

Estudio de la tipología y estado de vigencia de las ordenanzas municipales sobre derechos de las personas recicladoras de base, derechos de la naturaleza y reciclaje inclusivo.

Fundación Alianza en el Desarrollo
Universidad Andina Simón Bolívar



18 de agosto de 2022
Quito – Ecuador

El presente documento se inscribe en el marco del “Proyecto Derechos de la Población Recicladora de Cuenca y Portoviejo”, cofinanciado por MISEREOR Alemania y coejecutado por la Fundación Alianza en el Desarrollo y la Universidad Andina Simón Bolívar para el período octubre 2021 a septiembre de 2023.

Al ser éste, un producto de conocimiento colectivo, se espera que pueda ser ampliamente compartido, debatido y usado especialmente por las organizaciones de recicladores que hacen parte del proyecto, la Red Nacional de Recicladores, los equipos Técnicos de la Universidad Andina Simón Bolívar, de la Fundación Alianza en el Desarrollo y sus aliados en los procesos de Incidencia en Política y Acción Pública local y nacional. Esperamos que sirvan de referencia adicionalmente para otros estudios de la academia, para consulta de los gobiernos municipales y nacional y actores de la sociedad civil comprometidos con los procesos de reciclaje inclusivo y basura cero desde enfoques de derechos, inclusión social, ecología política y justicia ambiental.

Se puede reproducir este material citando la fuente:

Fundación Alianza en el Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, Silvana Sánchez Consultora, 2022. Estudio de la tipología y estado de vigencia de las ordenanzas municipales sobre derechos de las personas recicladoras de base, derechos de la naturaleza y reciclaje inclusivo. Quito, Ecuador.

Con licencia Creative Commons – Reconocimiento de créditos-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador.



Resumen del estudio uno, sobre la tipología y estado de vigencia de las ordenanzas municipales sobre derechos de las personas recicladoras de base, derechos de la naturaleza y reciclaje inclusivo.

Silvana Sánchez Pinto

El estudio consta de cinco secciones, en la primera, se abordan los antecedentes del estudio, que forma parte de la consultoría para la Fundación Alianza en el Desarrollo, FAD, en el marco del proyecto denominado “Derechos de la población de recicladoras de Cuenca y Portoviejo – Ecuador”; así como la justificación, metodología, hipótesis y perspectiva del estudio, que se construye desde las voces de las personas recicladoras de base y desde los enfoques de derechos humanos y de la ecología política.

Se presentan los fundamentos jurídicos normativos nacionales, regionales e internacionales de las demandas expresadas por las personas recicladoras de base, siendo el fundamento central, el reconocimiento constitucional de la dignidad humana de las personas recicladoras de base y de su calidad de personas protectoras de la naturaleza.

Se deja constancia de que el Estado no contaba, al momento de realizarse el estudio 1, con la clasificación de municipios del Consejo Nacional de Competencias, por lo que se trabajó con la clasificación de municipios del Banco de Desarrollo del Estado, como lo hace el Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos.

Se explicita la metodología de ubicación del objeto de estudio que incluyó la revisión de la totalidad de las páginas web de los 221 municipios de país; la selección de la muestra de ordenanzas sobre gestión de residuos sólidos, GIRS, de los cantones municipales de Ambato, Atacames, Baños, Cayambe, Cuenca, Cuyabeno, El Triunfo, Ibarra, Manta, Portoviejo, Distrito Metropolitano de Quito, expedidas en los cinco últimos años y publicadas en el Registro Oficial.

Se explica la ubicación exhaustiva de los estándares de protección de derechos de la naturaleza y de derechos humanos de las personas recicladoras de base, en la normativa nacional, regional e internacional y se da cuenta del proceso de sistematización, análisis y evaluación de la adecuación a los estándares de protección de las ordenanzas municipales.

En la segunda sección, se hace una primera aproximación a los fundamentos normativos de la responsabilidad del estado ecuatoriano y de las empresas en materia de derechos de la naturaleza y derechos humanos de las personas recicladoras de base; los

principios constitucionales y las garantías constitucionales e internacionales de los derechos humanos.

En la sección tercera, se presenta la normativa nacional e internacional sobre los estándares de protección de los derechos de la naturaleza y los derechos humanos de las personas recicladoras de base y se presenta el análisis y evaluación de la adecuación de cada una de las ordenanzas municipales sobre GIRS, de la muestra seleccionada, a cada uno de los mencionados estándares nacionales e internacionales.

Se presenta los contenidos de los valores constitucionales; los derechos de la naturaleza; y el fundamento de los derechos humanos de las personas recicladoras de base, como es su reconocimiento como personas con dignidad y como sujetos de derecho.

Se analiza el nivel de adecuación de las ordenanzas municipales sobre GIRS, de la muestra seleccionada, respecto de los estándares de los principales derechos humanos de las personas recicladoras de base: el reconocimiento como sujetos de derecho, y los derechos a la vida y a la vida digna; a vivir en un medio ambiente sano; a la igualdad y no discriminación; a la integridad personal; a la salud; a la seguridad personal; al trabajo, al trabajo autónomo, al trabajo por cuenta propia; a la seguridad social; a la educación, a la participación; a la libertad de opinión y de expresión; a la libertad de asociación y reunión; y los derechos de las niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de recicladores.

Igualmente, se presenta el análisis del nivel de adecuación de las ordenanzas municipales sobre GIRS, de la muestra seleccionada, respecto de los deberes y responsabilidades en materia de derechos por parte de las personas y empresas.

En la sección cuarta, se presentan los contenidos principales de la muestra de ordenanzas municipales sobre gestión integral de residuos sólidos y el análisis y evaluación de su nivel de adecuación a la normativa superior nacional y legal, esto es, si se adecuan a la Constitución ecuatoriana, al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y al Código Orgánico de Ambiente.

En la sección quinta, se presentan los contenidos regulados en las ordenanzas municipales sobre GIRS, respecto de las generalidades de las ordenanzas municipales, el sistema de gestión integral de residuos sólidos, el sistema de reciclaje y recicladores, y el sistema de control, infracciones y sanciones.

Se concluye que la inadecuación de la normativa municipal de ordenanzas sobre GIRS, de la muestra seleccionada, a los derechos y garantías constitucionales y a la normativa internacional de derechos humanos, no es obstáculo para la vigencia de todos los derechos y garantías de las personas recicladoras de base.

**Estudio de la tipología y estado de vigencia de las ordenanzas
municipales sobre derechos de las personas recicladoras de base,
derechos de la naturaleza y reciclaje inclusivo.**

Consultoría para la Fundación Alianza en el Desarrollo, FAD, en el marco del proyecto
denominado “Derechos de la población de recicladoras de Cuenca y Portoviejo –
Ecuador.”

Silvana Sánchez Pinto
Quito, 18 de agosto de 2022

Índice

Sección I

Antecedentes del estudio/2

Fundamento jurídico de las demandas expresadas por las personas recicladoras de base/3

Fundamento jurídico central de las demandas de las personas recicladoras de base/4

Justificación del estudio/4

Contexto del estudio/5

Perspectiva del estudio/9

Metodología del estudio/10

Pregunta (modificada) de investigación/10

Hipótesis de la investigación/10

Base de datos del INEC-AME y clasificación de municipios del CNC/11

Ubicación del objeto de estudio/12

Selección de la muestra de ordenanzas/13

Ubicación de los estándares de protección de derechos en la normativa nacional, regional e internacional/14

Sistematización, análisis y evaluación de la adecuación a los estándares de protección de las ordenanzas municipales/15

Sección II

Responsabilidad del estado ecuatoriano y de las empresas en materia de derechos de la naturaleza y derechos humanos de las personas recicladoras de base/16

Obligación estatal y de las empresas de respetar derechos/17

Obligación estatal y de las empresas de proteger/garantizar derechos/17

Obligación estatal y de las empresas de cumplir derechos/17

Principios fundamentales, principios de aplicación y principios de interpretación de los derechos de la naturaleza y derechos humanos de las personas recicladoras de base/17

Garantías constitucionales/internacionales de los derechos/19

Garantía normativa de los derechos/20

Garantía de políticas públicas y servicios públicos/21

Garantía de participación/22

Sección III

Normativa nacional e internacional de derechos de la naturaleza y de las personas recicladoras de base y evaluación de la adecuación de las ordenanzas municipales que regulan la gestión integral de residuos sólidos/27

Valores constitucionales fundados en la naturaleza/28

Derechos de la naturaleza reconocidos en la CRE/28

Derechos de la naturaleza reconocidos en la normativa internacional/33

Derechos humanos de las personas recicladoras de base/38

Reconocimiento de las personas recicladoras como sujetos de derecho/39

Derecho a la vida y a la vida digna de las personas recicladoras de base/42

Derecho a un medio ambiente sano/45
Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas recicladoras de base/46
Derecho a la integridad personal de las personas recicladoras de base/48
Derecho a la salud de las personas recicladoras de base/49
Derecho a la seguridad personal de las personas recicladoras/52
Derecho al trabajo y derecho al trabajo autónomo y por cuenta propia de las personas recicladoras de base/53
Derecho a la seguridad social de las personas recicladoras de base/57
Derecho a la educación de las personas recicladoras de base/58
Derecho a la participación/62
Derecho a la libertad de opinión y de expresión/64
Derecho a la libertad de asociación y reunión/65
Derechos de las niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de recicladores/69
Deberes y responsabilidades en materia de derechos por parte de las personas y empresas/70

Sección IV

Contenidos principales de la muestra de ordenanzas municipales sobre gestión integral de residuos sólidos y evaluación de su nivel de adecuación a la normativa superior nacional y legal/73
Adecuación de la normativa municipal a la CRE/74
Adecuación de la normativa municipal al COOTAD/77
Adecuación de la normativa municipal al COA/81

Sección V

Contenidos regulados en las ordenanzas municipales sobre gestión integral de residuos sólidos/88
Generalidades de las ordenanzas municipales/88
Sistema de gestión integral de residuos sólidos/95
Reciclaje y recicladores/101
Control, infracciones sanciones/106

Conclusiones/112
Lista de Referencias/115

Estudio de la tipología y estado de vigencia de las ordenanzas municipales sobre derechos de las personas recicladoras de base, derechos de la naturaleza y reciclaje inclusivo.¹

Sección I

Antecedentes

La Fundación Alianza en el Desarrollo, en adelante, FAD, la Universidad Andina Simón Bolívar y la Obra episcopal de la Iglesia católica alemana para la cooperación al desarrollo, Misereor, han aprobado, en octubre de 2021, el proyecto denominado “Derechos de la población de recicladoras de Cuenca y Portoviejo – Ecuador.”

El proyecto ha establecido, como una de sus líneas estratégicas, fortalecer a la población de recicladoras de Cuenca, Portoviejo y el directorio de la Red Nacional de Recicladores de base, RENAREC, en capacidades de organización, incidencia política local, nacional y regional y para participar de espacios de decisión. Al efecto, se ha considerado la contratación de servicios de consultoría para realizar estudios de incidencia política que permitan el cumplimiento de esta línea estratégica.

El primero de estos estudios, corresponde al presente, que se fundamenta en primer lugar en la voz de las personas recicladoras de base, reconociendo su dignidad, su calidad de sujetos de y con derechos, de defensores de derechos de la naturaleza y de los derechos humanos de todos ya que, con su trabajo, se dedican a regenerar los ciclos naturales.

Esta voz la representan Bertha Chalco, cuando dice: *“queremos que la ciudadanía conozca a los recicladores de base, (...) queremos que nos apoye para ser reconocidos;”*² Juana Iza al decir; *“queremos la visibilización de nuestro trabajo en soles, agua, lluvia, día, noche, en botaderos, escombreras, pie de vereda, (...) queremos llegar directamente al material, el reciclaje es de los recicladores de base.”*³ *“Las horas de trabajo nadie*

¹ Este estudio se planteaba, realizar la tipología de ordenanza municipales siguiendo la clasificación de municipios del Consejo Nacional de Competencias; sin embargo, esto no fue posible, dado que, en la investigación realizada, se determinó que el CNC no cuenta con esa clasificación de municipios, como se explicita en el acápite de metodología de este estudio.

² Bertha Chalco, Red Nacional de Recicladores del Sur de Cuenca, *IV Encuentro Nacional Basura Cero Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, ponencia de 5 de mayo de 2022.

³ Juana Iza, presidenta de la Red Nacional de Recicladores, RENAREC, *IV Encuentro Nacional Basura Cero Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, ponencia de 5 de mayo de 2022.

nos paga, queremos salud, educación, crédito para los recicladores y sus hijos”(...)“Sin las manos de los recicladores eso que fuera.”⁴y la voz de Elbia Pisuña: “Queremos el pago por nuestro servicio de recolección y reciclaje, por medio del pago compartido entre los actores de la cadena de gestión de residuos sólidos, queremos el centro de acopio tecnificado por zonas.”⁵

El presente estudio toma, como punto de partida, estas voces de las mujeres recicladoras y las demandas de las personas recicladoras de base evidenciadas en el taller de reciclaje de base/políticas públicas:⁶ “1) Formación para la ciudadanía y para los recicladores de base, 2) Reconocimiento del reciclaje como oficio digno, 3) Riesgos laborales que enfrentan los recicladores de base, 4) Limitado acceso a crédito para mejorar su trabajo y vida.”

Fundamento jurídico de las demandas expresadas por las personas recicladoras

Para la exigencia y cumplimiento de estas demandas tomamos como fundamento el reconocimiento de la dignidad de las personas recicladoras, de su condición de sujetos de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos de protección de derechos humanos, entre otros: vida, vida digna, igualdad y no discriminación, integridad personal, seguridad personal, salud, trabajo, seguridad social, educación, participación, libertad de opinión y expresión, libertad de asociación y reunión.

Estos derechos de las personas recicladoras y los derechos de la naturaleza deben ser respetados, protegidos y cumplidos por los estados, las empresas y por todos los habitantes del Ecuador por lo dispuesto en la CRE, que establece que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia; cuyo más alto deber es respetar y hacer respetar los derechos, y en los instrumentos internacionales de protección de derechos.

Las personas recicladoras tienen el derecho de organizarse, incidir políticamente y participar, a efectos de que sus derechos humanos y los de la naturaleza sean reconocidos, respetados, garantizados y cumplidos por el estado y la sociedad.

⁴ Juana Iza, presidenta de la RENAREC, *I Encuentro Nacional Reciclaje de Base*, Portoviejo, Universidad Técnica de Manabí, ponencia de 4 de agosto de 2022.

⁵ Elbia Pisuña, vice presidenta de la RENAREC, *I Encuentro Nacional Reciclaje de Base*, Portoviejo, Universidad Técnica de Manabí, ponencia de 4 de agosto de 2022.

⁶ Alianza Basura Cero Ecuador, *Resumen Ejecutivo del IV Encuentro Nacional Basura Cero*, taller de reciclaje de base/políticas públicas, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 6 de mayo de 2022.

Fundamento jurídico central de las demandas de las personas recicladoras de base.

A nivel normativo, se fundamenta en la disposición del art. 71 inciso primero, de la Constitución de la República del Ecuador, en adelante, CRE, y en su interpretación constitucional, al siguiente tenor:

El reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza de que “(...) se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos;” y, al mismo tiempo, el reconocimiento constitucional de la específica obligación estatal de incentivar “a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”

De estos reconocimientos normativos constitucionales se evidencia con absoluta claridad que el trabajo que realizan las y los recicladoras de base en el Ecuador es un trabajo que protege directamente la naturaleza, contribuye al respeto integral de su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Una vez establecida esta evidencia, corresponde, conforme al corolario constitucional del art. 71, que el Estado reconozca e incentive a las y los recicladores de base por estar, con su trabajo cotidiano, respetando, protegiendo y cumpliendo los derechos de la naturaleza.

Este estudio acoge esta interpretación constitucional como fundamento para su desarrollo, así como los objetivos y parámetros establecidos en los términos de referencia de la consultoría.

Justificación del estudio

La consideración del proyecto de realizar los estudios previstos es importante porque su realización contribuirá al reconocimiento de la población recicladora como sujetos titulares de todos los derechos constitucionales y los previstos en la normativa regional e internacional de derechos humanos, tanto más que son personas que están respetando, protegiendo y cumpliendo los derechos de la naturaleza.

A la par, el estudio permitirá el conocimiento de la normativa jurídica que reconoce los derechos humanos y de la naturaleza, y los temas vinculados con reciclaje inclusivo, a nivel local, nacional, regional e internacional vigentes.

Desde su auto reconocimiento como sujetos de derechos y con conocimiento integral del marco jurídico vigente, se aspira fortalecer las capacidades de las personas recicladoras para organizarse, incidir políticamente y participar, a efectos de que sus derechos humanos y los de la naturaleza sean reconocidos, respetados, garantizados y cumplidos por el estado y la sociedad.

Contexto del estudio

Al inicio de la investigación para este estudio, Ecuador se encontraba en lo que podría calificarse como una etapa de post pandemia del COVID-19, con atisbos de recuperación de la crisis sanitaria que había profundizado la recesión económica; sin embargo, para mediados de julio, se produjo un repunte de contagios por la pandemia.

En el transcurso de esta investigación, se desarrollaron, con influencia nacional, dos eventos sobre basura cero y reciclaje de base, el IV Encuentro Nacional Basura Cero,⁷ y el I Encuentro Nacional Reciclaje de Base.⁸

Al promediar la investigación, se presentó un escenario de inestabilidad política por el grave deterioro las condiciones sociales y económicas de vida que han venido vulnerando el ejercicio y vigencia de derechos de la población ecuatoriana en general, y especialmente de las personas de grupos de atención prioritaria, de los pueblos indígenas y comunidades campesinas rurales.

Este contexto nacional inmediato se enmarca en el contexto internacional que, desde hace décadas, enfrenta la crisis ambiental global como expresión de la exacerbación de los métodos de producción, consumo y descarte del modelo económico capitalista extractivista de la naturaleza y de sus seres. Siendo “la pieza clave (...) de la acumulación del capital la circulación: el consumo, y por ende es determinante de la crisis de la basura.”⁹

En el Ecuador, esta crisis se evidencia en las siguientes cifras: se produce diariamente 10 toneladas de residuos que se desechan río abajo; 12.613 toneladas diarias

⁷ Alianza Basura Cero Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, entre el 5 y 6 de mayo de 2022.

⁸ Alianza Basura Cero Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Universidad Técnica de Manabí, Red Nacional de Recicladores del Ecuador, RENAREC, Fundación Alianza en el Desarrollo, FAD, GAIA, Misereor, Vliruos, Portoviejo, Universidad Técnica de Manabí, entre el 4 y 5 de agosto de 2022.

⁹ María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo popular de la basura?,” en *Ecología política de la basura, pensando los residuos desde el Sur*, María Fernanda Solíz, coordinadora, Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica, Quito, 2017, p. 36.

de residuos sólidos urbanos, un equivalente de 0.86 Kg por habitante, por día. Los impactos ambientales generados por esta producción ingente de residuos del consumo, son la emisión de gas metano, lixiviados que fomentan el efecto invernadero, afectando incluso en áreas protegidas y áreas de cultivos.¹⁰

Este estudio reconoce este contexto social, económico, político y cultural, a efectos de aproximarse a la comprensión de los determinantes de la situación particular en la que se encuentran las personas recicladoras de base, siendo como son seres humanos a quienes el estado y la sociedad, no les ha respetado, garantizado, ni cumplido transgeneracionalmente los derechos de los que son titulares.

Ante esta situación, las personas recicladoras de base han asumido a la basura como un “bien común”¹¹ y se dedican, con su trabajo diario, a recuperarlo a efectos de que regrese, en la medida de sus fuerzas y posibilidades, al ciclo metabólico natural; por ejemplo “los orgánicos para compostaje, y los inorgánicos, aún útiles, a reutilizarse, reciclarse.”¹²

Y su aporte en el trabajo de reciclaje expresa el respeto, protección de los derechos de la naturaleza como se refleja en que:

las y los 20.000 recicladores de base en el Ecuador recolectan y reciclan 40.000 toneladas por mes de materia prima, 2 toneladas por reciclador/a se recuperan en los botaderos, ahorrando 2.5 millones de dólares por mes a los GADM, reducen el enterramiento de residuos, evitan 18.7 k toneladas de CO₂, evitan 1.000 piscinas de lixiviados, solo con el 3% de recuperación.¹³

Las personas recicladoras de base dedican sus vidas para poder reproducirlas, al manejo de la basura que es para ellas y ellos, “su actividad laboral y fuente de supervivencia”¹⁴ de los residuos¹⁵ sólidos,¹⁶ generados por un sistema económico que considera los residuos como basura y ha consolidado prácticas culturales de consumo y

¹⁰ María Fernanda Solíz, ponencia en *IV Encuentro Nacional Basura Cero Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 5 de mayo de 2022.

¹¹ María Fernanda Soliz, ponencia en *IV Encuentro...*

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo..., p. 41?

¹⁵ “Residuo es el resultado de la relación metabólica sociedad-naturaleza; es decir, al quinto proceso del metabolismo social: la excreción (siendo los otros procesos metabólicos: apropiación, transformación, distribución, consumo y excreción).” María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo ..., ps. 27 y 33.

¹⁶ El término residuos sólidos urbanos se refiere a la denominación que utilizan los gobiernos locales para los desechos (erróneamente llamados residuos, dado que no reingresan al circuito metabólico), producidos por la ciudadanía. María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo ..., p. 33.

descarte. Sistema que “desconoce los límites de la naturaleza y el planeta, y es intensificado mediante la mercantilización.”¹⁷

Edgardo Giesen señala que “los recicladores de base (...) son, sin duda, hijos del modelo capitalista-desarrollista, pues han surgido de los sectores sociales más pobres y marginados de la mayoría de nuestras ciudades latinoamericanas.”¹⁸ Son en realidad, como describe Nohra; “millones de personas empobrecidas por el marcado enfoque mercantil del sistema capitalista, que desecha al ser humano y endiosa al dinero.”¹⁹

El trabajo en reciclaje informal, como explicita María Fernanda Soliz:

Históricamente se ha caracterizado por ser a pequeña escala, por el trabajo intensivo, por la ausencia de regulación, registro y reconocimiento laboral, por la baja tecnología y la ausencia de condiciones laborales y de salud dignificantes. Los recicladores de base informales no pagan impuestos, no tienen licencia comercial y no se incluyen en el bienestar social o regímenes de seguro del gobierno.²⁰

Nohra Padilla establece que el trabajo de las personas recicladoras de base:

se desarrolla en duras condiciones técnicas, sociales y ambientales y, aun así, ni la sociedad admite por completo el valor de sus aportes, ni el mercado reconoce el costo de los materiales, debido especialmente a que el precio de los materiales y del servicio de saneamiento, son un negocio en manos de empresas privadas, por lo tanto, se tornan en una mercancía más a regularse por el mercado mundial.²¹

La situación de riesgo objetiva²² en la que desenvuelven su actividad los y las recicladoras se ha evidenciado de los estudios científicos reseñados por María Fernanda Soliz y que consisten en:

¹⁷ Eduardo Giesen, “Movimientos sociales y ciudad: organización, resistencias y construcciones en torno a la basura,” en *Ecología política de la basura, pensando los residuos desde el Sur*, María Fernanda Soliz, coordinadora, Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica, Quito, 2017, p. 163.

¹⁸ Eduardo Giesen, “Movimientos sociales y ...”, p. 166.

¹⁹ Nohra Padilla, “La lucha de los recicladores de base de oficio en el continente americano,” en *Ecología política de la basura, pensando los residuos desde el Sur*, María Fernanda Soliz, coordinadora, Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica, Quito, 2017, p. 317.

²⁰ María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo ...”, p. 42.

²¹ Nohra Padilla, “La lucha de los recicladores de base...”, p. 318.

²² Definida e interpretada en la jurisprudencia interamericana en numerosas sentencias, así: Corte Interamericana de Derechos Humanos, (en adelante, Corte IDH) Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C, No. 140, Párrafo 126: [Al propiciar la creación de grupos de autodefensa, el estado crea una situación de riesgo objetiva para sus habitantes, mientras subsista el riesgo acentúa el deber especial de protección a cargo del Estado]; Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C, No. 248, Párrafo 201: [Corresponde a autoridades que conocen la situación de riesgo adoptar medidas, como en el caso, identificar si la persona está amenazada, remitirla al Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales creado en el 2000]; Corte IDH, Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C,

distintos niveles y condiciones de exposición (a) agentes físicos, biológicos, químicos (...); factores de riesgo (por la) composición de los residuos, descomposición de residuos orgánicos, la manipulación, el procesamiento y la disposición de los residuos. Estos agentes o niveles de exposición se expresan en la contaminación del agua ocasionada por la producción de lixiviados, la contaminación del suelo con químicos y microorganismos patógenos; la generación de biogás (...) las explosiones e incendios generados por la putrefacción de la basura; los accidentes y riesgos ocupacionales (aplastamiento, enterramiento, cortaduras) y finalmente la exposición directa a residuos hospitalarios e industriales.²³

“Al final, los recicladores de base "subsidian" este servicio de recolección diferenciada (...) sin cobrar un solo centavo, los recicladores de base realizan una labor de recolección y separación de residuos que le atañe a los gobiernos seccionales. Sin su labor, el país no recuperaría esos residuos”, ha reconocido Claudia Andrade, gerenta del proyecto Gestión de Residuos sólidos y Economía Circular Inclusiva (GRECI) del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador.²⁴

Sin embargo, como lo reconoce Giesen, los seres humanos dedicados al trabajo de recolección, reciclaje y gestión de desechos sólidos han pasado de la sobrevivencia individual en la marginalidad hacia “un trabajo colectivizado, una organización gremial y la auto-valoración de su función socio-ambiental, por lo que han comenzado a demandar una retribución económica.”²⁵

Esto requiere, en el caso ecuatoriano, visibilizar esta demanda y la respuesta o silencio del estado en todos sus niveles y de la sociedad de su reconocimiento como sujetos de y con derechos en lo normativo y las prácticas sociales cotidianas de respeto, corresponsabilidad ante la crisis del modelo capitalista extractivista consumista.

En este estudio se presentan los resultados de la investigación sobre el nivel de reconocimiento formal normativo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de los seres humanos de y con derechos que trabajan como recicladores de base y de la normativa de gestión integral de residuos sólidos.

No. 163, Párrafo 78: [Creación objetiva de un riesgo para sus habitantes por el Estado, situación de riesgo razonablemente previsible por parte del Estado, obligación de adoptar medidas necesarias para terminar de forma efectiva con la situación de riesgo creada por el propio Estado, propiciada por la existencia de paramilitares]; Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párrafo 229: [por la evidente situación de riesgo creada, efectivamente el hecho de que hayan sido sembrados explosivos de pentolita en el territorio del Pueblo Sarayaku, analizados bajo el derecho a la propiedad comunal y a la consulta previa].

²³ María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo...”, p. 43

²⁴ Nicole Landín Jurado. *El verdadero rostro del reciclaje en Ecuador*. Revista Vistazo, 25 de marzo de 2022 - 15:07, <https://www.vistazo.com/estilo-de-vida/sostenibilidad/el-verdadero-rostro-del-reciclaje-en-ecuador-ML1490925>

²⁵ Eduardo Giesen, “Movimientos sociales y ...”, p. 166.

Igualmente, el estudio indagará sobre el nivel de respeto, protección y cumplimiento de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los derechos humanos de las personas recicladoras y de su derecho a ser incentivados, por la labor que realizan.

Perspectiva del estudio

El estudio de la muestra de ordenanzas municipales se realizará desde el enfoque de derechos humanos, a fin de evidenciar el reconocimiento de las personas recicladoras como sujetos de derechos; y, su adecuación a la Constitución de la República del Ecuador, en adelante, CRE,²⁶ y a los estándares regionales e internacionales de protección de derechos humanos, el nivel de reconocimiento de los derechos de las personas recicladoras, la visión municipal sobre el reciclaje y su nivel de adecuación al reciclaje inclusivo. El estudio se propone servir como referente para otras municipalidades y para la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME.

El estudio se posiciona desde la ecología popular:

que nace desde abajo, nace de las comunidades en resistencia y defensa de sus territorios con modelos circulares y sustentables de relación con la naturaleza. Para el ecologismo popular los seres humanos, organizados en sociedad, con unos modelos de producción y unas formas de crianza y cuidado de la vida, son parte de sus naturalezas y coexisten en una suerte de interdependencia e interinfluencia.²⁷

La ecología popular o ecología política considera a la basura “como el resultado de la interacción de unas sociedades con sus ecosistemas (...) es un reflejo de los modelos societales, de sus estructuras productivas, reproductivas y relaciones de poder.”²⁸

²⁶ Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

²⁷ María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo popular de la basura...”, p. 23.

²⁸ María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo popular de la basura...”, p. 26.

Metodología del estudio

Se presentan a continuación la pregunta, la hipótesis y los caminos recorridos en la investigación, siguiendo el plan de trabajo y la guía metodológica propuesta para el estudio.

Pregunta (modificada) de investigación.

El estudio se planteó responder a una pregunta inicial: “¿Cuál es la tipología, estado de vigencia, adecuación, enfoque y nivel de apego o adecuación de las ordenanzas municipales de Cuenca y Portoviejo, seleccionadas para la muestra, que regulan los derechos de las personas recicladoras, los derechos de la naturaleza y el reciclaje inclusivo?”

Se valoró la importancia de verificar la existencia, a nivel nacional, de las ordenanzas municipales que regulen la gestión integral de residuos sólidos, GIRS, a fin de determinar, de la manera más adecuada, la muestra de ordenanzas.

Por ello, la pregunta inicial se modificó en el siguiente sentido: ¿Cuál es la tipología, estado de vigencia, adecuación, enfoque y nivel de adecuación de las ordenanzas municipales de la muestra, incluyendo los casos de Cuenca y Portoviejo, que regulan los derechos de las personas recicladoras, los derechos de la naturaleza y el reciclaje inclusivo?

Hipótesis de la investigación

Se partió de la hipótesis de que “las ordenanzas municipales carecen, o contemplan limitadamente, normativa adecuada a los estándares constitucionales, regionales e internacionales para proteger específicamente los derechos de las personas recicladoras, los derechos de la naturaleza y el reciclaje inclusivo.”

Para validar la hipótesis, la metodología combinó la investigación jurídica de fuentes secundarias: normativa jurídica con la revisión de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, siguiendo las actividades detalladas en el cronograma.

Se ha compilado, revisado y analizado la normativa nacional e internacional a la que deben regirse las ordenanzas municipales de GIRS de la muestra seleccionada, luego

de lo cual se ha construido la matriz de análisis de la muestra con el análisis jurídico comparado de los contenidos de las ordenanzas.

Base de datos del INEC-AME y clasificación de municipios del CNC

Con la finalidad de incorporar los contenidos de la base de datos del INEC sobre la gestión integral de residuos sólidos de los GAD municipales y de trabajar el estudio de las ordenanzas municipales, en base a la clasificación de municipios del Consejo Nacional de Competencias, CNC, se procedió de la siguiente manera:

Se ha mantenido reuniones de trabajo con funcionarios²⁹ del INEC sobre los contenidos de la base de datos de GIRS de los municipios. El 11 de abril de 2022, se les consultó sobre la clasificación de municipios del Consejo Nacional de Competencias, CNC, el señor Cando nos indicó que el INEC no cuenta con esa clasificación y nos compartió la clasificación de municipios realizada por el Banco del Estado, en base a criterios de densidad poblacional, indicando ese instrumento es el que el INEC utiliza en la base de datos de GIRS.

El 25 de abril de 2022, se mantuvo una reunión de trabajo con funcionarios³⁰ del CNC, a efectos de conocer la clasificación oficial de municipios del CNC, y se nos manifestó que el CNC no cuenta con la clasificación de municipios por capacidad de gestión de residuos sólidos. Al momento, cuentan con una medición o índice de las capacidades operativas de los GAD en los niveles de planificación, rectoría, financiamiento, administración, control y gobernanza.

En el *IV Encuentro Basura Cero Ecuador* se consultó³¹ a los integrantes de la Mesa del Estado donde estuvieron representantes del Ministerio de Ambiente y del INEC, respecto de la clasificación de municipios del CNC, y manifestaron que aún no existe esta clasificación para GIRS. El representante del INEC indicó que, en este año 2022, se va a realizar una mesa de trabajo entre el CNC y el INEC, para normar la clasificación oficial de municipios.

²⁹ Christian Cando, Jenny Arguello y Wilson Montero, funcionarios del INEC.

³⁰ Señor Max Paredes, director de Monitoreo y Evaluación del CNC y señora Patricia Ortiz, funcionaria de esa dependencia.

³¹ La autora del estudio realizó la consulta a los funcionarios del INEC y del Ministerio de Ambiente, en la ronda de preguntas y respuesta de la Mesa del Estado del *IV Encuentro Nacional Basura Cero*, Quito, 5 de mayo de 2022.

Por lo tanto, la clasificación que se va a utilizar en el estudio es la del Banco de Desarrollo de Ecuador, lo que se informó y acordó con el equipo del proyecto, el 7 de junio de 2022.

Ubicación del objeto de estudio

Con la finalidad de ubicar y recopilar las ordenanzas municipales de la muestra, se ha revisado las páginas web de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, GADM, del país, en las entradas de “ordenanzas” y “gacetas oficiales”, evidenciando, lo siguiente: a) determinados GADM no cuentan con sitio web oficial habilitado; b) determinados GADM no cuentan con entrada de “ordenanzas”, “gacetas oficiales” o “estudios”, en sus sitios web oficiales; c) determinados GADM no cuentan con ordenanza de gestión integral de residuos sólidos; d) casi la totalidad de GADM no cuenta con entrada de “proyectos de ordenanzas”, en sus sitios web oficiales; e) casi la totalidad de GADM no cuenta con entrada de “estudios” desarrollados, en sus sitios web oficiales.

La información obtenida se registró por cada GADM, por fecha de visita a los sitios web. Se elaboró un archivo digital por regiones, provincias y cantones en el que se incorporó los documentos relativos a ordenanzas municipales relativas a GIRS, por cada GADM.

Se elaboró una matriz de Excel por regiones, provincias y cantones, en la que se ordenó los hallazgos de las ordenanzas municipales relativas a GIRS, por cada GADM. Se depuró la matriz de Excel de inconformidades y errores.

Se procedió a revisar el sitio web del Registro Oficial de Ecuador, en las entradas de “residuos”, “desechos”, y “basura”, ubicando los registros oficiales que estaban disponibles.

Se revisó la base legal electrónica de Fiel Web de Ediciones Legales en donde se obtuvo y comparó los textos de las ordenanzas municipales sobre GIRS ya seleccionadas de las recopilaciones anteriores.

A la par, se ha contactado a los GADM de Cuenca y Portoviejo para solicitar las ordenanzas municipales y proyectos de ordenanzas sobre GIRS.

Con la información obtenida y recopilada, hasta fines de mayo de 2022, de estas diversas fuentes, se ha analizado cada una de las ordenanzas municipales para considerar aquellas que fueron seleccionadas para la muestra a ser estudiada.

Sin perjuicio de ello, el 6 de junio de 2022, se coordinó con una funcionaria³² de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, para enviar una solicitud³³ a todos los GADM del país, a fin de que remitan las ordenanzas municipales, proyectos de ordenanzas y estudios sobre GIRS a la AME; dado que esta asociación no cuenta con archivo de ordenanzas municipales sobre GIRS, y a que solo manejan el dato de ordenanzas de la ficha INEC-AME.

Selección de la muestra de ordenanzas

Para la muestra de ordenanzas de este estudio, como se señaló, se consideró la clasificación de municipios del Banco de Desarrollo del Estado ecuatoriano, que ubica los cantones del país por estratos poblacionales. En el estrato 1,³⁴ se ubica el cantón Cuyabeno; del estrato 3,³⁵ se ubican los cantones Baños de Agua Santa y El Triunfo; del estrato 4,³⁶ se ubica el cantón Cayambe; en el estrato 5,³⁷ se ubican los cantones de Ambato, Cuenca, Portoviejo, Ibarra y Manta; y en el estrato 6,³⁸ el Distrito Metropolitano de Quito.

Se procuró ubicar cantones de las diferentes regiones del Ecuador, de la Costa: Portoviejo, El Triunfo y Manta; de la Sierra, Cuenca, Baños, Cayambe, Ibarra, Quito, del Oriente: Cuyabeno.

A la par, para integrar la muestra se seleccionó a las ordenanzas bajo los criterios de haber sido sancionadas y expedidas en los 5 últimos años y que estuvieran publicadas en Registro Oficial; haciendo la excepción de la ordenanza municipal de los GADM de Cuenca y Atacames; y, de los proyectos de ordenanzas municipales de los GADM de Cuenca y Portoviejo. Se toma nota de las fechas de sanción por parte del alcalde del GADM y de la publicación oficial.

Se ha considerado para este estudio, por su pertinencia y relevancia, a la ordenanza municipal del cantón Atacames que crea el programa de formalización de recuperadores

³² Lizbeth Pesantez, funcionaria de la Dirección Nacional Técnica y Planificación de la AME. Director el señor Juan Carlos Macancela.

³³ En base al requerimiento de María Fernanda Solíz, directora (e) del Área de Salud de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, UASB-E y Catalina Orellana, directora ejecutiva de la Fundación Alianza en el Desarrollo, FAD, en el marco del proyecto “Derecho de la población de recicladoras de Cuenca y Portoviejo - Ecuador”, AME envió a todos los GADM del país, el oficio circular No.0153-AR-DE-AME-2022, de 6 de julio de 2022.

³⁴ Cantones de Ecuador con población menor a 10.000 habitantes.

³⁵ Cantones de Ecuador con población de 20.001 a 50.000 habitantes.

³⁶ Cantones de Ecuador con población de 50.001 a 100.000 habitantes.

³⁷ Cantones de Ecuador con población de 100.001 a 600.000 habitantes.

³⁸ Cantones de Ecuador con población mayor a 600.000 habitantes.

y/o recicladores y recolección selectiva de residuos sólidos no peligrosos.³⁹ Por tanto, se hace una excepción justificada en este caso, y no se considera a la ordenanza de gestión de residuos sólidos de ese cantón.⁴⁰

Se revisó la base de datos de INEC-AME sobre gestión de residuos sólidos de los municipios, ubicando aquellos GADM que cumplen la categoría de MR1.8.1, es decir que responde SI a la pregunta: “¿Cuenta con Ordenanza para la prestación del manejo de la Gestión Integral de Residuos Sólidos?”, con las opciones: SI=1; NO=2.

Ubicación de los estándares de protección de derechos en la normativa nacional, regional e internacional.

Se ha recopilado, revisado y analizado los estándares de protección de derechos en la normativa regional⁴¹ e internacional⁴² a la que deben regirse las ordenanzas municipales de GIRS de la muestra seleccionada, en materia de derechos de la naturaleza, derechos humanos de las personas recicladoras y reciclaje inclusivo.

Del análisis de esta normativa se determinaron los estándares nacionales, regionales e internacionales relativos a la responsabilidad del estado ecuatoriano y de las empresas en materia de derechos de la naturaleza y de las personas recicladoras; obligaciones internacionales del estado y de las empresas; los principios fundamentales, de aplicación y de interpretación de estos derechos; y las garantías constitucionales/internacionales de tales derechos.

Igualmente, se ha recopilado, revisado y analizado la normativa nacional de la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Ambiente,

³⁹ Esta ordenanza no se encuentra publicada en el Registro Oficial; consta en el sitio web del cantón Atacames.

⁴⁰ Ordenanza para la gestión integral de residuos sólidos No. 2015-07-21-#-25, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 639, 1 de diciembre de 2015.

⁴¹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de *Belém do Pará*.

⁴² Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención de Derechos del Niño, Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convenio Marco de Naciones Unidas para el cambio climático, Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Convenio de Naciones Unidas sobre diversidad biológica, Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, Convenio de Minamata sobre el mercurio, Principios rectores sobre las empresas y derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030.

evidenciando los estándares pertinentes, a fin de establecer el nivel de adecuación a los mismos por parte de las ordenanzas municipales sobre GIRS de la muestra seleccionada.

Sistematización, análisis y evaluación de la adecuación a los estándares de protección de las ordenanzas municipales.

Una vez recopilada y seleccionada la normativa nacional, regional e internacional aplicable, se procedió al análisis y evaluación de la adecuación de las ordenanzas municipales que regulan la gestión integral de residuos sólidos a los estándares, por derechos de la naturaleza y por cada uno de los derechos de las personas recicladoras de base.

Se procedió a la sistematización, análisis y evaluación de los contenidos⁴³ de las ordenanzas municipales respecto de las disposiciones normativas de los siguientes temas: exposición de motivos, considerandos constitucionales, internacionales y legales; ámbito, principios, objetivos, fines, atribuciones y competencias, tipo de gestión; sistema institucional de gestión de residuos sólidos y sus componentes funcionales; reciclaje y recicladores de base, obligaciones y prohibiciones; y el régimen de sanciones.

Se procedió a la redacción del estudio con fundamento en los elementos recopilados en cada una de las fases de investigación, descritos *supra*.

⁴³ No se consideró para este estudio las regulaciones sobre aseo, saneamiento, residuos peligrosos, ni hospitalarios, porque el estudio se restringe a temas estructurales de la gestión de residuos sólidos no peligrosos que son los que pueden manipular las personas recicladoras de base, en su labor de reciclaje.

Sección II

Responsabilidad del estado ecuatoriano y de las empresas en materia de derechos de la naturaleza y derechos humanos de las personas recicladoras de base.

La normativa nacional e internacional de derechos de la naturaleza y derechos humanos genera al estado ecuatoriano, a las empresas que operen en su territorio, las obligaciones de prevenir violaciones de derechos; respetar, proteger y cumplir todos los derechos de la naturaleza y de todas las personas; en el presente caso, de las personas recicladoras de base, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

Se debe tener presente que el Ecuador se ha obligado a cumplir las obligaciones de los instrumentos internacionales de buena fe, al ser Estado Parte de la Carta de las Naciones Unidas,⁴⁴ y por lo dispuesto los principios universalmente reconocidos de libre consentimiento y buena fe y la norma “*pacta sunt servanda*”⁴⁵ reconocidos en el Preámbulo y en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.⁴⁶

El incumplimiento de las obligaciones internacionales genera responsabilidad internacional al estado ecuatoriano.

A la par de la responsabilidad estatal, este estudio considera la responsabilidad de las empresas, conforme a los *Principios rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos*,⁴⁷ que se basan en el reconocimiento de:

a) Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos; c) La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento. Estos Principios Rectores se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. Deben aplicarse de manera no discriminatoria, prestando atención especial a los derechos, necesidades y problemas de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones con mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación, y teniendo debidamente en cuenta los diversos riesgos que pueden enfrentar mujeres y hombres.

⁴⁴ Preámbulo de la Carta de la ONU. Firmada el 26 de junio de 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

⁴⁵ Se debe cumplir los acuerdos.

⁴⁶ ONU. Doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, firmada en Viena, el 23 de mayo de 1969, y entró en vigor el 27 de enero, 1980.

⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos. Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

Obligación estatal y de las empresas de respetar derechos

La obligación de respetar derechos humanos significa abstenerse de interferir con el disfrute de, o de violar un derecho, Incluye la obligación prevenir violaciones de derechos humanos, adoptando todas las medidas para impedirlos.

Obligación estatal y de las empresas de proteger/garantizar⁴⁸ derechos

La obligación de proteger/garantizar derechos humanos significa evitar que terceros particulares interfieran con el disfrute de, o violen un derecho. Comprende los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar, con debida diligencia, las violaciones a derechos humanos que se cometan en su contra por parte de agentes estatales o por terceros particulares.

Obligación estatal y de las empresas de cumplir derechos

La obligación de cumplir consiste en adoptar con la debida diligencia todas las medidas para lograr la plena vigencia y efectividad de los derechos de la naturaleza y derechos humanos de las personas recicladoras de base. Entre estas medidas se debe considerar la transformación de los patrones socioculturales de discriminación de hecho y de derecho en contra de las personas recicladoras de base.

Principios fundamentales, principios de aplicación y principios de interpretación de los derechos de la naturaleza y derechos humanos de las personas recicladoras de base.

Para la aplicación y vigencia de la normativa de derechos de la naturaleza y de los derechos de las personas recicladoras de base se considerará expresamente los siguientes principios constitucionales:

1. Que el Ecuador se reconoce como un estado constitucional de derechos y justicia.⁴⁹
2. Que son deberes primordiales del estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales y garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral.⁵⁰
3. Que las personas, comunidades, y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.⁵¹
4. Que la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.⁵²

⁴⁸ Art. 3 de la CRE.

⁴⁹ Art. 1 de la CRE, en el Título I. Elementos constitutivos del Estado, Capítulo I. Principios Fundamentales.

⁵⁰ Art. 3, numerales 1 y 8 de la CRE.

⁵¹ Art. 10 de la CRE.

⁵² Art. 10, inciso 2 de la CRE.

5. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.⁵³
6. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado (...). El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.⁵⁴
7. Los derechos y garantías establecidos en la CRE y en los instrumentos internacionales son de directa e inmediata aplicación por parte de todo servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.⁵⁵
8. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.⁵⁶
9. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.⁵⁷
10. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.⁵⁸
11. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.⁵⁹
12. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.⁶⁰
13. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.
14. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.⁶¹
15. La CRE es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado

⁵³ Art. 11, numeral 1 de la CRE.

⁵⁴ Art. 11, numeral 2 de la CRE.

⁵⁵ Art. 11, numeral 3 de la CRE.

⁵⁶ Art. 11, numeral 4 de la CRE.

⁵⁷ Art. 11, numeral 5 de la CRE.

⁵⁸ Art. 11, numeral 6 de la CRE.

⁵⁹ Art. 11, numeral 7 de la CRE.

⁶⁰ Art. 11, numeral 8 de la CRE.

⁶¹ Art. 11, numeral 9 de la CRE.

que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.⁶²

16. El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.⁶³
17. Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.⁶⁴
18. Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.⁶⁵

Garantías constitucionales/internacionales de los derechos

Las garantías son los mecanismos reconocidos en el ordenamiento jurídico para asegurar la vigencia de los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, que obligan a la institucionalidad pública, en todos sus niveles.

Para el presente estudio se consideran las siguientes garantías constitucionales:⁶⁶ normativa; de políticas públicas y servicios públicos; y la de participación, las cuales están indisolublemente entrelazadas, ya que la normativa y las políticas públicas deben contar, para su legitimidad, con la participación de los sujetos de derecho directamente interesados.

⁶² Art. 424 de la CRE.

⁶³ Art. 425 de la CRE.

⁶⁴ Art. 426 de la CRE.

⁶⁵ Art. 427 de la CRE.

⁶⁶ Las garantías constitucionales comprenden además las garantías jurisdiccionales, que son los mecanismos para acceder a la justicia constitucional ante violaciones de derechos de la naturaleza y de derechos humanos.

Garantía normativa de los derechos

La garantía normativa constituye el mecanismo de protección de los derechos por medio de la cual, todo órgano de la institucionalidad pública ecuatoriana con capacidad de elaborar disposiciones jurídicas, incluyendo los gobiernos autónomos descentralizados, debe hacerlo ciñéndose estrictamente a las disposiciones constitucionales e internacionales sobre derechos.

Por tanto, las ordenanzas municipales de gestión integral de residuos sólidos, tienen la naturaleza jurídica de garantías normativa, siempre y cuando sean adecuadas a las disposiciones constitucionales:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 84. La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, (...). En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁷

Art. 2. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Art. 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Art. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

⁶⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
*CEDAW*⁶⁸

Art. 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos

Principio 9. Los Estados deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas, por ejemplo, a través de tratados o contratos de inversión.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Esto significa fortalecer el estado de derecho.

Garantía de políticas públicas y servicios públicos

La garantía de políticas públicas y servicios públicos es un mecanismo para la protección de derechos por lo cual, en su elaboración, deben formularse apegadas a las disposiciones constitucionales en materia de derechos, garantizando la equidad y solidaridad en las asignaciones presupuestarias y la participación social en todo el ciclo de su elaboración y prestación.

Se debe asumir por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales que la gestión integral de residuos sólidos tiene la naturaleza jurídica de una garantía constitucional para la vigencia de derechos de la naturaleza y de las personas, en este caso, de manera especial, de las personas recicladoras.

La siguiente disposición constitucional así lo establece:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 85. La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el

⁶⁸ Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de octubre de 1979 y suscrita por el Ecuador el 17 de julio de 1980. Aprobación mediante Resolución Legislativa No. 000, publicado en Registro Oficial 108, de 27 de octubre de 1981. Publicada en la Codificación No. 1238 del Registro Oficial Suplemento No. 153 de 25 de noviembre de 2005.

buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Garantía de participación

La garantía de participación es el mecanismo de protección de derechos, que el estado debe respetar en el proceso de generación de políticas públicas y de prestación de servicios públicos. Esta garantía posibilita la organización y actuación de las personas y colectivos para la exigencia de sus derechos. Está ampliamente reconocida en la siguiente normativa constitucional y legal:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 38. El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades (...); asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

Art. 34. El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, (...) universalidad, equidad, (...) y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público.

Art. 66. 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

Art. 95. Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en

todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 96. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Art. 101. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

Art. 102.- Las ecuatorianas y ecuatorianos (...) en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Art. 238. Los GAD gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de (...) participación ciudadana (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados (...) los concejos municipales, los concejos metropolitanos (...).

Art. 276. El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: (...) 3. Fomentar la participación y el control social (...). (...).

Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente

motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

Art. 2. Objetivos. f) La democratización de la gestión (...) de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;

Art. 3. Principios. g) Participación ciudadana. La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos (...).

Art. 238. Participación ciudadana en la priorización del gasto, las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación (...). La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 302. Participación ciudadana. La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos (...) en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos (...).

Art. 303.- Derecho a la participación. El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las personas, comunidades, (...) y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos (...). La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de (...) ordenanzas (...) distritales o cantonales (...). La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de

lo dispuesto en la Constitución y la ley. Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos. Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Art. 304. Sistema de participación ciudadana. Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para: a) deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) participar en la definición de políticas públicas; h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa. El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado. El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

Art. 305. Garantía de participación y democratización. Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.

Art. 309. Iniciativa normativa. Todos los ciudadanos gozan de iniciativa popular para formular propuestas de (...) ordenanzas distritales, (...) o cantonales, así como su derogatoria de acuerdo con la Constitución y ley.

Art. 311. Silla vacía. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.

Código Orgánico de Ambiente

Art. 8. Responsabilidades del Estado. (...) 3. Garantizar la tutela efectiva del derecho a vivir en un ambiente sano y los derechos de la naturaleza, que permitan gozar a la ciudadanía del derecho a la salud, al bienestar colectivo y al buen vivir; y, a la naturaleza el goce del derecho al respeto integral a su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, ciclo hidrológico, funciones, procesos evolutivos, su protección, conservación y su restauración; así

como la resiliencia al cambio climático. 4. garantizar la participación de las personas, comunas, comunidades (...) en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, normas y de la gestión ambiental, de conformidad con la Constitución y la ley (...) 5. Promover y garantizar que cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios, asuma la responsabilidad ambiental directa de prevenir, evitar y reparar integralmente los impactos o daños ambientales causados o que pudiera causar, así como mantener un sistema de control ambiental permanente (...).

Art. 18. Participación ciudadana en la gestión ambiental para la deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad, se canalizará mediante los mecanismos contemplados en la Constitución y la ley, tales como: 1. El Consejo Ciudadano Sectorial, para el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; y, 2. Consejos Consultivos Locales, para la formulación, observación, seguimiento, veeduría y evaluación de las políticas públicas en materia ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos Consejos se integrarán por representantes de la sociedad civil, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción territorial que corresponda, de conformidad con la ley.

Art. 184. De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables.

Sección III

Normativa nacional e internacional de derechos de la naturaleza y de las personas recicladoras de base y evaluación de la adecuación de las ordenanzas municipales que regulan la gestión integral de residuos sólidos.⁶⁹

En este acápite se presenta la normativa nacional constitucional y legal que reconoce y protege los derechos de los que son titulares la naturaleza y las personas recicladoras de base.⁷⁰

A la par, se presenta la normativa internacional de derechos humanos pertinente, de la que Ecuador es Estado Parte, normativa que forma un solo *corpus iuris*, siendo parte del ordenamiento jurídico interno ecuatoriano, con la misma jerarquía.⁷¹

Igualmente, se presenta la principal normativa nacional respecto de la gestión integral de residuos sólidos por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Con la investigación, recopilación y análisis de la normativa mencionada se realizó el ejercicio de verificación y análisis de su nivel de incorporación en las ordenanzas municipales que regulan la gestión integral de residuos sólidos.

Dejando claro, desde luego, que la naturaleza y las personas recicladoras de base son titulares de todos los derechos reconocidos y garantizados en la normativa constitucional y legislación secundaria nacional, independientemente de su incorporación en la normativa de las ordenanzas municipales. En el caso concreto de violación de estos derechos se activan las garantías jurisdiccionales previstas en el ordenamiento constitucional y legal.⁷²

La verificación y análisis del nivel de incorporación de la normativa superior a las ordenanzas municipales se realizó con el objetivo de comprobar la hipótesis de investigación de este estudio: “las ordenanzas municipales carecen, o contemplan limitadamente, normativa adecuada a los estándares constitucionales, regionales e internacionales para proteger específicamente los derechos de las personas recicladoras, los derechos de la naturaleza y el reciclaje inclusivo.”⁷³

⁶⁹ De fuente nacional e internacional.

⁷⁰ Art. 10 de la CRE.

⁷¹ Arts. 3, 10, 11, numeral 3, de la CRE.

⁷² Las garantías jurisdiccionales son la acción de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, acción por incumplimiento y acción extraordinaria de protección; y las medidas cautelares, estas garantías están previstas en los arts. 86 a 94, de la CRE.

⁷³ Por lo que, para su vigencia, en los casos concretos, considerando los principios de dignidad, igualdad, pro homine, universalidad y cláusula abierta en materia de derechos humanos se debe aplicar los principios de dignidad, igualdad, pro homine, universalidad y cláusula abierta en materia de derechos humanos.

A continuación, se presenta el análisis del nivel de acogida de la normativa constitucional, internacional y legal de reconocimiento de derechos de la naturaleza y de los mecanismos de su garantía, en la muestra de ordenanzas municipales que regulan la gestión integral de residuos sólidos, considerando que la prestación municipal del cantón este servicio público debe respetar, garantizar y cumplir los derechos de la naturaleza.

Valores constitucionales fundados en la naturaleza.

Los valores son los fines a los que el estado se debe orientar, en el caso ecuatoriano, se encuentran reconocidos y positivizados como disposiciones jurídicas en el Preámbulo de la Constitución, por lo que son vinculantes, obligan y orientan el quehacer de toda la institucionalidad estatal y de la sociedad para la concreción y vigencia de los derechos.

Nuestra Constitución, en su preámbulo, reconoce como valores la celebración de la naturaleza, la *Pacha Mama*, el reconocimiento de que somos parte de ella, y de que es vital para nuestra existencia, lo que motiva, entre otras razones, a decidarnos a construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza; para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*.

Pese a la importancia de estos valores constitucionales relativos a la naturaleza, de la revisión de la muestra de ordenanzas, se evidencia que ninguna de ellas los incorpora, lo cual demuestra desconocimiento del valor normativo del preámbulo constitucional y su trascendencia para orientar las políticas públicas contenidas en los cuerpos legales de los diferentes niveles de gobierno en el país, en este caso particular, de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Ante esta realidad, se propone, desde este estudio, a la AME y a los GADM que se trabaje en las reformas de las ordenanzas municipales vigentes y en los proyectos de ordenanzas, a fin de se disponga su inclusión.

Derechos de la naturaleza reconocidos en la CRE.

Pese a la importancia del reconocimiento constitucional de la naturaleza como sujeto de derechos, contenida en el art. 10, inciso 2: “La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”, solo tres ordenanzas municipales, las de los

cantones Cuyabeno, El Triunfo, y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca,⁷⁴ la incorporan.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo incorpora el art. 71, inciso 1: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”; mas no los incisos 2 y 3 de la disposición.

La disposición que reconoce la titularidad universal de la exigibilidad de los derechos de la naturaleza, contenida en el art. 71, inciso 2: “Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda”, no es reconocida en ninguna de las ordenanzas de la muestra.

Las ordenanzas de la muestra tampoco incorporan el inciso final del art. 71 que consideramos fundamental para la vigencia de los derechos de las personas recicladoras de base y que establece: “El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”

Esta disposición constitucional evidencia que el trabajo que realizan las personas recicladoras en el Ecuador es un trabajo que protege directamente la naturaleza, contribuye al respeto integral de su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

⁷⁴ Se ha revisado las ordenanza municipales de Cuenca sobre GIRESIDUOS SÓLIDOS, en el sitio web de la municipalidad: <https://www.cuenca.gob.ec/ordenanza-municipales>; así como la base legal de Fiel Web de Ediciones Legales, y la información disponible en la página del Registro Civil del Ecuador, así como la documentación compartida por la EMAC EP a la Fundación Alianza en el Desarrollo, esto es, la ordenanza municipal sobre la materia expedida en el año 2003, la ordenanza municipal del cantón constitución de EMAC EP de 2010, y el proyecto para la reforma y codificación de las ordenanza municipales de la EMAC EP. De esta revisión, se evidencia que la ordenanza municipal vigente sobre gestión de residuos sólidos es la de 2003; lo que se corrobora con el oficio No. Oficio Nro. GADMCUENCA-EMAC EP-2022-0075-O Cuenca, 20 de julio de 2022, del abogado Juan Manzano, Gerente General subrogante de la EMAC EP, dirigido al ingeniero Franklin Galarza, presidente de la AME. Se debe aclarar además que, si bien en 2010, se constituye la EMAC EP con el objetivo previsto en su art. 1 de: “prestación de servicios públicos de barrido, limpieza, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos”, y en su art. 4 establece las funciones de la empresa, esta ordenanza municipal no reglamenta la gestión de residuos sólidos propiamente, como sí lo hará el proyecto de codificación en su título III, cuando sea aprobado y sancionado por el Consejo y el alcalde, respectivamente.

Una vez establecida esta evidencia, corresponde, conforme al corolario constitucional del art. 71, que el Estado incentive a las personas naturales recicladoras por estar, con su trabajo cotidiano, respetando, protegiendo y cumpliendo los derechos de la naturaleza. El presente estudio acoge esta interpretación constitucional como su fundamento.

De las ordenanzas de la muestra, se presentan a continuación aquellas que incorporan la normativa constitucional de los derechos de la naturaleza y sus garantías:

La ordenanza municipal del cantón Ibarra incorpora el art. 395:

La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversalidad y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

La ordenanza municipal del municipio del Distrito Metropolitano de Quito incorpora el art. 397:

En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.
2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental.
5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo incorpora el art. 414 que establece la obligación estatal de adoptar “medidas adecuadas y transversales para la

mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero (...), y protegerá a la población en riesgo.”

Como puede evidenciarse, es escaso el nivel general de incorporación de los derechos constitucionales en la muestra de ordenanzas municipales que regulan residuos sólidos; esto se corrobora además en que, pese a su importancia y pertinencia con la materia de gestión integral de residuos sólidos, ninguna de las ordenanzas municipales de la muestra incorpora las siguientes disposiciones constitucionales:

Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración en caso de impacto ambiental grave o permanente, que “será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados”, obligando al estado a establecer “los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.”

Art. 73. El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a “(...) la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de (...) material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.”

Art. 83. Deberes y responsabilidades de los ecuatorianos (...): 6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

Art. 275, inciso 3, que determina que “el buen vivir requerirá que las personas, comunidades, (...) gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de (...) la convivencia armónica con la naturaleza.”

Art. 277, prescribe que “para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.”

Art. 283, que reconoce al sistema económico como “social y solidario”; reconoce al “ser humano como sujeto y fin”; y destaca que la “relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado”, se dé “en armonía con la naturaleza”; para concluir en su objetivo de “garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”.

Art. 284, 4), que determina que la política económica tiene como uno de sus objetivos: “promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia,” actuando “dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.”

Art. 319, inciso 2, establece las obligaciones del Estado de promover o incentivar “las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población” y de desincentivar “aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza (...).”

Art. 389, consagra la obligación del Estado de proteger “a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen (...) antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.”

Art. 396, establece las obligaciones del Estado en relación al daño ambiental: Adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Art. 398, establece la obligación del Estado de la consulta ambiental: Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Art. 399, que dispone la creación del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental con la responsabilidad del “ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.”

Art. 403, establece la prohibición al Estado de no comprometerse “en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.”

Art. 413, consagra la obligación del Estado de promover “la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.”

Derechos de la naturaleza reconocidos en la normativa internacional.

La normativa internacional de protección de derechos de la naturaleza y derechos humanos, por el reconocimiento en la Constitución ecuatoriana de su “incorporación a su ordenamiento jurídico⁷⁵,” forma parte de su bloque de constitucionalidad, debiendo tenerse presente que “cuando reconocen derechos más favorables; “son de directa e inmediata aplicación⁷⁶ por y ante cualquier servidor público.”⁷⁷

De la revisión y análisis de las ordenanzas municipales de la muestra, se evidencia que solo la ordenanza municipal del cantón del Distrito Metropolitano de Quito hace mención, en su considerando quincuagésimo quinto, a la normativa internacional de protección de la naturaleza y ambiente, en los siguientes términos:

Que, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, observa dentro de sus políticas la aplicación de los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano en las convenciones y acuerdos internacionales sobre contaminación ambiental, control de residuos y sustancias peligrosas y su disposición final, cambio climático y protección de la biodiversidad.

La ordenanza municipal del cantón El Guabo, cuyo objeto es la implementación de la política pública cantonal para la erradicación del trabajo en el manejo de desechos sólidos de niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas, incorpora en sus considerandos tercero y cuarto, los Convenios de la OIT en materia de prohibición del trabajo infantil:

Que, el Estado Ecuatoriano, ratificó el convenio O.I.T., No. 138 (edad mínima para trabajar), y 182 contra las peores formas de trabajo infantil en el año 2000; Que, en dichos convenios, se prohíbe en términos jurídicos el trabajo de niñas, niños y adolescentes y el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones que se lleva a cabo, dañe su salud y seguridad (...).

El proyecto de ordenanza para la reforma y codificación de las ordenanzas de la Empresa Pública Municipal del cantón Aseo, EMAC, de Cuenca, en adelante, proyecto de ordenanza de Cuenca, incorpora el Objetivo No. 11, de los Objetivos de Desarrollo Sustentable,⁷⁸ ODS, relativo a ciudades y comunidades sostenibles.

Sin embargo, no incorpora los ODS Nos. 12 y 13, también pertinentes a la materia, porque establecen, respectivamente, la producción y consumo responsables y la acción por el clima, mediante la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

⁷⁵ Arts. 3 y 10, de la CRE.

⁷⁶ Arts. 11 y 426, de la CRE.

⁷⁷ Art. 424, de la CRE.

⁷⁸ Establecidos por la ONU, como meta al año 2030.

A continuación, se presenta la normativa internacional sobre derechos de la naturaleza, derechos de las personas recicladoras y la gestión integral de residuos sólidos que, pese a su importancia y pertinencia a la materia, no han sido incorporados por las ordenanzas municipales de la muestra:

*Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático*⁷⁹

Art. 1. Definiciones. 4. Por "emisiones" se entiende la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un período de tiempo especificados. 5. Por "gases de efecto invernadero" se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja. 7. Por "depósito" se entiende uno o más componentes del sistema climático en que está almacenado un gas de efecto invernadero o un precursor de un gas de efecto invernadero.

Art. 2. Objetivo. (...) lograr (...), la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (...).

Art. 3. Principios. Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente: 1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. 3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos (...).

Art. 4. Compromisos. 1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: d) Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal (...). f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él; i)

⁷⁹ Convenio Marco de Naciones Unidas para el cambio climático. Hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Suscrito por Ecuador el 9 de junio de 1992, aprobado mediante Resolución Legislativa el 22 de agosto de 1994 publicada en el Registro Oficial No. 532 del 22 de septiembre de 1994 y ratificada mediante Decreto Ejecutivo No. 2148 del 27 de septiembre de 1994 publicado en el Registro Oficial No. 540 de 4 de octubre de 1994.

Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales;

*Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.*⁸⁰

Preámbulo. Conscientes de que los desechos (...) pueden causar daños a la salud y al medio ambiente, Teniendo presente el peligro creciente que para la salud humana y el medio ambiente representan la generación y la complejidad cada vez mayores de los desechos (...)

Teniendo presente también que la manera más eficaz de proteger la salud humana y el medio ambiente contra los daños que entrañan tales desechos consiste en reducir su generación al mínimo desde el punto de vista de la cantidad y/o de los peligros potenciales.

Convencidas de que los Estados deben tomar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos (...) y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, cualquiera que sea el lugar de su eliminación.

Tomando nota de que los Estados tienen la obligación de velar por que el generador cumpla sus funciones con respecto al transporte y a la eliminación de los desechos (...) de forma compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, sea cual fuere el lugar en que se efectúe la eliminación.

Afirmando que los Estados han de cumplir sus obligaciones internacionales relativas a la protección de la salud humana y a la protección y conservación del medio ambiente, y son responsables de los daños de conformidad con el derecho internacional.

Conscientes de que es preciso seguir desarrollando y aplicando tecnologías ambientalmente racionales que generen escasos desechos, medidas de reciclado y buenos sistemas de administración y de manejo que permitan reducir al mínimo la generación de desechos (...).

Teniendo en cuenta también que los países en desarrollo tienen una capacidad limitada para manejar los desechos (...).

Art. 2. Definiciones. A los efectos del presente Convenio: 8. Por “manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos o de otros desechos” se entiende la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los desechos (...) se manejen de manera que queden protegidos el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos que pueden derivarse de tales desechos.

Art. 4. Obligaciones generales. 2. Cada Parte tomará las medidas apropiadas para:
a) Reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos en ella, teniendo en cuenta los aspectos sociales, tecnológicos y económicos; b)

⁸⁰ Adoptado el 22 de marzo de 1989, en Conferencia de Plenipotenciarios en Basilea, Suiza y entró en vigor el 5 de mayo de 1992. Ratificada por Ecuador el 23 de febrero de 1993.

Establecer instalaciones adecuadas de eliminación para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, cualquiera que sea el lugar donde se efectúa su eliminación que, en la medida de lo posible, estará situado dentro de ella; c) Velar por que las personas que participen en el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos dentro de ella adopten las medidas necesarias para impedir que ese manejo dé lugar a una contaminación y, en caso de que se produzca ésta, para reducir al mínimo sus consecuencias sobre la salud humana y el medio ambiente;

*Convenio de las Naciones Unidas sobre diversidad biológica.*⁸¹

Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso. 1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos. b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.

*Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.*⁸²

Art. 1. Objetivo. Teniendo presente el criterio de precaución consagrado en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo del presente Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes.

Parte III. Categorías de fuentes. Pueden también producirse y liberarse en forma no intencionada (contaminantes orgánicos persistentes) a partir de las siguientes categorías de fuentes, en particular: a) quema a cielo abierto de desechos, incluida la quema en vertederos (...).

Parte V. Orientaciones generales sobre las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales. En esta Parte se transmiten a las Partes orientaciones generales sobre la prevención o reducción de las liberaciones de los productos químicos (...). A. Medidas generales de prevención relativas a las mejores técnicas disponibles y a las mejores prácticas ambientales. Debe asignarse prioridad al estudio de criterios para evitar la formación y la liberación de los productos químicos (...). Entre las medidas útiles podrían incluirse: d). Utilización de una tecnología que genere pocos desechos; f) Mejoramiento de la gestión de desechos con miras a poner fin a la incineración de desechos a cielo abierto y otras formas incontroladas de incineración, incluida la incineración de vertederos. Al examinar las propuestas para construir nuevas instalaciones de eliminación de desechos, deben considerarse alternativas como, por ejemplo, las

⁸¹ Convenio de Naciones Unidas sobre diversidad biológica. Suscrito en la Conferencia sobre Medio ambiente, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992. Aprobación mediante Resolución Legislativa No. 000, publicada en Registro Oficial 128 de 12 de febrero de 1993, Ratificación mediante Decreto Ejecutivo No. 2, publicado en Registro Oficial 148 de 16 de marzo de 1993, publicado en el Registro Oficial 647 de 6 de marzo de 1995.

⁸² Adoptada el 22 de mayo de 2001 en Conferencia de plenipotenciarios en Estocolmo, Suecia, entro en vigor el 17 de mayo de 2004. Ratificada por Ecuador el 7 de junio de 2004, , publicado en el Registro Oficial No. 381 de 20 de julio de 2004.

actividades para reducir al mínimo la generación de desechos municipales y médicos, incluidos la regeneración de recursos, la reutilización, el reciclado, la separación de desechos y la promoción de productos que generan menos desechos. Dentro de este criterio deben considerarse cuidadosamente los problemas de salud pública (...).

*Convenio de Minamata sobre el mercurio.*⁸³

Preámbulo. Conscientes de los problemas de salud, especialmente en los países en desarrollo, derivados de la exposición al mercurio de las poblaciones vulnerables, en particular las mujeres, los niños, y a través de ellos, las generaciones venideras.

Haciendo notar que nada de lo dispuesto en el presente Convenio impide a las Partes adoptar otras medidas nacionales que estén en consonancia con las disposiciones del presente Convenio, como parte de los esfuerzos para proteger la salud humana y el medio ambiente de la exposición al mercurio, de conformidad con otras obligaciones de las Partes dimanantes del derecho internacional aplicable.

Art. 1. El objetivo de este Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas y compuestos de mercurio.

Art. 11. Desechos de mercurio. 1. Las definiciones pertinentes del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación se aplicarán a los desechos incluidos en el presente Convenio para las Partes en el Convenio de Basilea (...).

Art. 16.- Aspectos relacionados con la salud. 1. Se alienta a las Partes a: a) Promover la elaboración y la ejecución de estrategias y programas que sirvan para identificar y proteger a las poblaciones en situación de riesgo, especialmente las vulnerables, que podrán incluir la aprobación de directrices sanitarias de base científica relacionadas con la exposición al mercurio y los compuestos de mercurio, el establecimiento de metas para la reducción de la exposición al mercurio, según corresponda, y la educación del público, con la participación del sector de la salud pública y otros sectores interesados; b) Promover la elaboración y la ejecución de programas educativos y preventivos de base científica sobre la exposición ocupacional al mercurio y los compuestos de mercurio; c) Promover servicios adecuados de atención sanitaria para la prevención, el tratamiento y la atención de las poblaciones afectadas por la exposición al mercurio o los compuestos de mercurio; y d) Establecer y fortalecer, según corresponda, la capacidad institucional y de los profesionales de la salud para prevenir, diagnosticar, tratar y vigilar los riesgos para la salud relacionados con la exposición al mercurio y los compuestos de mercurio.

⁸³ Convenio de Minamata sobre el mercurio. Elaborado en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013. Convenio con Dictamen de la Corte Constitucional No. 11, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 497 de 11 de mayo de 2015.

Derechos humanos de las personas recicladoras de base.

En este acápite se presenta el análisis del nivel de acogida de la normativa constitucional, internacional y legal de reconocimiento de derechos humanos y de los mecanismos de su garantía, en la muestra de ordenanzas municipales que regulan la gestión integral de residuos sólidos, considerando que los municipios tienen las obligaciones de respetar, garantizar y cumplir los derechos humanos de las personas recicladoras de base, como actoras centrales de la mencionada gestión.

Se debe entender que los derechos humanos son intrínsecamente interdependientes entre sí, esto es, que no se puede pretender la vigencia de un derecho independientemente de la vigencia de todos los demás derechos, de manera concomitante y permanente.

Igualmente, se debe tener presente la incorporación en nuestro ordenamiento constitucional del principio de cláusula abierta en materia de derechos humanos,⁸⁴ que señala: “el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, (...), que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.”

Con estas precisiones conceptuales, para este estudio, se consideran los siguientes derechos: a la vida, vida digna, medio ambiente sano, igualdad y no discriminación, integridad personal, salud, trabajo, seguridad social, participación, libertad de opinión y expresión, asociación y reunión; así como los deberes y responsabilidades entre las personas y de las empresas para con las personas.

Igualmente, es necesario partir del nivel de reconocimiento, en cada una de las ordenanzas municipales de la muestra, de la existencia misma del ser humano de la persona recicladora, es decir, si es reconocida como sujeto de derechos.

Existen ordenanzas municipales que reconocen integralmente al sujeto de derechos de la persona recicladora y por tanto le reconocen derechos específicos, pero otras ordenanzas no los reconocen, no los visibilizan siquiera, o los visibilizan exclusivamente por las acciones que cumplen o incumplen en el sistema de la gestión integral de residuos sólidos.

⁸⁴ Art. 11, numeral 7, de la CRE.

Los siguientes acápite ubican el nivel de reconocimiento normativo municipal de la persona recicladora como sujeto de derechos y de sus principales derechos, en la muestra de ordenanzas municipales sobre gestión de residuos sólidos.

Reconocimiento de las personas recicladoras de base como sujetos de derecho.

Teniendo presente la voz de Bertha Chalco “*que la ciudadanía conozca a los recicladores de base, que nos apoye para ser reconocidos*”, la exigencia de reconocimiento y su respeto, protección y cumplimiento por parte de la sociedad y del estado, es clave para la constitución de las personas recicladoras de base como sujetos titulares de derechos y con derechos.

En ese sentido, es importante el reconocimiento normativo constitucional de la titularidad universal de los derechos de las personas individuales recicladoras de base y como colectivos organizados, como es el caso de RENAREC y las asociaciones provinciales de recicladores de base.

La Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, LOECI, reconoce y define a la persona recicladora de base por la labor que realiza, y establece como principio la inclusión que se dará a través de la valoración, formalización, capacitación, financiamiento de proyectos de las personas recicladoras de base.

A continuación, se presentan las disposiciones constitucional y legal de reconocimiento:

Constitución de la República del Ecuador

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

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva

Art. 5. Definiciones.- Para los fines de interpretación de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones: 33. Reciclador de base: Persona natural que, mediante el uso de la técnica artesanal y/o semi-industrial, se dedica en forma directa y habitual, individual o colectiva, a la recuperación y recolección selectiva de residuos domiciliarios o de otras fuentes, y a la gestión de instalaciones de recepción y almacenamiento de tales residuos, incluyendo su clasificación y revalorización.

Art. 3. Principios de la LOECI. 3. Inclusión: Conjunto de mecanismos e instrumentos de política pública orientados a potenciar la integración económica, plena y rentable, de los recicladores de base en la gestión de los residuos; incluye la valoración, formalización, capacitación, financiamiento de proyectos, entre otros, en que se priorizará su participación en sistemas de gestión en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

En cuanto al nivel de reconocimiento de las personas recicladoras como sujetos de derechos en las ordenanzas municipales de la muestra, se encuentra, en primer lugar, la ordenanza de Atacames, en donde se evidencia un reconocimiento pleno; continúa la ordenanza de Quito, que reconoce el trabajo histórico de las personas recicladoras de base. Sigue en orden de reconocimiento, la ordenanza de Ibarra, que las reconoce como gestores de reciclaje; las ordenanzas municipales de Ambato y Lago Agrio que los reconoce, como la LOECI, definiendo su actividad; y la ordenanza de Cayambe que establece los requisitos para dedicarse al reciclaje.

Se detalla a continuación el contenido de estas ordenanzas con las disposiciones respectivas:

La ordenanza de Atacames,⁸⁵ en sus considerandos, señala que se crea el programa de formalización de recicladores, considerando que los recolectores de residuos sólidos urbanos son:

personas que (a partir de las consecuencias de la carencia de un trabajo formal y reconocido, y de un proceso de acumulación de pérdidas sucesivas, que se transmiten por generaciones) tratan de ser protagonistas de su propia supervivencia; para disminuir esta injusticia, es preciso reconocer a los hombres y mujeres que practican la actividad, devolverle el derecho a inclusión, proveerlos de los medios para dignificar su trabajo y crear condiciones dignas y partan del reconocimiento, entre otras premisas, de la importancia de su tarea para el cuidado del medio ambiente; el manejo de los residuos sólidos propuesto por las agrupaciones de recuperadores y/o recicladores, contribuye, a disminuir la cantidad de materia que se entierra en el relleno sanitario, y devuelve al ciclo productivo recursos finitos para la Tierra.

La ordenanza municipal del DM de Quito⁸⁶ reconoce la actividad de los recicladores, que realizan labores históricas de recolección selectiva, segregación, reciclaje y comercialización de materiales recuperados tanto de las aceras del Distrito como de las estaciones de transferencia de propiedad municipal, como una actividad fundamental y de gran relevancia dentro del sistema de gestión integral de residuos sólidos.

La ordenanza del DM de Quito establece que se entenderá como gestores ambientales calificados de menor escala, a las personas que de manera asociada o independiente se dedican a la labor de recolección selectiva, segregación y comercialización en pequeña escala exclusivamente de residuos sólidos no peligrosos.⁸⁷

⁸⁵ Esta ordenanza está publicada en el sitio web del GADM Atacames, mas no en el Registro Oficial, por lo que no consta en la base legal de Fiel Web que contiene las ordenanzas municipales vigentes.

⁸⁶ Art. 89, de la ordenanza municipal del DM de Quito.

⁸⁷ Art. 90, de la ordenanza municipal del DM de Quito.

La ordenanza municipal del cantón Ibarra tiene como objeto regular el funcionamiento de los gestores de reciclaje y de la actividad del reciclaje en la fuente,⁸⁸ y por finalidad implementar un modelo de recuperación y aprovechamiento de residuos sólidos comunes para contribuir al fortalecimiento de una cultura de reciclaje, promoviendo el trabajo conjunto entre el GADM Ibarra, recicladores y ciudadanía⁸⁹ y contempla las definiciones de reciclador como la persona natural que realiza el oficio de recuperar, seleccionar, recolectar, transformar, comercializar y reutilizar residuos sólidos.⁹⁰

La ordenanza de Ambato, en el glosario de términos, define a los recicladores de base como todas las personas que se dedican a actividades de reciclaje de forma permanente organizados y debidamente legalizados para cumplir con esta actividad y que expenden los residuos sólidos de forma directa a los centros de acopio y empresas autorizadas.⁹¹

La ordenanza de Lago Agrio considera gestores ambientales calificados artesanales primarios a las personas que de manera asociada o independiente se dedican a la labor de recolección selectiva, segregación y comercialización en pequeña escala exclusivamente y de manera artesanal empleando para su transportación medio de transporte no motorizados.⁹²

La ordenanza municipal del cantón Cayambe establece que las personas que deseen recuperar materiales reciclables, deberán estar legalmente reconocidas por el Ministerio del Ambiente como Gestor Ambiental calificado, además de sujetarse a las disposiciones que le sean otorgadas y les queda prohibido a las personas recuperar materiales en las calles, aceras, vehículos recolectores y lugares de disposición final sin autorización previa.⁹³

En los proyectos de ordenanzas municipales, destaca el de Cuenca,⁹⁴ donde se establece la obligación de tratar dignamente y respetar a las personas dedicadas al aseo público y a las personas recicladoras; contempla la creación de un modelo y sistema de reciclaje inclusivo que priorice el bienestar de las personas recicladoras de base; para ello,

⁸⁸ Art. 1, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

⁸⁹ Art. 3, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

⁹⁰ Art. 4, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

⁹¹ Art. 5, glosario de términos, de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

⁹² Art. 142, de la ordenanza municipal del cantón Lago Agrio.

⁹³ Art. 18, de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

⁹⁴ Art. 58, literal e), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

la EMAC EP promoverá la asociación y capacitación de los recicladores;⁹⁵ la recolección diferenciada con participación de los recicladores como aliados estratégicos;⁹⁶ la prioridad de valorización de los residuos sólidos;⁹⁷ la creación el fondo de reciclaje inclusivo;⁹⁸ y la creación de la mesa cantonal de reciclaje.⁹⁹

El proyecto de ordenanza de Portoviejo se limita a definir a los gestores de residuos como (las personas) que prestan el servicio para su gestión en cualquiera de sus fases, serán responsables del correcto manejo, para lo cual deberán enmarcar sus acciones en los parámetros que defina la política nacional en el cuidado ambiental y de la salud pública, procurando maximizar el aprovechamiento de los materiales.¹⁰⁰

Derecho a la vida y a la vida digna de las personas recicladoras de base.

Para abordar el derecho a la vida y a la vida digna de las personas recicladoras de base es imprescindible abordar el tema trascendental de la dignidad.

Los derechos humanos tienen su fundamento en la dignidad de la persona, por el solo hecho de serlo, por lo que el reconocimiento de la dignidad es esencial para la vigencia y ejercicio pleno de los derechos.

En la Constitución ecuatoriana la dignidad está reconocida como valor, como principio, como fundamento de la garantía normativa y como derecho.

El reconocimiento de la dignidad como valor que orienta la consecución de los fines del estado y de la sociedad, se encuentra en el preámbulo constitucional que señala: “Decidimos construir (...) Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades.”

El reconocimiento de la dignidad como principio de aplicación de los derechos, es la cláusula abierta en materia de derechos humanos y se encuentra en el art. 11, numeral 7, constitucional que establece: “El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.”

⁹⁵ Art. 70, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

⁹⁶ Art. 71, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

⁹⁷ Art. 73, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

⁹⁸ Art. 74, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

⁹⁹ Art. 85, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

¹⁰⁰ Art. 6, numeral 5, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

El reconocimiento de la dignidad como fundamento de la garantía normativa se encuentra en el art. 84 de la CRE, de la siguiente manera: “la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades (...).” Por lo que debe ser considerado con prioridad por el legislador de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

El reconocimiento de la dignidad como derecho está consagrado en el derecho a la vida y a la vida digna, que es un derecho fundamental de las personas, a partir del cual se posibilita el ejercicio de todos los demás derechos, por lo que está reconocido en la normativa nacional e internacional como tal; y este reconocimiento se amplía a las condiciones objetivas, léase derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, que permiten el desenvolvimiento digno de la vida.

El derecho a la vida, y a la vida digna de las personas recicladoras de base y sus familias, es el principal derecho que las ordenanzas municipales relativas a gestión y gestores de residuos sólidos deben reconocer, proteger y cumplir.

Este derecho está contemplado como una obligación asumida por los GADM de mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general, en la ordenanza de Ambato; y de los recicladores, en el proyecto de ordenanza de Cuenca, de la siguiente manera:

La ordenanza de Ambato establece la política ambiental para el manejo integral de residuos sólidos de prevención y control de la contaminación ambiental para mejorar la calidad de vida, enfocada al manejo integral de residuos sólidos, abordando el tema de la contaminación ambiental (...) contaminación (...) ocasiona graves daños en la vida de los seres vivos. Como mecanismo de respuesta juega un papel preponderante la participación y sensibilización de los actores generadores de contaminación, sean los ciudadanos o empresas y el manejo de residuos, tanto desde la fuente hasta los sitios de disposición final de los residuos sólidos.¹⁰¹

El proyecto de ordenanza de Cuenca establece¹⁰² como una de las funciones de la EMAC EP, “promover la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las personas que hacen reciclaje;” y en su art. 74, establece: “la EMAC EP reconocerá el costo de la tonelada evitada por disposición final en el relleno sanitario mediante la creación de un

¹⁰¹ Art. 4, numeral 1, de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹⁰² Art. 5, literal u), del proyecto de ordenanza del cantón Cuenca.

fondo ambiental de reciclaje inclusivo para la implementación de programas y proyectos tendientes al *mejoramiento de las condiciones* de trabajo y de *vida* de las y los recicladores de base, conforme a lo establecido en el reglamento.”¹⁰³

Se transcriben a continuación las disposiciones normativas nacionales e internacionales que reconocen este derecho, que no han sido incorporadas en la muestra de ordenanzas:

Constitución de la República del Ecuador, CRE.

Preámbulo Decisión de construir (...) una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades.

Art. 66. 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

*Carta de las Naciones Unidas*¹⁰⁴

Preámbulo. Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos: (...) a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres (...); a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*¹⁰⁵

Preámbulo. Los Estados Partes en el presente Pacto, considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables (común PDCP-PDESC).

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, (común PDCP-PDESC). Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹⁰⁶ no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales, Considerando que la Carta de las Naciones

¹⁰³ Art. 74, del proyecto de ordenanza del cantón Cuenca.

¹⁰⁴ Firmada el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

¹⁰⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

¹⁰⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*¹⁰⁷

Preámbulo. Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Art. 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)

Objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030.

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo para el año 2030. Erradicar la pobreza extrema en todas sus formas para el año 2030.

Derecho a un medio ambiente sano.

Pese a la importancia de este derecho, solo tres ordenanzas municipales, las de los cantones Ambato, Cuyabeno, y la del municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo, incorporan el art. 15 de la CRE:

Art. 15. El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de (...) contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

La ordenanza municipal del cantón Atacames reconoce, en sus considerandos, la labor de los recicladores como beneficiosa para el medio ambiente, y la importancia de su tarea para el cuidado del medio ambiente.

¹⁰⁷ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Ninguna de las ordenanzas de la muestra incorpora el art. 27 constitucional, que reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas recicladoras de base.

El derecho a la igualdad y no discriminación permite que todos los derechos sean ejercidos y disfrutados por todas las personas, permite una igualdad de trato en igualdad de circunstancias, y el trato diferenciado cuando existen motivos fundados para proteger a personas en situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

El reconocimiento, respeto y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas recicladoras de base y sus familias, es trascendental ante su realidad cotidiana de exclusión y discriminación social, económica, cultural y ambiental. Por ello, las ordenanzas municipales relativas a gestión y gestores de residuos sólidos deben reconocer, proteger y cumplir este derecho.

Contrariamente, ninguna de las ordenanzas municipales de la muestra lo reconoce, por lo que urge su reforma y la incorporación de este derecho en los proyectos de ordenanzas que se encuentran en elaboración.

Por la importancia de este derecho y para conocimiento y apropiación de las personas recicladoras de base y autoridades responsables de la creación de normativa municipal, se transcribe a continuación la normativa nacional e internacional que lo reconoce:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 11, 2. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

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

Art. 66. 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Art. 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Art. 2. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*¹⁰⁸

Preámbulo. Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

Art. II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

*Convención Americana sobre Derechos Humanos*¹⁰⁹

Art. 1. Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Art. 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Art. 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹⁰⁸ Organización de Estados Americanos, OEA. 1948. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948.

¹⁰⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Art. 2. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Convención de los Derechos del Niño

Art. 2. 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW

Art. 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y niñas. “hay mucho “trabajo de mujeres” no remunerado (...) así como también hay discriminación de género en la toma de decisiones públicas (...) garantizar el fin de la discriminación a mujeres y niñas en todo el mundo.

Derecho a la integridad personal de las personas recicladoras de base.

El derecho a la integridad personal que comprende la integridad física, psíquica, moral y sexual es un derecho fundamental que comprende vivir libre de todo tipo de amenaza de violencia o violencia en cualquier ámbito y conlleva la obligación estatal de prevenir, respetar, proteger este derecho, que está intrínsecamente interrelacionado con el derecho a la salud.

Se requiere el reconocimiento normativo del derecho a la integridad personal de las personas recicladoras de base y sus familias, debido a las condiciones de riesgo a su

integridad física, psíquica y moral en las que desarrollan el trabajo que realizan a diario, donde su situación de vulnerabilidad aumenta.

Pese a su importancia, ninguna de las ordenanzas municipales de la muestra lo reconoce, por lo que urge su reforma y la incorporación de este derecho en los proyectos de ordenanzas que se encuentran en elaboración.

Se transcribe a continuación la normativa nacional e internacional que reconoce este derecho:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 66. 3. Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual; b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Art. 5. Derecho a la Integridad Personal. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará¹¹⁰

Preámbulo, Arts. 4 y 5. La violencia afecta a las mujeres por múltiples vías, obstaculizando el ejercicio de otros derechos fundamentales de naturaleza civil y política, así como los derechos económicos, sociales y culturales.

Arts. 2 y 7. Los Estados partes deben actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres que ocurre tanto en espacios públicos como privados, que ocurra dentro del hogar o de la comunidad, y que sea perpetrada por individuos o agentes estatales.

Art. 9. Los Estados deben tomar especial cuenta de la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueden sufrir las mujeres en razón, entre otras, de su raza o condición étnica; por su status como migrantes, refugiadas, o desplazadas por estar embarazadas o discapacitadas; por ser menores de edad o ancianas; por confrontar una situación económica desfavorable (...).

Derecho a la salud de las personas recicladoras de base.

El derecho a la salud de las personas es uno de los derechos económicos, sociales y culturales porque su vigencia depende de la existencia de condiciones adecuadas,

¹¹⁰ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará de Belén de Pará entrada en vigor 6 de septiembre de 1994 24º período ordinario de sesiones de la OEA.

traducidas en el ejercicio pleno de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas y colectivos; es uno de los derechos cuya característica de interdependiente con otros es más evidente.

Es importante el reconocimiento normativo en las ordenanzas municipales relativas a gestión integral de residuos sólidos del derecho a la salud de las personas recicladoras de base y sus familias, ante las amenazas y daños concretos a su homeostasis que las condiciones del medio en el cual desarrollan su trabajo les representa.

Sin embargo, el derecho a la salud, reconocido como tal expresamente a las personas recicladoras, no se incorpora en ninguna de las ordenanzas de la muestra, por lo que urge la reforma y la incorporación de este derecho en las ordenanzas vigentes.

En las ordenanzas municipales del Distrito Metropolitano de Quito,¹¹¹ de Lago Agrio,¹¹² y en el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo,¹¹³ se establece como fines prevenir y evitar riesgos a la salud por los residuos o su manejo.

La ordenanza de Atacames considera los problemas de salud de las personas recicladoras relacionados con accidentes en el trabajo (cortes con vidrios, heridas con otros materiales punzo cortantes, caídas, contusiones, etcétera), aspectos por demás prevenibles, existiendo también problemas respiratorios y afecciones de la piel; es necesario poder contar con un equipamiento adecuado de trabajo para evitar daños a la salud, constituyendo un punto fundamental en la promoción y prevención, siendo el Estado quien debe garantizar a los recicladores dicho equipamiento (considerandos).

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece la obligación al GADM, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, realizar campañas de vacunación a los recicladores contra el tétano, y la hepatitis A.¹¹⁴

En el proyecto de ordenanza del cantón Cuenca,¹¹⁵ se menciona a la salud comunitaria; y en el proyecto de ordenanza del cantón Portoviejo,¹¹⁶ se establece la finalidad de salvaguardar la salud de la población, mediante el sistema GIRS.

La normativa constitucional e internacional que reconoce este derecho se presenta a continuación:

¹¹¹ Art. 2, literal c), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹¹² Art. 4, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Lago Agrio.

¹¹³ Art. 4, literal a), del proyecto de ordenanza de Portoviejo.

¹¹⁴ Art. 17, inciso final, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

¹¹⁵ Primer y segundo párrafo de la exposición de motivos, y en los términos del glosario del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

¹¹⁶ Reconocimiento del art. 32 constitucional, del art. 97 de la Ley Orgánica de Salud; art. 4, literal a) del proyecto de ordenanza de Portoviejo, referido a la finalidad de salvaguardar la salud de la población mediante el sistema GIRS.

Constitución de la República del Ecuador

Art. 3. Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud (...).

Art. 30. las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

Art. 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Art. 37. El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: 1. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas.

Art. 38. El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas. En particular, el Estado tomará medidas de: 1. Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Art. 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Objetivos desarrollo sostenible para el año 2030

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Derecho a la seguridad personal de las personas recicladoras de base

El derecho a la seguridad personal es un derecho interrelacionado con el derecho a la integridad personal, es la certeza de la persona de no ser amenazada ni dañada; y está relacionado también con la libertad personal, esto es, de desarrollarse y actuar sintiéndose protegida por el estado y por las personas con las que interactúa.

Solamente la ordenanza municipal del cantón Atacames establece la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho a la seguridad personal de las personas recicladoras, al establecer que:

el GADM (debe) proveer a las personas recicladoras acompañamiento, transferencia de tecnología y ayudarles en la gestión de equipamiento adecuado, que le posibilite una paulatina incorporación a un nuevo circuito de gestión de residuos. Asimismo, deberá proveerles los elementos de seguridad e higiene, adecuados para desarrollar dicha actividad, como así también capacitarlos en la manipulación de los residuos sólidos urbanos, tendiendo al objetivo de la auto sustentabilidad.¹¹⁷

Las siguientes ordenanzas, por el contrario, atribuyen la seguridad personal como una responsabilidad de las personas recicladoras:

La ordenanza de Ambato prohíbe realizar actividades de reciclaje sin utilizar los implementos de protección y seguridad necesarios.¹¹⁸

La ordenanza municipal del cantón Lago Agrio sanciona la no utilización de los elementos de protección laboral.¹¹⁹

La siguiente es la normativa constitucional sobre el derecho a la seguridad personal de las personas recicladoras:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 3. Son deberes primordiales del Estado: 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral (...).

Art. 393. El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

¹¹⁷ Art. 10 de la ordenanza municipal de Atacames.

¹¹⁸ Art. 19, literal b) de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹¹⁹ Art. 150, literal d) de la ordenanza municipal del cantón Lago Agrio.

Art. 326. El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.

Art. 340, inciso 3. El sistema nacional de inclusión y equidad social (...) se compone de los ámbitos de la (...) seguridad humana (...).

Derecho al trabajo y derecho al trabajo autónomo y por cuenta propia de las personas recicladoras de base.

El derecho al trabajo es un derecho central al conjunto de derechos humanos porque es el que permite la producción y reproducción del derecho a la vida misma, da sentido y dignifica la vida y posibilita materialmente el ejercicio de todos los demás derechos.

Es importante el reconocimiento normativo, en las ordenanzas municipales relativas a gestión integral de residuos sólidos, de que la labor que realizan las personas recicladoras de base es ejercicio del derecho al trabajo y por tanto debe ser remunerado y retribuido de manera justa.

Se destaca la ordenanza de Atacames que, en sus considerandos, reconoce que la labor que realizan los recicladores es un trabajo, apunta a la reinserción laboral y social de los recicladores, para que sus familias puedan abandonar la situación informal, brindarles a los trabajadores un marco donde se conjugue el trabajo digno remunerado; gestionar líneas de créditos a las agrupaciones de recuperadores urbanos que se dediquen a la selección, transferencia, recuperación, reciclado y reutilización de los residuos sólidos urbanos.

Igualmente, la ordenanza de Quito establece que el Municipio del DMQ vigilará que en los sistemas de contratación laboral que empleen las y los gestores ambientales calificados de menor escala, se respeten los derechos de estabilidad, seguridad social, salario justo, libertad de asociación y las condiciones mínimas de seguridad industrial e higiene en el trabajo. De la misma forma establece que creará las condiciones adecuadas para que las y los gestores ambientales calificados de menor escala laboren en un ambiente laboral sano, con los implementos necesarios para evitar el contagio de enfermedades o cualquier tipo de riesgos laborales.¹²⁰

La ordenanza de Ibarra, también reconoce que el reciclaje es un trabajo, al contemplar los lineamientos del reciclaje, señala que el GADM de Ibarra busca que los

¹²⁰ Art. 92, de la ordenanza municipal del DM de Quito.

recicladores sean personas en pleno goce de los derechos de ciudadanía, elaborará un proceso de registro de las personas naturales y jurídicas dedicadas a ambas actividades, a fines de regularizar su trabajo y se encuentren habilitados en el registro correspondiente del GADM del cantón Ibarra.¹²¹

El proyecto de ordenanza de Cuenca establece,¹²² como una de las funciones de la EMAC EP, “*promover la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las personas que hacen reciclaje.*”

El proyecto de ordenanza de Portoviejo, en sus considerandos, incorpora el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, que establece los incentivos de responsabilidad ambiental y señala que el Estado incentivará a las personas y organizaciones sujetas a esa ley, para que sus actividades se realicen conforme a los postulados del desarrollo sustentable y determina en el art. 4, literal h), establecer los principios para los incentivos ambientales.

El mismo proyecto de ordenanza propone la creación de un sistema de incentivos a través de la creación de la empresa pública PORTOASEO-EP¹²³ la que tendría las siguientes competencias:

el proceso de aprovechamiento, que se realizará mediante alianzas estratégicas con iniciativas privadas, calificadas y especializadas, en el marco de las leyes y políticas ambientales y sanitarias, aplicando de ser necesario políticas de incentivo para que se priorice la inclusión de los grupos de la economía popular y solidaria, para incentivar el reciclaje, la economía circular y la bioeconomía.¹²⁴

Incentivar mediante capacitación y compensación económica o no económica, los procesos de reducción, reutilización, reciclaje y revalorización para transformar y producir materiales y bienes con valor económico y en general útiles. Los incentivos estarán dirigidos a personas naturales o jurídicas.¹²⁵

Desarrollar mediante alianzas estratégicas y delegación, la planta de compost y humus a partir del tratamiento de los residuos orgánicos los mismos que adquirirán valor económico en beneficio de la empresa y los asociados.¹²⁶

PORTOASEO-EP desarrollará un plan de incentivo ambiental y premiación a las buenas prácticas sanitarias y ambientales.¹²⁷

¹²¹ Art. 7, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

¹²² Art. 5, literal u), del proyecto de ordenanza de Cuenca.

¹²³ En reunión de trabajo de la autora del estudio con los funcionarios del GADM de Portoviejo, Dalton Andrade y Janet Alarcón de 5 de agosto de 2022, fue informada por ellos de que PORTOASEO EP no se ha constituido, por lo que su mención en el proyecto de ordenanza es una propuesta del consultor de la ESPE. El servicio de gestión de residuos sólidos es de competencia del GADM a través de su Dirección municipal.

¹²⁴ Art. 4, literal h), del proyecto de ordenanza de Portoviejo.

¹²⁵ Art. 30 del proyecto de ordenanza de Portoviejo.

¹²⁶ Art. 31 del proyecto de ordenanza de Portoviejo.

¹²⁷ Art. 44 del proyecto de ordenanza de Portoviejo.

La siguiente es la normativa constitucional e internacional que reconoce el derecho al trabajo:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Art. 37. El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: 2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.

Art. 38. El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas. En particular, el Estado tomará medidas de: 2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica.

Art. 46. El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: 2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica.

Art. 66, 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Art. 66. 17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.

Art. 325. El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

Art. 326. El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo. 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras. 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración. 5. Toda personal tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar. 6. Toda personal rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley. 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios,

asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores. 8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.

Art. 328. La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia (..)

Art. 329. (...) Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo.

Art. 331. El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades. Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.

Art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Art. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Art. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Art. 7. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le

aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo (...).

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva

Art. 15. Reconocimiento del oficio de reciclador de base.- El Estado, reconocerá y valorizará el oficio de reciclador de base y su trabajo como parte de la gestión integral de residuos sólidos.

Art. 4. Objetivos de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.- Son objetivos de esta Ley los siguientes: 5. Reconocer la importancia de los recicladores de base en la economía circular inclusiva y priorizar sus actividades como generadoras de desarrollo y empleo, en condiciones de dignidad, equidad e inclusión.

Derecho a la seguridad social de las personas recicladoras de base.

El derecho a la seguridad social está totalmente interrelacionado al derecho al trabajo, no se puede entender el ejercicio de este último sin la vigencia del primero, dadas las condiciones contingentes intrínsecas en que las que el derecho al trabajo se ejerce, es evidente la necesidad de que todo trabajador goce de seguridad social.

Solamente la ordenanza de Quito¹²⁸ reconoce el derecho a la seguridad social a los gestores ambientales calificados de menor escala que el DM de Quito contrate, así:

el Municipio del DMQ vigilará que en los sistemas de contratación laboral que empleen las y los gestores ambientales calificados de menor escala, se respeten los derechos de estabilidad, seguridad social, salario justo, libertad de asociación y las condiciones mínimas de seguridad industrial e higiene en el trabajo. De la misma forma creará las condiciones adecuadas para que las y los gestores ambientales calificados de menor escala laboren en un ambiente laboral sano, con los implementos necesarios para evitar el contagio de enfermedades o cualquier tipo de riesgos laborales.

La siguiente es la normativa nacional e internacional que reconoce este derecho:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 3. Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular (...) la seguridad social (...).

Art. 34. El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para

¹²⁸ Art. 92 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Art. 367. El sistema de seguridad social es público y universalidad, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

Art. 373. El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Art. 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Un aspecto importante del crecimiento económico es que las personas tienen empleos que remuneran lo suficiente para mantenerse a sí mismas y a sus familias. Podemos promover políticas que fomenten el espíritu emprendedor empresarial y la creación de empleo.

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva

Disposición General Única. A fin de garantizar el acceso universal a la seguridad social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social creará la categoría afiliación denominada "Trabajador Autónomo Reciclador de Base", cuya base presuntiva de aportación será calculada en función de la información socio económica del censo de recicladores de base que realice el Ministerio de Inclusión Económica y Social, acorde a lo dispuesto en la presente Ley.

Derecho a la educación de las personas recicladoras de base

El derecho a la educación es uno de los derechos culturales de las personas cuyo ejercicio debe ser garantizado por los estados pues permite la adquisición de conocimientos para comprender la realidad en la que se vive, desarrollar adecuadamente las etapas de la vida en todos los ámbitos.

En las ordenanzas municipales de Atacames y de Quito se ha reconocido la obligación municipal y el derecho de las personas recicladoras a recibir capacitación:

La ordenanza municipal del cantón Atacames prevé¹²⁹ la creación de una Mesa Permanente de Coordinación, Seguimiento y Capacitación:

a los fines de brindar a los Recuperadores y/ o Recicladores, un marco de diálogo donde puedan tratar los temas específicos de la actividad y el desarrollo del presente programa. Deberán también tratarse aspectos vinculados a la optimización de las tareas de reciclados llevados a cabo, como así también se abordarán los temas de prevención de enfermedades y educación del grupo familiar, medio ambiente, desarrollo social, y todo otro tema que tenga por objeto mejorar sus condiciones de vida.

La Mesa permanente de Coordinación, Seguimiento y Capacitación, será integrada por un representante de cada agrupación de Recuperadores y/o Recicladores, un representante de la Dirección de Participación Ciudadana, un representante de la Dirección de Gestión Ambiental, un representante de la Secretaría de Salud, un representante del Distrito de Educación, un representante de la Cámara de Turismo de Atacames y un representante del Consejo Municipal de Atacames.¹³⁰

La ordenanza municipal del DM de Quito¹³¹ establece que:

son obligaciones del Municipio de Quito prestar facilidades y la capacitación para gestores ambientales calificados de menor escala puedan optimizar su labor con el fin de prestar un servicio técnico esencial para la ciudad. Para este efecto, se conformarán varios Centros de Educación y Gestión Ambiental ubicados estratégicamente.

Estos Centros deberán:

a) Coordinar las actividades realizadas por las organizaciones de gestores ambientales calificados de menor escala que se encuentren en su zona; b) Fomentar la organización, capacitación y mejora de la calidad de vida de los gestores ambientales calificados de menor escala; y, c) Coordinar la capacitación de la ciudadanía con el objeto de lograr un mejor manejo de los residuos sólidos.¹³²

Todos los Centros:

ejercerán un proceso de fortalecimiento a los gestores ambientales calificados de menor escala que se encuentren bajo su coordinación. A más de esto, mantendrán procesos de capacitación comunitaria, poniendo especial énfasis en los centros de educación básica y de bachillerato, con el fin de empezar a cambiar la visión de la sociedad en referencia a los residuos sólidos. Los gestores ambientales, ya sean públicos o privados deberán capacitar periódicamente a su personal acerca de los métodos de trabajo para una adecuada operación y manejo de residuos sólidos. De igual manera, sin perjuicio de la responsabilidad municipal, deberán asumir su obligación de informar, educar y concienciar a la ciudadanía sobre los objetivos de su servicio, y sobre el manejo de los residuos sólidos.¹³³

¹²⁹ Art. 12 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

¹³⁰ Art. 13 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

¹³¹ Art. 93 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹³² Art. 94 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹³³ Art. 95 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

A continuación la normativa constitucional que reconoce el derecho a la educación:

Constitución de la República de Ecuador

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación (...).

Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

Art. 29.- El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda,

saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

Art. 343.- El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente.

El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 347.- Será responsabilidad del Estado: 3. Garantizar modalidades formales y no formales de educación. 12. Garantizar, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública.

Art. 348.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.

La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva

Art. 3. Son principios de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva: 3. Inclusión: Conjunto de mecanismos e instrumentos de política pública orientados a potenciar la integración económica, plena y rentable, de los recicladores de base en la gestión de los residuos; incluye la valoración, formalización, capacitación, financiamiento de proyectos, entre otros, en que se priorizará su participación en sistemas de gestión en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Art. 12. Mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva.- Los mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva son los siguientes: 1) El SECAP o quien haga sus veces generará programas de capacitación específica en Economía Circular Inclusiva y gestión de residuos dirigidos al fortalecimiento de capacidades de los recicladores de base, acorde a los perfiles de certificación de competencias laborales correspondientes

Art. 39. Responsabilidades de GAD Municipales o Distritos Metropolitanos.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Distritos Metropolitanos, en el marco de sus competencias, recursos y realidades deberán: k) Garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad industrial y salud laboral a todos los

sistemas de gestión de residuos y procesos de capacitación a los recicladores de base.

Disposición Transitoria Séptima. Dentro de los cuatro primeros años de promulgada la presente Ley, los productores, importadores, distribuidores, proveedores de servicios, comerciantes, recicladores de base y gestores asociados recibirán capacitación sobre los mecanismos de implementación de los sistemas de gestión a los que se refiere esta norma. Una vez transcurrido dicho plazo, dichos actores deberán implementar de manera gradual y obligatoria los aspectos necesarios para el cumplimiento efectivo de esta Ley.

Derecho a la participación.

El ejercicio del derecho a la participación es un derecho que, en la vida política, visibiliza, da voz y lo convierte en actor/a social a la persona y a los colectivos, y los convierte en verdaderos sujetos de derechos, con plena capacidad de ejercer todos los demás derechos y hacerlos respetar ante el estado y ante la sociedad.

La ordenanza de Atacames reconoce los derechos de las personas recicladoras y garantiza su participación activa, e intercambio para capacitación¹³⁴; crea, como se ha indicado, la Mesa Permanente de Coordinación, Seguimiento y Capacitación para temas de prevención de enfermedades y educación del grupo familiar, medio ambiente, desarrollo social, y todo otro tema que tenga por objeto mejorar sus condiciones de vida.¹³⁵

La ordenanza de Ambato crea el Consejo Cantonal de Residuos Sólidos Domiciliarios, integrado, entre otros, por el representante de los recicladores de base reconocidos por la EPM-GIDSA. Los representantes tendrán voz y voto dentro de las decisiones que como Consejo Cantonal de Residuos Sólidos Domiciliarios adopten.¹³⁶

La ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito¹³⁷ y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo, que contemplan, como uno de sus fines, garantizar la participación de sectores comunitarios, o de la economía popular solidaria, respectivamente, en las fases y operación del sistema de gestión integral de residuos sólidos.¹³⁸

La ordenanza municipal del cantón Cuenca contempla entre sus fines el de garantizar la participación ciudadana y el proyecto de ordenanza municipal del mismo

¹³⁴ Art. 11 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

¹³⁵ Art. 12 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

¹³⁶ Arts. 58 y 59, de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹³⁷ Art. 2, literal m), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹³⁸ Art. 4, literal d), del proyecto de ordenanza del cantón Portoviejo.

cantón incorpora los Art. 61 y 95 de la CRE, que reconocen el derecho a la participación, otorga a la EMAC EP la obligación de construcción participativa de estrategias¹³⁹ y la vinculación con la academia.¹⁴⁰

Esta es la normativa nacional e internacional de reconocimiento del derecho a la participación:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 61. Los ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público.

Art. 66. 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

Art. 66. 24. El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Art. 95. Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 96. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Art. 101. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

Art. 102. Los ecuatorianos (...), en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Art. 103. La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier

¹³⁹ Art. 84 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

¹⁴⁰ Art. 87 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva

Art. 3. Son principios de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva: 3. Inclusión: Conjunto de mecanismos e instrumentos de política pública orientados a potenciar la integración económica, plena y rentable, de los recicladores de base en la gestión de los residuos; incluye la valoración, formalización, capacitación, financiamiento de proyectos, entre otros, en que se priorizará su participación en sistemas de gestión en el marco de la responsabilidad extendida del productor. 6. Participación: Consiste en la educación, inclusión social y fortalecimiento de la comunidad para prevenir la generación de residuos y fomentar su valorización. Así como su involucramiento en los procesos de toma de decisiones en política pública a todo nivel de gobierno.

Art. 32. Socialización de la información. El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva deberá incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión contemplados en esta Ley, mediante mecanismos idóneos y dispositivos de intercambio de información, tales como talleres de trabajo, espacios físicos y virtuales de información, medios de difusión masivos y todos aquellos que consideren importantes para facilitar la efectiva participación.

Derecho a la libertad de opinión y de expresión.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión es el derecho que permite a la persona tener su propia cosmovisión y convicciones y la libertad de comunicarlas mediante el ejercicio del derecho a la libertad de palabra. Este derecho está directamente relacionado con el derecho a la participación, el cual es de imposible ejercicio sin la vigencia previa y plena del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Solo la ordenanza municipal del cantón Ambato, como se señaló, al crear Consejo Cantonal de Residuos Sólidos Domiciliarios, integrado, entre otros, por representante de los recicladores de base reconocidos por la EPM-GIDSA y al establecer que “los representantes tendrán voz y voto dentro de las decisiones que como Consejo (...) adopten,” reconoce expresamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión a las personas recicladoras.¹⁴¹

Se presenta a continuación la normativa nacional e internacional que reconoce este derecho:

¹⁴¹ Art. 59 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

Constitución de la República del Ecuador

Art. 6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Preámbulo. Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias (...).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Art. IV. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Derecho a la libertad de asociación y reunión.

El derecho a la libertad de asociación y reunión es el que posibilita el ejercicio de la esfera relacional y social de las personas, propiciando la organización ante las situaciones que obstaculizan, limitan o violan el ejercicio de los demás derechos. Este derecho está vinculado estrechamente al derecho al trabajo y al derecho a la participación.

La ordenanza de Quito establece la obligación de la municipalidad de fomentar la asociación de las personas recicladoras; la ordenanza de Lago Agrio reconoce el derecho de los recicladores de agremiarse. En tanto que la ordenanza de Ambato y el proyecto de ordenanza de Portoviejo consideran al art. 232 el Código ambiental que reconoce el derecho de asociación de las personas recicladoras, de la siguiente manera:

La ordenanza de Quito establece: que la Municipalidad del DM de Quito deberá emprender programas y proyectos que propendan la inclusión económica y social de los recicladores fomentando su asociación e integración, reconociendo su labor como fuente de trabajo y sustento económico (...).¹⁴²

Los gestores ambientales calificados de menor escala que operan en el Distrito Metropolitano de Quito podrán agremiarse de acuerdo a sus necesidades en microempresas o cooperativas, con el fin de prestar un servicio de calidad a la ciudad y garantizar el cumplimiento de sus derechos durante el ejercicio de su labor.¹⁴³

¹⁴² Art. 89 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁴³ Art. 91 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

La ordenanza municipal del cantón Lago Agrio¹⁴⁴ establece la asociación de los gestores ambientales calificados artesanales primarios que operan en el cantón Lago Agrio que podrán agremiarse de acuerdo a sus necesidades en microempresas o cooperativas con el fin de prestar un servicio de calidad a la ciudad y garantizar el cumplimiento de sus derechos durante el ejercicio de su labor.

La ordenanza municipal del cantón Ambato y el proyecto de ordenanza del cantón Portoviejo incorpora como considerando el art. 232 del Código Orgánico del Ambiente, que establece el reciclaje inclusivo, por el cual los GADM promoverán la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico. Se apoyará la asociación de los recicladores como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria.

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva

Art. 16. Fomento de la asociatividad.- Los gobiernos autónomos descentralizados buscarán fomentar la organización de los recicladores de base a través de diferentes mecanismos como: asistencia jurídica y técnica, carnetización, registro, entrega de equipos de seguridad y protección personal a las asociaciones legalmente formalizadas.

Art. 33. Gestión integral de residuos enfocada al reciclaje inclusivo.- El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva elaborará de manera participativa una norma técnica nacional homologada que será de referencia vinculante para la elaboración de ordenanzas para la gestión integral de residuos, dirigido a: e) Fortalecer la formalización y asociación de las personas recicladoras y generar incentivos específicos a su actividad productiva.

La normativa nacional e internacional que reconoce este derecho es la siguiente:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 66. 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

Código Orgánico de Ambiente

Art. 232. Del reciclaje inclusivo. La Autoridad Ambiental Nacional o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según su competencia, promoverán la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores de base a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico. Se apoyará la asociación de los recicladores de base como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria.

¹⁴⁴ Art. 144 de la ordenanza de Lago Agrio

Declaración Universal de Derechos Humanos

Art. 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Art. 22. 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Art. XXII. Derecho de asociación. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Art. 16. Libertad de Asociación. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Art. 8.1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.

Convenio No. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación

Art. 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Art. 3, párr. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

Derechos de las niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de recicladores

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a cuidado especial, respetando el principio de interés superior de la niñez y adolescencia en toda política pública y deben ser protegidos de toda discriminación.

Constitución de la República del Ecuador

Art. 44, inciso 2. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

*Convención de los derechos del niño*¹⁴⁵

Artículo 27. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Artículo 32. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo (...).

La ordenanza de Atacames es la única que expresamente reconoce derechos a los niñas, niños y adolescentes, hijos de personas recicladoras, al establecer, como considerando:

incorporar la promoción de la salud y la estimulación temprana de habilidades intelectuales, comunicacionales y lúdicas de los hijos de los recicladores para que se asegure su ingreso al sistema escolar formal, con fortalezas adquiridas y la obligación del GADM de que, mientras dure la tarea laboral de los recicladores, sus hijos estén en un ámbito de cuidado y contención, donde puedan recibir apoyo escolar, control de salud y esparcimiento, con la finalidad de evitar compartan el lugar de trabajo con sus padres, y así se evite que se vean expuestos a los riesgos que esto implica o que permanezcan solos en sus hogares.¹⁴⁶

Las ordenanzas municipales con prohibición de trabajo infantil son las de El Guabo, Quito y Lago Agrio:

¹⁴⁵ Convención de Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

¹⁴⁶ Art. 14 de la ordenanza de Atacames.

La ordenanza de El Guabo¹⁴⁷ considera el Convenio OIT No. 138 (edad mínima para trabajar), y el Convenio OIT 182 contra las peores formas de trabajo infantil que prohíbe el trabajo de niñas, niños y adolescentes y el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones que se lleva a cabo, dañe su salud y seguridad.

Establece igualmente que:

movilizará recursos técnicos, financieros y políticos, para la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas que laboran en los botaderos de desechos sólidos¹⁴⁸; la prohibición de trabajo de menores y mujeres embarazadas en basurales¹⁴⁹; la prohibición ampliada a cualquier trabajo del ciclo del manejo de residuos sólidos en empresas concesionarias¹⁵⁰; estableciendo sanciones a empresas concesionarias que contraten a menores de edad¹⁵¹; finalmente, prevé que dentro de los noventa días posteriores a la aprobación de la ordenanza, los departamentos municipales¹⁵² y las comisiones correspondientes, deberán presentar proyectos que ayuden a las familias de las niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas que trabajan en el manejo y recolección de desechos sólidos en el cantón El Guabo.¹⁵³

La ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito establece su alianza con instituciones y organizaciones en la adopción de políticas integrales para la erradicación del trabajo infantil.¹⁵⁴

La ordenanza de Lago Agrio¹⁵⁵ prohíbe la permanencia, promoción e incorporación de niñas, niños, y adolescentes menores de dieciocho años en todo trabajo relacionado con residuos sólidos. En su calidad de gobierno local, y en alianza con otros organismos de la sociedad civil, el GADMLA establecerá políticas preventivas y de atención que posibiliten la erradicación del trabajo infantil en el manejo de residuos sólidos. Así mismo, emitirá medidas de carácter legal para prevenir y prohibir este tipo de trabajo atentatorio al pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la CRE y en el CNA.

¹⁴⁷ para la implementación de la política pública cantonal, para la erradicación del trabajo en el manejo de desechos sólidos de niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas de El Guabo,

¹⁴⁸ Art. 1 de la ordenanza del cantón El Guabo.

¹⁴⁹ Art. 3 de la ordenanza del cantón El Guabo.

¹⁵⁰ Art. 6 de la ordenanza del cantón El Guabo.

¹⁵¹ Art. 11 de la ordenanza del cantón El Guabo.

¹⁵² Los departamentos municipales de Gestión de Planificación, Gestión de Servicios Públicos y Ambientales, Gestión de Desarrollo Social y comunitario, Gestión de Educación, Cultura y Deporte, Patronato Municipal, Unidad de Gestión de Riesgos, con la asistencia del Concejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia y la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

¹⁵³ Disposición transitoria única de la ordenanza del cantón El Guabo.

¹⁵⁴ Art. 11 de la ordenanza municipal del DM Quito.

¹⁵⁵ Art. 15 de la ordenanza del cantón Lago Agrio.

Deberes y responsabilidades en materia de derechos por parte de las personas y empresas.

La Constitución ecuatoriana reconoce la responsabilidad vertical, del Estado ecuatoriano para sus habitantes; y la responsabilidad horizontal, entre habitantes del Estado ecuatoriano, en materia de derechos humanos.

Entonces, a la par que reconoce derechos humanos, que se exigen al estado y éste debe respetar, proteger y cumplir -responsabilidad vertical-, reconoce deberes y responsabilidades, esto es, las mutuas exigencias y obligaciones de respeto, protección y cumplimiento entre de las personas habitantes en el Ecuador -responsabilidad horizontal-

Por lo tanto, las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos, está comprendida en la responsabilidad horizontal, reconocida constitucionalmente.

Del análisis de la muestra de ordenanzas y proyectos de ordenanzas, se evidencia que, de toda la normativa nacional constitucional e internacional sobre deberes y responsabilidades de los habitantes del Ecuador, solo el art. 83, 6 de la CRE, que establece el deber de: “respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”, se incorpora en las ordenanzas municipales de cuatro cantones: Ambato, Baños, Cuyabeno, y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito; y, en el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

La siguiente normativa sobre deberes y responsabilidades, contenida en la CRE, PIDESC y en los Principios rectores sobre empresas y derechos humanos, pese a su importancia, es desconocida para el legislador municipal, que no la incorpora en los textos de las ordenanzas, ni en los proyectos de ordenanzas:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 83. 13. Conservar el patrimonio (...) natural del país.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁵⁶

Preámbulo. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

¹⁵⁶ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'

Principio 1. Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto, deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

Principio 2. Los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades.

Principio 3. En cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben: a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias; c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades; d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

Principio 4. Los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales (...) exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos.

Principio 5. Los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos.

Principio 11. Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.

Principio 13. La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.

Principio 15. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber: a) Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos; b) Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos; c) Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

Principio 16. Para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben expresar su compromiso con esta responsabilidad mediante una declaración política que: a) Sea aprobada al más alto nivel directivo de la empresa; b) Se base en un asesoramiento especializado interno y/o externo; c) Establezca lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos, de su personal, sus socios y otras partes directamente vinculadas con sus operaciones, productos o servicios; d) Se haga pública y se difunda interna y externamente a todo el personal, los socios y otras partes interesadas; e) Quede reflejada en las políticas y los procedimientos operacionales necesarios para inculcar el compromiso asumido a nivel de toda la empresa.

Principio 17. Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos: a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales; b) Variará de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones; c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas.

Principio 22. Si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos.

Principio 23. En cualquier contexto, las empresas deben: a) Cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, dondequiera que operen; b) Buscar fórmulas que les permitan respetar los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos cuando deban hacer frente a exigencias contrapuestas; c) Considerar el riesgo de provocar o contribuir a provocar violaciones graves de los derechos humanos como una cuestión de cumplimiento de la ley dondequiera que operen.

Principio 24. Cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.

Sección IV

Contenidos principales de la muestra de ordenanzas municipales sobre gestión integral de residuos sólidos y evaluación de su nivel de adecuación a la normativa superior nacional y legal.

Una ordenanza municipal es una garantía normativa de derechos, inserta en un sistema estatal multinivel de disposiciones jurídicas vinculadas todas a la Constitución, por cuya jerarquía y supremacía, debe estar adecuada a ella formal y materialmente.

Y, al mismo tiempo, una ordenanza municipal debe estar vinculada a la normativa internacional de derechos humanos, que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La siguiente es la principal normativa nacional de base constitucional y legal que rige a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, establece sus principios de actuación, su integración de origen en el voto popular, sus competencias, atribuciones y responsabilidades.

Este estudio adhiere a la comprensión de que toda la normativa municipal atinente a la gestión integral de residuos sólidos, debe:

1. Estar enmarcada y adecuarse completamente a la normativa constitucional de la planificación y objetivos del régimen de desarrollo; así como a la normativa que establece las obligaciones del estado, los derechos y obligaciones de las personas y colectividades para la consecución del buen vivir.
2. Considerar su inserción como parte de un sistema económico definido constitucionalmente como “social y solidario (que) reconoce al ser humano como sujeto y fin”,¹⁵⁷ y debe considerar el objetivo de la política económica nacional multinivel de “impulsar un consumo social y ambientalmente responsable”.¹⁵⁸
3. Considerar, entre otros, el derecho a la seguridad humana integral¹⁵⁹ y la obligación estatal multinivel de proteger a las personas, comunidades y naturaleza mediante la prevención de los riesgos objetivos generados por acciones de carácter antrópico y el mejoramiento de las condiciones sociales,

¹⁵⁷ Art. 283 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹⁵⁸ Art. 284 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹⁵⁹ Art. 393 de la Constitución de la República del Ecuador.

económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.¹⁶⁰

Adecuación de la normativa municipal a la CRE

De la revisión de la muestra de ordenanzas municipales, se evidencia una mayor incorporación en sus considerandos de la normativa constitucional; así: dos ordenanzas, las de Cayambe y Manta incorporan en el art. 238, que establece:

Art. 238. Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados (...) los concejos municipales, los concejos metropolitanos (...).

La casi totalidad de ordenanzas municipales y proyectos de ordenanzas de la muestra incorporan el art. 240; así: ocho ordenanzas municipales, las de los cantones Ambato, Baños, Cayambe, Cuyabeno, Ibarra, Manta, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y dos proyectos de ordenanzas, las de Cuenca y Portoviejo. La disposición establece:

Art. 240. Los gobiernos autónomos descentralizados de (...) distritos metropolitanos, (...) y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)

Casi la totalidad de ordenanzas municipales y proyectos de ordenanzas de la muestra incorporan el art. 264: siete ordenanzas municipales, las de los cantones Ambato, Baños, Cuyabeno, El Triunfo, Ibarra, Manta, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y dos proyectos de ordenanzas, las de Cuenca y Portoviejo. Esta disposición prescribe:

Art. 264. Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 4. Prestar los servicios públicos de (...) manejo de desechos sólidos (...). 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Solo tres ordenanzas municipales de la muestra incorporan el art. 276, las de los cantones Baños, Cuyabeno, y del municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el

¹⁶⁰ Art. 389 de la CRE.

proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca. Este artículo contiene la siguiente disposición:

Art. 276. El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución. 3. Fomentar la participación y el control social (...). 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo (...).

Un número de seis ordenanzas municipales de la muestra incorporan el art. 415, las de los cantones Ambato, Baños, Cuyabeno, El Triunfo, y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito. La disposición establece:

Art. 415. (...) Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas (...) de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos (...).

Se presenta a continuación la normativa constitucional que, pese a su pertinencia, no ha sido considerada en las ordenanzas municipales:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 239. El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente,¹⁶¹ que establecerá un sistema nacional de competencias (...) y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 266. Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales (...), sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

Art. 270. Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Art. 275. El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, (...), y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, (...) gocen

¹⁶¹ Esta normativa es el actual COOTAD.

efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de (...) la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 277. Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:
1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.

Art. 278. Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. 2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

Art. 280. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Art. 283. El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Art. 284. La política económica tendrá los siguientes objetivos: 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

Art. 287. Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

Art. 389. El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo tendrá como funciones principales, entre otras: 1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos (...) que afecten al territorio ecuatoriano. 2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo. 4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos. 5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los

riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre. 6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

Art. 393. El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Adecuación de la normativa municipal al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

El COOTAD es la normativa que establece la organización político-administrativa del estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (...) con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.¹⁶²

Es entonces la normativa a la que toda la gestión municipal debe regirse, incluyendo la creación normativa municipal, y desde luego la normativa municipal atinente a la gestión integral de residuos sólidos.

Luego de la revisión y análisis de la muestra de ordenanzas y proyectos de ordenanzas de la muestra solo el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca incorpora el art. 3 del COOTAD, que establece:

Art. 3. Principios. a) Unidad. La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías; g) Participación ciudadana. La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos (...).

Solo una ordenanza, la de Ambato, incorpora el art. 4 del COOTAD. Esta disposición establece:

Art. 4. Fines de los gobiernos autónomos descentralizados. Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales: b) la garantía, sin discriminación

¹⁶² Art. 1 del COOTAD.

alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales; d) la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable.

Dos proyectos de ordenanzas, las de Cuenca y Portoviejo, incorporan la disposición del art. 7 del COOTAD, que establece:

Art. 7. Facultad normativa. Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los (...) concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas (...) aplicables dentro de su circunscripción territorial.

Un número de cuatro ordenanzas municipales, las de Baños, Cayambe, Ibarra, Manta y un proyecto de ordenanza, el de Cuenca, incorporan el art. 55, que dispone:

Art. 55. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal sin perjuicio de otras que determine la ley: d) prestar los servicios públicos básicos de (...) manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios (...) y aquellos que establezca la Ley.

Un número de cinco ordenanzas municipales, las de los cantones Ambato, Baños, Cuyabeno, El Triunfo, Ibarra, y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo incorporan el art. 57, que dispone:

Art. 57. Atribuciones del concejo municipal: a) el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales (...); g) aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley (...); h) aprobar a pedido del alcalde traspasos de partidas presupuestarias (...), cuando las circunstancias lo ameriten;

Únicamente la ordenanza municipal del cantón Baños incorpora el art. 566:

Art. 566. Objeto y determinación de las tasas. Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código.

Un número de tres ordenanzas municipales, las de los cantones Cayambe, Cuyabeno y El Triunfo incorporan el art. 568, que establece:

Art. 568. Servicios sujetos a tasas. Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios: d) Recolección de basura y aseo público.

A continuación, se presenta la normativa pertinente del COOTAD que no ha sido incorporada en las ordenanzas municipales de la muestra:

Art. 2. Objetivos. c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos; d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria (...); f) La democratización de la gestión (...) de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;

Art. 54. Funciones. a) promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; d) implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal; f) ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos (...) con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; k) regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

Art. 238. Participación ciudadana en la priorización del gasto, las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación (...). La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 249. Presupuesto para los grupos de atención prioritaria. No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

Art. 275. Modalidades de gestión. Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.

Art. 285. Mancomunidades y consorcios. Los gobiernos autónomos descentralizados (...) distritales, cantonales (...) podrán formar mancomunidades

entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código.

Art. 302. Participación ciudadana. La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos (...) en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos (...).

Art. 303.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las personas, comunidades, (...) y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos (...). La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de (...) ordenanzas (...) distritales o cantonales (...). La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley. Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos. Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Art. 304. Sistema de participación ciudadana. Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para: a) deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) participar en la definición de políticas públicas; h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa. El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado. El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

Art. 305. Garantía de participación y democratización. Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.

Art. 309. Iniciativa normativa. Todos los ciudadanos gozan de iniciativa popular para formular propuestas de (...) ordenanzas distritales, (...) o cantonales, así como su derogatoria de acuerdo con la Constitución y ley.

Art. 311. Silla vacía. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.

Art. 328. Prohibiciones a los órganos legislativos. Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: d) aprobar el presupuesto anual si no contiene asignaciones suficientes para la continuación de los programas y proyectos iniciados en ejercicios anteriores y contenidos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y si no se asigna como mínimo el diez por ciento del presupuesto para programas de desarrollo con grupos de atención prioritaria; e) aprobar normativas e impulsar proyectos que afecten al ambiente.

Adecuación de la normativa municipal al Código Orgánico de Ambiente

El Código Orgánico de Ambiente, COA, es la normativa creada para garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y para proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir.¹⁶³

Estando la gestión integral de residuos sólidos estrechamente vinculada la protección de los derechos de la naturaleza y a la garantía del derecho de las personas y comunidades a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, este estudio considera que toda la normativa municipal del cantón dicha gestión integral debe adecuarse a las disposiciones del COA.

De la revisión de la muestra de ordenanzas, se evidencia la casi nula incorporación de la normativa del Código Orgánico Ambiental, de una parte, la ordenanza municipal del cantón Ibarra y los proyectos de ordenanzas de Cuenca y Portoviejo, incorporan el art. 27, relativo a las facultades municipales en gestión ambiental;

¹⁶³ Art. 1 del COA.

Art. 27. Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes les corresponde el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional: 6. elaborar e implementar planes, programas y proyectos sobre la gestión integral de residuos y desechos no peligrosos y sanitarios generados en su jurisdicción, en especial para la prestación del servicio público de separación en la fuente, almacenamiento temporal, barrido, recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento o disposición final de residuos o desechos sólidos no peligrosos y sanitarios, así como establecer incentivos para los actores que participen en dicha gestión; 7. generar normas y procedimientos para la gestión integral de los residuos y /o desechos sólidos para prevenirlos, aprovecharlos, valorizarlos o disponerlos correctamente.

Solo la ordenanza municipal del cantón Ambato y el proyecto de ordenanza del cantón Portoviejo incorporan el art. 232, que regula el reciclaje inclusivo:

Art. 232. Del reciclaje inclusivo. La Autoridad Ambiental Nacional o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según su competencia, promoverán la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores de base a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico. Se apoyará la asociación de los recicladores de base como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria.

Los proyectos de ordenanzas de Cuenca y Portoviejo incorporan el art. 228, que regula la política para la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos:

Art. 228. De la política para la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos. La gestión de los residuos sólidos no peligrosos, en todos los niveles y formas de gobierno, estará alineada a la política nacional dictada por la Autoridad Ambiental Nacional y demás instrumentos técnicos y de gestión que se definan para el efecto.

Igualmente, los proyectos de ordenanzas de Cuenca y Portoviejo incorporan el art. 231, sobre los responsables de la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos:

Art. 231. Obligaciones y responsabilidades. Serán responsables de la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos a nivel nacional, los siguientes actores públicos y privados: 1. La Autoridad Ambiental Nacional como ente rector que dictará políticas y lineamientos para la gestión integral de residuos sólidos en el país y elaborará el respectivo plan nacional. Asimismo, se encargará de la regulación y control; 2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos serán los responsables del manejo y procesamiento integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción; por lo tanto, están obligados a fomentar en los generadores alternativas de gestión e incentivos de permanencia en cada uno de los cantones, de acuerdo con el principio de jerarquización, así como la investigación y desarrollo de tecnologías. Estos deberán establecer los procedimientos adecuados para barrido, recolección y transporte,

almacenamiento temporal de ser el caso, acopio y transferencia, con enfoques de inclusión económica y social de sectores vulnerables. Deberán dar tratamiento y correcta disposición final de los desechos sólidos no peligrosos que no pueden ingresar nuevamente en un ciclo de vida productivo, con implementación de los mecanismos que permitan la trazabilidad de estos, para lo cual podrán conformar mancomunidades y consorcios y ejercer esta responsabilidad de conformidad con la Ley. Asimismo, serán responsables por el desempeño de las personas contratadas por ellos, para efectuar la gestión de residuos y desechos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios, en cualquiera de sus fases. 3. Los generadores de residuos, en base al principio de jerarquización, priorizarán la prevención y minimización de la generación de residuos sólidos no peligrosos, así como el adecuado manejo que incluye la separación, clasificación, reciclaje y almacenamiento temporal; en base a los lineamientos establecidos en la política nacional y normas técnicas. 4. Los gestores de residuos no peligrosos que prestan el servicio para su gestión en cualquiera de sus fases, serán responsables del correcto manejo, para lo cual deberán enmarcar sus acciones en los parámetros que defina la política nacional en el cuidado ambiental y de la salud pública, procurando maximizar el aprovechamiento de materiales. 5. Asegurar el aprovechamiento y valorización de los residuos sólidos no peligrosos con el fin de que se puedan reincorporar como materia prima en nuevos procesos productivos; por lo cual, el aprovechamiento deberá regularizarse de acuerdo con la normativa correspondiente.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca incorpora los arts. 229, que regula los fines de la gestión de residuos sólidos;

Art. 229. Alcance y fases de la gestión. La gestión apropiada de estos residuos contribuirá a la prevención de los impactos y daños ambientales, así como a la prevención de los riesgos a la salud humana asociados a cada una de las fases. Las fases de la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos serán determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca incorpora el art. 230, relativo a la infraestructura técnica para la gestión de residuos sólidos:

Art. 230. De la infraestructura. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos proveerán de la infraestructura técnica de acuerdo a la implementación de modelos de gestión integral de residuos sólidos no peligrosos, de conformidad con los lineamientos y normas técnicas que se dicten para el efecto.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo incorpora los art. 225, que establece las políticas generales de la gestión integral de los residuos y desechos;

Art. 225.- Políticas generales de la gestión integral de los residuos y desechos. Serán de obligatorio cumplimiento, tanto para las instituciones del Estado, en sus distintos niveles y formas de gobierno, regímenes especiales, así como para las personas naturales o jurídicas, las siguientes políticas generales: 1. El manejo integral de residuos y desechos, considerando prioritariamente la eliminación o disposición final más próxima a la fuente; 2. La responsabilidad extendida del productor o importador; 3. La minimización de riesgos sanitarios y ambientales,

así como fitosanitarios y zoonosarios; 4. El fortalecimiento de la educación y cultura ambiental, la participación ciudadana y una mayor conciencia en relación al manejo de los residuos y desechos; 5. El fomento al desarrollo del aprovechamiento y valorización de los residuos y desechos, considerándolos un bien económico con finalidad social, mediante el establecimiento de herramientas y mecanismos de aplicación; 6. El fomento de la investigación, desarrollo y uso de las mejores tecnologías disponibles que minimicen los impactos al ambiente y la salud humana; 7. El estímulo a la aplicación de buenas prácticas ambientales, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, en todas las fases de la gestión integral de los residuos o desechos; 8. La aplicación del principio de responsabilidad compartida, que incluye la internalización de costos, derecho a la información e inclusión económica y social, con reconocimientos a través de incentivos, en los casos que aplique; 9. 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; 10. La sistematización y difusión del conocimiento e información, relacionados con los residuos y desechos entre todos los sectores. 11. La jerarquización en la gestión de residuos y desechos; y, 12. Otras que determine la Autoridad Ambiental Nacional.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo incorpora el art. 233, que regula la aplicación de la responsabilidad extendida del productor sobre la gestión de residuos y desechos no peligrosos:

Art. 233. Aplicación de la Responsabilidad extendida Productor sobre la gestión de residuos y desechos no peligrosos, peligrosos y especiales. Los productores tienen la responsabilidad de la gestión del producto en todo el ciclo de vida del mismo. Esta responsabilidad incluye los impactos inherentes a la selección de los materiales, del proceso de producción y el uso del producto, así como lo relativo al tratamiento o disposición final del mismo cuando se convierte en residuo o desecho luego de su vida útil o por otras circunstancias. La Autoridad Ambiental Nacional, a través de la normativa técnica correspondiente, determinará los productos sujetos a REP, las metas y los lineamientos para la presentación del programa de gestión integral (PGI) de los residuos y desechos originados a partir del uso o consumo de los productos regulados. Estos programas serán aprobados por la Autoridad Ambiental Nacional, quien realizará la regulación y control de la aplicación de la Responsabilidad Extendida del Productor.

A continuación, la normativa pertinente del Código Orgánico de Ambiente, que no ha sido considerada en las ordenanzas municipales ni en los proyectos de ordenanzas de la muestra:

Art. 5. Derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende: 10. la participación en el marco de la ley de las personas, comunas, comunidades, (...) y colectivos, en toda actividad o decisión que pueda producir o que produzca impactos o daños ambientales;

Art. 7. Deberes comunes del Estado y las personas. Son de interés público y por lo tanto deberes del Estado y de todas las personas, comunas, comunidades, (...) y colectivos, los siguientes: 1. respetar los derechos de la naturaleza y utilizar los recursos naturales, los bienes tangibles e intangibles asociados a ellos, de modo

racional y sostenible; 4. prevenir, evitar y reparar de forma integral los daños y pasivos ambientales y sociales; e, 5. informar, comunicar o denunciar ante la autoridad competente cualquier actividad contaminante que produzca o pueda producir impactos o daños ambientales.

Art. 8. Responsabilidades del Estado. Sin perjuicio de otras establecidas por la Constitución y la ley: 3. garantizar la tutela efectiva del derecho a vivir en un ambiente sano y los derechos de la naturaleza; 4. garantizar la participación de las personas, comunas, comunidades (...) en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, normas y de la gestión ambiental, de conformidad con la Constitución y la ley; 5. promover y garantizar que cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios, asuma la responsabilidad ambiental directa de prevenir, evitar y reparar integralmente los impactos o daños ambientales causados o que pudiera causar, así como mantener un sistema de control ambiental permanente.

Art. 9. Principios ambientales: 1. Responsabilidad integral, 2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales. 3. Desarrollo sostenible. 4. El que contamina paga. 5. *In dubio pro natura*. 6. Acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. 7. Precaución. 8. Prevención. 9. Reparación integral. 10. Subsidiariedad.

Art. 18. Participación ciudadana en la gestión ambiental para la deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad, se canalizará mediante los mecanismos contemplados en la Constitución y la ley, tales como: 1. El Consejo Ciudadano Sectorial, para el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; y, 2. Consejos Consultivos Locales, para la formulación, observación, seguimiento, veeduría y evaluación de las políticas públicas en materia ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos Consejos se integrarán por representantes de la sociedad civil, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción territorial que corresponda, de conformidad con la ley.

Art. 24. Atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional. La Autoridad Ambiental Nacional tendrá las siguientes atribuciones: 12. Crear, promover e implementar los incentivos ambientales.

Art. 179. De los estudios de impacto ambiental, deberán ser elaborados en aquellos proyectos, obras y actividades que causan mediano y alto impacto o riesgo ambiental para una adecuada y fundamentada evaluación, predicción, identificación e interpretación de dichos riesgos e impactos (...).

Art. 184. De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables.

Art. 224. Objeto. La gestión integral de los residuos y desechos está sometida a la tutela estatal cuya finalidad es contribuir al desarrollo sostenible, a través de un conjunto de políticas intersectoriales y nacionales en todos los ámbitos de gestión, de conformidad con los principios y disposiciones del Sistema Único de Manejo Ambiental.

Art. 226. Principio de jerarquización. La gestión de residuos y desechos deberá cumplir con la siguiente jerarquización en orden de prioridad: 1. Prevención; 2. Minimización de la generación en la fuente; 3. Aprovechamiento o valorización; 4. Eliminación; y, 5. Disposición final. La disposición final se limitará a aquellos desechos que no se puedan aprovechar, tratar, valorizar o eliminar en condiciones ambientalmente adecuadas y tecnológicamente factibles. La Autoridad Ambiental Nacional, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos, promoverán y fomentarán en la ciudadanía, en el marco de sus competencias, la clasificación, reciclaje, y en general la gestión de residuos y desechos bajo este principio.

Art. 227. Prohibiciones. Las personas que participen en la gestión de residuos y desechos en cualquiera de sus fases deberán cumplir estrictamente con lo establecido en las normas técnicas y autorizaciones administrativas correspondientes. Se prohíbe la introducción o importación al país de residuos y desechos. Para el caso de los residuos no peligrosos y especiales, se permitirá la introducción o importación única y exclusivamente cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1. Cuando el fin solamente sea el aprovechamiento; 2. Cuando exista la capacidad técnica y tecnológica para el aprovechamiento y con ellos se garantice la adecuada gestión ambiental, y; 3. Hasta satisfacer la demanda nacional, priorizando que se haya agotado la disponibilidad de los residuos no peligrosos y desechos especiales generados en el país. El incumplimiento de estas prohibiciones estará sujeto a los procesos administrativos y sanciones respectivas, sin perjuicio de la obligación de retorno de los desechos y de las acciones civiles y penales a las que haya lugar.

Art. 234. De los movimientos transfronterizos de residuos sólidos no peligrosos. Todo movimiento transfronterizo de residuos sólidos no peligrosos, sea por importación, exportación o tránsito, incluyendo lo relacionado a tráfico ilícito de los mismos, será regulado por la normativa ambiental específica que dicte la Autoridad Ambiental Nacional.

Art. 279. Objeto. El presente libro tiene por objeto establecer el marco general para la promoción, desarrollo, implementación, seguimiento y reconocimiento de los incentivos ambientales para la conservación, uso y manejo sostenible, restauración de los ecosistemas, dirigido a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. A través de los incentivos ambientales se propiciará el aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos; se promoverá una cultura de prevención y reducción de la contaminación, y el cumplimiento de la normativa ambiental.

Art. 280. Facultades para otorgar incentivos ambientales. La Autoridad Ambiental Nacional, como ente rector, coordinará con otras entidades públicas y privadas el establecimiento de los incentivos ambientales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias y en coordinación

con la Autoridad Ambiental Nacional podrán generar e implementar sus propios incentivos ambientales dentro de su circunscripción territorial, basados en los lineamientos nacionales y en las normas contenidas en este Código.

Art. 281. De la evaluación para el otorgamiento de incentivos. La Autoridad Ambiental Nacional definirá los lineamientos para la evaluación y otorgamiento de incentivos, los cuales se basarán en criterios objetivos, técnicos y verificables contenidos en la norma establecida para el efecto. Los incentivos que ofrece el Estado deberán ser armónicos y complementarios con la protección del ambiente y la biodiversidad.

Art. 282. Criterios para el otorgamiento de incentivos. La Autoridad Ambiental Nacional tendrá en cuenta los siguientes criterios para diseñar y otorgar incentivos ambientales: 1. La reducción de los impactos que afectan al ambiente y la prevención de los daños ambientales; 2. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la restauración de los ecosistemas; 3. La innovación tecnológica y el uso de las mejores técnicas disponibles que causen menos impactos al ambiente; 4. La aplicación de buenas prácticas ambientales y de procesos de producción más limpia; 5. El aprovechamiento racional o eficiente de materiales y de energía; 6. La reducción o eliminación de materiales tóxicos, emisiones o descargas, y demás medidas que coadyuven en la adaptación y mitigación del cambio climático; 7. La gestión integral de sustancias químicas, residuos y desechos; 8. Los beneficios generados a favor de la población por las medidas o procesos implementados; 9. La capacitación de las personas interesadas para el uso de estos incentivos; y, 10. La reutilización y reciclaje de las empresas, e impulso de la innovación y la productividad para reducir los costos operativos y la dependencia de los recursos naturales; 11. Los demás que la Autoridad Ambiental Nacional determine.

Art. 283. Tipos de incentivos ambientales. Los incentivos ambientales podrán ser: 1. Económicos o no económicos; 2. Fiscales o tributarios; 3. Honoríficos por el buen desempeño ambiental; y, 4. Otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional.

Glosario de términos: Desecho. Son las sustancias sólidas, semisólidas, líquidas o gaseosas o materiales compuestos resultantes de un proceso de producción, extracción, transformación, reciclaje, utilización o consumo, a cuya eliminación o disposición final se procede conforme a lo dispuesto en la legislación ambiental nacional e internacional aplicable y no es susceptible de aprovechamiento o valorización. Reciclaje. Proceso mediante el cual, previa separación y clasificación selectiva de los residuos o sus componentes, son aprovechados como energía o materia prima en la fabricación de nuevos productos. Residuo. Son las sustancias sólidas, semisólidas, líquidas o gaseosas, o materiales compuestos resultantes de un proceso de producción, extracción, transformación, reciclaje, utilización o consumo, a cuya eliminación o disposición final se procede conforme a lo dispuesto en la legislación ambiental nacional o internacional aplicable y es susceptible de aprovechamiento o valorización.

Sección V

Contenidos regulados en las ordenanzas municipales sobre gestión integral de residuos sólidos

En los siguientes acápite, por su importancia para contextualizar y profundizar en el entendimiento de la materia de los derechos de las personas recicladoras de base y por ser pertinentes al objeto de estudio, se presenta la revisión y análisis de los principales contenidos de las ordenanzas municipales, clasificados en cuatro secciones: a) generalidades de las ordenanzas municipales; b) sistema de gestión integral de residuos sólidos; c) reciclaje y recicladores; y d) régimen de control, sanciones y tasas.

a) Generalidades de las ordenanzas municipales.

Esta sección aborda los principales contenidos de las ordenanzas municipales de la muestra, referidos al ámbito de aplicación; principios, objetivos y fines; atribuciones y competencias; gestión directa, a través de empresa pública o, por concesión, delegación o contrato; actividades de información y comunicación; y el régimen aplicable a parroquias rurales.

Ámbito de aplicación de las ordenanzas municipales

Explícitamente señalan como ámbito de aplicación el cantón, las ordenanzas municipales de Ambato, Atacames, Cuenca, Cuyabeno,¹⁶⁴ la ordenanza municipal del cantón Baños y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo;¹⁶⁵ y la ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito.¹⁶⁶ Las ordenanzas se han expedido para regular la gestión integral de residuos sólidos, el cobro de tasas por el servicio, de manera directa o delegada.

Principios generales de las ordenanzas

No todas las ordenanzas establecen principios generales para la gestión integral de residuos sólidos.

Se destaca para este estudio el que la ordenanza municipal del cantón Atacames establezca como principio el regular a los gestores de reciclaje.¹⁶⁷ Se valora la importancia

¹⁶⁴ Art. 1, con la excepción de la ordenanza municipal del cantón Atacames, en su art. 2.

¹⁶⁵ Art. 2 del proyecto de ordenanza de Portoviejo.

¹⁶⁶ Art. 3 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁶⁷ Art. 1 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

de la ordenanza municipal del cantón El Guabo tiene como principio erradicar el trabajo infantil y de mujeres embarazadas.¹⁶⁸

Se destaca el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo, al contemplar que la prestación de servicios de gestión integral de residuos sólidos se regirá por los principios de calidad, eficiencia, eficacia, universalidad, y sostenibilidad ambiental.¹⁶⁹

Objetivos de las ordenanzas

Las ordenanzas municipales de la muestra contemplan, de manera general, los objetivos de regular, normar y controlar la gestión integral de residuos sólidos, como la ordenanza municipal del cantón Ambato,¹⁷⁰ que además contempla como objetivos a la ecología urbana,¹⁷¹ la inclusión social de todos los actores,¹⁷² propiciar la participación ciudadana en educación ambiental en gestión integral de residuos sólidos como responsabilidad de la EPM GIDSA.¹⁷³

Las ordenanzas municipales de los cantones Cayambe, Cuyabeno y El Triunfo contemplan el uso de nuevas alternativas de gestión integral de residuos sólidos conforme a la normativa ambiental y tecnologías actuales.¹⁷⁴ En el mismo sentido, el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo contempla este uso de tecnologías ambientalmente limpias y económicamente sustentables.¹⁷⁵

El objetivo más amplio es el contemplado en el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo que establece fomentar la conciencia, y el compromiso ambiental frente al cambio climático,¹⁷⁶ en ese sentido, contempla normar acciones para disminuir la generación de residuos sólidos.¹⁷⁷

Fines de las ordenanzas

Destacamos los fines relativos al objeto de este estudio. En primer lugar, la ordenanza municipal del cantón Ibarra establece como fines promover el trabajo conjunto

¹⁶⁸ Art. 2 de la ordenanza municipal del cantón El Guabo.

¹⁶⁹ Art. 3 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁷⁰ Art. 2, b), 1) de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹⁷¹ Art. 2, b), 2) de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹⁷² Art. 2, b), 3) de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹⁷³ Art. 2, b), 5) de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

¹⁷⁴ Art. 8, b) de la ordenanza municipal del cantón Cayambe, Art. 6, b) de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno, Art. 6, b) de la ordenanza municipal del cantón El Triunfo.

¹⁷⁵ Art. 4, i) del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁷⁶ Art. 4, g) del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁷⁷ Art. 4, e) proyecto ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

con recicladores, en el marco de la creación de una cultura de reciclaje en un modelo de recuperación y aprovechamiento de residuos sólidos.¹⁷⁸

A continuación, mencionamos la ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo que contemplan, como uno de sus fines, garantizar la participación de sectores comunitarios o de la economía popular solidaria, respectivamente, en las fases y operación del sistema de gestión integral de residuos sólidos.¹⁷⁹

La ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito¹⁸⁰ y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo contemplan como fines mitigar, minimizar el impacto en la salud y el ambiente.¹⁸¹ También contemplan los fines de prevenir, evitar riesgos a la salud por los residuos o su manejo.¹⁸²

La ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito establece como fines, fomentar la organización consciente, la responsabilidad de reducir y reciclar los residuos sólidos, la economía a escala¹⁸³ y usar métodos de disposición final que aumenten la vida útil de los rellenos sanitarios y su posterior eliminación;¹⁸⁴ establecer programas de buenas prácticas de producción, manejo, separación, reciclaje, disposición de residuos sólidos;¹⁸⁵ integrar nuevas actividades a la cadena de valor de reciclaje, promoviendo el acceso a la certificación.¹⁸⁶

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo contempla promover el reciclaje para contribuir a la bio-economía circular,¹⁸⁷ y establecer los principios para los incentivos ambientales.¹⁸⁸

¹⁷⁸ Art. 3 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

¹⁷⁹ Art. 2, m) de la ordenanza municipal del DM de Quito, Art. 4, d) del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁸⁰ Art. 5, numeral 1, literal 2) de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁸¹ Art. 4, literal c), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁸² Art. 2, literal c), de la ordenanza municipal del DM de Quito, Art. 4, a) del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁸³ Art. 2, literal e), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁸⁴ Art. 2, literal i), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁸⁵ Art. 2, literal n), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁸⁶ Art. 2, literal o), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁸⁷ Art. 4, literal j), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁸⁸ Art. 4, literal h), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

Atribuciones y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

La ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito establece el sistema integral de reciclaje, para lo cual se dispone dotar a la ciudad de contenedores diferenciados.¹⁸⁹

La ordenanza municipal del cantón El Guabo establece sus obligaciones de movilizar recursos para la protección, inclusión de niñas, niños, adolescentes, y mujeres embarazadas que trabajan en botaderos de basura.¹⁹⁰ Al efecto, establece que el gobierno autónomo descentralizado municipal y sus departamentos presentarán proyectos de ayuda a las familias, niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas en esta situación.¹⁹¹

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo se enmarca en el Sistema Nacional de Competencias y reconoce al Ministerio de Ambiente como autoridad ambiental nacional, que determina la responsabilidad extendida del productor y los lineamientos del programa de gestión integral de residuos sólidos.¹⁹²

Gestión directa de los residuos sólidos

El gobierno autónomo descentralizado intercultural y plurinacional municipal del cantón Cayambe establece su absoluta responsabilidad normar los diferentes procesos de tratamiento de desechos sólidos y su disposición final.¹⁹³

La ordenanza municipal del cantón Baños establece su gestión directa en la materia a través de su órgano de ejecución, la Dirección de Saneamiento Ambiental, y a las Jefaturas de Medio Ambiente, e Higiene,¹⁹⁴ con el apoyo de la Comisaría Municipal para el control.¹⁹⁵ Esta ordenanza establece las obligaciones de determinar, implementar y controlar acciones para reducción, reuso y reciclaje y el rechazo de productos que generen exceso de desechos sólidos;¹⁹⁶ difundir, promover y capacitar sobre los contenidos de la ordenanza, los requisitos y técnicas de los servicios de recolección de

¹⁸⁹ Arts. 23 y 24 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

¹⁹⁰ Art. 1 de la ordenanza municipal del cantón El Guabo.

¹⁹¹ Disposición Transitoria de la ordenanza municipal del cantón El Guabo.

¹⁹² Art. 5 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

¹⁹³ Art. 7 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

¹⁹⁴ Arts. 3 de la ordenanza municipal del cantón Baños.

¹⁹⁵ Art. 6 de la ordenanza municipal del cantón Baños.

¹⁹⁶ Art. 6, literal a) de la ordenanza municipal del cantón Baños.

desechos sólidos;¹⁹⁷ fomentar e incentivar propuestas y acciones de iniciativa ciudadana sobre recolección de desechos sólidos.¹⁹⁸

Sin embargo, la ordenanza municipal del cantón Baños deja abierta la posibilidad de prestar el servicio del sistema integral de desechos sólidos no solo por administración directa, sino también a través de la “empresa pública o contratos con el sector privado, mediante métodos ambientalmente seguros.”¹⁹⁹

Gestión por empresas públicas municipales

El gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Cuenca ha creado la Empresa Pública Municipal del cantón Aseo de Cuenca, EMAC-EP para prestación de servicios públicos de barrido, limpieza, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos.²⁰⁰

El gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Cayambe ha creado la EMAPAAC - EP, a la que ha delegado la administración de la gestión integral de residuos sólidos²⁰¹ y se establece que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales presten servicio ordinario de gestión integral de residuos sólidos domiciliarios, institucionales y comerciales.²⁰²

El gobierno autónomo descentralizado municipal del Distrito Metropolitano de Quito ha creado la empresa EPMGIRS y las entidades que designe, forme o delegue estarán reguladas y controladas por el municipio del Distrito.²⁰³ Tanto el municipio como la EPMGIRS son responsables de la aplicación y observancia de la ordenanza.²⁰⁴

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece el órgano de control y ejecución a la empresa pública EPM GIDSA y a la Dirección de Control y Gestión Ambiental.²⁰⁵

¹⁹⁷ Art. 6, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

¹⁹⁸ Art. 6, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

¹⁹⁹ Art. 6, literal e), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁰⁰ Art. 1 de la Ordenanza municipal del cantón Constitución, Organización y Funcionamiento de la EMAC-EP de Cuenca. CERTIFICADO DE DISCUSIÓN: Certificamos que la presente ordenanza municipal fue conocida, discutida y aprobada por el I. Concejo Municipal en primer debate en sesión Ordinaria del viernes 12 de febrero de 2010 y en segundo debate en sesión ordinaria del jueves 4 de marzo de 2010.- Cuenca, viernes 5 de marzo de 2010. No consta sanción del alcalde de Cuenca. No está publicada en el Registro Oficial.

²⁰¹ Disposición General 2 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

²⁰² Arts. 9 y 10 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

²⁰³ Art. 1 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁰⁴ Art. 3 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁰⁵ Art. 3 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

La ordenanza municipal del cantón Cayambe establece como órgano de ejecución al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional, GADIP, Municipio de Cayambe, MC, a través de EMAPAAC - EP y los GAD parroquiales.²⁰⁶

La ordenanza municipal del cantón Cuyabeno prevé como órgano de ejecución del servicio ordinario de residuos sólidos a la Dirección Gestión Ambiental Servicios Municipales del GADM de Cuyabeno.²⁰⁷

La ordenanza municipal del cantón El Triunfo contempla como órgano de ejecución a su Departamento de Aseo de Calles con la participación de juntas, instituciones, y habitantes.²⁰⁸

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo propone la constitución de la empresa pública denominada EPM PORTOASEO EP con competencia de gestión integral de residuos sólidos;²⁰⁹ sin embargo, se señala que PORTOASEO-EP delegará a la iniciativa privada la recolección, y el transporte de residuos sólidos.²¹⁰

Gestión por concesión, delegación, o contrato

El gobierno autónomo descentralizado municipal de Manta contempla la autorización al alcalde a delegar el servicio de gestión integral de residuos sólidos,²¹¹ esta delegación estará regida por los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, y calidad.²¹²

Las funciones del gestor privado de Manta son las de diseñar, planificar, construir, mantener, y operar el manejo de residuos sólidos;²¹³ diseñar y manejar la planta de separación mecánica, de tratamiento, transformación, y aprovechamiento de residuos sólidos;²¹⁴ garantizar calidad y eficiencia en la prestación del servicio público de gestión integral de residuos sólidos;²¹⁵ prevenir riesgos ambientales con tecnologías limpias;²¹⁶ fomentar la prevención, reducción de la producción de residuos sólidos mediante su

²⁰⁶ Art. 3 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

²⁰⁷ Art. 2 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno.

²⁰⁸ Art. 5 de la ordenanza municipal del cantón El Triunfo.

²⁰⁹ Arts. 2, 16, 23 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²¹⁰ Arts. 24, 26 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²¹¹ Art. 8 de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹² Art. 8 de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹³ Art. 2, literal a), de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹⁴ Art. 2, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹⁵ Art. 2, literal f), de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹⁶ Art. 2, literal g), de la ordenanza municipal del cantón Manta.

reciclaje y aprovechamiento;²¹⁷ y promover campañas de concientización y educación para prevenir daños al ambiente.²¹⁸

El gobierno autónomo descentralizado municipal de Ibarra celebrará convenios con instituciones mediante planes y proyectos para la gestión integral de residuos sólidos;²¹⁹ establece la gestión externa a través de gestores con licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental y autorizado por el GADM.²²⁰

El gobierno autónomo descentralizado municipal de El Guabo está facultado para concesionar el manejo de desechos sólidos, prohibiendo expresamente a las empresas contratadas el trabajo de niñas, niños, adolescentes, y mujeres embarazadas.²²¹

Actividades de información y comunicación

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece que la EMAPAAC-EP realizará la difusión de programas de sensibilización en salubridad en los medios de difusión.²²²

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que la EMAC EP coordine con instituciones para una acción interinstitucional que consolide la gestión integral de residuos sólidos.²²³

Organización y Participación

La ordenanza y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca contemplan la participación, y la organización, de la siguiente manera:²²⁴

La ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que la DGA promocionará participación ciudadana en salubridad,²²⁵ y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca otorga a la EMAC EP la obligación de construcción participativa de estrategias²²⁶ y la vinculación con la academia.²²⁷

²¹⁷ Art. 2, literal h), de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹⁸ Art. 2, literal i), de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²¹⁹ Art. 11 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

²²⁰ Art. 15 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

²²¹ Art. 6 de la ordenanza municipal del cantón El Guabo.

²²² Art. 14 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

²²³ Art. 83 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²²⁴ Art. 1 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca, Art. 80 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca

²²⁵ Art. 25 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²²⁶ Art. 84 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²²⁷ Art. 87 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

b) Sistema de gestión integral de residuos sólidos

En esta sección se presenta las principales formas en que las ordenanzas municipales de la muestra abordan los siguientes temas: generalidades de los residuos sólidos, principios del sistema de gestión integral de residuos sólidos, políticas ambientales de gestión integral de residuos sólidos, componentes funcionales del sistema, prevención de generación de residuos sólidos, clasificación y reciclaje, y separación en la fuente.

Generalidades de los residuos sólidos

La ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que la EMAC normará las características técnicas para clasificar residuos sólidos y las condiciones de su gestión integral.²²⁸

Las ordenanzas municipales de los cantones Ambato, Cuenca, e Ibarra, y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establecen que los residuos sólidos dejados en vía pública y en los sitios recolección, son de propiedad municipal del cantón.²²⁹

Las ordenanzas del cantón Cuenca y del Distrito Metropolitano de Quito regulan la clasificación de los residuos sólidos.²³⁰

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece la responsabilidad de la EPM-GIDSA y de la ciudadanía la separación fuente y la gestión integral de residuos sólidos.²³¹

La ordenanza municipal del cantón Cuyabeno establece la responsabilidad de la DGAYSM del GADM del cantón Cuyabeno de garantizar la participación de los habitantes, en la gestión integral de residuos sólidos.²³² Se establece también la responsabilidad de instituciones y ciudadanía en la reducción, separación almacenamiento, y disposición final de los residuos sólidos.²³³

²²⁸ Art. 7 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²²⁹ Art. 8 de la ordenanza municipal del cantón Ambato, Art. 13 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca, Art. 5 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra, Art. 69 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²³⁰ Art. 6 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca, Art.12 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²³¹ Art. 9 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²³² Art. 2 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno.

²³³ Art. 5 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno.

Principios del sistema de gestión integral de residuos sólidos

La ordenanza municipal del municipio del Distrito Metropolitano de Quito establece como principios los de internalización costos, "quien contamina, paga";²³⁴ producción y consumo sustentables;²³⁵ gestión integral de residuos sólidos;²³⁶ sostenibilidad económica,²³⁷ equidad e inclusión social,²³⁸ y gestión mancomunada.²³⁹

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece los principios de racionalidad;²⁴⁰ y gradualidad.²⁴¹

La ordenanza municipal del cantón Baños establece como principios de la gestión integral de residuos sólidos, los de legalidad, proporcionalidad, celeridad, equidad, solidaridad, participación, y sustentabilidad.²⁴²

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo prevé como principios de la gestión la jerarquía superior del principio de prevención sobre el de mitigación/remediación,²⁴³ así como el principio de responsabilidad integral extendida del productor.²⁴⁴

Los proyectos de ordenanzas de los cantones Cuenca y Portoviejo establecen como acciones jerarquizadas las de prevención, minimización, aprovechamiento, y disposición final, en ese orden.²⁴⁵

Políticas ambientales de gestión de residuos sólidos

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece como políticas ambientales las de prevención y control;²⁴⁶ gobernanza ambiental;²⁴⁷ y, producción sostenible.²⁴⁸

²³⁴ Arts. 5, numeral 4, de la ordenanza municipal del cantón Quito.

²³⁵ Art. 5, numeral 6, de la ordenanza municipal del cantón Quito.

²³⁶ Art. 5, numeral 7, de la ordenanza municipal del cantón Quito.

²³⁷ Art. 5, numeral 9, de la ordenanza municipal del cantón Quito.

²³⁸ Art. 5, numeral 8, de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²³⁹ Art. 5, numeral 10, de la ordenanza municipal del cantón Quito.

²⁴⁰ Art. 3, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁴¹ Art. 3, literal f), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁴² Art. 4 de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁴³ Arts. 13 y 17 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁴⁴ Art. 5 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁴⁵ Art. 56 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca, Arts. 13 y 17 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁴⁶ Art. 4, numeral 1), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁴⁷ Art. 4, numeral 2), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁴⁸ Art. 4, numeral 3) de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

Glosario de términos ambientales

La ordenanza municipal del cantón Ambato y los proyectos de ordenanzas de los cantones de Cuenca y Portoviejo son los únicos que contemplan un glosario de términos o definiciones ambientales, entre ellos: gestor ambiental; reciclaje; reciclador de base; y reciclaje inclusivo.²⁴⁹

Componentes funcionales del sistema

Las ordenanzas del cantón Ambato, el proyecto de ordenanza del cantón Portoviejo²⁵⁰ y la ordenanza del municipio del Distrito Metropolitano de Quito contemplan los componentes funcionales del sistema incluyendo la reducción en fuente de generación de residuos sólidos.²⁵¹

Prevención de la generación de residuos sólidos

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo prevé que PORTOASEO-EP otorgue los incentivos municipales para quienes realicen un manejo adecuado de residuos sólidos y reciclaje;²⁵² promueva la educación ambiental, y la gestión integral de residuos sólidos;²⁵³ promueva el uso de objetos reusables en reemplazo del plástico.²⁵⁴

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que la EMAC EP incentivara el uso de plástico reutilizable mediante reconocimientos públicos.²⁵⁵

Clasificación y reciclaje

Las ordenanzas municipales de los cantones Ambato y Baños establecen la obligación de reducción de residuos sólidos; en el caso de Ambato, implementada EPM-GIDSA permitiendo participación e inclusión de la realidad de cada sector. La ordenanza de Baños establece la obligación de la Dirección de Saneamiento Ambiental, Jefatura de Medio Ambiente y Jefatura de Higiene y Ornamentación la atribución de determinar,

²⁴⁹ Art. 55 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca, Art. 6 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo, Art. 5 de la ordenanza municipal del cantón Ambato,

²⁵⁰ Art. 10 de la ordenanza municipal del cantón Ambato, Art. 14 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁵¹ Arts. 4, 48 y 49 de la ordenanza municipal del cantón Quito.

²⁵² Art. 22, literal b), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁵³ Art. 22, literal a), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁵⁴ Art. 22, literal c), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁵⁵ Arts. 208 y 209 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

implementar y controlar las acciones que permitan contribuir a la reducción, reutilización, reciclaje y rechazo de productos que generen exceso de desechos sólidos.²⁵⁶

Las ordenanzas de los cantones Ambato, Baños, Cayambe, El Triunfo y del Distrito Metropolitano de Quito establecen la obligación de la separación en la fuente y reciclaje de residuos sólidos.²⁵⁷

La ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito establece las obligaciones de reutilización²⁵⁸ y compostaje de residuos sólidos.²⁵⁹

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece la obligación de procesamiento de residuos sólidos en centros de acopio y procesamiento.²⁶⁰

Las ordenanzas del cantón Ambato y del Distrito Metropolitano de Quito y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo, establecen las obligaciones de recolección y transporte de residuos sólidos.²⁶¹

La ordenanza municipal del cantón Manta contempla la clasificación por tipos de residuos sólidos.²⁶²

Las ordenanzas de los cantones de Ambato y Baños y los proyectos de ordenanzas de Cuenca y Portoviejo establecen la obligación de almacenamiento temporal de residuos sólidos.²⁶³

La ordenanza municipal del cantón Ambato y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo establecen la obligación de disposición final de residuos sólidos.²⁶⁴

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo establece la obligación de separación en la fuente de los residuos sólidos.²⁶⁵

²⁵⁶ Art. 12 de la ordenanza municipal del cantón Ambato y Art. 6, literal a), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁵⁷ Art. 14 de la ordenanza municipal del cantón Ambato, Arts. 10, 11 y 12 de la ordenanza municipal del cantón Baños; Arts. 4, 9 y 14 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe, Art. 3 de la ordenanza municipal del cantón El Triunfo; Arts. 50, 52, 53 y 54 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁵⁸ Art. 51 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁵⁹ Art. 55 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁶⁰ Art. 15 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁶¹ Art. 29 de la ordenanza municipal del cantón Ambato, Art. 15 de la ordenanza municipal del cantón Quito, Art. 15, 2 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁶² Arts. 3, 4, 5, 6, 7 de la ordenanza municipal del cantón Manta.

²⁶³ Art. 63 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca; Art. 14, numeral 3, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo; Art. 30 de la ordenanza municipal del cantón Ambato, Art. 20, a), letra b), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁶⁴ Art. 33 de la ordenanza municipal del cantón Ambato; Art. 14, numeral 5, del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁶⁵ Arts. 8, 9, 10 y 11 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

Régimen de gestión de residuos sólidos en parroquias rurales

La ordenanza municipal del DM de Quito establece la obligación de garantizar y fomentar la gestión integral de residuos sólidos en GAD parroquiales²⁶⁶ y establece el régimen especial de los GAD parroquiales.²⁶⁷

La ordenanza municipal del cantón Baños establece su obligación de garantizar efectiva prestación servicios de aseo en las zonas rurales coordinando con los GAD parroquiales.²⁶⁸

La ordenanza municipal del cantón Cayambe establece que la DGA implementará modelo gestión para cada sector rural, de acuerdo a su realidad,²⁶⁹ y establece que el GADM firmará convenios para recolección, aprovechamiento, y transporte de residuos sólidos en el sector rural.²⁷⁰

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece que la DGA coordinará con los GAD parroquiales la gestión de residuos sólidos.²⁷¹

En igual sentido, solo que por gestión de su empresa pública, el proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que la EMAC EP coordinará tal gestión con los GAD parroquiales.²⁷²

Obligaciones de los generadores de residuos sólidos comunes

La ordenanza municipal del cantón Cuenca establece la obligación de mantener una conducta ejemplar en el manejo de residuos sólidos, y contribuir a la gestión integral de residuos y desechos sólidos.²⁷³

Las ordenanzas de los cantones Baños, Cuenca y DM de Quito establecen la obligación de la separación en la fuente.²⁷⁴ En el caso de las ordenanzas de los cantones de Cuenca e Ibarra, se prevé la obligación de las instituciones públicas y privadas que generen gran cantidad de residuos sólidos la separación en la fuente.²⁷⁵

²⁶⁶ Art. 2, literal j), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁶⁷ Arts. 71 a 81 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁶⁸ Art. 6, literal f), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁶⁹ Art. 21 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

²⁷⁰ Disposición General 2 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

²⁷¹ Art. 12 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

²⁷² Art. 86 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²⁷³ Art. 3 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²⁷⁴ Arts. 25, segunda obligación, de la ordenanza municipal del cantón Baños, Art. 3, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Cuenca; Art. 5, numeral 1, literal d) de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁷⁵ Art. 9 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca; Art. 31, b) de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece la obligación de separación y reciclaje en la fuente residuos sólidos comunes.²⁷⁶

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece la clasificación de desechos sólidos para aprovechamiento mediante reciclaje en domicilio o en el lugar de generación; recolección.²⁷⁷

La ordenanza municipal del cantón Ibarra y los proyectos de ordenanza de los cantones de Cuenca y Portoviejo contemplan obligaciones para los generadores de residuos sólidos comunes.²⁷⁸

Las ordenanzas municipales de los cantones Cuyabeno, e Ibarra establecen la obligación de favorecer la reducción, reutilización, reciclaje y tratamiento de residuos sólidos.²⁷⁹

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo establece las obligaciones de entregar residuos reciclables directamente a los gestores calificados por PORTOASEO-EP²⁸⁰ y maximizar el aprovechamiento de materiales.²⁸¹

El proyecto de ordenanza del cantón Cuenca establece la obligación de caracterización de residuos sólidos ante EMAC EP;²⁸² y tratar dignamente y respetar e incentivar el respeto y reconocimiento a las personas dedicadas al aseo público y a las personas recicladoras, así como denunciar a las autoridades competentes las conductas agresivas e irrespetuosas inferidas en contra de quienes realicen esta actividad.²⁸³

La ordenanza municipal del cantón Cuenca y el proyecto de ordenanza municipal del mismo cantón, establecen la obligación de tomar medidas preventivas para evitar daños al ambiente;²⁸⁴ y cuidar, mantener y proteger el mobiliario urbano de aseo.²⁸⁵

²⁷⁶ Art. 58, literal b), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca,

²⁷⁷ Art. 31, literales a) y e), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

²⁷⁸ Art. 18 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra; Art. 57 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca; Art. 18 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁷⁹ Arts. 11 y 12 literales a), b), y c), de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno, Art. 31, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

²⁸⁰ Art. 18 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁸¹ Art. 18 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁸² Art. 58, literal j), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²⁸³ Art. 58, literal e), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²⁸⁴ Art. 3, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Cuenca, Art. 58, literal d) del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²⁸⁵ Art. 3, literal d) de la ordenanza municipal del cantón Cuenca y Art. 58, d) (sic) del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece la responsabilidad de los generadores de residuos sólidos por daños a terceros o al ambiente.²⁸⁶

Prohibiciones

La ordenanza municipal del cantón El Guabo establece la prohibición del trabajo de menores edad (sic), mujeres embarazadas en botaderos o en el manejo de desechos sólidos.²⁸⁷

La ordenanza municipal del municipio del DM de Quito establece la prohibición a niños, niñas, adolescentes en manejo de residuos sólidos.²⁸⁸

La ordenanza municipal del cantón Baños establece la prohibición de menores de edad (sic) y mujeres embarazadas en zonas de riesgos ambientales, en insalubridad, relacionada con la manipulación de desechos.²⁸⁹

La ordenanza municipal del cantón Baños establece la prohibición a personas particulares de manipular, y aprovechar desechos sólidos dispuestos para recolección y los depositados en el relleno sanitario.²⁹⁰

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo prohíbe obstaculizar la gestión de residuos sólidos;²⁹¹ causar perjuicios al medio ambiente.²⁹²

c) Reciclaje y recicladores

Esta sección comprende los siguientes temas: reciclaje de residuos sólidos, sistema de reciclaje inclusivo, recicladores, gestores, obligaciones de los gestores, prohibiciones a los gestores, establecimiento de gestores, derechos de los recicladores, obligaciones de recicladores y gestores, prohibiciones a recicladores no registrados.

Reciclaje de residuos sólidos

La ordenanza municipal del cantón Ambato contempla en materia de reciclaje de residuos sólidos lo siguiente:

²⁸⁶ Art. 77 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

²⁸⁷ Arts. 3, 4, y 6 de la ordenanza municipal del cantón El Guabo.

²⁸⁸ Art. 11 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

²⁸⁹ Art. 27, literal j), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁹⁰ Art. 27, literal d), de la ordenanza municipal del cantón Baños.

²⁹¹ Art. 41 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

²⁹² Art. 44 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo.

La EPM-GIDSA promoverá la reducción, reutilización, y reciclaje de residuos sólidos²⁹³; en el caso de no contar con contenedores clasificadores se procederá a la recolección a pie de vereda, o al reciclaje puerta a puerta por parte de recicladores autorizados; implementará programas y proyectos de reciclaje con capacitación permanente y participación ciudadana;²⁹⁴ se prevé como requisitos de los centros los acopio, la obtención del RUC, RISE, completar formularios de responsabilidad ambiental, económica, y demostrar volumen de ventas;²⁹⁵ los centros de acopio están obligados a entregar el 15% utilidades a EPM-GIDSA;²⁹⁶ se establecen como prohibiciones a los centros de acopio, ejercer actividad sin certificarse, y mantener condiciones antihigiénicas.²⁹⁷

La ordenanza municipal del cantón Sucumbíos contempla la producción de energía alternativa, y obtener abono orgánico en base a los desechos sólidos.²⁹⁸

Modelo y sistema de reciclaje inclusivo

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca es el único que contempla la creación de un modelo y sistema de reciclaje inclusivo que priorice el bienestar de las personas recicladoras de base; para ello, la EMAC EP promoverá la asociación y capacitación de los recicladores;²⁹⁹ la recolección diferenciada con participación de los recicladores como aliados;³⁰⁰ la prioridad de valorización de los residuos sólidos;³⁰¹ la creación el fondo de reciclaje inclusivo;³⁰² y la creación de la mesa cantonal de reciclaje.³⁰³

Recicladores de base

Como se indicó, la ordenanza municipal del DM de Quito reconoce la actividad de los recicladores.³⁰⁴

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece que, para catastrarse como recicladores de base en la EPM-GIDSA, se calificarán a todas las personas que se dediquen a actividades de reciclaje de forma permanente, y que expendan los residuos sólidos domiciliarios de forma directa a los centros de acopio y de procesamiento

²⁹³ Art. 12 y 14 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁹⁴ Art. 14 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁹⁵ Art. 15 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁹⁶ Art. 16 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁹⁷ Art. 17 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

²⁹⁸ Art. 8, literal f), de la ordenanza municipal del cantón Sucumbíos.

²⁹⁹ Art. 70 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁰⁰ Art. 71 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁰¹ Art. 73 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁰² Art. 74 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁰³ Art. 85 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁰⁴ Art. 89 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

autorizados. Se podrán registrar de forma individual o grupal a través de una asociación de recicladores de base legalmente constituida.³⁰⁵

La ordenanza municipal del cantón Atacames, prevé la creación de un registro único de recicladores para obtener datos de la realidad para poder planificar y tomar decisiones que puedan mejorar su calidad de vida y la de su grupo familiar, a fin de generar un plan de acciones que permita generar nuevas oportunidades integrales.³⁰⁶ Dispone crear el Registro Municipal de Recuperadores y/o Recicladores y de Empresas Comercializadoras, donde deberán inscribirse quienes pretendan acceder a los beneficios del programa, bajo la órbita conjunta de las Direcciones de Gestión Ambiental, Participación Ciudadana y el Departamento de Desarrollo Comunitario del GADM.³⁰⁷

En el Registro se levantarán los datos personales y familiares, nivel de educación, condiciones de salud (enfermedades, vacunación etcétera), características de la vivienda que ocupan (si es propia o alquilada), oficios y capacidades laborales que existan en el seno familiar.³⁰⁸ Será responsabilidad de las instancias municipales mencionadas actualizar anualmente los datos del registro y fomentar la inserción de aquellos recicladores que tengan o conozcan un oficio, arte o profesión, con la finalidad de incorporarlos al mercado laboral.³⁰⁹

La ordenanza municipal del cantón Ibarra contempla requisitos para los recicladores: ser mayor edad y residir cantón,³¹⁰ presentar una solicitud al municipio, copia de la cédula de identidad o pasaporte, información socio-económica, y certificado vacunación.³¹¹ El GADM de Ibarra llevará el registro permanente de recicladores para regularizar su trabajo.³¹² Se debe obtener una credencial municipal como reciclador, o gestor reciclaje; se aclara que esta credencial no genera relación de dependencia con el GADM.³¹³ Se establece que la EPM-GIDSA catastra como recicladores de base a quienes reciclan permanentemente.³¹⁴

³⁰⁵ Art. 18 de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

³⁰⁶ Considerando de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

³⁰⁷ Art. 4 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

³⁰⁸ Art. 7 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

³⁰⁹ Art. 8 de la ordenanza municipal del cantón Atacames.

³¹⁰ Art. 17 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³¹¹ Art. 18 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³¹² Art. 20 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³¹³ Arts. 7, numeral 19), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³¹⁴ Art. 21 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

Gestores ambientales

La ordenanza municipal del DM Quito regula a los gestores ambientales, quienes son personas naturales, jurídicas, o asociaciones calificadas ante la Secretaría de Ambiente para realizar gestión de residuos sólidos.³¹⁵ La misma Secretaría desarrolla el plan de sectorización de gestores ambientales;³¹⁶ categoriza a los gestores de gran, mediana, y menor escala.³¹⁷ Se establece el registro obligatorio ante el Ministerio de Ambiente del gestor ambiental calificado para recuperar materiales.³¹⁸

La ordenanza municipal del cantón Cayambe establece obligaciones al gestor autorizado de exhibir permiso, estar regularizado, llevar la indumentaria, y cumplir un horario.³¹⁹

Obligaciones de los gestores ambientales

La ordenanza municipal del DM de Quito establece como obligaciones de los gestores ambientales las de cumplir las ordenanzas y la normativa,³²⁰ calificándose como gestor de residuos sólidos ante la Secretaría Ambiente,³²¹ mantener vigente la acreditación,³²² y presentar anualmente a la mencionada Secretaría un informe de actividades;³²³ los gestores deben notificar la suspensión, ampliación o modificación de sus actividades.³²⁴ La Secretaría de Ambiente debe llevar el registro de gestores calificados de residuos sólidos.³²⁵

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece que los gestores informen mensualmente al GADM de su registro de recicladores;³²⁶ así como la obligación de llevar un registro del material reciclable adquirido a los recicladores;³²⁷ y contar con instrumentos visibles para el pesaje material a ser reciclado.³²⁸

³¹⁵ Art. 85 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³¹⁶ Art. 86 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³¹⁷ Art. 87 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³¹⁸ Art. 89 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³¹⁹ Art. 18 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe.

³²⁰ Art. 83, literal a), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³²¹ Art. 83, literal b), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³²² Art. 83, literal c), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³²³ Art. 83, literal d), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³²⁴ Art. 83, literal e), de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³²⁵ Art. 84 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³²⁶ Art. 24, literal a), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³²⁷ Art. 24, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³²⁸ Art. 24, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

Prohibiciones a los gestores ambientales

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece como prohibiciones a los gestores ambientales las siguientes: comprar material a personas no registradas;³²⁹ mantener insalubridad en los establecimientos y en sus alrededores;³³⁰ comprar material reciclado fuera de horario;³³¹ y, modificar la calibración de las básculas de pesaje de material reciclado.³³²

Establecimientos de los gestores de reciclaje

La ordenanza municipal del cantón Ibarra determina que los gestores de reciclaje deben estar ubicados en la zona industrial, a 200 m alejados de centros de educación, salud, y servicios públicos.³³³ Norma los requisitos técnicos de los establecimientos de reciclaje,³³⁴ las medidas de seguridad,³³⁵ y medidas sanitarias obligatorias³³⁶

Obligaciones de los recicladores y gestores³³⁷

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece como obligaciones de recicladores y gestores inscribirse en el registro de recicladores;³³⁸ utilizar herramientas adecuadas para la recolección;³³⁹ no ensuciar el espacio público al reciclar;³⁴⁰ cumplir el horario de reciclaje de 14H00 a 22H00, todos los días;³⁴¹ contar con equipo de protección: guantes, mascarilla, buzo con código, zapatos, bastón y gancho;³⁴² no extraer el contenido de recipientes recolectores;³⁴³ y no acceder, sin autorización, a las estaciones de transferencia, o al relleno sanitario.³⁴⁴

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece la obligación de las personas recicladoras de contar con autorización de la EMAC EP.³⁴⁵

³²⁹ Art. 25, literal a), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁰ Art. 25, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³¹ Art. 25, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³² Art. 25, literal d), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³³ Art. 26 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁴ Art. 27 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁵ Art. 28 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁶ Art. 29 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁷ Art. 30 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁸ Art. 17 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³³⁹ Art. 23, literal a), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴⁰ Art. 23, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴¹ Art. 23, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴² Art. 23, literal d), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴³ Art. 23, literal e), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴⁴ Art. 23, literal f), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴⁵ Arts. 69 y 72 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

Prohibición a recicladores

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece la prohibición de recuperar materiales sin autorización previa.³⁴⁶

Prohibiciones a recicladores no registrados

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece la prohibición de no portar credencial de reciclador de base catastrado.³⁴⁷

La ordenanza municipal del cantón Ambato establece como prohibiciones a las personas recicladoras, no portar la credencial de reciclador de base catastrado,³⁴⁸ realizar actividades de reciclaje sin utilizar los implementos de protección y seguridad necesarios,³⁴⁹ vender materiales reciclables del cantón Ambato a centros de acopio que no pertenezcan al mismo,³⁵⁰ realizar actividades de reciclaje fuera de las rutas y frecuencias de recolección establecidas por la EPMGIDSA;³⁵¹ ensuciar, como producto de la actividad de reciclaje, el área circundante del contenedor o sector.³⁵² Se establece que los recicladores no serán responsables de los daños de ciudadanos a contenedores reciclables, como tampoco serán responsables del mantenimiento de los contenedores reciclables.³⁵³

d) Control, infracciones y sanciones

En esta sección se presentan los principales contenidos de las ordenanzas municipales de la muestra sobre los temas de: autoridad de control del cumplimiento de la ordenanza, el régimen de sanciones a personas recicladoras, gestoras ambientales y generadores de residuos sólidos, las infracciones y contravenciones, otras sanciones, la acción pública para denunciar las infracciones, el destino de los fondos de multas, la iniciativa de la ordenanza de Baños sobre el fondo de manejo de las multas, y la tasa de cobro por el servicio de gestión integral de residuos sólidos.

³⁴⁶ Art. 69 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁴⁷ Art. 23, literal i), de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁴⁸ Art. 19, literal a), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

³⁴⁹ Art. 19, literal b), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

³⁵⁰ Art. 19, literal c), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

³⁵¹ Art. 19, literal d), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

³⁵² Art. 19, literal e), de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

³⁵³ Art. 19, inciso final, de la ordenanza municipal del cantón Ambato.

Autoridades de control del cumplimiento de la ordenanza

La ordenanza municipal del DM de Quito establece que el Municipio de Quito a través de las entidades competentes que designe para el efecto, controlará el cumplimiento de esta Ordenanza y normas conexas; juzgará y sancionará a los infractores en general, y tomará todas las medidas necesarias para mejorar el aseo, limpieza de la ciudad y la gestión integral de residuos sólidos. El control se realizará por parte de la Secretaría de Ambiente, la Policía Metropolitana, otras autoridades competentes y los veedores cívicos *ad honorem*.³⁵⁴

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que la EMAC EP vigilará cumplimiento ordenanza mediante estudios de calidad de residuos sólidos.³⁵⁵

Régimen de sanciones

La ordenanza municipal del cantón Cuenca establece la intervención preventiva de la EMAC para salvaguardar el derecho a la salud, ambiente sano, y tutela de los derechos generales.³⁵⁶

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca señala que la EMAC EP tiene capacidad punitiva para tipificar y sancionar infracciones a la ordenanza;³⁵⁷ graduar las penas y sanciones económicas,³⁵⁸ establece los agentes de guardia ciudadana con competencias de patrullaje de malos hábitos e informar,³⁵⁹ establece también la responsabilidad objetiva por daño ambiental;³⁶⁰ y, la inversión de la carga de la prueba sobre el gestor infractor según el art. 397, numeral 1 de la CRE,³⁶¹ así como la imprescriptibilidad de infracciones contra el ambiente, de conformidad con el art. 396 de la CRE.³⁶²

Sanciones aplicables a personas recicladoras de base

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece como infracción, sin clasificarla como leve o grave, de manipular o minar la basura en tachos o sitios de la

³⁵⁴ Art. 99 de la ordenanza municipal del DM de Quito.

³⁵⁵ Art. 153 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁵⁶ Art. 32 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁵⁷ Art. 210 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁵⁸ Art. 211 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁵⁹ Art. 211 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶⁰ Art. 215 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶¹ Art. 216 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶² Art. 217 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

planta, sancionada multa 2% RBU.³⁶³ Esta infracción es aplicable a las personas recicladoras.

Infracciones leves aplicables a personas recicladoras de base

La ordenanza municipal del cantón Ibarra establece como infracción leve, el incumplimiento de horarios y sectores de frecuencia de recolección de residuos sólidos, sancionada con una multa de 10% del RBU.³⁶⁴

La ordenanza municipal del cantón Cuenca tipifica como infracción leve el no utilizar herramientas adecuadas para la recolección y transporte de desechos sólidos;³⁶⁵ igualmente, el destapar y extraer el contenido de recipientes de desechos sólidos,³⁶⁶ ambas sancionadas con multa de 10% del RBU.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca sanciona con multa de 10% a 50% RBU, el incumplimiento de horarios y sectores de frecuencia de recolección de residuos sólidos,³⁶⁷ los recicladores que al realizar su trabajo rompan fundas de recolección, dejen expuestos residuos sólidos;³⁶⁸ y los recicladores no autorizados que rompan fundas de recolección, o dejen expuestos residuos sólidos serán sancionados con multa del 50%.³⁶⁹

Infracciones graves aplicables a personas recicladoras de base

La ordenanza municipal del cantón Cuyabeno establece como infracción grave el ejercer la actividad de reciclador como centro de acopio sin certificación, sancionado con multa del 20% del RBU.³⁷⁰

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece que el daño ambiental grave se sancionará con la “multa más alta prevista para cada tipo de infracción.”³⁷¹

³⁶³ Art. 35 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁶⁴ Art. 10 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁶⁵ Art. 27 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶⁶ Art. 28 de la ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶⁷ Art. 219, literal s), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶⁸ Art. 219, literal l), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁶⁹ Art. 219, literal m), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁷⁰ Art. 52 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno.

³⁷¹ Art. 212 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

Contravenciones de primera clase aplicables a personas recicladoras de base

Las ordenanzas municipales de Ibarra y El Triunfo tipifican la conducta de ensuciar el espacio público con residuos al realizar labores de recuperación de materiales.³⁷²

Infracciones leves aplicables a gestores ambientales

La ordenanza municipal del cantón Ibarra tipifica como infracción leve el no llevar registro de personas recicladoras a quienes se compra, sancionadas con multa de 10% del RBU.³⁷³

Infracciones graves aplicables a gestores ambientales

La ordenanza municipal del cantón Ibarra tipifica como infracciones graves el no llevar registro del material reciclable; comprar material reciclado a personas no registradas; mantener insalubridad en el establecimiento y sus alrededores; y alterar la calibración de las básculas, todas sancionadas con multa de 50% del RBU.³⁷⁴

Infracciones leves aplicables a generadores de residuos sólidos

La ordenanza municipal del cantón Ibarra tipifica como infracción leve el no clasificar en la fuente, sancionada con multa del 10% del RBU.³⁷⁵

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca establece como infracciones: no separar en la fuente;³⁷⁶ no contar con dispositivo plegado automático;³⁷⁷ mezclar desechos sólidos domiciliarios o suelo vegetal con escombros.³⁷⁸ Toda transgresión a la ordenanza que no se encuentren establecidas como infracciones graves o muy graves (sic), serán sancionadas con multa de 10% a 50%.³⁷⁹

Infracciones graves

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca tipifica como infracciones graves: quemar desechos comunes a cielo abierto en lugares públicos;³⁸⁰ afectar o destruir

³⁷² Art. 35 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra y Art. 34, numeral 6, de la ordenanza municipal del cantón El Triunfo.

³⁷³ Art. 78 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno; Disposición transitoria 2, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁷⁴ Art. 35 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁷⁵ Art. 35 de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁷⁶ Art. 219, literal b), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁷⁷ Art. 219, literal c), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁷⁸ Art. 219, literal h), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁷⁹ Art. 219, literal k), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁰ Art. 220, literal a), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

contenedores de residuos sólidos;³⁸¹ impedir la prestación de servicios de gestión integral de residuos sólidos;³⁸² inobservar normas de limpieza en sitios de almacenamiento de desechos sólidos;³⁸³ e incumplir el plan de acción de reducción de plásticos,³⁸⁴ todas sancionadas con multa de multa 50 a 100% RBU.

Infracciones muy graves

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca tipifica como sanciones muy graves: mezclar desechos infecciosos o especiales con no infecciosos;³⁸⁵ mezclar desechos domésticos con desechos tóxicos, con la obligación de informar al Ministerio de Ambiente;³⁸⁶ la negativa del generador de desechos sólidos de cumplir con las observaciones realizadas en inspecciones de la EMAC EP;³⁸⁷ y el tratamiento de desechos comunes fuera de la jurisdicción cantón,³⁸⁸ todas sancionadas con multa de 100 a 300% del RBU.

Acción pública

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca prevé acción pública/popular para denunciar infracciones a la ordenanza,³⁸⁹ estableciendo que la información proporcionada por la EMAC EP, la Municipalidad, o los inspectores honorarios constituye prueba plena.³⁹⁰

Destino de los fondos recaudados por multas

Las ordenanzas municipales de los cantones Cayambe, Cuyabeno, e Ibarra determinan que los fondos recaudados por concepto de multas, consolidarán el sistema de gestión integral de residuos sólidos;³⁹¹ el 100% de los fondos recaudados formará parte del presupuesto asignado a la gestión de residuos sólidos.³⁹²

³⁸¹ Art. 220, literal d), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸² Art. 220, literal f), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸³ Art. 220, literal h), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁴ Art. 220, literal t), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁵ Art. 221, literal c), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁶ Art. 221, literal d), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁷ Art. 221, literal m), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁸ Art. 221, literal p), del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁸⁹ Art. 223 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁹⁰ Art. 45 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

³⁹¹ Art. 83 de la ordenanza municipal del cantón Cayambe, Art. 57 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno, Art. 39, inciso 3, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

³⁹² Art. 50 de la ordenanza municipal del cantón Atacames, Art. 83, inciso 3, de la ordenanza municipal del cantón Cayambe, Art. 57 de la ordenanza municipal del cantón Cuyabeno, Art. 39, inciso 3, de la ordenanza municipal del cantón Ibarra.

La ordenanza municipal del cantón El Triunfo³⁹³ establece que el 70% de los fondos recaudados formarán parte del Fondo Ambiental para consolidar sistema de gestión integral de residuos sólidos.

El proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca es el único que reconoce la obligación de reparación integral a los infractores de la ordenanza.³⁹⁴

Tasa por prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos

El objeto general de las tasas por prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos previstas en las ordenanzas municipales de la muestra, es retribuir el costo por la prestación del servicio.

³⁹³ Art. 39 de la ordenanza municipal del cantón El Triunfo.

³⁹⁴ Art. 214 del proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca.

Conclusiones

Las personas recicladoras de base son defensoras de los derechos de la naturaleza y de los derechos humanos de todos; ya que, con su trabajo cotidiano, protegen la naturaleza, respetando su existencia, manteniendo y regenerando sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, por lo que les corresponde, conforme a la disposición constitucional contenida en el inciso final del art. 71, que el Estado les reconozca e incentive.

Existe responsabilidad del estado ecuatoriano, en el caso concreto de este estudio, de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de las empresas públicas y privadas, de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos de la naturaleza, de las personas recicladoras de base y concretar el reciclaje inclusivo.

Las ordenanzas municipales sobre gestión integral de residuos sólidos, en la que las personas recicladoras de base cumplen un rol trascendental, deben ser garantías normativas adecuadas formal y materialmente; esto es, en su procedimiento de elaboración y en sus contenidos, a la Constitución y a los estándares previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, al ser parte de un sistema estatal normativo multinivel.

La respuesta a la histórica demanda de las personas recicladoras de base de Ecuador por su reconocimiento como sujetos con dignidad y como titulares de todos los derechos, incluyendo el reconocimiento e incentivo de su actividad como un trabajo, queda en evidencia en la mediana, escasa o nula acogida en la normativa de la mayoría de las ordenanzas municipales analizadas en la muestra de este estudio.

El reconocimiento normativo municipal de los derechos y garantías constitucionales de las personas recicladoras de base y de sus derechos y garantías previstos en la normativa regional e internacional de derechos humanos, asimismo, es mediano, escaso o nulo.

Pese a la importancia de los valores constitucionales relativos a la naturaleza, es nula su incorporación en normativa municipal de ordenanzas, lo cual demuestra desconocimiento del valor normativo y obligatorio del preámbulo constitucional.

Este estudio evidencia, como casos excepcionales, la adecuación normativa de las ordenanzas municipales de los cantones de Atacames, Quito e Ibarra, que responden de

manera más cabal, si bien aún perfectible, a la histórica demanda de las personas recicladoras de base.

Este estudio aspira ser un instrumento para que *“la ciudadanía conozca a los recicladores de base, (les) apoye para ser reconocidos”*; *“visibilice (su) trabajo”* y para que la sociedad y el estado les reconozca, respete, proteja y cumpla todos sus derechos, coadyuvando, a través de procesos organizados y sostenidos de incidencia política desde, con, por y para los recicladores de base, a la plena adecuación, como garantía normativa, de los proyectos de ordenanza de los cantones de Cuenca y Portoviejo.

Este estudio aspira también, por tanto, a contribuir al auto reconocimiento de las personas recicladoras de base como sujetos de derechos y con conocimiento integral de sus derechos y garantías, así como del marco jurídico vigente de responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

El estudio ha verificado, en parte, la hipótesis planteada, al inicio de este estudio; puesto que, en su mayoría, las ordenanzas municipales carecen, o contemplan limitadamente, normativa adecuada a los estándares constitucionales, regionales e internacionales para proteger específicamente los derechos de las personas recicladoras, los derechos de la naturaleza y el reciclaje inclusivo.

Es urgente posicionar estos reconocimientos a nivel normativo, a través de la mencionada incidencia política de las personas recicladoras de base organizadas para proponer reformas a las ordenanzas municipales vigentes, o para proponer su incorporación en los proyectos de ordenanzas que se encuentren en elaboración, como es el caso de los proyectos de los cantones de Cuenca y Portoviejo.

La adecuación de toda la normativa municipal de gestión integral de residuos sólidos, que incorpore el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, de las personas recicladoras de base como sujetos de y con todos los derechos y del reciclaje inclusivo, permitirá a los gobiernos autónomos descentralizados municipales acatar sus obligaciones constitucionales e internacionales de respeto, protección y cumplimiento de los derechos mencionados.

Es importante, para finalizar, tener muy presente que la inadecuación de la normativa municipal de ordenanzas a los derechos y garantías constitucionales y de la normativa internacional de derechos humanos de las personas recicladoras de base; no es, en modo alguno, un obstáculo para la vigencia de todos estos derechos y garantías, de los que son titulares por solo hecho de existir.

En los casos concretos de violación de estos derechos, las personas recicladoras de base, como toda persona, colectivo, pueblo y nacionalidad tiene el derecho de exigir su reconocimiento, respeto, protección, cumplimiento y reparación integral, a través de la interposición de garantías institucionales, o extrainstitucionales, incluso.

Lista de Referencias

- Alianza Basura Cero Ecuador. 2022. *Resumen Ejecutivo del IV Encuentro Nacional Basura Cero*, Taller de reciclaje de base/políticas públicas, Quito. Universidad Andina Simón Bolívar, 6 de mayo de 2022.
- Briones-Hidrovo, Gustavo Eduardo. Proyecto de ordenanza para la gestión integral de residuos sólidos en el cantón Portoviejo. Estudio de Factibilidad y Diseños definitivos de la gestión integral de residuos sólidos para el cantón Portoviejo-Provincia de Manabí. ESPE-Innovativa. Empresa Pública. s/f.
- Concejo Metropolitano de Quito. 2011. Ordenanza de gestión integral de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito. Ordenanza 332, Gaceta Oficial 001, de 2 de mayo de 2011. No publicada en el Registro Oficial.
- Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- . 2010. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre 2010.
- . 2012. Ordenanza para la implementación de la política pública cantonal, para la erradicación del trabajo en el manejo de desechos sólidos de niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas del cantón El Guabo. Edición Especial No. 250 de 24 de febrero de 2012.
- . 2012. Ordenanza sustitutiva que regula la gestión integral de residuos sólidos, limpieza y aseo público del cantón Lago Agrio. Registro Oficial. Edición Especial No. 313, de 13 de julio de 2012.
- . 2016. Ordenanza para la gestión integral de residuos sólidos en el cantón El Triunfo. Suplemento del Registro Oficial No. 842 de 16 de septiembre de 2016.
- . 2017. Ordenanza para el manejo integral de los residuos sólidos del cantón Ambato. Registro Oficial No. 140, 14 de diciembre de 2017.
- . 2017. Ordenanza para el manejo integral de los residuos sólidos del cantón Cayambe. Registro Oficial Edición Especial No. 30, 5 de julio de 2017.
- . 2018. Ordenanza sobre la recolección, transporte y disposición final de los desechos no peligrosos generados dentro del cantón Baños de Agua Santa. Registro Oficial Edición Especial No. 521, 20 de agosto de 2018.
- . 2018. Código Orgánico de Ambiente, Suplemento del Registro Oficial No. 983, de 12 de abril de 2017.

- . 2018. Ordenanza que delega a la iniciativa privada el servicio público de aseo de calles, recolección, manejo y disposición final de residuos sólidos en el cantón Manta. Registro Oficial Edición Especial No.477, de 20 de junio de 2018.
- . 2020. Ordenanza que regula la actividad de reciclaje y gestores de residuos sólidos comunes del cantón Ibarra. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 343 de 3 de diciembre de 2020.
- . 2021. Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva. Registro Oficial Suplemento 488, de 6 de julio de 2021.
- Empresa Municipal de Aseo de Cuenca. EMAC-EP. Proyecto de ordenanza para la reforma y codificación de las ordenanzas de la Empresa Municipal de Aseo de Cuenca EMAC-EP. s/f.
- Giesen, Eduardo. 2017. “Movimientos sociales y ciudad: organización, resistencias y construcciones en torno a la basura,” en *Ecología política de la basura, pensando los residuos desde el Sur*, María Fernanda Solíz, coordinadora. Quito. Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames. 2018. Ordenanza que crea el programa de formación de recuperadores y/o recicladores y recolección selectiva de residuos sólidos no peligrosos en el cantón Atacames. Sancionada por el alcalde el 5 de noviembre de 2018. No publicada en el Registro Oficial.
- Landín, Nicole. *El verdadero rostro del reciclaje en Ecuador*. Revista Vistazo, 25 de marzo de 2022 - 15:07, <https://www.vistazo.com/estilo-de-vida/sostenibilidad/el-verdadero-rostro-del-reciclaje-en-ecuador-ML1490925>
- Padilla, Nohra. 2017. “La lucha de los recicladores de base de oficio en el continente americano,” en *Ecología política de la basura, pensando los residuos desde el Sur*, María Fernanda Solíz, coordinadora, Quito. Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica.
- Organización de Estados Americanos, OEA. 1948. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- . 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- . 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de *Belém do Pará*.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. 1945. Carta de las Naciones Unidas.
- . 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos.
- . 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- . 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
 - . 1979. Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
 - . 1989. Convención de Derechos del Niño.
 - . 1992. Convenio de Naciones Unidas sobre diversidad biológica.
 - . 1992. Convenio Marco de Naciones Unidas para el cambio climático.
 - . 2011. Principios rectores sobre las empresas y derechos humanos
 - . 2013. Convenio de Minamata sobre el mercurio.
 - . 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. 1989. Programa del Medio Ambiente. Programa del Medio Ambiente. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.
- . 2001. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.
- Solíz, María Fernanda. 2017. “¿Por qué un ecologismo popular de la basura?,” en *Ecología política de la basura, pensando los residuos desde el Sur*, María Fernanda Solíz, coordinadora. Quito. Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica,
- . Ponencia en *IV Encuentro Nacional Basura Cero Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 5 de mayo de 2022.