperación de materiales. Esto significa que los materiales se separan y procesan de manera eficiente para ser reintegrados en la cadena de producción, reduciendo la necesidad de extraer nuevos recursos naturales.

Esta breve introducción a la economía circular revela la importancia de insertar este nuevo paradigma en el desarrollo de ciudades sostenibles, lo cual es fundamental para abordar los desafíos de la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.

## **1.2. ¿Qué se entiende por residuos sólidos?**

Los residuos sólidos son materiales que han perdido utilidad en su forma original por lo que requieren un adecuado tratamiento o eliminación. Estos materiales pueden ser de origen doméstico, industrial, comercial o institucional y abarcan una amplia variedad de objetos y sustancias.

Los residuos sólidos se dividen típicamente en dos categorías principales:

**Residuos Orgánicos:** Incluyen materiales biodegradables como restos de alimentos, desechos de jardín y materias similares.

Residuos Inorgánicos: Comprenden una amplia gama de materiales no biodegradables como plásticos, metales, vidrio, papel, cartón y materiales de construcción. Estos residuos tienden a persistir en el medio ambiente durante mucho tiempo si no se gestionan adecuadamente.

Según un estudio realizado por Asamtech (2018) (citado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022), los residuos sólidos se clasifican en las siguientes tipologías:

1. Reciclables: incluye plástico polietileno de alta densidad, plástico polietileno de baja densidad, PET, polipropileno y otros tipos de plásticos, metal ferroso, metal no ferroso, envases de vidrio transparente y de color, papel bond, papel para escritura e impresión, cartón y tetrapak.
2. Orgánicos: comprende residuos de alimentos y poda.
3. Potencial Calórico: incluye textiles, pieles y cueros, madera procesada y otros materiales multicapa.
4. Especiales: se refiere a residuos eléctricos, electrónicos y electrodomésticos.
5. Peligrosos: abarca los residuos peligrosos.
6. Desechos: incluye poliestireno, vidrio plano cristalino y de color roto, inerte (pétreos y finos), sanitarios y pañales, y varios.

De conformidad con el CODA (Código Orgánico del Ambiente, 2017) (citado por el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito, 2022), la gestión de residuos y desechos implica un criterio de priorización en la actividad pública y privada, en el cual debe primar, en el siguiente orden: la prevención, la minimización de generación en la fuente, el aprovechamiento o valorización, el tratamiento o la eliminación y, por último, la disposición final. De esta manera, la disposición final se debe limitar a aquellos desechos que no se puedan aprovechar,

tratar, valorizar o eliminar en condiciones ambientalmente adecuadas y tecnológicamente factibles.

En el contexto de la economía circular, los residuos sólidos se consideran recursos potenciales en lugar de desechos, lo que significa que se busca recuperar materiales valiosos contribuyendo así a la conservación de recursos y la reducción del impacto ambiental.

### **1.3. Principios para la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos.**

Lo mencionado en los párrafos anteriores nos permite comprender cómo la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos tiene la capacidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y alcanzar el buen vivir. Para lograr esto, es fundamental que los gobiernos cuenten con planes integrales de gestión que establezcan estrategias para mejorar los patrones de consumo, producción y gestión de los residuos en la ciudad.

En este marco, durante el año 2022, la Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, la Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Emgirs-EP), y la Empresa Metropolitana de Aseo (Emaseo-EP), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), presentaron el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito que, con una proyección de 10 años, incluye entre sus ejes estratégicos la implementación del reciclaje inclusivo y la economía circular.

En lo que respecta a economía circular y gestión de residuos sólidos en Quito, este Plan evidencia diversas problemáticas que afectan significativamente la eficiencia y sostenibilidad del sistema. En primer lugar, la débil gobernanza en el sector de residuos, caracterizada por la ausencia de una herramienta de planificación estratégica y la falta de coordinación interinstitucional. A esto se suma la carencia de un modelo de gestión con enfoque de reciclaje

inclusivo, lo cual conlleva a la pérdida de recursos y el trabajo precario de los recicladores de base. Además, la ausencia de educación ambiental para la gestión adecuada de los residuos y la falta de separación en la fuente agravan la situación y perpetúan la informalidad en la cadena de reciclaje. El análisis situacional también revela la ausencia de incentivos para prevenir y reducir la generación de residuos y promover su aprovechamiento. Asimismo, evidencia la carencia de infraestructura adecuada, incluyendo la falta de rellenos sanitarios y centros de reciclaje. Por último, la falta de regulación y control en la gestión de residuos abre la puerta a prácticas ilegales y dañinas para el medio ambiente y la salud pública. (Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

Estas problemáticas resaltan la necesidad urgente de implementar medidas integrales y sistémicas para mejorar la gestión de residuos sólidos en Quito.

Por otra parte, el documento (Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito, 2022, p. 12) propone implementar la economía circular en la gestión de residuos sólidos con un enfoque que promueva “la prevención, reducción, recuperación y aprovechamiento, bajo los conceptos de Basura Cero y Economía Circular Inclusiva”. Al respecto, después de hacer un análisis de los principios recogidos en el Código Orgánico del Ambiente (2017), la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva (2021), el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2021) y el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos (2022), hallamos los siguientes principios para la implementación de la economía circular en el Distrito Metropolitano de Quito:

1. Garantizar la gestión integral de residuos bajo el concepto “Cero Basura” o de economía circular.

2. Protección del ambiente y la salud pública: Promover las medidas necesarias para garantizar los derechos a la salud y el ambiente sano para el desarrollo de la vida; así como los derechos de la naturaleza.
3. Transversalización: Entender la gestión integral de residuos sólidos como una acción transversal a la salud pública, el espacio público, la educación ambiental, la economía, la producción, el consumo, el desarrollo sostenible, el empleo y el género.
4. Coordinación e integración: Promover la colaboración entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía, con el fin de procurar cambios positivos en el diseño, producción, uso y gestión de productos y residuos.
5. Inclusión: Potenciar la integración económica y social, plena y rentable, de los y las recicladores/as de base en la gestión de los residuos.
6. Jerarquía en el manejo de residuos: Priorizar el tratamiento que debe recibir un residuo en el siguiente orden: reducción, ecodiseño, reparación, reutilización, restauración, re-manufacturaación, re-proposición reciclaje, recuperación energética, y finalmente considerar su eliminación ambientalmente adecuada.
7. Industrialización de residuos: Promover, favorecer e implementar iniciativas que permitan incrementar, el reciclaje, aprovechamiento, valorización e industrialización de residuos dentro de las cadenas productivas, a fin de reducir el uso de recursos naturales y materias primas, siempre y cuando se garantice la protección del ambiente, la salud de las personas, y la calidad de los productos.
8. Responsabilidad común pero diferenciada: Responsabilizar a cada actor de la cadena de producción y comercialización, en la gestión de residuos y desechos de acuerdo con su alcance.
9. Responsabilidad extendida del productor: Responsabilizar a los productores, individual o colectivamente por los productos que la Autoridad Ambiental Nacional así determinare,

durante todo el ciclo de vida de los mismos, incluyendo las acciones post-consumo basadas en el principio de jerarquización cuando se han convertido en residuos o desechos.

10. Principio de la cuna a la cuna: Desarrollar los productos bajo un sistema de círculo cerrado, considerando que sus elementos se puedan reciclar o reutilizar en un nuevo ciclo de producción, o que se bio-degraden al final de su vida útil.

11. Consumo de bienes y servicios con responsabilidad ambiental y social: Implementar patrones de consumo y producción sostenible para proteger al ambiente, mejorar la calidad de vida, lograr el desarrollo sostenible y el buen vivir.

12. Trazabilidad: Generar procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer la cantidad, ubicación y trayectoria de un producto y su subsecuente residuo o lote de residuos a lo largo de la cadena de manejo.

13. Progresividad: Establecer y exigir de manera progresiva las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización; atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social y las competencias descentralizadas, entre otros.

14. Principio precautorio: Implementar medidas protectoras eficaces y oportunas cuando haya peligro de daño grave o irreversible al ambiente, aunque haya duda sobre el impacto ambiental de alguna acción, u omisión o no exista evidencia científica del daño.

15. Principio preventivo: Adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño.

16. El que contamina paga: Exigir incorporar en los costos de producción de quienes realicen o promuevan actividades que contaminen, un valor adicional por todas medidas en las que se incurra para prevenirla, evitarla o reducirla.

17. Sostenibilidad económica: Garantizar el incremento del grado de eficiencia y rentabilidad del sistema de gestión de residuos. La prestación eficiente del Servicio debe ser

financiera y económicamente auto sostenible, es decir, los costos de la prestación del servicio serán financiados por los ingresos tarifarios, por el recaudo de las tasas por prestación de servicios, y por los excedentes que genere la producción y comercialización de los bienes resultantes del aprovechamiento económico de los residuos sólidos.

En el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2022) ha dispuesto ciertas políticas integrales dirigidas a materializar estos principios. En lo principal, dispone:

1. El manejo integral de residuos y desechos, priorizando la eliminación o disposición final más próxima a la fuente;
2. El fomento del aprovechamiento y valorización de los residuos y desechos, considerándolos un bien económico con finalidad social;
3. La reducción de la generación de residuos sólidos, destacando las ventajas económicas y ambientales de tal acción;
4. El fomento de la investigación, desarrollo y uso de las mejores tecnologías disponibles para minimizar los impactos al ambiente y la salud humana;
4. El estímulo para generar buenas prácticas ambientales, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, en todas las fases de la gestión de residuos;
6. El fomento al establecimiento de estándares para el manejo de residuos y desechos en la generación, almacenamiento temporal, recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final;
8. El uso de métodos de separación y recolección diferenciada de residuos en la fuente que cambien el comportamiento social de generación, recolección y disposición final;
9. El uso de tecnologías limpias y mecanismos autosustentables para hacer más eficiente la gestión integral de los residuos sólidos;
10. Incentivar la reutilización y reciclaje, a través de estímulos e incentivos;

11. Fomentar la capacitación, difusión y sensibilización a todas las personas naturales y jurídicas sobre la corresponsabilidad en la gestión de residuos sólidos, especialmente sobre la prevención en la generación de residuos y su correcta separación en la fuente;

12. Promover entre las asociaciones de vecinos el establecimiento y operación de sistemas de comercialización de residuos sólidos potencialmente reciclables, que les generen recursos para la realización de obras en beneficio de la propia comunidad;

13. Impulsar la implantación de centros de reciclaje o tratamiento de residuos sólidos en las comunas, barrios, parroquias, entre otros;

14. Auspiciar programas de reciclaje a través de entidades sin fines de lucro que promuevan acciones sociales de beneficio comunitario, especialmente de los sectores de menores recursos;

15. Promover la disminución del uso de envases no retornables, cualquier tipo de envoltura y otras prácticas que contribuyen a la generación de residuos sólidos;

16. Promover la educación ambiental y la capacitación a las y los ciudadanos respecto de las formas ambientales eficientes de gestión de residuos sólidos; y celebrar convenios con instituciones para la realización de programas de educación ambiental y para el aprovechamiento comercial de los residuos sólidos;

17. Promover que todos los centros comerciales, supermercados, lugares de comida rápida y actividades afines utilicen productos biodegradables.

En efecto, muchas de estas disposiciones ya se encuentran descritas en la norma nacional y local. No obstante, en lo que respecta al Distrito Metropolitano de Quito, no se ha logrado materializar los planteamientos técnicos propuestos ni adoptar los avances normativos definidos en la norma nacional. Es por esto que, a continuación, analizaremos esta cuestión.

## **2. RÉGIMEN DE COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.**

### **2.1. ¿Qué es el régimen de competencias?**

El régimen de competencias se refiere a la forma en que un Estado distribuye y ejerce sus facultades en los distintos niveles de gobierno. Uno de sus objetivos es promover la coordinación y cooperación en la administración para hacerla más eficiente y efectiva en los asuntos de carácter público.

De acuerdo con Batallas (2013, p. 13) “se entiende el término competencia como la capacidad de acción de un gobierno, ejercida a través de sus facultades otorgadas por ley.”

De conformidad con el artículo 1 de la Constitución de la República (2008), el Ecuador es un Estado que se “organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

A su vez, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 105, establece que “la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. (2010)

Según el COOTAD (2010), las competencias se clasifican de la siguiente manera:

Exclusivas: cuya titularidad le corresponde únicamente a un nivel de gobierno, pero que su gestión puede realizarse de forma concurrente en varios niveles;

Concurrentes: cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente;

Adicionales: aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad; y

Residuales: aquellas que, al no estar asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos,

competencias privativas o exclusivas del gobierno central, podrán ser asignadas a un gobierno en particular por parte del Consejo Nacional de Competencias.

En este contexto, es fundamental identificar qué tipo de competencia es la gestión de residuos sólidos, para lo cual, realizaremos un análisis normativo a continuación.

## **2.2. Régimen de competencias para la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.**

De acuerdo con el artículo 395, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador (2008), las políticas ambientales deben aplicarse de manera transversal y ser obligatorias para el Estado en todos sus niveles, así como para todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional. Según el artículo 260 de la misma norma, el ejercicio de competencias exclusivas no excluye la gestión concurrente en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno (2008). El artículo 264, numerales 4 y 5 de la CRE (2008), asigna de manera exclusiva a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales la provisión de servicios públicos relacionados con el agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental, así como la creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanzas.

En el ámbito de las competencias ambientales, el artículo 136 del COOTAD (2010) establece que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tienen la responsabilidad de gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la gestión ambiental y la defensoría del ambiente y la naturaleza en su territorio. Asimismo, deben establecer sistemas progresivos de gestión integral de desechos para evitar vertidos contaminantes en diversas fuentes de agua. Según el artículo 164 del CODA (Código Orgánico del Ambiente, 2017), la planificación a nivel nacional, local y seccional debe incluir planes, programas o proyectos que prioricen la

prevención, control y seguimiento de la contaminación, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas de la Autoridad Ambiental Nacional (AAN).

En cuanto a la gestión de residuos sólidos, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (2019) otorga al Municipio de Quito diversas atribuciones, como emitir normativa local, elaborar e implementar planes de gestión integral, y realizar la gestión integral de residuos sólidos. Asimismo, el Concejo Metropolitano, de acuerdo con el artículo 57 del COOTAD (2010), ejerce la facultad normativa a través de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones. Por último, la Comisión de Ambiente, conforme al artículo 67 del Código Municipal (2022), se encarga de proponer proyectos normativos en materia ambiental.

En este sentido, podemos concluir que la gestión de residuos sólidos en el Ecuador está contemplada como una competencia exclusiva que, según la Constitución de la República (2008), no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Esto significa que, si bien el gobierno central ejerce la rectoría a través de Autoridad Ambiental Nacional, los gobiernos autónomos descentralizados planifican, regulan, controlan y gestionan los residuos sólidos en el ámbito de su territorio.

Además, cabe destacar que el órgano competente para elaborar y proponer proyectos normativos, políticas e incentivos en materia ambiental es la Comisión de Ambiente del Concejo Metropolitano. Por lo cual, cualquier ajuste normativo para la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos corresponde a dicho órgano.

Es importante agregar que sólo de manera excepcional los gobiernos autónomos descentralizados podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia, como la gestión de residuos sólidos, a la iniciativa privada. Esta delegación se realizará mediante acto normativo del órgano competente cuando el gobierno autónomo descentralizado no se encuentre en capacidad de gestionar un servicio público. La falta de capacidad técnica o

económica para la gestión directa de un servicio público debe ser justificada por la autoridad ejecutiva, ante el respectivo órgano legislativo local y la ciudadanía. La selección correspondiente deberá realizarse mediante concurso público. En este sentido, se prevé dos condiciones relevantes para proceder con esta delegación: la justificación acerca de la falta de capacidad técnica o económica para la gestión directa y la emisión de un acto normativo de delegación, con fundamento informes de viabilidad, expedido por el órgano legislativo del GAD. (Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

Con estos precedentes, es importante identificar el régimen jurídico vigente para determinar la factibilidad y viabilidad de implementar la economía circular en la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.

### **2.3. Régimen jurídico para la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.**

El conjunto de normas que dan fundamento a la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos son la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, y en lo principal, la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva en conjunto con su reglamento y la Ordenanza Metropolitana 332.

En este orden, encontramos importante examinar la coherencia entre estas normas para evaluar la factibilidad y viabilidad de implementar este nuevo modelo en la ciudad de Quito.

#### **2.3.1. Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento.**

La gestión de residuos requiere un enfoque integral y coordinado. En este contexto, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva (2021), establece una serie de responsabilidades para los Distritos Metropolitanos, destinadas a fomentar la transición hacia una economía circular inclusiva en la gestión de los residuos. Cada literal de este artículo

delinea un papel específico que los distritos deben desempeñar para contribuir al logro de estos objetivos, los cuales serán explicados a continuación:

El literal a) destaca la responsabilidad fundamental de los Distritos Metropolitanos en la recolección, gestión y disposición de residuos que no son procesados por otros sistemas de gestión<sup>1</sup> (LOECI, 2022).

Por otro lado, el literal b) establece la necesidad de que los distritos desarrollen ordenanzas y mecanismos para la recolección diferenciada de residuos (LOECI, 2022). Esto implica una planificación estratégica que considere aspectos técnicos y financieros, ya que, para hacer este mecanismo efectivo, se requiere de procedimientos claros e incluso infraestructura adecuada.

El literal c) resalta la importancia de priorizar a los recicladores de base como aliados estratégicos en la economía circular inclusiva (LOECI, 2022). Esta disposición es fundamental ya que destaca la necesidad de incluir y regular la labor de los recicladores de base en el sistema de gestión.

El literal d) refuerza la idea anterior al exigir la creación de ordenanzas para regular la prestación de servicios por parte de los recicladores de base (LOECI, 2022), asegurando que su actividad sea formal y se ajuste a normas técnicas nacionales.

El literal e) otorga a los Distritos Metropolitanos la autoridad para autorizar el uso de suelo y espacio público para instalaciones relacionadas con la gestión de residuos (LOECI, 2022). Esto destaca la necesidad de articular la gestión de residuos con la planificación urbana de la ciudad y, por ende, con su desarrollo sostenible.

El literal f) introduce la posibilidad de celebrar comodatos para facilitar el uso de espacios municipales, priorizando a los recicladores de base (LOECI, 2022). Esto muestra un

---

<sup>1</sup> Según el artículo 42 la LOECI, las obligaciones establecidas en el marco de la economía circular inclusiva deberán cumplirse a través de un sistema de gestión que puede ser individual, colectivo o asociativo entre productores de residuos o entre productores de residuos y gestores de residuos.

compromiso con la inclusión social y económica de estos actores en la gestión de residuos y se puede interpretar como un estímulo positivo.

En el literal g), se insta a los distritos a liderar proyectos para establecer polígonos industriales dedicados a actividades de reciclaje y gestión de residuos (LOECI, 2022). Esto sugiere un enfoque proactivo hacia la creación de infraestructuras que promuevan la economía circular.

El literal h) destaca la responsabilidad de los Distritos Metropolitanos en otorgar permisos de uso de suelo y garantizar servicios básicos para instalaciones de gestión de residuos, mientras establece claramente la responsabilidad del productor o su sistema de gestión asociado en el establecimiento, operación y mantenimiento (LOECI, 2022).

El literal i) destaca la importancia de otorgar permisos de operación exclusivamente a gestores autorizados y registrados, priorizando a actores de la economía popular y solidaria (LOECI, 2022). Esto busca fomentar la inclusión económica y social.

Los literales j), k), l) resaltan el papel de los Distritos Metropolitanos en promover y apoyar técnicamente proyectos de emprendimiento, asociatividad y educación ciudadana sobre la economía circular y la gestión adecuada de residuos (LOECI, 2022). Esto sugiere un enfoque integral que va más allá de la gestión técnica de residuos, abordando la educación y la participación ciudadana.

El literal m) establece la facultad de los distritos para establecer tasas por la gestión integral de residuos, considerando los costos asociados con la recolección diferenciada y no diferenciada. Esto es fundamental una gestión de residuos sostenible que además funciona como incentivo para hacer efectiva la recolección diferenciada.

El literal n) introduce mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de normas técnicas homologadas en todas las fases de gestión de residuos (LOECI, 2022).

Los literales o), p), q) resaltan la capacidad de los Distritos Metropolitanos para celebrar convenios, financiar proyectos y otorgar incentivos tributarios (LOECI, 2022). Esto destaca la importancia de abordar la gestión de residuos desde una perspectiva preventiva y de economía circular. En este sentido, los incentivos tributarios estarían enmarcados dentro de las competencias del GAD, en este caso, en tasas y contribuciones especiales.

En los literales r), s), t) se establece la obligación de los distritos para implementar plantas de tratamiento, cerrar de manera tecnificada botaderos y garantizar la recolección diferenciada (LOECI, 2022). Estos literales apuntan directamente a la mejora de prácticas de gestión de residuos, con un enfoque específico en el tratamiento integral y la reducción de residuos.

Finalmente, el literal u) autoriza a los Distritos Metropolitanos a establecer ordenanzas relacionadas con el pago exclusivo para desechos no reciclables. (LOECI, 2022)

En otras palabras, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva asigna a los Distritos Metropolitanos un papel integral en la gestión de residuos. Desde la recolección y disposición hasta la promoción de la economía circular y la participación ciudadana.

A su vez, la misma ley dota a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la capacidad de celebrar convenios con los sistemas de gestión destinados a la separación en la fuente, recolección selectiva, establecimiento y/u operación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos (LOECI, 2021). También señala que los GAD podrán constituir empresas públicas para la implementación de la gestión de residuos y para dicho efecto, se dará prioridad a la contratación de recicladores de base o a asociaciones de recicladores de base.

En este sentido, la reciente expedición del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva añade una nueva interrogante respecto a la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la gestión de residuos, específicamente en lo que

respecta al reconocimiento y apoyo a los recicladores de base. Este reglamento establece que, en el ejercicio de sus competencias, los GAD reconocerán activamente el trabajo de los recicladores de base en la cadena de gestión integral de residuos sólidos (D-844,2023).

Este reconocimiento no se limita a una mera declaración, sino que implica la toma de acciones concretas por parte de los GAD. Entre estas medidas se incluyen estímulos e incentivos, así como la dotación de infraestructura necesaria para fortalecer la participación de los recicladores de base en la gestión de residuos. (D-844, 2023)

A su vez, el artículo 115 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva establece que los GAD tienen la obligación de emitir incentivos dirigidos a fomentar la circularidad dentro del ámbito de sus competencias, en consonancia con los incentivos previamente delineados por la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva. (D-844, 2023)

En este mismo sentido, la disposición del artículo 47 de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva (2021) agrega una dimensión relevante en materia tributaria: la facultad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de otorgar incentivos tributarios para la implementación de la economía circular, como la disminución de un porcentaje de tasas y tarifas municipales, según lo establecido en el artículo 169 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Adicionalmente, el artículo destaca la posibilidad de que los GAD creen reconocimientos dirigidos a diversas entidades, desde establecimientos y barrios hasta colegios, empresas e instituciones, que promuevan las mejores prácticas en reciclaje inclusivo. Esta iniciativa no solo reconoce los esfuerzos individuales, sino que también estimula la formación de comunidades y entornos que priorizan la gestión sostenible de residuos. (LOECI, 2021, art. 47)

Sin embargo, la disposición tercera de la Ley Orgánica de Economía Circular (2021) señala que el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva (SNECI) elaborará un Plan

Nacional Integral de Incentivos, lo que añade una capa de complejidad a la implementación efectiva de los incentivos descritos en los artículos antes señalados. El texto especifica que el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva deberá elaborar este plan en un plazo máximo de 180 días desde su instalación. No obstante, hasta la fecha de esta investigación, no se ha encontrado evidencia de la existencia de dicho plan. La falta de información respecto al tema crea incertidumbre en cuanto al alcance y la aplicabilidad concreta de los incentivos establecidos por la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.

A su vez, la ausencia del Plan Nacional Integral de Incentivos plantea interrogantes sobre cómo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales podrán implementar con precisión los incentivos y llevar a cabo la creación de reconocimientos para fomentar prácticas sostenibles dentro de sus competencias. Esta incertidumbre destaca la importancia de contar con coherencia normativa en aras de alcanzar un sistema descentralizado funcional, eficaz y eficiente.

Por último, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva (2021) introduce un enfoque innovador en la valorización de la gestión integral de residuos, estableciendo un mecanismo de pago por tonelada de material reciclable recuperado. Este enfoque se implementará mediante sistemas municipales de gestión integral de residuos sólidos y manejo de desechos, y el pago correspondiente será realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La implementación de este sistema se llevará a cabo de manera progresiva y estará dirigida exclusivamente a los procesos de recolección y recuperación de residuos susceptibles a ser reciclados.

La valorización a través de un pago por tonelada ofrece un enfoque pragmático que reconoce y recompensa los esfuerzos de los sistemas de gestión. Además, el papel del Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva en la emisión de lineamientos para el cálculo de este pago proporciona una guía centralizada, asegurando una implementación coherente en todo el

país. Es crucial que los GAD, en respuesta a estas directrices, establezcan políticas locales adaptadas a su jurisdicción y realidad, considerando factores como los costos evitados para los sistemas municipales relacionados con la recolección, transporte y disposición final de cada tonelada evitada. Esta medida no solo reconoce la diversidad de situaciones locales, sino que también destaca la necesidad de un enfoque integral que considere tanto los aspectos económicos como los ambientales en la gestión de residuos.

### **2.3.2. Ordenanza Metropolitana 332.**

La Ordenanza 332 es la Ordenanza de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano de Quito. Fue aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y entró en vigor a partir de la fecha de su sanción, el 11 de noviembre de 2010. Esta ordenanza establece las normas, principios, instrucciones y procedimientos propios del Municipio de Quito respecto a la generación y manejo integral de residuos sólidos.

La norma que rige la gestión de residuos en el Distrito Metropolitano de Quito es el pilar fundamental para la transición hacia una economía circular e inclusiva en la ciudad. En este contexto, la Ordenanza 332 debería ser la expresión local de las pautas establecidas por la Ley de Economía Circular Inclusiva y su respectivo Reglamento. Sin embargo, un examen detenido revela áreas donde la actual Ordenanza no ha alcanzado plena sintonía con los preceptos y disposiciones establecidos en niveles superiores de la jerarquía normativa. Esto no es ninguna sorpresa puesto que la Ordenanza 332 no ha sido actualizada en más de 10 años.

Por todo esto, en esta nueva etapa de la investigación, nos embarcamos en la exploración de las carencias identificadas en la Ordenanza Metropolitana.

En esta nueva sección, nos sumergimos en el análisis de aspectos insuficientes, contradicciones y vacíos normativos, con la mirada puesta en proponer ajustes y mejoras que fortalezcan la capacidad de la Ordenanza Municipal para liderar la implementación efectiva de la economía circular en el Distrito Metropolitano de Quito.

### **3. PROPUESTAS DE AJUSTE NORMATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL MUNICIPIO DE QUITO.**

#### **3.1. Aspectos insuficientes de la Ordenanza 332.**

En la tarea de armonizar la normativa local con las disposiciones superiores de la Ley de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento, surge una preocupación evidente en relación con la falta de especificidad de la Ordenanza Municipal. Este punto de análisis se centra en los aspectos insuficientemente abordados, evidenciando una oportunidad para fortalecer y afinar la Ordenanza en sintonía con las directrices establecidas en las normas jerárquicamente superiores.

El objetivo es comprender a fondo las áreas donde la Ordenanza Municipal no alcanza la profundidad requerida respecto a los estándares establecidos en la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento. Cada carencia señala un área donde la normativa local puede ser perfeccionada para cumplir eficazmente con los principios de la economía circular.

Este análisis no solo identificará carencias específicas, sino que también brindará un marco claro para proponer ajustes y mejoras sustanciales en la Ordenanza. La meta es impulsar un proceso de revisión que no solo subsane las omisiones actuales, sino que también fortalezca la normativa local, permitiéndole liderar la implementación efectiva de prácticas de economía circular en el ámbito local. Con este enfoque crítico, nos adentramos en un análisis profundo que dará forma a propuestas de reforma y mejoras, promoviendo así un marco legal sólido y efectivo para el Distrito Metropolitano de Quito.

La inclusión, priorización, reconocimiento y regulación efectiva de los recicladores de base se posicionan como aspectos fundamentales en la gestión integral de residuos sólidos de acuerdo con la Ley de Economía Circular Inclusiva. El Capítulo IV de la Ordenanza del Distrito

Metropolitano de Quito le dedica varias secciones a este tema, sin embargo, surge una discrepancia sustancial entre la normativa superior y la municipal en los conceptos abarcados en estas disposiciones.

El artículo 37 del Reglamento establece claramente la obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de reconocer el trabajo de los recicladores de base, considerando sus atribuciones, competencias y asignación de recursos para su ejecución (2023). Además, insta a la entrega de incentivos y estímulos, así como a la asignación de recursos para el desarrollo de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso seguro a los residuos reciclables y potenciar la integración económica de los recicladores.

De manera insuficiente, la Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito, si bien reconoce la labor histórica de los recicladores, no describe con precisión el tipo de reconocimiento, incentivo o estímulo que recibirán. Además, la Ordenanza califica a los recicladores de base como "gestores ambientales de menor escala" y no señala ningún tipo de priorización para estos actores estratégicos de la economía popular y solidaria.

Esta discrepancia no solo refleja una falta de alineación entre la normativa municipal y las disposiciones superiores, sino que también señala una potencial brecha en la integración económica y social de los recicladores de base en el Distrito Metropolitano de Quito.

En este contexto, es necesario que la Ordenanza municipal se ajuste y complemente las disposiciones de la Ley y el Reglamento. No obstante, como se mencionó en la sección anterior, es imperativo contar con el Plan Nacional Integral de Incentivos a emitirse por el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva para dar con certeza este paso.

En esta línea, es imperativo que la Ordenanza desarrolle con claridad el rol que los recicladores de base ocuparían en la cadena de gestión además de la relación jurídica y económica que mantendrían con el Municipio de Quito, tomando en cuenta que su labor no se

enmarcaría en un contrato laboral, cuestión que, sin una regulación clara, podría incurrir en la vulneración de derechos.

El Reglamento, en su Capítulo IV establece detalladamente los mecanismos para asegurar la integración progresiva de los recicladores de base. Define los derechos que deben salvaguardarse, como la libre asociación, la integración en la cadena de valor del reciclaje, el acceso a un pago justo y la seguridad laboral, entre otros. Además, enfatiza la necesidad de garantizar el acceso seguro a los materiales reciclables y la articulación con el sistema de gestión integral de residuos sólidos municipal. (2023).

Contrastando con esta precisión, la Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito (2010), en su Capítulo IV, si bien desarrolla algunas de estas cuestiones, resulta insuficiente frente a las disposiciones de la Ley y su Reglamento.

Por otro lado, el artículo 115 del Reglamento a la Ley de Economía Circular Inclusiva (2021) establece la obligación de los GAD de establecer incentivos orientados a la circularidad. A la vez, la Ley establece “esquemas de calificación y evaluación de economía circular diferenciada para productos, servicios y procesos, para los esquemas de sellos de circularidad y de incentivos”. Al analizar la Ordenanza Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, se evidencia que existe un artículo que contempla estímulos e incentivos (art. 101), sin embargo, no profundiza en los absoluto respecto a las disposiciones que establece la Ley ni da una línea clara respecto a los sujetos y mecanismos implicados. En este sentido, nuevamente recalamos que es imperativo contar con el Plan Nacional Integral de Incentivos a emitirse por el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva para abordar este avance normativo. La colaboración coordinada con el SNECI, como lo establece el Reglamento, es esencial para garantizar que los incentivos locales estén alineados con los objetivos nacionales y regionales de economía circular.

Asimismo, entre las responsabilidades establecidas para los GAD en la Ley de Economía Circular Inclusiva (2021, art. 39) se menciona la capacidad de celebrar convenios con sistemas de gestión y otorgar financiamiento a acciones que prevengan la generación de residuos. Por otro lado, la Ordenanza no contempla con precisión esta disposición en sus artículos 6 y 8, los cuales solo se refieren a convenios de mancomunidad.

Por otra parte, la Ordenanza 332 (2010) en su artículo 6, menciona “las facultades para cumplir los fines del Sistema Integral”. Respecto a este apartado, se omite la facultad de los GAD de otorgar permisos a los sistemas de gestión y de constituir empresas públicas para la gestión de residuos y la priorización de contratación de recicladores de base y actores de la economía popular y solidaria.

Con la aplicación de reformas basadas en este análisis, la Ordenanza Municipal no solo cumplirá con las obligaciones establecidas en la Ley, sino que también contribuirá al impulso de la economía circular a nivel local, alineándose con los objetivos nacionales.

### **3.2. Contradicciones de la Ordenanza 332.**

En el entramado jurídico que regula la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito, se revelan ciertas contradicciones entre la Ordenanza Municipal y las disposiciones establecidas en la Ley de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento. Estas discrepancias amenazan la eficacia del marco normativo y su capacidad para impulsar prácticas sostenibles en la gestión de residuos.

La falta de armonización entre la Ordenanza y las normas superiores se manifiesta en diversas dimensiones críticas. La omisión de referencias al Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva, la desconexión entre el régimen sancionatorio de la Ordenanza y las infracciones definidas en la Ley, y la ausencia de consideración para los productos prioritarios delineados en la Ley son solo algunas de las incongruencias identificadas.

Abordar estas contradicciones es esencial para asegurar una implementación efectiva y eficiente de las políticas de economía circular. Este análisis crítico destaca la necesidad imperante de claridad y coherencia en la normativa local, alineándola de manera precisa con los lineamientos y objetivos delineados a nivel nacional.

A continuación, se explorarán en detalle estas contradicciones, abriendo paso a soluciones que buscan cerrar las brechas normativas y promover una gestión integral de residuos sólidos que se ajuste a los estándares nacionales y regionales de economía circular.

En el espectro normativo que rige la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito, se revela una marcada ausencia del Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva, una estructura fundamental creada por la Ley de Economía Circular Inclusiva a nivel nacional.

El artículo 6 de la LOECI (2021) establece la creación del SNECI, con un papel crucial en la implementación de la Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva. Este sistema, liderado por los ministerios rectores de la política industrial y ambiental, tiene la tarea de operar en consonancia con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Sin embargo, la Ordenanza Municipal, que busca regular la gestión de residuos sólidos en el ámbito local, omite cualquier mención o integración con el SNECI. Esta falta de referencia plantea interrogantes sobre la coordinación efectiva entre los niveles nacional y local en la implementación de la economía circular.

La ausencia de un puente normativo entre la Ordenanza y el SNECI podría traducirse en una desconexión perjudicial para la gestión integral de residuos sólidos. La colaboración entre estos niveles es esencial para garantizar una implementación armonizada de las políticas y estrategias de economía circular.

La coherencia entre la normativa local y nacional es crucial para el adecuado funcionamiento del sistema legal. Sin embargo, la Ordenanza Municipal también presenta discrepancias significativas con la Ley y el Reglamento en lo que respecta al régimen sancionatorio, generando un complejo entramado jurídico que requiere una revisión detenida.

En primer lugar, la Ley de Economía Circular Inclusiva establece infracciones y sanciones claras, vinculadas directamente a la gestión de residuos y la circularidad de los productos (2021). No obstante, la Ordenanza introduce un conjunto de contravenciones locales con sanciones diferenciadas, algunas de las cuales no guardan coherencia con las tipificadas a nivel nacional. Este desajuste plantea interrogantes sobre la efectividad del régimen sancionatorio, ya que las acciones consideradas graves a nivel nacional podrían no recibir la misma atención a nivel local.

La disparidad entre las sanciones establecidas en la Ley y la Ordenanza también genera cuestionamientos sobre la proporcionalidad de las medidas punitivas. Mientras la Ley contempla sanciones específicas y proporcionadas al daño causado, la Ordenanza recurre a una escala de multas basada en clases de contravenciones, sin establecer una conexión clara con la gravedad de las acciones.

Es fundamental abordar estas contradicciones para garantizar la eficacia del régimen sancionatorio y promover la coherencia normativa. Se sugiere la realización de un análisis detallado que identifique las contravenciones comunes entre la Ley y la Ordenanza, estableciendo un marco sancionatorio unificado que refleje los principios de proporcionalidad y coherencia. Además, se plantea la necesidad de una coordinación efectiva entre las autoridades ambientales a nivel nacional y local.

Por otra parte, la responsabilidad extendida del productor es una herramienta clave para promover prácticas más sostenibles. Sin embargo, la falta de alineación entre la Ley de

Economía Circular Inclusiva y la Ordenanza Municipal en cuanto a la definición de productos prioritarios plantea un desafío significativo.

La Ley (LOECI, 2021) establece claramente que la determinación de los productos prioritarios está sujeta a normas técnicas homologadas de carácter nacional, emitidas por el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva. Estas normas deben considerar diversos criterios, como la efectividad del instrumento para la gestión del residuo, su volumen, peligrosidad en la salud y el ambiente, entre otros. Este enfoque técnico busca asegurar una gestión eficiente y focalizada en los productos que tienen un impacto significativo en el ambiente y la salud pública.

Sin embargo, la Ordenanza Municipal omite cualquier referencia a esta crucial determinación de productos prioritarios. Esta ausencia de directrices locales respecto a qué productos deben someterse a la responsabilidad extendida del productor crea una laguna normativa que podría comprometer la efectividad de esta disposición.

La falta de una lista local de productos prioritarios podría conducir a interpretaciones ambiguas y a la ausencia de estándares uniformes en la aplicación de la responsabilidad extendida del productor. Esto podría generar incertidumbre tanto para los productores como para las autoridades encargadas de regular y fiscalizar esta responsabilidad. Además, la ausencia de criterios específicos en la Ordenanza podría dificultar la identificación y gestión efectiva de productos cuyos impactos ambientales y en la salud son significativos.

Para abordar este problema, se sugiere que la Ordenanza incorpore explícitamente la referencia a las normas técnicas nacionales que definirán los productos prioritarios. Esto no solo garantizará la coherencia con la legislación nacional, sino que también proporcionará una base sólida y técnica para la implementación de la responsabilidad extendida del productor a nivel local.

Otra puntualización preocupante es la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza 332, pues determina que en el plazo de 4 años contados a partir de la publicación de la norma, el Municipio debió implementar el sistema de recolección diferenciada de residuos sólidos, cuestión que después de 10 años, no se ha alcanzado de manera efectiva. Esto nos presenta la necesidad imperativa de crear políticas públicas y herramientas adecuadas para la materialización del sistema de recolección diferenciada.

### **3.3. Vacíos de la Ordenanza 332.**

El análisis comparativo entre la Ordenanza Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Quito y la nueva Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva evidenció varios vacíos en la normativa local.

Uno de los vacíos más críticos es que la Ordenanza no especifica con suficiente detalle las múltiples responsabilidades asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la Ley Orgánica. El artículo 39 de la Ley estipula al menos 19 responsabilidades concretas para los GAD Municipales sobre gestión de residuos, economía circular e inclusión de recicladores (LOECI, 2021).

Empero, la Ordenanza 332 solo menciona de forma vaga y genérica que los GAD Municipales tienen facultades en materia de residuos (art. 27) y delinea responsabilidades muy disímiles (art. 98) a las establecidas por la Ley.

Incorporar a detalle las responsabilidades establecidas en la Ley para los GAD es indispensable para una adecuada implementación de la economía circular en Quito. La Ley exige a las municipalidades otorgar comodatos y polígonos industriales para la gestión de residuos (LOECI, 2021, art. 39), pero la Ordenanza omite regular dichos aspectos medulares. Asimismo, la Ordenanza no regula el otorgamiento de permisos de uso de suelo para las instalaciones de los gestores de residuos, una responsabilidad específica contenida en el artículo 39 literal g) de la Ley. Esta asignación es fundamental para la separación, recepción y

almacenamiento de los residuos. Tales vacíos regulatorios imposibilitan capitalizar localmente todos los beneficios de las novedosas regulaciones nacionales.

Por último y con un énfasis especial, la Ordenanza 332 no hace mención respecto a la facultad municipal de establecer tasas o tarifas por concepto de la gestión integral de residuos conforme lo establecido por el Código Orgánico del Ambiente (2017) ni la capacidad para otorgar incentivos tributarios como la disminución de un porcentaje de tasas y tarifas municipales, de conformidad a lo establecido en el artículo 169 del COOTAD (2010). En este sentido, la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva reafirma estas competencias en sus artículos 39 y 47, por lo que resulta urgente incorporar estas disposiciones para generar una cultura de pago por concepto del costo de servicio de recolección diferenciada y no diferenciada, así como los costos relacionados con todas las fases de gestión de residuos sólidos en aras de hacer del sistema de gestión autosustentable y sostenible.

#### **3.4. Propuestas para ajuste normativo.**

A lo largo de esta sección hemos analizado de manera exhaustiva las insuficiencias, contradicciones y vacíos de la Ordenanza 332. En este contexto, las propuestas de reforma normativa presentadas a continuación buscan no solo adecuar, sino también fortalecer la legislación que rige la gestión integral de residuos en el Distrito Metropolitano de Quito en función de todo lo señalado previamente en esta investigación. Estas propuestas, a pesar de ser más que meras recomendaciones, se despliegan en respuesta a la imperante necesidad de actualizar el marco jurídico local para la gestión de residuos sólidos en nuestra ciudad:

1. En primer lugar, se sugiere actualizar la sección de CONSIDERANDO con el régimen jurídico actual, esto es: el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, y en lo principal, la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva y su respectivo reglamento.

2. Si bien el presente proyecto de investigación se enfoca en la gestión de residuos sólidos, es importante considerar que el actual Plan de Gestión Integral es más amplio, abarcando residuos y desechos sólidos no peligrosos además de desechos sanitarios. En este sentido, sugerimos modificar el nombre de la Ordenanza y el título y contenido del Capítulo I de manera que se logre abarcar el tema de manera integral, por ejemplo: Ordenanza Metropolitana de Residuos y Desechos Sólidos no Peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito.

3. Se recomienda alinear los artículos 2 y 8 con las políticas integrales dispuestas en el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos, las cuales, a su vez, son mencionadas en la primera sección de esta investigación.

4. Se sugiere replantear el artículo 5 tomando en cuenta los principios de la economía circular. Para esto, se puede tomar en cuenta los principios recopilados en la primera sección de esta investigación.

5. Se recomienda sintonizar el artículo 6 con las disposiciones establecidas en el COOTAD respecto a la facultad de delegación. Además, resulta fundamental incluir en este artículo las disposiciones de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva sobre el otorgamiento de permisos a los sistemas de gestión, la celebración de convenios y provisión de financiamiento para la prevención de generación de residuos, la constitución de empresas públicas para la gestión de residuos y la priorización de contratación de recicladores de base.

6. Se sugiere alinear la clasificación de residuos del capítulo 12 con lo establecido en el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito, también detallado en la sección primera de esta investigación.

7. Se sugiere articular la obligación de diferenciar en la fuente de artículo 17 con una política pública efectiva, para lo cual, creemos necesario determinar de qué manera cada

generador de residuos puede separar en la fuente para que el reciclador de base o recolector autorizado logre identificar el tipo de residuo del que se trata. Por ejemplo, además de señalar los colores específicos para las bolsas de basura que se utilizan para separar los residuos, es posible proveer estos insumos en centros autorizados o incluso, determinar el uso exclusivo de bolsas de basura proporcionadas por el Municipio de Quito. De igual manera, es fundamental dotar progresivamente a la ciudad de contenedores diferenciados. Asimismo, se recomienda, hacer un énfasis en el control de la separación en la fuente para las empresas e instituciones que más residuos generen en la ciudad.

8. Se sugiere armonizar los artículos 19 y 20 de la Ordenanza con las disposiciones de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva respecto a la priorización de autorizar actores de la economía popular y solidaria como gestores ambientales.

9. Se recomienda establecer incentivos o sanciones alineadas con la norma nacional para las disposiciones del artículo 22, de modo que sean efectivas.

10. Se recomienda revisar los artículos 30-42 de modo que estén en sintonía con las disposiciones del Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito.

11. Se recomienda que toda la Sección V del CAPITULO II así como todo el CAPÍTULO VI, estén sujetos a los órganos de control y sanción que establece la norma nacional para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, al igual que un sistema de incentivos claro para empoderar a los distintos niveles de la cadena de gestión. Para esto consideramos esencial integrar un capítulo o sección respecto a la SNECI.

12. Se sugiere reformar el CAPITULO IV de manera que se incluyan todas las disposiciones respecto a los recicladores de base establecidas en la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento, esto es: inclusión, priorización, reconocimiento y regulación específica.

14. Se recomienda que el CAPÍTULO VII sea reformado de manera que se alinee a las disposiciones del Código del Ambiente y su Reglamento, la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva y su Reglamento, y la realidad actual de la ciudad. Asimismo, se sugiere fortalecer este capítulo incluyendo la cooperación con la Autoridad Ambiental Nacional y el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva. Determinar los órganos de control y sanción además de una política clara de incentivos es fundamental.

15. Se sugiere crear un capítulo exclusivo para el establecimiento de una tarifa por el costo de servicio de recolección diferenciada y no diferenciada, así como los costos relacionados con todas las fases de gestión de residuos. Para tomar esta medida bajo los principios de progresividad y responsabilidad común pero diferenciada, se recomienda lo siguiente: a) Establecer tarifas diferenciadas a través de una planilla única por concepto de servicio de recolección, que use como parámetro para su cálculo una tabla tarifaria que categorice el volumen de residuos generados. b) El volumen se puede medir de manera cualitativa o cuantitativa, por ejemplo, por correcta separación de residuos, por número de bolsas generadas o por los mismos criterios utilizados en el peso por tonelada de residuos recuperados. c) Se puede comenzar la implementación de esta medida con las instituciones que más residuos generan en la ciudad. Para esto, se recomienda establecer en la tabla tarifaria antes mencionada, un rango de generación de residuos que, al ser superado por instituciones públicas o privadas, obligue a tales instituciones a pagar una tarifa más alta en su planilla. Todo esto debe considerar los criterios técnicos y económicos que se pueden encontrar en el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito.

16. En lo que concierne a reglas técnicas de la gestión de residuos se recomienda seguir el Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito.

#### **4. Conclusiones/Recomendaciones.**

La presente investigación se ha enfocado en examinar de manera integral el régimen de competencias correspondiente a la gestión de residuos sólidos en el Municipio de Quito. El objetivo de este análisis ha sido identificar las insuficiencias, contradicciones y vacíos normativos con el fin generar propuestas para una reforma normativa que haga efectiva la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos.

En el desarrollo de la investigación se llevó a cabo una evaluación profunda del régimen de competencias correspondiente a la gestión de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito. Se identificaron los actores clave, las facultades de las que están investidos y el régimen jurídico que sostiene esta materia. Este análisis proporcionó una comprensión más completa de los desafíos y oportunidades asociados con el régimen de competencias actual.

Con base en los hallazgos obtenidos, se formuló varias propuestas para efectuar un ajuste normativo que tiene como objetivo principal facilitar la implementación del paradigma de la economía circular en la gestión de residuos sólidos. Se consideraron los instrumentos técnicos, el régimen de competencias y la normativa vigente para garantizar la coherencia y eficiencia en las propuestas realizadas.

A pesar de existir un régimen de competencias claro, la implementación de la economía circular en la gestión de residuos sólidos en el Municipio de Quito requiere una revisión profunda de la normativa vigente. La evaluación realizada revela la necesidad de ajustes normativos significativos para superar las limitaciones identificadas y promover un enfoque más circular, integral y sostenible en la gestión de residuos.

Se sugiere que las autoridades competentes consideren y discutan las propuestas de ajuste sugeridas involucrando a todos los actores de la cadena de gestión. Además, se recomienda hacer revisiones periódicas de la norma en materia ambiental, debido a los avances técnicos se han desarrollado de manera exponencial en este tema.

Finalmente, esta investigación proporciona una base sólida para avanzar hacia una reforma normativa que más allá de alcanzar armonía entre las normas vigentes, tiene el potencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y alcanzar el buen vivir en la ciudad de Quito.

## 5. Referencias Bibliográficas

- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *FORO Revista de Derecho*, p. 13. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito - Ordenanza No. 037-2022*. (2022). Quito: Concejo Metropolitano de Quito.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. (2010). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Código Orgánico del Ambiente*. (2017). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador .
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.
- Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva*. (2021). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Libro Blanco de Economía Circular de Ecuador*. (2021). Quito: MPCEIP & GIZ.
- Ordenanza Metropolitana 332, Ordenanza metropolitana de gestión integral de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito*. (2010). Quito: Concejo Metropolitano de Quito.
- Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito*. (2022), p. 12. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033*. (2021). Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Reglamento al Código Orgánico del Ambiente - Decreto 752*. (2019). Quito: Lenín Moreno Garcés, Presidente Constitucional de la República .
- Tribunal de Cuentas Europeo, T. I. (2023). *Economía Circular*, pág. 7. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

## 6. Bibliografía

- Agenda 2030*. (2015). Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *FORO Revista de Derecho*. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>

- Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito - Ordenanza No. 037-2022.* (2022). Quito: Concejo Metropolitano de Quito.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.* (2010). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Código Orgánico del Ambiente.* (2017). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador .
- Constitución de la República del Ecuador.* (2008). Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.
- Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.* (2021). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Libro Blanco de Economía Circular de Ecuador.* (2021). Quito: MPCEIP & GIZ.
- Luis Seguí, Rubí Medina, Hilda Guerrero. (2018). *Gestión de residuos y economía circular.* Barcelona.
- Ordenanza Metropolitana 332, Ordenanza metropolitana de gestión integral de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito.* (2010). Quito: Concejo Metropolitano de Quito.
- Plan de Gestión Integral Municipal de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos y Desechos Sanitarios del Distrito Metropolitano de Quito.* (2022). Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033.* (2021). Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 Toda una Vida.* (2017). Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Reglamento al Código Orgánico del Ambiente - Decreto 752.* (2019). Quito: Lenín Moreno Garcés, Presidente Constitucional de la República .
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva - Decreto 844.* (2023). Quito: Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República.
- Tribunal de Cuentas Europeo, T. I. (2023). *Economía Circular.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.