

Estudio sobre marcos legislativos, proyectos de ley y regulaciones a nivel local, nacional, regional e internacional que reconocen los derechos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos y al mercado justo de materiales reciclables; y la situación de la iniciativa basura cero.

Fundación Alianza en el Desarrollo  
Universidad Andina Simón Bolívar



21 de noviembre 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 sobre marcos legislativos, proyectos de ley y regulaciones a nivel local, nacional, regional e internacional que reconocen los derechos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos y al mercado justo de materiales reciclables; y la situación de la iniciativa basura cero. Quito, Ecuador.

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



## **Resumen del estudio dos, sobre marcos legislativos, proyectos de ley y regulaciones a nivel local, nacional, regional e internacional que reconocen los derechos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos y al mercado justo de materiales reciclables; y la situación de la iniciativa basura cero.**

**Silvana Sánchez Pinto**

El estudio consta de dos 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 y ubicación de los estándares de protección de derechos humanos, la hipótesis y perspectiva del estudio, que se construye desde los enfoque de derechos humanos y de la ecología política y tuvo como base el anterior estudio de la autora.

En la segunda sección, se aborda y se profundiza en los fundamentos normativos nacionales, regionales e internacionales de la responsabilidad del estado y de las empresas, que comprende sus obligaciones de respetar, proteger/garantizar y cumplir los derechos de la naturaleza y de las personas recicladoras de base. Se desarrolla también los fundamentos normativos nacionales, regionales e internacionales de la garantía normativa de los derechos humanos.

En la tercera sección, se presenta la recopilación y análisis de la normativa nacional: constitucional, legal, reglamentaria y de ordenanzas y proyectos de ordenanzas municipales; regional, e internacional de los derechos humanos de las personas recicladoras de base, así como la doctrina y jurisprudencia regional pertinente, tomando como fundamento su reconocimiento como sujetos de derecho.

Se presentan los contenidos sustantivos, incorporando los textos normativos íntegros, y el pertinente análisis jurídico de cada uno de los derechos humanos fundamento de la incidencia política, como son el derecho a la educación, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho a la asociación y reunión y el derecho a la participación. Respecto del derecho a la asociación, se presenta el análisis de los principios y las disposiciones legales relativa a la economía popular y solidaria.

A continuación, se presentan los contenidos sustantivos, incorporando los textos normativos íntegros, y el correspondiente análisis jurídico de cada uno de los derechos

humanos objeto de la incidencia política, como son el derecho a la salud, los derechos de las niñas, niños y adolescentes, hijos e hijas de las personas recicladoras de base, el derecho a la seguridad personal.

Se presenta el contenido sustantivo del derecho al trabajo, al trabajo autónomo y al trabajo por cuenta propia de las personas recicladoras de base, con los respectivos textos normativos íntegros, incluyendo la normativa pertinente de la Organización Internacional del Trabajo; y los derechos correlativos a la remuneración por su trabajo y servicio público prestado, que debe primar sobre el sistema de “incentivos”; y, el derecho a la seguridad social; por su pertinencia para la vigencia de este derecho, en el estudio se presentan los resultados preliminares del censo de personas recicladoras de base.

Se presentan los fundamentos normativos: nacional, regional e internacional; doctrinario; y jurisprudencial regional sobre el derecho a la propiedad, para construir una propuesta hacia el tercer estudio, respecto del contenido sustantivo del derecho a la propiedad colectiva del material de reciclaje y del territorio del reciclaje por parte de las personas recicladoras de base y sus asociaciones de colectivos.

Se desarrollan también los contenidos sustantivos en la normativa nacional y regional sobre el derecho al reciclaje inclusivo, y el plan de reciclaje inclusivo de Cuenca.

Se presentan los fundamentos, desde los testimonios de personas recicladoras de base, y los contenidos normativos nacionales: constitucional, legal y de ordenanzas municipales; e internacionales del derecho de acceso al comercio justo de materiales reciclables.

Se desarrolla y profundiza en la normativa nacional, regional e internacional respecto de los deberes y responsabilidades en materia de respeto de derechos humanos de las personas habitantes en Ecuador y de las empresas.

En la sección cuarta, se desarrolla la doctrina y normativa nacional: constitucional, legal y de ordenanzas municipales; e internacional sobre la iniciativa Basura Cero, y se presentan los planteamientos de la Alianza Basura Cero Chile hacia una propuesta de normativa municipal.

**Estudio sobre marcos legislativos, proyectos de ley y regulaciones a nivel local, nacional, regional e internacional que reconocen los derechos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos y al mercado justo de materiales reciclables; y la situación de la iniciativa basura cero.**

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.”

Elaborado por:

Silvana Sánchez Pinto

Quito, 21 de noviembre de 2022

# Índice

## Sección I

1. Antecedentes del estudio/3
2. Justificación/3
3. Perspectiva/3
4. Metodología/4
5. Pregunta de investigación/5
6. Hipótesis/5
7. Ubicación de estándares de protección/6

## Sección II

1. Responsabilidad del estado y empresas/7
  - 1.1. Obligación del estado y empresas de respetar derechos/10
  - 1.2. Obligación del estado y empresas de proteger/garantizar derechos/10
  - 1.3. Obligación del estado y empresas de cumplir derechos/12
2. Garantía normativa/12

## Sección III

1. Derechos humanos de las personas recicladoras de base/16
2. Reconocimiento de las personas recicladoras de base como sujetos de derecho/16
3. Derechos humanos fundamento de la incidencia política/19
  - 3.1. Derecho a la educación/19
  - 3.2. Derecho a la participación/22
  - 3.3. Derecho a la libertad de opinión y expresión/26
  - 3.4. Derecho de asociación y reunión/27
4. Derechos humanos objeto de la incidencia política/34
  - 4.1. Derecho a la salud/34
  - 4.2. Derechos de las niñas, niños y adolescentes/38
  - 4.3. Derecho a la seguridad personal/40
  - 4.4. Derecho al trabajo/41
  - 4.5. Derecho a la remuneración/51
  - 4.6. Sistema de “incentivos”/58
  - 4.7. Derecho a la seguridad social/66
  - 4.8. Derecho a la propiedad colectiva del material de reciclaje y del territorio del reciclaje/69
  - 4.9. Derecho al reciclaje inclusivo/79
  - 4.10. Derecho de acceso al comercio justo de materiales reciclables/90
5. Deberes y responsabilidades en materia de derechos de personas y empresas/97

## Sección IV

- Basura Cero reconocida en la normativa e iniciativas/100
- Conclusiones/111
- Lista de referencias/114

# **Estudio sobre marcos legislativos, proyectos de ley y regulaciones a nivel local, nacional, regional e internacional que reconocen los derechos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos y al mercado justo de materiales reciclables; y la situación de la iniciativa basura cero.**

## **Sección I**

### **1. Antecedentes del estudio**

La Fundación Alianza en el Desarrollo, en adelante, FAD, la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador 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 incidencia política que permitan el cumplimiento de esta línea estratégica.

### **2. Justificación del estudio**

El estudio permitirá el conocimiento de la normativa jurídica que reconoce los derechos humanos de las personas recicladoras de base al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos, al mercado justo de materiales reciclables, a nivel local, nacional, regional e internacional vigentes; así como la normativa e iniciativas de basura cero.

### **3. Perspectiva del estudio**

El estudio se realiza 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,<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.”<sup>3</sup>

#### **4. Metodología del estudio**

Para confirmar o desvirtuar la hipótesis de este estudio, se recopiló, y revisó, a través del método analítico, la normativa nacional ecuatoriana;<sup>4</sup> se recopiló y revisó las leyes y proyectos de ley<sup>5</sup> y se ha obtenido la información pública respectiva por parte de esa Función legislativa.<sup>6</sup>

Se ha recopilado y revisado, mediante el método analítico, la normativa, la doctrina y la jurisprudencia regionales<sup>7</sup> y se ha realizado la investigación en fuentes documentales secundarias sobre los sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> 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. Quito. Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Gaia, Acción Ecológica, p. 23.

<sup>3</sup> María Fernanda Soliz, “¿Por qué un ecologismo popular de la basura...”, p. 26.

<sup>4</sup> Disponible en el sitio web de Fiel Web de Ediciones Legales de Ecuador.

<sup>5</sup> En el sitio web de la Asamblea Nacional.

<sup>6</sup> Mediante solicitud de información pública elaborada por la autora del estudio y suscrita por María Fernanda Solíz y Catalina Orellana, Directora (e) del Área de Salud de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Directora Ejecutiva de la Fundación Alianza en el Desarrollo, ingresada el 7 de noviembre de 2022, a la Asamblea Nacional.

<sup>7</sup> En la página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH.

Se ha revisado la normativa y jurisprudencia internacionales en las páginas web de la Organización de las Naciones Unidas, ONU; y de la Organización Internacional del Trabajo, OIT; así como de la fuente del Estudio 1 de la consultoría.<sup>8</sup>

Se ha mantenido el contacto con RENAREC, y se ha revisado el sitio web de la Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores, REDLAC.

Se analiza el nivel de reconocimiento de las obligaciones de respeto, garantía y cumplimiento de los derechos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, sistemas de remuneración e incentivos y mercado justo de materiales reciclables, y la situación del tema basura cero. Se revisó el estudio existente en el GADM de Cuenca sobre reciclaje inclusivo.

Se analizó la normativa indicada y se evaluó su adecuación a los estándares nacionales, incluyendo la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, regionales e internacionales de protección de derechos humanos, empleando el método sistemático de interpretación jurídica y el método jurídico deductivo.

#### **5. Pregunta de investigación:**

¿Cuál es el nivel de reconocimiento de los derechos de las personas recicladoras, del reciclaje inclusivo, el sistema de incentivos y el mercado justo de materiales reciclables; y la basura cero, en los proyectos de ley y marcos normativos locales y nacionales y en la normativa regional e internacional?

#### **6. Hipótesis:**

Los proyectos de ley y marcos normativos locales y nacionales contemplan limitadamente el reconocimiento de obligaciones específicas de los gobiernos local y nacional para la vigencia de los derechos de la naturaleza, las personas recicladoras, el reciclaje inclusivo, el sistema de incentivos y el mercado justo de materiales reciclables; y la basura cero.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Silvana Sánchez Pinto. *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.” Quito, agosto de 2022.

<sup>9</sup> Para exigir su vigencia en los casos concretos, se debe aplicar los principios de dignidad, igualdad, pro homine, universalidad y cláusula abierta en materia de derechos humanos.

## **7. 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 regional<sup>10</sup> e internacional<sup>11</sup> en materia de derechos de la naturaleza, derechos humanos de las personas recicladoras, reciclaje inclusivo, sistema de incentivos, basura cero y el mercado justo de materiales reciclables.

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, evidenciando los estándares pertinentes, a fin de establecer el nivel de adecuación a los mismos por parte de la normativa legal secundaria.

El estudio ha revisado, de manera integral, la normativa mencionada, a efectos de establecer el reconocimiento de las obligaciones de respeto, garantía y cumplimiento de los derechos de las personas recicladoras; así como el reconocimiento de estándares de reciclaje inclusivo, basura cero, sistemas de incentivos y mercado justo de materiales reciclables, a fin de que sirva como referencia a nivel local (Cuenca y Portoviejo) y nacional.

---

<sup>10</sup> 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*.

<sup>11</sup> 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.

## Sección II

### 1. Responsabilidad del estado ecuatoriano y de las empresas

La normativa nacional e internacional de derechos de la naturaleza y derechos humanos genera al estado ecuatoriano, y a las empresas que operan 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,<sup>12</sup> y por lo dispuesto los principios universalmente reconocidos de libre consentimiento y buena fe y la norma “*pacta sunt servanda*”<sup>13</sup> reconocidos en el Preámbulo y en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.<sup>14</sup> normativa que es de obligatorio cumplimiento.<sup>15</sup>

El incumplimiento de la normativa internacional y su vulneración genera responsabilidad internacional del estado por violación de derechos humanos. “La responsabilidad internacional del estado se genera de inmediato con el ilícito internacional.”<sup>16</sup> “El estado puede ser responsable tanto por acción, como por omisión o negligencia.”<sup>17</sup> “Es un principio de Derecho Internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos.”<sup>18</sup>

“Para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrado en la Convención, no se requiere, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuye los hechos violatorios. Es suficiente la demostración de

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Se debe cumplir los acuerdos.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> En virtud del art. 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que establece el principio *pacta sunt servanda*: todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Por lo dispuesto en los arts. 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos y 2.1. del PIDCP, referidos a la obligación estatal de respetar los derechos reconocidos convencionalmente; y lo dispuesto en el art. 2 de la CADH, y art. 2.2. del PIDCP, el deber estatal de adoptar disposiciones de derecho interno.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese v. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004.

<sup>17</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Oneryildiz v. Turquía, sentencia de 18 de junio de 2002.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo de 29 de julio de 1998.

que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención.”<sup>19</sup>

“Un hecho violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad del internacional del estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.”<sup>20</sup>

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*,<sup>21</sup> 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.

Igualmente, este estudio considera las obligaciones internacionales de los estados en el contexto de actividades empresariales a la luz de los Estándares Interamericanos sobre Empresas y Derechos Humanos<sup>22</sup>.

Son criterios interamericanos fundamentales la exigencia de que el Estado y empresas respeten la centralidad de la persona recicladora de base, su dignidad; su derecho a defender derechos, y el derecho a ser consultados. Por tanto estos criterios deben ser conocidos, asumidos y servir de fundamento para la incidencia política de las personas recicladoras de base y sus asociaciones:

#### *Centralidad de la persona y de la dignidad humana*

---

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paniagua Morales y otros, v. Guatemala, sentencia de fondo de 8 de marzo de 1998.

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo de 29 de julio de 1998.

<sup>21</sup> Consejo de Derechos Humanos. Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

<sup>22</sup> Estándares Interamericanos sobre Empresas y Derechos Humanos. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 1 de noviembre de 2019.

42. La dignidad humana es inherente a todas las personas y constituye la base sobre la que se desarrollan los derechos humanos, es decir, fundamenta la construcción de los derechos de las personas como sujetos libres e iguales en dignidad y derechos. El ámbito de empresas y de derechos humanos debe hacer suya esta centralidad, en tanto la calidad de la dignidad humana representa el eje dinamizador e interpretativo de todo el sistema de protección de los derechos humanos, lo que implica la búsqueda de asegurar que en toda decisión se aplique el principio “pro persona”, en aras de alcanzarse el resultado que mejor proteja al ser humano y menos limite la realización de sus derechos fundamentales

### *Derecho a defender los derechos humanos*

47. El sistema interamericano reconoce el derecho a defender los derechos humanos y lo ha protegido a partir de los componentes de otros derechos como vehículos para su realización<sup>88</sup>. Asimismo, la Corte IDH y la CIDH han enfatizado que el trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, incluyendo la defensa del medio ambiente, es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, la existencia de una democracia plena y duradera, y la consolidación del estado de derecho. Por ello, los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que estas personas realicen libremente sus actividades; protegerlas cuando son objeto de amenazas; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra combatiendo la impunidad<sup>89</sup>. De allí que la CIDH y su REDESCA enfatizan la necesidad de tener en cuenta los estándares relacionados con la protección del derecho a defender los derechos humanos en el ámbito de empresas y derechos humanos, en particular para identificar los posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan defensoras, defensores, líderes comunitarios, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, población campesina y operadores de justicia por parte de empresas y agentes económicos, como para prevenirlos y en su caso castigarlos. El Estado debe establecer un marco legal claro, que prevea sanciones contra empresas que están involucradas en la criminalización, estigmatización, abusos y violaciones contra quienes defienden los derechos humanos, incluyendo empresas privadas de seguridad y contratistas que actúan en nombre de la empresa involucrada

### *Consulta libre, previa e informada y mecanismos generales de participación*

49. La CIDH y su REDESCA enfatizan la importancia del reconocimiento y cumplimiento estricto de los estándares interamericanos para la realización del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado como aspecto más específico de esquemas de participación respecto de asuntos que involucren los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales en el marco de actividades empresariales. Asimismo, subrayan la obligación del Estado de asegurar espacios participativos e inclusivos a quienes puedan tener el riesgo de ver afectados sus derechos y libertades fundamentales como consecuencia de actividades empresariales en tanto permitirá expresar su opinión y que esta sea tomada en serio, para estos efectos los Estados deben tener en cuenta las circunstancias de cada caso como el tipo y grado de impactos en los derechos, el tipo de industria, las poblaciones involucradas, etc. El aseguramiento de mecanismos de participación en los temas que involucran el campo de las empresas y los derechos humanos debe ser amplio y deben estar orientados a incluir que se escuche efectivamente a las personas, comunidades y poblaciones directamente afectadas, a defensores y defensoras de derechos humanos así como organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil.

## **1.1. Obligación estatal y de las empresas de respetar derechos**

La obligación de respetar derechos humanos significa abstenerse de interferir con el disfrute de un derecho, o de violar un derecho, Incluye la obligación de prevenir violaciones de derechos humanos, adoptando todas las medidas para impedir las. Esta obligación dimana del art. 1.1. de la CADH y 2.1. del PIDESC.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que el poder político estatal está limitado por los derechos humanos; en ese sentido los derechos humanos de las personas recicladoras de base son el límite para el actuar del Estado y de las empresas:

El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana, y en consecuencia, superiores al poder del Estado (...) en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (...) no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos (...) ninguna actividad del estado puede fundarse sobre el desprecio de la dignidad humana.<sup>23</sup>

Igualmente, la CoIDH ha señalado que las garantías de los derechos humanos no pueden ser objeto de reducción: “Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y esta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados.”<sup>24</sup>

Las actividades empresariales o económicas deben estar supervisadas por los estados, en base a la obligación general de los Estados de respetar los derechos humanos, de conformidad con los Estándares Interamericanos sobre empresas y derechos humanos.

## **1.2. Obligación estatal y de las empresas de proteger/garantizar<sup>25</sup> 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.

---

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo de 29 de julio de 1998.

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Baena y otros, 270 trabajadores v. Panamá, sentencia de fondo de 2 de febrero de 2001.

<sup>25</sup> Art. 3 de la CRE.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido el estándar de que toda la institucionalidad estatal tiene su razón de ser cuando garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos. Este estándar debe ser invocado por las personas recicladoras de base en sus actividades de incidencia política:

Esta obligación implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiestan el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (...) la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>26</sup>

En su Opinión Consultiva relativa ha emitido una interpretación vinculante para los Estados de que la obligación de garantía de los derechos humanos “implica la obligación del estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce”.<sup>27</sup> Y que “la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del art. 1.1. de la Convención”.<sup>28</sup>

De conformidad con los Estándares Interamericanos sobre empresas y derechos humanos, las actividades empresariales o económicas deben ser reguladas y supervisadas de acuerdo con la obligación general de los Estados de garantizar los derechos humanos, que se concreta en:

1. Deber de prevenir violaciones de derechos humanos en el marco de actividades empresariales.
2. Deber de supervisar el disfrute efectivo de los derechos humanos en el marco de actividades empresariales.
3. Deber de regular y adoptar disposiciones de derecho interno en el marco de actividades empresariales y derechos humanos.
4. Deber de investigar, sancionar y garantizar acceso a mecanismos efectivos de reparación en el ámbito de empresas y derechos humanos.

---

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo de 29 de julio de 1998.

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva No. 11 de 10 de agosto de 1990, Excepciones al agotamiento de recursos internos.

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva No. 11 de 10 de agosto de 1990, Excepciones al agotamiento de recursos internos.

La CIDH ha emitido las siguientes recomendaciones en materia de empresas y derechos humanos<sup>29</sup> sobre la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos:

11. Incluir expresamente la investigación, tanto mediante mecanismos judiciales como no judiciales, sobre el papel y responsabilidad de las empresas y actores económicos en la comisión y complicidad de graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las normas, prácticas, acuerdos y políticas relacionadas con los procesos de paz y justicia transicional (...). Las investigaciones judiciales, junto con otras iniciativas, como la investigación histórica y la recuperación de la memoria de las víctimas, deben abordar los vacíos existentes respecto al rol de las empresas y sus integrantes en las políticas represivas del pasado con el fin de articular un relato completo de lo sucedido, acortar las brechas de impunidad empresarial y generar garantías concretas de no repetición.

### **1.3. 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.

Y, de conformidad con la Constitución ecuatoriana,<sup>30</sup> forma un solo *corpus iuris*, siendo parte del ordenamiento jurídico interno ecuatoriano, con la misma jerarquía.

## **2. Garantía normativa de los derechos humanos**

La garantía normativa, esto es, la creación de derecho, constituye el mecanismo primario 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, la normativa legal secundaria y todo proyecto de ley tendrá la naturaleza jurídica de garantía normativa, siempre y cuando sea adecuada a las disposiciones constitucionales, como evidenciamos a continuación:

*Constitución de la República del Ecuador*

---

<sup>29</sup> Informe de la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. *Estándares Interamericanos sobre Empresas y Derechos Humanos*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 1 de noviembre de 2019.

<sup>30</sup> Arts. 3, 10, 11, numeral 3, de la CRE.

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.

Es central para este estudio, en la medida que se plantea ser un aporte para que las personas recicladoras de base puedan constituirse y fortalecerse como actores sociales y políticos y realicen incidencia política, considerar que en el procedimiento legislativo, en el desarrollo normativo, se reconoce el derecho a las personas que tengan interés en la aprobación de un proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, “puedan acudir ante la comisión y exponer sus argumentos”.<sup>31</sup>

La garantía normativa está reconocida y perfeccionada en su naturaleza jurídica y contenido, en los siguientes textos de instrumentos internacionales:

Como obligación internacional de legislar y de adoptar otras medidas para hacer efectivos los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, está reconocida, respectivamente, en el PIDCP,<sup>32</sup> en su art. 2.2; y en el PIDESC, en su art. 2.1:

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.

Es importante que el PIDESC priorice “la adopción de medidas legislativas” para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y enfatice que esta obligación internacional estatal debe ir aparejada de “la adopción de todo tipo de medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, usando todos los medios apropiados”:

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

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

---

<sup>31</sup> Art. 137, inciso 2 de la CRE.

<sup>32</sup> 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.

apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

También es importante que el PIDESC condicione el establecimiento de limitaciones legislativas a los derechos económicos, sociales y culturales, de la siguiente manera:

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.

Méndez y Pizarro, doctrinarios del Derecho Internacional de Derechos Humanos señalan:

El principio de legalidad en materia de Derecho Internacional de Derechos Humanos implica que ningún derecho humano puede ser restringido sin un fundamento legal (...) estrechamente relacionados con el principio de legalidad están los principios de accesibilidad, previsibilidad y adecuación de la conducta que hacen referencia a que las normas legales deben ser accesibles y claras a las personas para preservar la seguridad jurídica.<sup>33</sup>

La CoIDH establece que la garantía normativa además “el deber general del art. 2 de la CADH implica la adopción de medidas (como) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y (...) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.<sup>34</sup>

La misma CoIDH ha señalado:

En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas (...) La CADH establece la obligación de cada estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha convención, para garantizar los derechos en ella consagrados (...) esta obligación del estado parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas. Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en el orden interno. Y esas medidas son efectivas cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y en caso de que así no sea, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ella.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Fernando Méndez y Andrés Pizarro. *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Aspectos sustantivos*. Panamá. Universal Books, 2006. p. 185.

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y Otros v. Perú. Sentencia de fondo de 30 de mayo de 1999.

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Garrido y Baigorria v. Argentina, Sentencia de Reparaciones de 27 de agosto de 1998.

La CoIDH ha establecido además que un estado puede violar el art. 2 de la CADH, omitiendo dictar las normas a que está obligado,<sup>36</sup> o por dictar disposiciones contrarias a lo dispuesto por la Convención.<sup>37</sup>

La garantía normativa también es reconocida por la CEDAW como medida apropiada para garantizarle a las mujeres el ejercicio y goce de los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad con los hombres, así:

*Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW*<sup>38</sup>

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.

La garantía normativa se perfecciona con lo dispuesto en los *Principios sobre empresas*, respecto de la obligación internacional estatal de mantener un marco normativo nacional adecuado para cumplir sus obligaciones de derechos humanos en acuerdos políticos sobre actividades empresariales, de la siguiente manera:

*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.

Finalmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen que el estado de derecho se fortalece con la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, lo cual se logra a través, entre otras, de la vigencia de la garantía normativa, en todos sus niveles:

*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.

---

<sup>36</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Instituto de Rehabilitación del Menor v. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004.

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 13 de 16 de julio de 1993, Ciertas atribuciones de la CIDH.

<sup>38</sup> 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.

### **Sección III**

#### **1. Derechos humanos de las personas recicladoras de base**

Para este estudio, se parte de la reivindicación y análisis del reconocimiento de la persona recicladora de base como sujeto de y con todos los derechos humanos.

Se han considerado y analizado los contenidos normativos de los siguientes derechos: educación, participación, libertad de opinión y expresión, asociación y reunión, que son derechos cuyo ejercicio es el fundamento para desarrollar las acciones de incidencia política en política pública por parte de las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones.

Se han considerado y analizado los contenidos normativos de los siguientes derechos, cuya vigencia es el motivo de sus acciones de incidencia política en política pública: salud, derechos de las niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de personas recicladoras de base, seguridad personal, trabajo, remuneración, sistema de incentivos, seguridad social, propiedad colectiva de material de reciclaje y territorio de reciclaje, reciclaje inclusivo y acceso al comercio justo de materiales de reciclaje.

Finalmente, se han considerado y analizado los contenidos normativos respecto de los deberes y responsabilidades entre las personas y de las empresas para con las personas recicladoras de base.

#### **2. Reconocimiento de las personas recicladoras de base como sujetos de derecho.**

Bertha Chalco, recicladora de base ecuatoriana, expresa su exigencia de “*que la ciudadanía conozca a los recicladores de base, que nos apoye para ser reconocidos*”, como se ha señalado en el Estudio 1, 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.

El término general de “reciclador” fue adoptado por la Primera Conferencia Mundial de Recicladores en 2008, este puede abarcar a las personas que trabajan en basurales, que hurgan en los residuos en las calles, o a los recolectores informales de

elementos reciclables que venden a intermediarios o negocios, o transforman los residuos en nuevos productos.<sup>39</sup>

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, ha reconocido que:

En contextos en los que los sistemas formales de gestión de residuos no están plenamente desarrollados, los recicladores informales desempeñan un papel fundamental en la recogida, la clasificación y el reciclaje de los residuos. Contribuyen a salvaguardar la salud pública, a mejorar el saneamiento y proteger el medio ambiente a nivel local, nacional e internacional, promoviendo la circulación de recursos y reduciendo la cantidad de residuos en los vertederos.<sup>40</sup>

En ese sentido, se reitera la importancia del reconocimiento normativo constitucional de la titularidad universal de los derechos de las personas individuales recicladoras de base no asociadas y de sus colectivos organizados, como es el caso de RENAREC y de las asociaciones de recicladores de base en cada provincia y cantón del país.

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 este 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

---

<sup>39</sup> Documento de posición de los recolectores de basura. pág. 1. <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/WIEGO-Waste-Pickers-Position-Paper-Espanol.pdf>

<sup>40</sup> OIT, Informe VI. El Trabajo decente y la economía social y solidaria. Conferencia Internacional del Trabajo, 110ª reunión, 2022. párr. 109.

otros, en que se priorizará su participación en sistemas de gestión en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

De las ordenanzas municipales de la muestra para la investigación para el Estudio 1, se destacan la de Atacames, Quito, Ambato, y los proyectos de ordenanzas de Cuenca y Portoviejo.

#### *Ordenanza municipal de Atacames*

(los recicladores de base son) “personas sin trabajo formal y reconocido, por acumulación de pérdidas sucesivas, transmitidas por generaciones, protagonistas de su propia supervivencia; disminuir esta injusticia, 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

(la) importancia (de la) tarea (de) cuidado del medio ambiente; el manejo de los residuos sólidos propuesto por las agrupaciones de recicladores, disminuir materia en relleno sanitario, y devuelve al ciclo productivo recursos finitos para la Tierra (considerandos).

#### *Ordenanza municipal del DM de Quito:*

Reconoce la actividad de los recicladores, que realizan labores históricas de recolección, reciclaje y comercialización de materiales como una actividad fundamental sistema de gestión de residuos sólidos (art. 89).

Gestores ambientales calificados de menor escala, personas asociada o independientes dedicados recolección selectiva, segregación y comercialización en pequeña escala de residuos sólidos no peligrosos (art. 90).

#### *Ordenanza municipal de Ambato*

Establece como uno de sus fines, el trabajo conjunto con recicladores, en el marco de la creación de una cultura de reciclaje en un modelo de recuperación y aprovechamiento de residuos sólidos (art. 3)

#### *Proyecto de ordenanza municipal de Cuenca:*

Establece la obligación de tratar dignamente y respetar a las personas recicladoras (art. 58, e);

Creación del modelo de reciclaje inclusivo que priorice el bienestar de las personas recicladoras de base; la EMAC EP promoverá la asociación y capacitación de los recicladores (art. 70);

Recolección diferenciada con participación de los recicladores como aliados (art. 71);

Prioridad de valorización de los residuos sólidos (art. 73); Fondo de reciclaje inclusivo (art. 74); Mesa cantonal de reciclaje (art. 85).

EMAC EP establecerá recolección diferenciada con la participación de los recicladores y recicladoras primarias o de base como aliados y aliadas estratégicas (art. 71).

## *Proyecto de ordenanza municipal de Portoviejo*

Definición de gestores de residuos: Son los 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 (art. 6, 5).

### **3. Derechos humanos fundamento de la incidencia política**

#### **3.1. Derecho a la educación de las personas recicladoras de base**

Las personas recicladoras de base deben conocer que tienen derecho a la educación, que es uno de los deberes primordiales del Estado y un derecho para la vida digna, de conformidad con la Constitución. La LOECI reconoce que las personas recicladoras de base deben ser capacitadas por la SECAP, obligación que deben cumplir los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

La ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito dispone fortalecer a los recicladores de base mediante la capacitación.

A continuación, la normativa nacional 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.

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.

### *Ordenanza metropolitana del Distrito Metropolitano de Quito*

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 (art. 93).

Art. 94.- Son funciones de los Centros de Educación y Gestión Ambiental: 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.

Art. 95. Todos los Centros de Educación y Gestión Ambiental ejercerán un proceso de fortalecimiento a los gestores ambientales calificados de menor escala que se encuentren bajo su coordinación, capacitación comunitaria, centros de educación básica y de bachillerato, cambiar la visión de la sociedad en referencia a los residuos sólidos. Los gestores ambientales, capacitar a su personal métodos de trabajo adecuada operación residuos sólidos, informar, educar y concienciar a

la ciudadanía sobre los objetivos de su servicio, y sobre el manejo de los residuos sólidos.

### **3.2. Derecho a la participación de las personas recicladoras de base**

El derecho a la participación es un derecho clave para la incidencia política de las personas recicladoras y sus colectivos de asociaciones en las políticas públicas; por tanto es un derecho cuyo contenido normativo debe ser conocido por ellos.

La Constitución reconoce el derecho de las personas de manera individual o colectiva, a participar en los asuntos de interés público, dirigir quejas y peticiones y recibir atención o respuesta motivada de parte de la institucionalidad pública.

La LOECI establece como uno de sus principios la “participación de la comunidad”, de la que son parte las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones; y la socialización de la información.

El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental reconoce el derecho a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales y al acceso a la justicia en materia ambiental y reconoce la obligación del estado de proteger a las personas defensoras del ambiente, como lo son las personas recicladoras de base, que están desarrollando sus actividades en situaciones de vulnerabilidad.

#### *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 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:

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.

### *Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental.*

El Acuerdo aporta elementos para la protección del medio ambiente como son el derecho a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales y al acceso a la justicia en materia ambiental, y reconoce las obligaciones de los Estados de proteger a las personas defensoras del ambiente y los derechos de todos los que dependemos de él.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> John H. Knox, ex Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, en Alicia Bárcenas et. al, El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Bogotá. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Universidad del Rosario, 2021. p. xi.

Art. 1. El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Art. 2. Definiciones. A los efectos del presente Acuerdo: a) por “derechos de acceso” se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales; (...) e) por “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” se entiende aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales.

Art. 4. Disposiciones generales. 6. Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.

Art. 5. Acceso a la información ambiental. Accesibilidad de la información ambiental 1. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.

Art. 6. Generación y divulgación de información ambiental 1. Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.

Art. 6. 3. Generación y divulgación de información ambiental Cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros: i) un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año;

Art. 6. 5. Cada Parte garantizará, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños. Cada Parte deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles.

Art. 6. 9. Cada Parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional.

Art. 6. 12. Cada Parte adoptará las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, entre otros, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

Art. 6. 13. Cada Parte incentivará, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental.

Art. 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales  
1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.

Art. 7. 7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

Art. 7. 8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.

Art. 7. 13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.

Art. 7. 14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.

Art. 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales 1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.

Art. 9. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales 1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.

Art. 10. Fortalecimiento de capacidades 1. Para contribuir a la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo, cada Parte se compromete a crear y fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades.

A nivel local, las ordenanzas municipales de Ambato y Atacames y el proyecto de ordenanza municipal de Cuenca reconocen el derecho a la participación de las personas recicladoras de base; la ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito y el proyecto de ordenanza municipal de Portoviejo garantizan la participación de sectores de la economía popular y solidaria.

#### *Ordenanza municipal de Ambato*

Ante el Consejo Cantonal de Residuos Sólidos Domiciliarios, integrado por un representante de los recicladores de base reconocidos por EPM-GIDSA, tendrá voz y voto en las decisiones del Consejo (art. 59, 7).

#### *Ordenanza municipal de Atacames*

Derechos de las personas recicladoras y garantiza su participación activa, e intercambio para capacitación (art. 11); Mesa Permanente de Coordinación, Seguimiento y Capacitación para temas de prevención de enfermedades, educación, desarrollo *social*, mejorar sus condiciones de vida (art. 12)

#### *Ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito*

Contempla entre sus fines garantizar participación de sectores de la economía popular solidaria en operación del sistema de gestión integral de residuos sólidos. (art. 2, m)

#### *Proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo,*

Contempla entre sus fines garantizar participación de sectores de la economía popular solidaria en operación del sistema de gestión integral de residuos sólidos. (art. 4, d)

#### *Proyecto de ordenanza municipal del cantón Cuenca*

Reconoce el derecho a la participación (art. 95 CRE), otorga a la EMAC EP la obligación de construcción participativa de estrategias (art. 84) y la vinculación con la academia (art. 87).

### **3.3.Derecho a la libertad de opinión y de expresión de las personas recicladoras de base**

El derecho a la libertad de opinión y de expresión es consustancial en el ejercicio de la incidencia política de las personas recicladoras de base y sus colectivos de organizaciones, por ello, deben conocer la normativa constitucional e internacional que reconoce este derecho.

La normativa constitucional reconoce el derecho a opinar y expresar nuestros pensamientos de manera libre y en todas las formas y manifestaciones. La Declaración

Universal de Derechos Humanos reconoce el ejercicio de este derecho como la aspiración más elevada del hombre (y la mujer).

La Declaración Americana de Derechos Humanos complementa este derecho con la libertad de investigación y difusión, esto es el acceso a la información para poder opinar y expresar el pensamiento sobre ella, y a difundirlo.

En sus actividades de incidencia política, las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer la normativa y ejercer este derecho en todas las dimensiones reconocidas. A continuación, la normativa pertinente:

#### *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.

La ordenanza de Ambato reconoce el derecho de voz y voto de la persona representante de los recicladores de base dentro de las decisiones que adopte el Consejo Regional de Residuos Sólidos domiciliarios. Como vemos esta ordenanza restringe el contenido del derecho a sus dimensiones de expresión y de votar; es necesario, por tanto, su adecuación a los estándares regionales.

#### *Ordenanza de Ambato*

Establece el Consejo Cantonal de Residuos Sólidos Domiciliarios, integrado, entre otros, por 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 (art. 59, 7).

### **3.4. Derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas recicladoras de base**

El derecho a la libertad de asociación y reunión tiene importancia fundamental para la incidencia política de las personas y los colectivos de asociaciones de recicladores de base, por lo que, el contenido de este derecho debe ser conocido por ellas.

La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a asociarse y a manifestarse de manera libre y voluntaria; no reconoce expresamente el derecho de reunión; sin embargo, este derecho, al estar reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, uno de los instrumentos de derechos humanos, es parte de nuestro ordenamiento jurídico.<sup>42</sup>

La Constitución ecuatoriana reconoce también que el sistema económico es social y solidario que se integra, al igual que el sistema financiero nacional, por las formas de organización económica, entre otras, popular y solidaria, la misma que incluye al sector asociativo, que es una de las formas de organización de la producción en la economía, junto a las familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

Por disposición constitucional se reconoce que las iniciativas de (...) las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

La siguiente es la normativa constitucional pertinente:

*Constitución de la República del Ecuador*

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

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario y se integra 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. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario.

Art. 311.- El sector financiero popular y solidario se compondrá de (...) entidades asociativas (...) y las iniciativas de (...) las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria;

Art. 319.- Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las (...) asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

La normativa regional e internacional reconoce el derecho a la libertad de asociación y de reunión, incluyendo el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para proteger sus intereses orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden. La normativa de la OIT desarrolla *in extenso* el derecho

---

<sup>42</sup> Por lo dispuesto en los arts. 3, numeral 1; y, 10 de la CRE.

a la asociación y sindicalización. Es responsabilidad del estado respetar y garantizar estos derechos.

A continuación, la normativa regional e internacional que reconoce este derecho:

#### *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.

#### *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

La Conferencia Internacional del Trabajo, 2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

La normativa nacional secundaria reconoce expresamente el derecho de asociación de las personas recicladoras de base, a nivel nacional y local, situando la obligación estatal de promoverlo, en el Ministerio de Ambiente y en los gobiernos autónomos descentralizados; así como la obligación de apoyar a las asociaciones de los recicladores de base como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria.

Igualmente, la normativa legal dispone los mecanismos específicos para el fomento de la asociatividad de las personas recicladoras de base, a través de asistencia jurídica y técnica, carnetización, registro, entrega de equipos de seguridad y protección personal.

La legislación sobre economía popular y solidaria la define como una forma de organización económica, donde sus integrantes, organizan y desarrollan procesos de producción basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

La legislación mencionada reconoce al sector asociativo como conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la ley de la materia.

Estos principios son los de la búsqueda del buen vivir y del bien común; la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; el comercio justo y consumo ético y responsable: la equidad de género; el respeto a la identidad cultural; la autogestión; la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y la distribución equitativa y solidaria de excedentes.

La que sigue es la normativa nacional secundaria relativa al derecho en mención:

*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.

#### *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.

#### *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria*

Art. 1.- Definición.- Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Art. 2.- Ámbito.- Se rigen por la presente ley, todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario; y, las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento

Art. 3.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto: a) reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado; d) Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley;

Art. 4.- Principios.- Las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda: a) La búsqueda del buen vivir y del bien común; b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; c) El comercio justo y consumo ético y responsable; d) La equidad de género; e) El respeto a la identidad cultural; f) La autogestión; g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Art. 6.- Registro.- Las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, deberán inscribirse en el Registro Público que estará a cargo del ministerio de Estado que tenga a su cargo los registros sociales. El registro habilitará el acceso a los beneficios de la presente Ley.

Art. 7.- Glosario.- Para los fines de la presente Ley, se aplicarán las siguientes denominaciones:

a) Organizaciones del sector asociativo, como "asociaciones";

Art. 9.- Personalidad Jurídica.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplará el Reglamento de la presente Ley.

La personalidad jurídica se otorgará mediante acto administrativo del Superintendente que se inscribirá en el Registro Público respectivo.

Las organizaciones en el ejercicio de sus derechos y obligaciones actuarán a su nombre y no a nombre de sus socios.

Art. 10.- Capital de riesgo y organizaciones mixtas.- El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos. El carácter temporal de las inversiones efectuadas por el Estado deberá ser previamente acordado, tanto en tiempo cuanto en forma; privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado o socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen, dentro de las condiciones y plazos establecidas en cada proyecto.

Art. 11.- Competencia desleal.- Los miembros, asociados y socios, bajo pena de exclusión, no podrán competir con la organización a que pertenezcan, realizando la misma actividad económica que ésta, ni por sí mismos, ni por intermedio de terceros.

Art. 12.- Información.- Para ejercer el control y con fines estadísticos las personas y organizaciones registradas presentarán a la Superintendencia, información periódica relacionada con la situación económica y de gestión, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la presente Ley y cualquier otra información inherente al uso de los beneficios otorgados por el Estado.

Art. 13.- Normas contables.- Las organizaciones, sujetas a esta Ley se someterán en todo momento a las normas contables dictadas por la Superintendencia, independientemente de la aplicación de las disposiciones tributarias existentes.

Art. 14.- Disolución y Liquidación.- Las organizaciones se disolverán y liquidarán por voluntad de sus integrantes, expresada con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y por las causales establecidas en la presente Ley y en el procedimiento estipulado en su estatuto social.

Los resultados de la disolución y liquidación, en forma documentada, se pondrán en conocimiento de la Superintendencia, a fin de proceder a la cancelación de su registro público. La Superintendencia podrá supervisar la disolución y liquidación de las organizaciones.

Art. 18.- Sector Asociativo.- Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la presente Ley.

Art. 19.- Estructura Interna.- La forma de gobierno y administración de las asociaciones constarán en su estatuto social, que preverá la existencia de un órgano de gobierno, como máxima autoridad; un órgano directivo; un órgano de control interno y un administrador, que tendrá la representación legal; todos ellos elegidos por mayoría absoluta, y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato.

La integración y funcionamiento de los órganos directivos y de control de las organizaciones del sector asociativo, se normará en el Reglamento de la presente Ley, considerando las características y naturaleza propias de este sector.

Art. 20.- Capital Social.- El capital social de estas organizaciones, estará constituido por las cuotas de admisión de sus asociados, las ordinarias y extraordinarias, que tienen el carácter de no reembolsables, y por los excedentes del ejercicio económico.

En el caso de bienes inmuebles obtenidos mediante donación, no podrán ser objeto de reparto en caso de disolución y se mantendrán con el fin social materia de la donación.

A nivel local normativo, destaca, respecto al reconocimiento del derecho de asociación, la ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito dispone el fomento de la asociación e integración de las personas recicladoras de base; la ordenanza de Ambato y el proyecto de ordenanza de Portoviejo incorporan la disposición de la normativa secundaria ambiental que establece la obligación municipal de fomentar y apoyar las asociaciones de recicladores de base. La ordenanza municipal de Lago Agrio reconoce el derecho de asociación de los gestores ambientales calificados artesanales primarios.

#### *Ordenanza municipal del Distrito Metropolitano de Quito*

Contempla programas y proyectos inclusión económica y social de los recicladores, fomentando asociación e integración, reconociendo su labor como fuente de trabajo y sustento económico. Los recicladores deben regularizarse, calificarse como gestores ambientales de menor escala (art. 89). Gestores ambientales calificados de menor escala deben agremiarse en microempresas o cooperativas, para un servicio de calidad, y garantizar cumplimiento derechos durante el ejercicio de su labor (art. 91).

#### *Ordenanza municipal de Ambato y proyecto de ordenanza municipal de Portoviejo*

Incorporan el art. 232 del Código Orgánico del Ambiente, respecto al reciclaje inclusivo, dirigido hacia la asociación, fortalecimiento y capacitación recicladores, y la obligación de los GADM de apoyar la asociación de los recicladores como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria.

#### *Ordenanza municipal de Lago Agrio*

Reconoce que la asociación gestores ambientales calificados artesanales primarios. podrá agremiarse en microempresas o cooperativas con el fin de prestar un servicio de calidad y garantizar cumplimiento derechos en su labor (art. 144).

### **4. Derechos humanos objeto de incidencia política**

#### **4.1. Derecho a la salud de las personas recicladoras de base.**

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer que la normativa constitucional reconoce su derecho a la salud que no puede realizarse sin el ejercicio de otros derechos como el derecho al agua, alimentación, vivienda educación, trabajo, seguridad social, ambiente sano; y que garantizar sin discriminación la salud es uno de los deberes primordiales del Estado:

#### *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.

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece obligaciones para el Estado ecuatoriano a fin de que asegure la efectividad del nivel más alto posible de su salud física y mental, en especial “el mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente;” y que la OIT ha declarado la obligación estatal de proveer un “entorno de trabajo seguro y saludable”:

#### *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.

#### *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

La Conferencia Internacional del Trabajo, (declara) 2. Todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios (...), tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: e) un entorno de trabajo seguro y saludable.

Igualmente, las personas recicladoras y sus colectivos de asociaciones deben conocer que la Ley Orgánica de Salud regula las acciones estatales para hacer realidad el derecho universal a la salud, definida como un completo estado de bienestar, resultado de un proceso colectivo.

La ley establece las obligaciones del Ministerio de Salud Pública, en especial, en el caso de las personas y colectivos de recicladores, en lo relativo a “determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria,” “proteger la salud humana ante los riesgos y daños que pueden provocar las condiciones del ambiente,” “regular y vigilar las normas de

seguridad y condiciones ambientales en las que desarrollan sus actividades los trabajadores, para la prevención y control de las enfermedades ocupacionales y reducir al mínimo los riesgos y accidentes del trabajo”:

*Ley Orgánica de Salud*<sup>43</sup>

Art. 1.- La presente Ley tiene como finalidad regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud consagrado en la Constitución Política de la República y la ley. Se rige por los principios de equidad, integralidad, solidaridad, universalidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, participación, pluralidad, calidad y eficiencia; con enfoque de derechos, intercultural, de género, generacional y bioético.

Art. 3.- La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables.

Art. 4.- La autoridad sanitaria nacional es el Ministerio de Salud Pública, entidad a la que corresponde el ejercicio de las funciones de rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de esta Ley; y, las normas que dicte para su plena vigencia serán obligatorias.

Art. 6.- Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública:

1. Definir y promulgar la política nacional de salud con base en los principios y enfoques establecidos en el artículo 1 de esta Ley, así como aplicar, controlar y vigilar su cumplimiento;
3. Diseñar e implementar programas de atención integral y de calidad a las personas durante todas las etapas de la vida y de acuerdo con sus condiciones particulares;
7. Establecer programas de prevención y atención integral en salud contra la violencia en todas sus formas, con énfasis en los grupos vulnerables;
11. Determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, como consecuencia de epidemias, desastres u otros que pongan en grave riesgo la salud colectiva.
13. Regular, vigilar y tomar las medidas destinadas a proteger la salud humana ante los riesgos y daños que pueden provocar las condiciones del ambiente;
16. Regular y vigilar, en coordinación con otros organismos competentes, las normas de seguridad y condiciones ambientales en las que desarrollan sus actividades los trabajadores, para la prevención y control de las enfermedades ocupacionales y reducir al mínimo los riesgos y accidentes del trabajo;

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de Salud. Ley No. 2006-67, Suplemento del Registro Oficial No. 423 , 22 de Diciembre 2006.

Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos:

- a) Acceso universal, equitativo, permanente, oportuno y de calidad a todas las acciones y servicios de salud;
- b) Acceso gratuito a los programas y acciones de salud pública, dando atención preferente en los servicios de salud públicos y privados, a los grupos vulnerables determinados en la Constitución Política de la República;

Art. 9.- Corresponde al Estado garantizar el derecho a la salud de las personas, para lo cual tiene, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- a) Establecer, cumplir y hacer cumplir las políticas de Estado, de protección social y de aseguramiento en salud a favor de todos los habitantes del territorio nacional;
- b) Establecer programas y acciones de salud pública sin costo para la población;
- c) Priorizar la salud pública sobre los intereses comerciales y económicos;
- e) Establecer a través de la autoridad sanitaria nacional, los mecanismos que permitan a la persona como sujeto de derechos, el acceso permanente e ininterrumpido, sin obstáculos de ninguna clase a acciones y servicios de salud de calidad.

### *Objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030*

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

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer que las ordenanzas municipales del Distrito Metropolitano de Quito (art. 2, c), de Lago Agrio (art. 4, c) y el proyecto de ordenanza municipal del cantón Portoviejo (art. 4, a) contemplan los fines de prevenir, evitar riesgos a la salud por los residuos o su manejo.

Las ordenanzas municipales de Atacames<sup>44</sup> e Ibarra contemplan la prevención de problemas de salud y necesidad de contar con equipamiento adecuado; y la obligación de campañas de vacunación, respectivamente:

#### *Ordenanza de Atacames*

Se refiere a 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).

---

<sup>44</sup> Ordenanza municipal del cantón Atacames no está publicada en el Registro Oficial de Ecuador.

### *Ordenanza de Ibarra*

Obligación del GADM en coordinación con el Ministerio de Salud Pública de realizar campañas de vacunación a los recicladores contra el tétano, y la hepatitis (art. 17).

#### **4.2. Derechos de las niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de personas recicladoras de base**

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de organizaciones, en virtud de ser padres y madres de niñas, niños y adolescentes que sobreviven a su lado, y en muchos de los casos permanecen junto ellos durante las jornadas de reciclaje a pie de vereda, o en los botaderos o en los rellenos, deben conocer la normativa nacional e internacional de protección a favor de sus descendientes, a efectos de que, en los procesos de incidencia política, exijan el respeto y vigencia de estos derechos para sus hijas e hijos.

Las niñas, niños y adolescentes hijos de las personas recicladoras de base son titulares de todos los derechos humanos previstos en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos regionales e internacionales de protección de derechos humanos; la normativa constitucional pone énfasis en el derecho a su desarrollo integral en un entorno de afectividad y seguridad para satisfacer todos sus derechos.

La normativa internacional de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes establece el reconocimiento que el Estado ecuatoriano debe al derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo, adoptando todas las medidas de apoyo a los padres para hacer efectivo este derecho, en los casos en los que, como el de las personas recicladoras de base, tienen dificultades para garantizarlo debido a sus exiguas posibilidades y medios económicos; y, establece el derecho de niñas, niños y adolescentes de estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que sea nocivo para su salud, desarrollo o educación.

La siguiente es la normativa constitucional e internacional pertinente:

#### *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<sup>45</sup>*

---

<sup>45</sup> 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.

Art. 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.

Art. 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 se adecua a la normativa constitucional e internacional de protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, al establecer la obligación del gobierno autónomo municipal de Atacames de promover el derecho a la salud y educación; en tanto que las ordenanzas de El Guabo y Lago Agrio establecen la prohibición del trabajo infantil en el manejo de residuos sólidos.

A continuación la normativa de las mencionadas ordenanzas municipales:

#### *Ordenanza municipal de Atacames*

El gobierno autónomo descentralizado municipal de Atacames tiene la obligación de promoción de la salud y estimulación temprana habilidades intelectuales, comunicacionales y lúdicas de los hijos de las personas recicladores que asegure su ingreso al sistema escolar formal, con fortalezas adquiridas ámbito de cuidado y contención, apoyo escolar, control de salud y esparcimiento, evitar riesgos que esto implica o que permanezcan solos en sus hogares (art. 14).

#### *Ordenanza municipal de El Guabo*

Establece la obligación de erradicación del trabajo en el manejo de desechos sólidos de niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas según los Convenios de la OIT No. 138 (edad mínima para trabajar), y 182 (contra las peores formas de trabajo infantil); prohíbe el trabajo de niñas, niños y adolescentes, y la obligación de movilizar recursos técnicos, financieros y políticos para la protección de derechos de niños que laboran en los botaderos (art. 1); establece sanciones a empresas concesionarias que contraten a menores de edad (art. 11); los departamentos municipales 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 (disposición transitoria única).

#### *Ordenanza municipal de Lago Agrio*

Prohíbe el trabajo de niñas, niños, y adolescentes en residuos sólidos. Obligación de crear políticas preventivas, medidas de carácter legal para prevenir y prohibir trabajo atentatorio al ejercicio de sus derechos (art. 15).

#### **4.3. Derecho a la seguridad personal de las personas recicladoras de base**

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer que la normativa constitucional reconoce, en conjunto con el derecho a vivir en una cultura de paz, el derecho a la seguridad personal, prevenir la violencia y la discriminación y la comisión de delitos, con las concomitantes obligaciones estatales de garantizar estos derechos en todos los ámbitos de la vida, incluyendo el del trabajo, y que la seguridad humana es uno de los ámbitos del sistema de inclusión y equidad social:

##### *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.

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 (...).

En las actividades de incidencia política, las personas y colectivos de asociaciones de recicladores de base deben fundamentarse, además de la normativa constitucional precedente, en lo dispuesto en la Ley Orgánica de Salud, para exigir normas de salud y seguridad en su entorno laboral para proteger su salud:

##### *Ley Orgánica de Salud*

Art. 117.- La autoridad sanitaria nacional, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, establecerá las normas de salud y seguridad en el trabajo para proteger la salud de los trabajadores.

Art. 120.- La autoridad sanitaria nacional, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, vigilará y controlará las condiciones de trabajo, de manera que no resulten nocivas o insalubres durante los períodos de embarazo y lactancia de las mujeres trabajadoras.

Por cuanto las siguientes ordenanzas de la muestra establecen a la seguridad personal como responsabilidad de las personas recicladoras, es necesaria la labor de incidencia política de las personas y colectivos de recicladores de base para adecuar la normativa municipal a los estándares constitucionales y legales. A continuación las ordenanzas mencionadas:

#### *Ordenanza de Ambato*

Prohíbe realizar actividades de reciclaje sin utilizar los implementos de protección y seguridad necesarios (Art. 19. b).

#### *Ordenanza de Cayambe*

Establece que para la ejecución de las actividades laborales los recicladores deben contar con los equipos de protección personal como guantes, mascarillas, buzo manga larga con la impresión del número o código asignado en inscripción del registro, zapatos de trabajo, bastón de gancho (art. 23, g).

#### *Ordenanza de Lago Agrio*

Sanciona la no utilización de los elementos de protección laboral (art. 150, d).

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

Las personas y colectivos de asociaciones de recicladores de base, para sus acciones de incidencia política, deben conocer y fundamentar sus exigencias en que las labores que desempeñan a diario son un trabajo, que debe ser reconocido como tal, como su derecho económico fundamental para el desenvolvimiento de su vida; al mismo tiempo, deben conocer las obligaciones estatales de garantizarlo y remunerarlo.

Al mismo tiempo, las labores que desempeñan son parte de un servicio público al contribuir con las fases iniciales de la gestión integral de residuos sólidos.

Al respecto, la normativa constitucional que los ampara establece al trabajo como un derecho económico que debe ser garantizado por el Estado para el pleno respeto de su dignidad y vida decorosa, reconociendo protección especial en el caso de las mujeres, de las personas adultas mayores y de las niñas, niños y adolescentes.

Igualmente, reconoce el derecho al trabajo autónomo y el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, que es el trabajo que realizan las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones.

La Constitución ecuatoriana reconoce los principios que deben guiar y que son fuente para la interpretación del ejercicio del derecho al trabajo, tales como que los

derechos laborales son irrenunciables e intangibles, el principio pro operario, el laborar en un ambiente adecuado que garantice sus derechos, entre otros.

A continuación, la normativa constitucional de reconocimiento del 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.

Igualmente, las personas y colectivos de asociaciones de recicladores deben conocer la normativa internacional que ampara su derecho al trabajo y a la remuneración equitativa que les permita condiciones de vida adecuadas y “un régimen de trabajo realmente humano,” la seguridad social y la correlación entre trabajo decente y la economía social y solidaria.

Respecto de esta correlación, evidenciada por la OIT, y destacada en su Resolución No. 204, reconociendo a las “organizaciones constituidas por afiliación en la economía informal”, es necesaria una reflexión y una praxis al interno de los colectivos de asociaciones de recicladores y de RENAREC.

A continuación, la normativa internacional:

#### *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 (...).

### *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*<sup>46</sup>

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.

### *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*<sup>47</sup>

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adopta, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros. La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

---

<sup>46</sup> OIT. Cláusulas de los Tratados de Paz relativas al Trabajo. Fueron redactadas por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo creada por la Conferencia de Paz de la Primera Guerra Mundial, entre el 11 y 28 de abril de 1919. Estas disposiciones están contenidas en las Parte XIII del Tratado de Versalles, Parte XIII del Tratado de Saint-Germain, Parte XIII del Tratado de Trianón y Parte XII del Tratado de Neuilly.

<sup>47</sup> Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944,

(a) el trabajo no es una mercancía; (b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; (c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; (d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que: (a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; (b) el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional; (c) cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental; (d) incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero; y (e) al cumplir las tareas que se le confíen, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: (a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; (b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común; (c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos; (d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección; (e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva a, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas; (f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; (g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; (h) proteger a la infancia y a la maternidad; (i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados; (j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

La Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra con motivo de su 97ª reunión, considerando que el contexto actual de la globalización (...) está modificando profundamente el mundo del trabajo: (...) la integración económica mundial ha llevado a muchos países y sectores a enfrentar grandes desafíos en lo relativo a la desigualdad de ingresos, los altos niveles de desempleo y pobreza persistentes, la vulnerabilidad de las economías ante las crisis externas y el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal, que influyen en la relación de trabajo y la protección que ésta puede ofrecer sobre la base del mandato contenido en la Constitución de la OIT, incluida la Declaración de Filadelfia (1944), que sigue siendo plenamente pertinente en el siglo XXI y debería inspirar la política de sus Miembros, y que, entre otros fines, objetivos y principios:

- afirma que el trabajo no es una mercancía y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos

Convencida de que en un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes, así como de internacionalización de la producción: los valores fundamentales de libertad, dignidad humana, justicia social, seguridad y no discriminación son esenciales para un desarrollo y una eficacia sostenibles en materia económica y social; el diálogo social y la práctica del tripartismo entre los Gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores tanto en el plano nacional como en el internacional resultan ahora aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho, entre otros medios, mediante las normas internacionales del trabajo; la importancia de la relación de trabajo debería reconocerse como un medio para ofrecer protección jurídica a los trabajadores;

Por consiguiente, adopta, con fecha diez de junio de dos mil ocho, la presente declaración. I. Alcance y principios. La Conferencia reconoce y declara que:

A. el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente y que pueden resumirse como sigue: ii) adoptar y ampliar medidas de protección social, seguridad social y protección de los trabajadores, que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de: la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos; condiciones de trabajo saludables y seguras, y medidas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección; iii) promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para: adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país;

fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo; iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia, no solo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos. B. Los cuatro objetivos estratégicos<sup>48</sup> son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás. Para obtener un máximo de impacto, los esfuerzos encaminados a promoverlos deberían formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente. La igualdad de género y la no discriminación deben considerarse cuestiones transversales en el marco de los objetivos estratégicos antes mencionados.

### *Resolución OIT relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria<sup>49</sup>*

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 110.<sup>a</sup> reunión, 2022, habiendo celebrado una discusión general sobre el trabajo decente y la economía social y solidaria sobre la base del Informe VI, titulado El trabajo decente y la economía social y solidaria, Adopta las siguientes conclusiones:

#### Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía social y solidaria

Reafirmando el mandato de la OIT en favor de la justicia social y el trabajo decente, así como el objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de encontrar un equilibrio entre las dimensiones económica, social y medioambiental del mundo del trabajo y contribuir a un futuro mejor para las personas y el planeta, a la prosperidad, la paz, la cooperación y la solidaridad, a fomentar un crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos, y a reducir las desigualdades.

Tomando en consideración que en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, (2008), en su forma enmendada en 2022, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019, y el Llamamiento mundial a la acción de la OIT para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID 19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, 2021, se reconoce explícitamente que la economía social y solidaria (ESS) es un medio pertinente para lograr el desarrollo sostenible, la justicia social, el trabajo decente, el empleo productivo y mejores niveles de vida para todos.

En la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) se reconoce que la ESS contribuye a reducir la pobreza, lograr sociedades inclusivas, facilitar la transición de la

---

<sup>48</sup> Cuatro objetivos estratégicos: promover el empleo, adoptar y ampliar medidas de protección social, promover el diálogo social y el tripartismo, respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

<sup>49</sup> OIT, Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo, 110.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2022.

economía informal a la economía formal, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

## II. Definición de la economía social y solidaria

5. La ESS engloba a empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos.

Las entidades de la ESS aspiran a la viabilidad y la sostenibilidad a largo plazo y a la transición de la economía informal a la economía formal, y operan en todos los sectores de la economía. Ponen en práctica un conjunto de valores que son intrínsecos a su funcionamiento y acordes con el cuidado de las personas y el planeta, la igualdad y la equidad, la interdependencia, la autogobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, y el logro del trabajo decente y de medios de vida dignos. En función de las circunstancias nacionales, la ESS comprende cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras entidades que operan según sus valores y principios.

## IV. La función de los Gobiernos y de los interlocutores sociales

8. Los Miembros tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, otros derechos humanos y las normas internacionales del trabajo pertinentes, inclusive en todos los tipos de entidades de la ESS.

9. Los Miembros, con el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo, deberían:

- b) asegurar condiciones equitativas de manera que las entidades de la ESS se beneficien de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se conceden a otras formas de empresa, de conformidad con la Recomendación núm. 193; h) de conformidad con la Recomendación núm. 193, introducir medidas de apoyo para facilitar el acceso a la información, la financiación, los mercados, la tecnología, las infraestructuras y la contratación pública bien regulada y socialmente responsable, en particular de los grupos desfavorecidos y las personas en situación de vulnerabilidad m) integrar la ESS en todos los niveles de la educación pública e invertir en la educación y la formación de los trabajadores y las entidades de la ESS, especialmente en materia de conocimientos financieros, con objeto de mejorar su resiliencia y eficiencia, 11. Los Gobiernos y los interlocutores sociales deberían comprometerse a promover sistemas universales de protección social adecuados, integrales y sostenibles; el acceso al aprendizaje y la formación permanentes; un entorno de trabajo seguro y saludable como derecho fundamental, y un entorno libre de violencia y acoso.

13. Las organizaciones de trabajadores tienen lazos históricos con las entidades de la ESS porque ambas comparten el objetivo de promover la democracia y la justicia social en la economía y los derechos humanos y laborales. Apoyan y defienden los derechos e intereses de los trabajadores de la ESS y esta interacción debería reforzarse, por ejemplo, mediante una mayor sensibilización de los trabajadores de la ESS sobre sus derechos laborales y la realización de campañas de sindicación dirigidas a estos trabajadores; el apoyo a la sindicación y a la

negociación colectiva; el establecimiento de asociaciones y alianzas para lograr objetivos comunes, y el aumento de la visibilidad de los trabajadores de la ESS. Asimismo, podrían realizar aportaciones y proporcionar asesoramiento, especialmente para las entidades de la ESS que se encuentran en fase de formación, facilitar el suministro de bienes y servicios de la ESS a los miembros sindicales, y contribuir al establecimiento de entidades de la ESS, cuando proceda.

#### V. La función de la Oficina Internacional del Trabajo

14. Sobre la base del mandato constitucional de la OIT, la Oficina debería promover el establecimiento y el desarrollo de entidades de la ESS sólidas y resilientes, teniendo en cuenta las diversas realidades y necesidades de los Miembros, así como los distintos grados de desarrollo de la ESS, y las normas internacionales del trabajo pertinentes.

15. De conformidad con la Declaración del Centenario, la OIT debe orientar sus esfuerzos a promover un entorno favorable para las entidades de la ESS y las empresas sostenibles, a fin de generar trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida para todos.

#### *Organización Internacional del Trabajo. Recomendación No. 204*

Reconoce la existencia de organizaciones constituidas por afiliación en la economía informal. Sugiere, en varios casos específicos, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores “deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal”. Estas organizaciones (...) a menudo reúnen a trabajadores de la economía informal que realizan el mismo tipo de actividad económica (como vendedores ambulantes, trabajadoras domésticas, trabajadores del transporte o recicladores de residuos). Pueden ser de ámbito local y territorial, aunque con frecuencia se reúnen en redes a escala nacional e internacional. Algunas están afiliadas a sindicatos u organizaciones empresariales nacionales o sectoriales, o cuentan con su apoyo. Sin embargo, en muchos casos no es así. Diversas organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro de ámbito nacional o internacional, como StreetNet33 y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, WIEGO (siglas en inglés), prestan apoyo financiero, práctico, político y promocional a estos grupos.<sup>50</sup>

La Recomendación núm. 204 impone claramente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores la obligación de «cuando proceda, ampliar su afiliación y su prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal».

Del análisis de la precedente normativa constitucional nacional e internacional sobre el derecho al trabajo, se puede evidenciar que el reconocimiento del “oficio” y del

---

<sup>50</sup> Oficina Internacional del Trabajo. Informe Temático. Global Deal. Pacto Mundial por el trabajo decente y el crecimiento inclusivo. Diálogo social para la transición de la economía informal a la economía formal. Junio de 2020.

trabajo del reciclador de base que realiza la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva aún debe adecuarse a los estándares constitucionales e internacionales:

*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.

Se destaca la ordenanza de Atacames como pionera en la línea de reconocimiento de la labor de los recicladores como trabajo:

*Ordenanza municipal de Atacames*

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 (considerandos)

La ordenanza de Quito establece sistemas de contratación laboral con gestores ambientales de menor escala, contratos en los que se respete sus derechos laborales, en un ambiente laboral sano:

*Ordenanza municipal 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 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 (Art. 92).

De manera indirecta, la ordenanza de Ibarra reconoce el trabajo de las personas recicladoras de base registradas:

*Ordenanza municipal de Ibarra*

Contempla los lineamientos del reciclaje, el GADM de Ibarra busca que los 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 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ibarra (art. 7).

Los proyectos de ordenanza de Portoviejo y Cuenca contemplan, respectivamente, políticas para incentivar la inclusión de grupos de la economía popular y solidaria en el reciclaje y “mejora de las condiciones de trabajo”:

#### *Proyecto de ordenanza municipal de Portoviejo*

PORTOASEO-EP competencia proceso de aprovechamiento, mediante alianzas estratégicas con iniciativas privadas, calificadas y especializadas, en el marco de las leyes y políticas ambientales y sanitarias, aplicando 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 (art. 4, h).

#### *Proyecto de ordenanza municipal de Cuenca,*

Establece como una de las funciones de la EMAC EP, “promover la *mejora de las condiciones de trabajo* (...) de las personas que hacen reciclaje.” (art. 5, literal u).

### **4.5. Derecho a la remuneración por el trabajo de las personas recicladoras de base**

Las personas y colectivos de asociaciones de recicladores de base, para sus acciones de incidencia política, deben conocer y fundamentar sus exigencias de remuneración por el trabajo que realizan y el servicio público que prestan, en la siguiente normativa constitucional y local nacionales e internacional:

#### *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. 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. 326. El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

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. 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.

#### *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. 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.

#### *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*<sup>51</sup>

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, (...) garantía de un salario vital adecuado (...) reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor.

#### *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adopta, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros. La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

(a) el trabajo no es una mercancía; (b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; (c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; (d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los

---

<sup>51</sup> OIT. Cláusulas de los Tratados de Paz relativas al Trabajo. Fueron redactadas por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo creada por la Conferencia de Paz de la Primera Guerra Mundial, entre el 11 y 28 de abril de 1919. Estas disposiciones están contenidas en las Parte XIII del Tratado de Versalles, Parte XIII del Tratado de Saint-Germain. Parte XIII del Tratado de Trianón y Parte XII del Tratado de Neuilly.

representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que: (a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; (b) el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional; (c) cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental; (d) incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero; y (e) al cumplir las tareas que se le confíen, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: (...) (d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección

### *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.

### *Ordenanza municipal de Atacames*

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 (considerandos)

### *Ordenanza municipal del DM 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 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 (Art. 92).

Al ser un trabajo y a la vez la prestación de un servicio público, la labor de las personas recicladoras de base y la labor colectiva de las asociaciones, se genera para el Estado ecuatoriano, representado por los 221 gobiernos autónomos descentralizados municipales, la obligación de destinar partidas presupuestarias financiadas y adecuadas para la remuneración justa y equitativa a las personas recicladoras de base y/o a los colectivos de las asociaciones. Esta es la posición que debe guiar las acciones de incidencia política de las personas recicladoras de base y de sus colectivos de asociaciones.

Para la Red LACRE, el “pago por servicios” corresponde a “la remuneración que deben recibir los recicladores por el servicio público que prestan al recolectar, transportar, acopiar, clasificar y reciclar residuos”<sup>52</sup>.

La Red LACRE señala que;

pese a que “las empresas (...) obtienen remuneraciones por los servicios prestados (...) en el caso de los recicladores (...) este pago no se ha efectuado (...) no reciben una remuneración más allá del valor de mercado del material recolectado (...) y no (...) por (el) servicio (público) prestado (...) (que representa) importantes beneficios ambientales y sociales”.<sup>53</sup>

Por lo que la Red LACRE considera y postula que:

El pago por los servicios de los recicladores corresponde a la eliminación de una distorsión en la gestión de residuos, donde solo algunos actores reciben una remuneración por los servicios prestados, mientras que otros actores (los recicladores) no. El pago por servicios permite reconocer a un actor históricamente asociado a la gestión de residuos y aplicar una lógica distributiva y justa socialmente de los recursos que hoy en día solo se distribuyen entre las empresas de aseo y manejo de rellenos sanitarios.<sup>54</sup>

### *El caso de Ecuador*

---

<sup>52</sup> Red LACRE, Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, Programa Chile Sustentable. *Recicladores inciden en Latinoamérica. Políticas públicas para el reciclaje inclusivo*. <http://latitudr.org/uploads/2019/02>.

<sup>53</sup> Red LACRE, Iniciativa Regional ...

<sup>54</sup> Red LACRE, Iniciativa Regional ...

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID,<sup>55</sup> al analizar uno de los impuestos “verdes” en Ecuador: un cargo adicional de USD\$ 0.02 a las botellas de plástico no retornables, se ha pronunciado porque este impuesto se reinvierta en la promoción de la inclusión social de los recicladores informales:

Ecuador diseñó (al impuesto verde sobre las botellas PET) no solo para estimular el mercado de reciclaje en el país sino también para promover la inclusión social de recicladores informales. No se han publicado datos oficiales, pero según algunos testimonios se ha percibido un aumento en sus ingresos. Sin embargo, el impuesto por sí solo no hace frente a las deficiencias estructurales del reciclaje informal y resalta una característica esencial de un verdadero impuesto con fines de inclusión: que lo recaudado se reinvierta en programas que beneficien a recolectores informales y que estos se vean plasmados a nivel municipal.<sup>56</sup>

El BID concluye: “En Ecuador, programas (de capacitación a y con personas recicladoras de base de Cuenca y Quito) deberían crecer a través de la canalización de los fondos recaudados a través del impuesto sobre botellas PET. La reinversión es condición básica de impuestos “verdes” y es parte esencial del concepto de justicia en sistemas de reciclaje locales”<sup>57</sup>.

Dando un paso más delante de esta propuesta de BID, que enfatiza en los programas de capacitación, las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones, en sus actividades de incidencia política, pueden exigir, entre otras, la adopción de una política pública de reinversión de los ingresos tributarios “verdes” como una de las fuentes de financiamiento de las partidas presupuestarias municipales para su remuneración justa.

### *El caso de Bogotá, Colombia*

La Red LACRE presenta el caso de Bogotá, Colombia,<sup>58</sup> donde el pago por servicios se hizo “en base a un estudio de la estructura tarifaria y la valorización del trabajo de los recicladores, poniendo en relación dos costos”:

El costo (en términos de tiempo y otros recursos) que tiene para una empresa recoger los residuos, trasladarlos al relleno sanitario y manejarlo, con el costo que tiene para el reciclador recoger, transportar, acopiar y clasificar el material.

El costo que comporta para el reciclador recoger, transportar, acopiar y clasificar material es distinto al beneficio percibido por su venta, ya que no son equivalentes. Por ende, se produce una diferencia para el reciclador en términos de costos y beneficios. El poner en relación el costo para la empresa y para el

---

<sup>55</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, BID. *Ciudades sostenibles*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/el-precio-justo-del-reciclaje-parte-2/>

<sup>56</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, BID. *Ciudades sostenibles...*

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Red LACRE, *Iniciativa Regional ...*

reciclador demostró que el costo para la empresa de realizar su labor es menor, ya que el reciclador demora más tiempo, tiene otro tipo de recorridos, medios de transporte e infraestructura. Sin embargo, el reciclador provee múltiples servicios y por ende, la diferencia que se genera entre el costo de recolección, la gestión del material de reciclaje y lo percibido por los materiales reciclables debe ser remunerada, al igual como lo son todos los actores en la cadena de gestión de residuos.

En el caso de Bogotá, esto fue posible gracias a la introducción de la figura de “productores marginales de bienes y servicios públicos” (Parra, 2015). Esta figura legal permitió que se pudiera llevar a cabo el pago a los recicladores con cargo a la tarifa de aseo que pagan todos los ciudadanos. El pago se hizo en base a los kilos o toneladas que los recicladores recolectan. Para ello, se creó un registro de recicladores (en base a un censo), mecanismos de registro del material recolectado y posteriormente se abrieron cuentas bancarias a través de los celulares de los recicladores.

Los aproximadamente 13.000 recicladores en Bogotá reciben cada dos meses el pago por el servicio de recolección, que es diferente del pago por el material reciclable. El pago aproximado es de 2,6 dólares por kilo. Un reciclador promedio gana 120 dólares por su trabajo a partir del reciclaje de materiales, y con el pago por el servicio de aprovechamiento puede llegar a los 200 dólares mensuales. Si bien es un monto menor al salario mínimo y no considera seguridad social, alcanza un piso más cercano al mínimo.

“El pago por servicios permitió, al año 2014, aumentar los ingresos de los hogares de casi 5.000 recicladores incluidos en el sistema de pagos. Además de los ingresos de la venta de los materiales recolectados, recibían de manera bimensual un pago de \$87.000 pesos colombianos por tonelada de materiales llevados y pesados en las bodegas autorizadas.” (Olga Abizaid, 2014)<sup>59</sup>.

Sin embargo, Luisa Fernanda Tovar<sup>60</sup> critica el sistema de Bogotá, señalando:

(...) los recicladores tienen dos fuentes de ingresos: i) la tarifa de aprovechamiento por la prestación del servicio público; y ii) la venta del material. Antes de la expedición del Decreto 596, se remuneraba individualmente a cada reciclador, por lo dispuesto en el Decreto 564 de 2012. De esta manera, cada dos meses el reciclador recibía la transferencia equivalente a la cantidad de toneladas registradas y aprobadas por la institucionalidad. Con el Decreto 596 se establece que la tarifa debe ser pagada a la organización, después de haber validado la cantidad de material registrado. Sin embargo, esta tarifa no corresponde al total de toneladas recuperadas y transportadas, sino el material vendido. Es decir, no se está reconociendo la prestación de un servicio, sino la comercialización del material, situación que acrecienta la vulnerabilidad de los recicladores y sus familias, colocándolos a la merced de los intermediarios y de la gran industria. La formalización no contempló un esquema transitorio de financiamiento que cubriera el desfase entre el momento de inscripción al registro y el pago efectivo

---

<sup>59</sup> Red LACRE, Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, Programa Chile Sustentable. *Recicladores inciden en Latinoamérica. Políticas públicas para el reciclaje inclusivo*. <http://latitudr.org/uploads/2019/02>.

<sup>60</sup> Luisa Fernanda-Tovar. *Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular*. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/3230/2719>. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. DOI: 10.17141/iconos.62.2018.3230

de la tarifa a las organizaciones. Con el argumento de mejorar la participación en la cadena de valor, tratando de sobrepasar a los intermediarios y vender directamente a la industria, los recicladores han pasado a financiar a las grandes empresas de reciclaje quienes se toman mínimo dos meses para pagar las facturas.

*El caso de Brasil, propuestas.*<sup>61</sup>

Se destacan del estudio dos propuestas, la primera el pago basado en la productividad para combatir los bajos ingresos mensuales de los catadores,<sup>62</sup> compensándoles con ingresos fijos por sus actividades. El instrumento de pago debería basarse en un pago uniforme basado en la productividad física real (materiales recuperados); dado que las eficiencias físicas pueden calcularse fácilmente pesando los materiales separados (y embalados); y la productividad física depende sólo de la productividad individual y de la organización. El objetivo sería remunerar a los catadores de una manera eficaz y permanente por sus servicios de recoger (seleccionar) y separar materiales reciclables urbanos. El instrumento consiste en pagos periódicos a las cooperativas de los catadores por tonelada de materiales reciclables recolectados (separados) –independientemente del valor del material recolectado– basados en la provisión de este servicio ambiental.<sup>63</sup>

Otra propuesta es crear un fondo para las cooperativas de catadores para complementar la propuesta anterior, para actividades como: capacitación y programas de enseñanza para las cooperativas en temas como lectura y escritura, matemáticas, administración y habilidades en computación; creación de redes de comercialización para fortalecer la posición de negociación de las cooperativas a fin de que sean capaces de responder a las demandas de la industria con respecto a las cantidades y calidades mínimas de los materiales que se les venden; adquisición de maquinaria y equipo, incluyendo empacadoras, carritos o camiones que mejorarían la calidad del trabajo de los catadores; y, disponibilidad de financiamiento de existencias de manera que las cooperativas dispongan de (más) capital de trabajo para financiar sus actividades diarias sin la necesidad de vender materiales a diario, lo cual puede ser negativo en tiempos de crisis financiera.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Jeroen Ijgosse. *Remuneración a los recicladores por servicios ambientales: un examen crítico de las opciones propuestas en Brasil*. Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas) No 6 Noviembre de 2012.

<sup>62</sup> Denominación de los recicladores de base, en Brasil.

<sup>63</sup> Jeroen Ijgosse. *Remuneración a los recicladores ...*, p. 9.

<sup>64</sup> Jeroen Ijgosse. *Remuneración a los recicladores ...*, p. 12.

El Banco Interamericano de Desarrollo<sup>65</sup> presenta el programa de inclusión de la ciudad de Londrina en Brasil, basado “más que el precio justo del reciclaje (dar) apoyo organizacional y financiero directo a recicladores informales”:

El programa “Reciclando vidas” (de Londrina) incorporó a recicladores que trabajaban en el botadero al sistema municipal de recolección selectiva, mejorando así las condiciones de trabajo y aumentando la cobertura de 10,000 hogares a más de 50,000 entre el 2000 y el 2004. Por su parte, para asegurar su participación en el sistema, recolectores ambulantes conformaron ONGs y centros de acopio independientes, los cuales fueron igualmente reconocidos por la municipalidad. El ejemplo de Londrina demuestra que, más allá de la normativa fiscal a nivel nacional, el dar apoyo a recicladores informales es finalmente competencia de las ciudades, sobre todo en localidades donde los servicios de recolección son mayoritariamente públicos.

#### **4.6. Sistema de “incentivos” reconocido en la normativa nacional**

Como autora de la investigación para este estudio, una vez revisada la normativa integral del derecho al trabajo y el derecho a la remuneración por trabajo, planteo que la exigencia de las personas recicladoras de base y de los colectivos de sus asociaciones, sea exclusivamente de la remuneración justa por su trabajo y servicio público prestado.

Sin embargo, cumpliendo con uno de los lineamientos de la propuesta del mismo estudio, presento la normativa relativa al sistema de “incentivos”.

La palabra incentivo, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es “un estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos”; por tanto, es lo contrario del reconocimiento y retribución justa por el trabajo realizado y servicio público prestado

En el caso ecuatoriano, la normativa constitucional establece incentivos de política fiscal para la producción de servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables, y crea el sistema nacional de inclusión y equidad social para garantizar los derechos constitucionales, el mismo que es desarrollado en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

La Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, aún sin reglamento, establece como principios, la inclusión de las personas recicladoras de base en la gestión de los residuos, priorizando su participación en los sistemas de gestión; determina como mecanismos de apoyo, los incentivos de responsabilidad e inclusión social que debe crear el Ministerio de Ambiente; la certificación de competencias laborales de los trabajadores

---

<sup>65</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, BID. *Ciudades sostenibles*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/el-precio-justo-del-reciclaje-parte-2/>

de la economía popular y solidaria y de las personas recicladoras de base por parte del Ministerio del Trabajo.

La misma ley dispone que el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva elabore 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 fortalecer la formalización y asociación de las personas recicladoras y generar incentivos específicos a su actividad productiva.

Es decir, la LOECI desconoce el derecho humano a la remuneración por el trabajo realizado y servicio social prestado por las personas recicladoras de base; y, en su lugar, dispone que se generen “incentivos específicos” por su actividad productiva.

De igual manera, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria reconoce incentivos por las actividades de los trabajadores de este sector de la economía.

En el proyecto de ordenanza de Portoviejo se establece que la empresa que creará el GADM, Portoaseo, aplicará políticas de incentivo para que se priorice la inclusión de los grupos de la economía popular y solidaria, para incentivar el reciclaje.

A continuación, la normativa referida:

#### *Constitución de la República del Ecuador*

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

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.

#### *Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva*<sup>66</sup>

Art. 3. Son principios de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva:

---

<sup>66</sup> Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva. Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.488 , 6 de Julio 2021.

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:

b) El ente rector de la política ambiental establecerá normativa nacional para generar incentivos de responsabilidad e inclusión social referenciados al cumplimiento de metas.

m) El ente rector del Trabajo y de Cualificación Profesional, impulsarán la certificación de competencias laborales para los trabajadores de la economía popular y solidaria y recicladores de base que presten servicios para la economía circular inclusiva.

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 y;

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:

q) Analizar, fijar y otorgar incentivos tributarios y de cualquier otra naturaleza, para promover la implementación de la Economía Circular Inclusiva.

#### Título VI. Incentivos y financiamiento para la economía circular inclusiva

Art. 47.- Incentivos y calificación de circularidad.- El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva diseñará un sistema de calificación de sello Economía Circular dirigido a productores, y proveedores de bienes y servicios, basado en el cumplimiento de las metas establecidas en la Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva y de otros parámetros de la economía circular inclusiva como ecodiseño e innovación, puntos de separación en la fuente, sistemas de gestión asociativos y cooperativos, reducción de residuos, reparación, reciclaje, información y educación en economía circular, entre otros.

El sistema de estímulos se vinculará a las estrategias nacionales y locales de promoción de la economía circular, acceso a crédito de banca pública y demás política pública dirigida a promover la economía circular. El sistema se actualizará de forma anual.

Los GAD podrán otorgar, con referencia a este sistema, incentivos tributarios como la disminución de un porcentaje de tasas y tarifas municipales, de

conformidad a lo establecido en el artículo 169 del COOTAD, acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables.

Los GAD podrán crear además reconocimientos dirigidos a los establecimientos, barrios, a colegios, empresas, instituciones, y ciudadanía, a las mejores prácticas que promuevan el reciclaje inclusivo.

Además, estos establecimientos podrán acceder a los demás incentivos determinados en la normativa nacional o ambiental vigente.

Art. 48.- Cooperación internacional.- El Estado y todos los niveles de gobiernos descentralizados priorizarán la apertura de líneas de cooperación internacional, orientadas a fortalecer los procesos del Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva.

Art. 49.- Financiamiento desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos.- Los gobiernos autónomos descentralizados podrán direccionar fondos específicos para dar cumplimiento a sus metas de economía circular inclusiva establecidas en los instrumentos locales y nacionales de planificación, acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables.

Art. 50.- Acceso a crédito.- Las instituciones de banca pública generarán productos bancarios específicos y preferenciales con condiciones especiales para proyectos de economía circular inclusiva, con prioridad a los proyectos e iniciativas de economía popular y solidaria, acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables que serán dispuestos por las autoridades de la materia.

Art. 51.- Fomento Educativo.- Las instituciones de educación superior fomentarán el estudio en carreras y especialidades que fortalezcan el talento humano para el desarrollo de la economía circular inclusiva.

Art. 53.- Infracciones y sanciones.- Las infracciones y sanciones a esta Ley son las siguientes:

1. Infracciones leves. El productor o proveedor incurrirá en infracción leve cuando no reporte o reporte deficientemente las metas de recolección y valorización y su cumplimiento en el Registro Nacional Integrado de Emisiones y Transferencia de Contaminantes. Determinada la infracción, el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva, de la forma que determine el Reglamento de esta Ley, procederá a notificar al productor o proveedor para que en un plazo no mayor a 120 días dé cumplimiento con la actualización de la información requerida. Si en el precitado plazo no se da cumplimiento con lo requerido por la Secretaría, el proveedor o productor será expulsado del Sistema de Calificación de Circularidad para acceder a los incentivos contemplados en el artículo 53 de esta Ley.

Disposición Transitoria Tercera.- El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva elaborará un Plan Nacional Integral de Incentivos para la Economía Circular Inclusiva, en un plazo máximo de 180 días a partir de su instalación.

## *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*

### Título V. Del fomento, promoción e incentivos

Art. 128.- Mecanismos.- Sin perjuicio de los incentivos que la legislación en general reconozca a favor de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, el Estado fomentará, promoverá y otorgará incentivos a las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, con el objetivo de fomentar e impulsar su desarrollo y el cumplimiento de sus objetivos en el marco del sistema económico social y solidario.

Las personas y organizaciones a las que se refiere esta Ley, se beneficiarán de los incentivos y demás medidas de promoción, fomento y fortalecimiento, contempladas en el Código de la Producción para todas las personas naturales y jurídicas y demás formas asociativas que desarrollen una actividad productiva. Especial atención recibirán las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria que desarrollen su actividad productiva en los cantones fronterizos.

En ningún caso, las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, gozarán de un régimen de fomento o privilegio menor del que gocen otras organizaciones, sociedades o asociaciones con fines u objetivos similares desde el punto de vista social o económico.

Para acceder a estos beneficios, las personas y organizaciones, deberán constar en el Registro Público, al que se refiere el artículo 6 de esta Ley.

No podrán acceder a los beneficios que otorga esta Ley, las personas y organizaciones que se encuentren en conflicto de interés con las instituciones del Estado responsables del otorgamiento de tales beneficios y sus funcionarios.

Las personas y organizaciones amparadas por la presente Ley mantendrán todos los beneficios específicos existentes en la normativa vigente.

Art. 129.- Medidas de acción afirmativa.- El Estado a través de los entes correspondientes formulará medidas de acción afirmativa a favor de las personas y organizaciones a las que se refieren el ámbito de esta Ley, tendientes a reducir las desigualdades económicas, sociales, étnicas, generacionales y de género.

Art. 130.- Coordinación.- Las instituciones del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para la promoción, fomento e incentivos a las organizaciones sujetas a esta Ley deberán coordinar entre si el otorgamiento de estos beneficios a favor de las personas y organizaciones con el propósito de evitar duplicidad.

Las instituciones del Estado, que desarrollen medidas de fomento, promoción e incentivos a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley presentarán al Comité Interinstitucional informes sobre tales medidas, recursos asignados o invertidos y resultados obtenidos.

Art. 131.- Revocatoria o suspensión.- La Superintendencia podrá revocar, suspender o restringir las medidas de fomento, incentivos y demás beneficios que esta Ley otorga a las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidario y del Sector Financiero Popular y Solidario, al comprobarse que aquellas están haciendo uso indebido de ellas.

#### Capítulo I. Del Fomento

Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley:

1. Contratación Pública.- El ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; y Unidades Económicas Populares.

La Feria Inclusiva será uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley.

El ente rector de las compras públicas en coordinación con el Instituto establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.

2. Formas de Integración Económica.- Todas las formas de Integración Económica, se beneficiarán de servicios financieros especializados; y, servicios de apoyo en: profesionalización de los asociados, asesoría de procesos económicos y organizativos, acreditaciones y registros, y acceso a medios de producción.

3. Financiamiento.- La Corporación y la banca pública diseñarán e implementarán productos y servicios financieros especializados y diferenciados, con líneas de crédito a largo plazo destinadas a actividades productivas de las organizaciones amparadas por esta ley.

Las instituciones del sector público podrán cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión para impulsar y desarrollar actividades productivas, sobre la base de la corresponsabilidad de los beneficiarios y la suscripción de convenios de cooperación. Los recursos serán canalizados a través de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario.

4. Educación y Capacitación.- En todos los niveles del sistema educativo del país, se establecerán programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados con los objetivos de la presente Ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios.

5. Propiedad Intelectual.- La entidad pública responsable de la propiedad intelectual, apoyará y brindará asesoría técnica, para la obtención de marcas colectivas, y otros instrumentos de orden legal que incentiven la protección de los conocimientos colectivos, saberes ancestrales, obtenciones vegetales y otras creaciones intelectuales.

6. Medios de pago complementarios.- Las organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria podrán utilizar medios de pago complementarios, sea a través de medios físicos o electrónicos, para facilitar el intercambio y la prestación de bienes y servicios, dentro de las prescripciones establecidas en la Ley, su Reglamento y las regulaciones que para el efecto emita el órgano regulador competente.

7. Difusión.- El Instituto gestionará espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo

de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria.

8. Seguridad Social.- Se garantiza el acceso de las personas naturales, amparadas por esta Ley, al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes que serán establecidos en la ley de la materia considerando la naturaleza de su actividad.

9. Equidad.- Se establecerán las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores, principalmente de los productos vinculados a la seguridad alimentaria, evitando la persistencia de prácticas de abuso del poder económico.

10. Delegación a la economía popular y solidaria.- El Estado podrá delegar de manera excepcional a la economía popular y solidaria la gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos.

Art. 133.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros.

Los Gobiernos Autónomos en el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y las organizaciones amparadas por esta Ley.

Art. 134.- Las Municipalidades conformando regímenes de administración en condominio, con comerciantes minoristas, podrán construir mercados, centros de acopio, silos y otros equipamientos de apoyo a la producción y comercialización de productos y servicios. El régimen de administración en condominio entre las Municipalidades y de los comerciantes minoristas se regulan mediante Ordenanza.

Art. 135.- Las Municipalidades podrán mediante Ordenanza regular la organización y participación de los pequeños comerciantes en actividades productivas, comerciales o de servicios que permitan la incorporación y participación de estos sectores en la dinamización de la economía local, para lo cual, propiciarán la creación de organizaciones comunitarias para la prestación de servicios o para la producción de bienes, la ejecución de pequeñas obras públicas, el mantenimiento de áreas verdes urbanas, entre otras actividades.

Art. 136.- Para la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, las empresas públicas municipales podrán propiciar la conformación de organizaciones comunitarias para la gestión delegada de dichos servicios. La delegación de estos servicios públicos se regulará mediante Ordenanzas. En las áreas rurales sus directorios tendrán entre sus miembros a un delegado técnico de

las Juntas Parroquiales de cada jurisdicción o de la mancomunidad de las Juntas Parroquiales en las que preste el servicio.

### Capítulo III. De los incentivos

Art. 138.- Políticas.- El Estado diseñará políticas de fomento tendientes a promover la producción de bienes y servicios y conductas sociales y económicas responsables de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley y podrá otorgar tratamientos diferenciados, en calidad de incentivos, a favor de las actividades productivas, los que serán otorgados en función de sectores, ubicación geográfica u otros parámetros, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

Art. 139.- Hecho Generador de Tributos.- Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos; en cambio, los actos y demás operaciones que efectúen con terceros, están sujetos al régimen tributario común.

Las utilidades que pudieran provenir de operaciones con terceros y que no sean reinvertidos en la organización, gravarán Impuesto a la Renta, tanto para el caso de la organización, cuanto para los integrantes cuando éstos los perciban.

Art. 140.- Homologación de créditos.- Los préstamos que otorguen las cooperativas de ahorro y crédito en beneficio de sus socios, que tengan como finalidad la adquisición, reparación o conservación de vivienda, tendrán el mismo tratamiento tributario contemplado para los préstamos que otorguen las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda.

Art. 141.- Incentivos por responsabilidad ambiental.- El Estado incentivará a las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, para que sus actividades se realicen conforme a los postulados del desarrollo sustentable establecidos en la Constitución y contribuyan a la conservación y manejo del patrimonio natural.

Art. 142.- Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria.- inciso 3: El Comité Interinstitucional será responsable de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones regidas por la presente Ley, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, el Comité Interinstitucional evaluará los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos.

Art. 145.- Regulación diferenciada.- Las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario y se referirán a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones a las que se refiere esta Ley, en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores.

Art. 168.- Prohibiciones.- Son prohibiciones para las personas y organizaciones sujetas a ésta Ley: d) Comprar bienes de propiedad de los administradores, funcionarios o empleados de la entidad o a personas que actuasen a su nombre y en su representación y establecer acuerdos, convenios o contratos con personas

naturales o jurídicas, ajenas a la organización, que les permita participar directa o indirectamente de los beneficios derivados de las medidas de fomento, promoción e incentivos que conceden esta Ley.

Disposición Transitoria Primera.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria, que actualmente se encuentran en funcionamiento y operación, adecuarán sus estatutos sociales a la presente Ley, de conformidad con las regulaciones que se dicten para el efecto. Si las organizaciones no adecuren sus estatutos dentro de los plazos y regulaciones que se establezcan para el efecto, no podrán ejercer sus actividades y no accederán al fomento, promoción e incentivos que establece esta Ley. El plazo para estas adecuaciones no excederá de un año, contado a partir del nombramiento del Superintendente.

#### *Proyecto de ordenanza municipal de Portoviejo*

PORTOASEO-EP competencia en el proceso de aprovechamiento, mediante alianzas estratégicas con iniciativas privadas, calificadas y especializadas, en el marco de las leyes y políticas ambientales y sanitarias, aplicando 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 (art. 4, h).

#### **4.7. Derecho a la seguridad social de las personas recicladoras de base**

En sus actividades de incidencia política, las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer la normativa constitucional, legal e internacional que, por su trabajo autónomo, les reconoce el ejercicio pleno de su derecho a la seguridad social, como un derecho irrenunciable que el Estado debe garantizar como deber y responsabilidad primordial.

La LOECI, aun sin reglamento, dispone que, para de garantizar el acceso universal a la seguridad social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cree la categoría afiliación denominada trabajador autónomo reciclador de base, a efectos del ejercicio de su derecho a la seguridad social.

La OIT recomienda a los Estados Partes, como lo es Ecuador, extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social.

#### *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 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 (...) 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.

### *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.

### *Organización Internacional del Trabajo. Párrafo 18 de la Recomendación No. 204.*

Los Estados Miembros deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo que tenga en cuenta las necesidades de los trabajadores y tome en consideración los factores pertinentes, incluyendo, entre otros aspectos, el costo de la vida y el nivel general de los salarios en sus países. Uno de los elementos de la transición es reconocer que se trata de un proceso que lleva tiempo y puede ser progresivo.

### *Ley Orgánica de la 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.

Respecto del censo, el Ministerio de Inclusión Social, MIES,<sup>67</sup> presentó los resultados preliminares de la primera fase del Censo Nacional a Recicladores de Base, realizado en los 221 cantones de las 24 provincias del país, desde el 14 de marzo al 30 de junio de 2022, para cumplir la mencionada disposición general única de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.

---

<sup>67</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, Dirección de Comunicación. MIES presenta resultados preliminares de la primera fase del Censo Nacional a Recicladores de Base, Ibarra, 5 de septiembre de 2022. <https://www.inclusion.gob.ec/mies-presenta-resultados-preliminares-de-la-primer-fase-del-censo-nacional-a-recicladores-de-base/#:~:text=Ibarra%2C%2005%20de%20septiembre%20de%202022&text=a%20organismos%20internacionales.-,En%20esta%20primera%20fase%20del%20censo%2C%20se%20registraron%2010.053%20recicladoras,de%20cada%2010%20son%20mujeres.>

En la primera fase del censo, se registraron 10.053 personas recicladoras de base, el 25% del total se encuentran localizados en la provincia de Guayas; 5 de cada 10 son mujeres; el 66% tienen educación básica o menor y la mayoría de ellos tienen entre 18 y 30 años de edad; la mayoría no se encuentra afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, pues apenas un 4% aportan.

El titular del MIES, ministro Bernal aseguró que: “Los recicladores componen el eje transversal en el sistema de gestión de residuos sólidos y de la economía circular. Es la primera vez en la historia que se contará con datos estadísticos de este grupo poblacional que permitirán crear políticas públicas ambientales, laborales, sociales y económicas, para mejorar sus condiciones de vida”.

“Fue una gran cruzada nacional para generar a futuro estrategias focalizadas en este sector”, indicó Karen Luzardo, coordinadora general de Estudios y Datos de Inclusión del MIES.

La Dirección de Comunicación del MIES señala:

Como primera acción, esta información territorial servirá de insumo para que el IESS establezca una categoría de afiliación específica para esta población. Adicionalmente, los grupos prioritarios y vulnerables identificados como adultos mayores, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, inmersos en esta actividad, serán atendidos por los diferentes servicios del MIES para su protección social, en articulación con otras instancias para complementar su atención integral.

En la nota se cita a Juana Iza, presidenta de la Red Nacional de Recicladores del Ecuador: “Esta iniciativa significa un hito para reconocer nuestro trabajo e incidir en las estrategias de desarrollo del país. Es la primera vez que recibimos un verdadero apoyo desde el Gobierno”.

La ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito reconoce el derecho a la seguridad social de los gestores ambientales de menor escala contratados por el Municipio del DMQ.

#### *Ordenanza municipal del Distrito Metropolitano 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 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 (Art. 92).

#### **4.8. Derecho a la propiedad colectiva del material de reciclaje y del territorio de reciclaje, fundamentos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales hacia una propuesta.**

“Los recicladores sin acceso a materiales reciclables son como los campesinos sin tierra, o los pescadores sin peces –¡simplemente no podemos sobrevivir!” Silvio Ruiz Grisales, Reciclador y Coordinador Gremial, Bogotá, Colombia<sup>68</sup>

A partir de esta declaración de Silvio Ruiz, expongo a continuación el estado de la normativa nacional, regional e internacional, así como de la jurisprudencia regional sobre el derecho a la propiedad, a efectos de aportar elementos para la adecuación de este derecho hacia el reconocimiento de la propiedad colectiva de las asociaciones de personas recicladoras de base del material de reciclaje y del territorio de reciclaje.

La normativa constitucional ecuatoriana reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas, incluyendo la propiedad asociativa, que deberá cumplir con su función y responsabilidad social y ambiental; el estado debe adoptar políticas públicas para la vigencia de este derecho; igualmente, reconoce el derecho a la ciudad con fundamento en los principios de sustentabilidad y justicia social.

En sus acciones de incidencia política, las personas recicladoras y sus colectivos de asociaciones deben conocer la normativa nacional e internacional respecto del reconocimiento de estos derechos.

A continuación, la normativa constitucional:

##### *Constitución de la República del Ecuador*

Art. 66. 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

---

<sup>68</sup> Documento de posición de los recolectores de basura. pág. 2. <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/WIEGO-Waste-Pickers-Position-Paper-Espanol.pdf>

El derecho a la propiedad está reconocido en el art. XXIII de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos:<sup>69</sup> “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.

Igualmente, lo reconoce el Art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

“Derecho a la propiedad privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

Estas disposiciones reconocen literalmente la propiedad individual o privada; sin embargo, la interpretación del contenido esencial de este derecho ha sido ampliada en la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, CoIDH, respectivamente, dando lugar al reconocimiento - vinculante para los estados miembros de la OEA- de la titularidad colectiva y comunitaria de este derecho, como es en el caso de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios.

La CIDH y la CoIDH han reconocido que los estándares de la Declaración Americana deben ser interpretados “a la luz de la evolución en el campo del derecho internacional en materia de derechos humanos desde que la Declaración fue redactada y con debida consideración de las demás normas pertinentes del derecho internacional aplicable a los Estados miembros”<sup>70</sup> Y que, “no se ha de interpretar o aplicar con el contenido del derecho internacional que existía al momento de su adopción, sino a la luz

---

<sup>69</sup> Se debe tener presente que La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es fuente de obligaciones jurídicas para los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos [OEA] (CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 163. Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrs. 34-45. CIDH, Resolución 3/87, Caso 9647, James Terry Roach and Jay Pinkerton (Estados Unidos), 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-49. CIDH, Resolución 18/89, Caso 10.116, MacLean (Suriname). CIDH, Informe No. 48/01, Caso 12.067, Michael Edwards y otros (Bahamas). CIDH, Informe No. 52/01, Caso 12.243, Juan Raúl Garza (Estados Unidos), 4 de abril de 2001)

<sup>70</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 96. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 86. Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 37. Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114. CIDH, Informe No. 52/02, Caso 11.753, Ramón Martínez Villarreal (Estados Unidos).

de los desarrollos continuos en los derechos protegidos en tal instrumento bajo el corpus del derecho internacional de los derechos humanos en su estado actual”.<sup>71</sup>

La CIDH y la Corte Interamericana han utilizado las reglas generales de interpretación establecidas en el Art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en virtud del cual los órganos interamericanos han aplicado un método de interpretación que tiene en cuenta el sistema dentro del cual se inscriben los tratados respectivos.<sup>72</sup>

A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que los “tratados de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales”.<sup>73</sup>

La Corte Interamericana ha recordado que “los términos de un tratado internacional de derechos humanos tienen sentido autónomo, por lo que no pueden ser equiparados al sentido que se les atribuye en el derecho interno”.<sup>74</sup>

Aplicando su interpretación evolutiva de las garantías de derechos humanos de los instrumentos interamericanos, la CIDH ha afirmado que “el artículo 21 de la Convención Americana reconoce el derecho de propiedad de los pueblos indígenas en el marco de la propiedad comunal”.<sup>75</sup>

Igualmente, la CIDH y la CoIDH han dado cumplimiento al Art. 29, literal b) de la Convención Americana, que consagra el principio *pro homine* y prohíbe la interpretación restrictiva de los derechos recogidos en la Convención; en consecuencia, la CIDH y la Corte han interpretado el contenido del derecho a la propiedad del Art. 21 de la Convención Americana a la luz de los desarrollos normativos en el derecho internacional de los derechos humanos en relación con los derechos de los pueblos

---

<sup>71</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 167. Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 37].

<sup>72</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 125, 126].

<sup>73</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 146. Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114.

<sup>74</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 146.

<sup>75</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 156.

indígenas, incluyendo el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia relevante de los órganos de tratados de Naciones Unidas.

La CIDH y la Corte Interamericana también aplican el principio de efectividad de la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, para asegurar “una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad (...)”.<sup>76</sup>

En consecuencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el derecho a la propiedad puede abarcar intereses de propiedad adicionales a aquellos que ya han sido reconocidos por los Estados o definidos por su legislación interna”.<sup>77</sup>

La Corte Interamericana, a su vez, ha subrayado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con “el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida”.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 63.)

<sup>77</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 131. Los órganos del sistema interamericano han reconocido que los derechos de propiedad protegidos por el sistema no se limitan a aquellos que ya están reconocidos por los Estados o definidos por la legislación interna; el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros tiene un significado autónomo en el derecho internacional de los derechos humanos, y un fundamento autónomo en el contexto del derecho internacional. Por lo mismo, no depende de interpretaciones particulares realizadas en decisiones judiciales internas vinculadas a la posible existencia de derechos aborígenes según el sistema jurídico doméstico [CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 117, 131]. En cuanto que garantía de un derecho humano amparado por las normas del sistema interamericano y otros instrumentos internacionales, el deber estatal de garantizar el derecho de propiedad comunal indígena es autónomo con respecto a las disposiciones del derecho interno, y opera aún en ausencia de un reconocimiento de este derecho en el ordenamiento jurídico doméstico de los Estados.

<sup>78</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146. Para la Corte Interamericana, “La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural” [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146]. Los pueblos indígenas y tribales tienen un derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado; al afectar el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se pueden afectar otros derechos básicos como el derecho a la identidad cultural, o la supervivencia de las comunidades indígenas y sus miembros [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146, 147]. La CIDH ha explicado en esta línea que el territorio ancestral reclamado por comunidades indígenas “es el único lugar donde tendrán plena libertad porque es la tierra que les pertenece” [CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa v. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120 (g).

El Ecuador, al ser Estado parte de la OEA y haber suscrito y ratificado la Declaración y la Convención Americanas sobre derechos humanos, se ha obligado a regirse por las interpretaciones y estándares vinculantes de los órganos creados por estos instrumentos regionales de protección de derechos humanos, sobre el derecho a la propiedad en su dimensión colectiva y comunitaria, lo cual es un fundamento para construir una propuesta del derecho a la propiedad colectiva del material de reciclaje y del territorio de reciclaje para las personas recicladoras de base.

La normativa secundaria ecuatoriana reconoce el derecho a la ciudad, que comprende los siguientes elementos: el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo en condiciones de igualdad y justicia; la gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas; y, la función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

Igualmente, la legislación secundaria reconoce el derecho al hábitat seguro y saludable y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad; reconoce igualmente la obligación estatal, de todos los niveles de gobierno, de impulsar un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el buen vivir de las personas.

La misma normativa establece que estos derechos a la ciudad, al hábitat seguro y saludable y a la vivienda adecuada y digna deben ser aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él; y que el desarrollo urbano debe estar encaminado a generar mejores condiciones y oportunidades para el disfrute pleno y equitativo de los espacios, bienes y servicios de las ciudades.

Igualmente, la normativa legal reconoce como principio rector para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo la equidad territorial y justicia social, de tal manera que todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar a la población que se asiente en él, igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir.

Otro principio reconocido es el de la coherencia y armonía entre las decisiones del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.

Las implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana, para efectos de la legislación secundaria, la promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.

Establece la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, de clasificar todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo, identificando riesgos naturales y antrópicos, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

A continuación, la legislación relativa al ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo:

#### *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*

Art. 1.- Objeto.- Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Art. 2.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.

Art. 3.- Fines.- Son fines de la presente Ley:

1. Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio.

4. Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable.

5. Establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, mediante la promoción de actuaciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones sociales y el sector privado.

6. Definir parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos de las ciudades, en función de la densidad edificatoria y las particularidades geográficas y culturales existentes.

9. Homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y gestión del suelo, de acuerdo con las competencias de cada nivel de gobierno; incrementar la eficacia de la gestión pública en el ámbito del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión del suelo; y brindar seguridad jurídica a las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio.

10. Propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general.

Art. 4.- Glosario.- Para efectos de la aplicación de esta Ley, se utilizarán las siguientes definiciones constantes en este artículo: 2. Asentamientos humanos. Son conglomerados de pobladores que se asientan de modo concentrado o disperso sobre un territorio. 4. Desarrollo urbano. Comprende el conjunto de políticas, decisiones y actuaciones, tanto de actores públicos como privados, encaminados a generar mejores condiciones y oportunidades para el disfrute pleno y equitativo de los espacios, bienes y servicios de las ciudades. 13. Sistemas públicos de soporte. Son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo. 14. Tratamientos urbanísticos para suelo urbano: d) Tratamiento de mejoramiento integral. Se aplica a aquellas zonas caracterizadas por la presencia de asentamientos humanos con alta necesidad de intervención para mejorar la infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público y mitigar riesgos, en zonas producto del desarrollo informal con capacidad de integración urbana o procesos de redensificación en urbanizaciones formales que deban ser objeto de procesos de reordenamiento físico-espacial, regularización predial o urbanización. 15. Tratamientos urbanísticos para suelo rural: c) Tratamiento de mitigación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo donde se deben establecer medidas preventivas para minimizar los impactos generados por la intervención que se desarrollará, según lo establecido en la legislación ambiental. e) Tratamiento de recuperación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico, debido al

desarrollo de las actividades productivas o extractivas y cuya recuperación es necesaria para mantener el equilibrio de los ecosistemas naturales, según lo establecido en la legislación ambiental y agraria. 17. Vivienda adecuada y digna. Aquella que cuenta simultáneamente con los servicios de agua segura y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública; gestión integral de desechos; condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y, adecuada a la realidad cultural.

Art. 5.- Principios rectores.- Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes:

1. La sustentabilidad. La gestión de las competencias de ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo promoverá el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones.

2. La equidad territorial y justicia social. Todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar a la población que se asiente en él, igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir.

3. La autonomía. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.

4. La coherencia. Las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.

5. La concordancia. Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.

6. El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:

a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.

b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

7. La función pública del urbanismo. Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los

ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

8. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Se garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas que lo desarrollen.

Art. 6.- Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo.- Las competencias y facultades públicas a las que se refiere esta Ley estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía. En particular los siguientes: 1. El derecho a un hábitat seguro y saludable. 2. El derecho a una vivienda adecuada y digna. 3. El derecho a la ciudad. 4. El derecho a la participación ciudadana. 5. El derecho a la propiedad en todas sus formas.

Art. 7.- Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad.- Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica: 5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.

Art. 10.- Objeto.- El ordenamiento territorial tiene por objeto: 1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio. 2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.

Art. 11.- Alcance del componente de ordenamiento territorial.- Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios: 3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

Art. 16.- Suelo.- El suelo es el soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental.

Art. 18.- Suelo Urbano.- El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural. Para el suelo urbano se establece la siguiente subclasificación:

3. Suelo urbano de protección. Es el suelo urbano que por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local

correspondiente. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos.

Art. 19.- Suelo rural.- El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. Para el suelo rural se establece la siguiente subclasificación:

4. Suelo rural de protección. Es el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. Para la declaratoria de suelo rural de protección se observará la legislación nacional que sea aplicable.

Art. 74.- Asentamiento de hecho.- Se entiende por asentamiento de hecho aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos.

Art. 75.- Obligatoriedad del levantamiento de información.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos realizarán un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de hecho localizados en su territorio. Dicha información será remitida de forma obligatoria al ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.

Art. 76.- Declaratoria de regularización prioritaria.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo, determinarán zonas que deban ser objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Para ello, se contará previamente con un diagnóstico integral que establezca la identificación de los beneficiarios, la capacidad de integración urbana del asentamiento humano, la ausencia de riesgos para la población y el respeto al patrimonio natural y cultural, de conformidad con la legislación vigente. Esta declaratoria se realizará en el componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo.

El Gobierno Central realizará la declaratoria de regularización prioritaria, en el caso que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos no lo realicen en el plazo de dos años contados desde la vigencia del plan de uso y gestión del suelo.

La declaratoria de regularización prioritaria implica el inicio del proceso de reconocimiento de derechos o de la tenencia del suelo a favor de los beneficiarios identificados dentro de la zona, a través del derecho de superficie o de los mecanismos jurídicos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la regularización de asentamientos humanos de hecho. Para tales efectos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos gestionarán de forma expedita los trámites y procesos correspondientes.

Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, que presenten riesgos para la población, o que

se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano aplicará el instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos como parte del proceso de regularización realizarán la construcción de los sistemas públicos de soporte necesarios en las zonas objeto del proceso de regularización, en particular respecto del servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, los que podrán ser financiados vía contribución especial de mejoras.

En el caso que el proceso de regularización no se concluya en el plazo de cuatro años contados desde la declaratoria de regularización prioritaria, se aplicará el procedimiento de intervención regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que el Gobierno Central proceda a su regularización y de ser el caso a la construcción de los sistemas públicos de soporte.

De autorizarse la intervención el Consejo Nacional de Competencias aprobará el mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera.

Art. 105.- Responsabilidad.- La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establecerá la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que incurran en el cometimiento de las infracciones leves y graves establecidas en esta Ley, con respeto al debido proceso y la garantía del derecho a la defensa.

Art. 107.- Infracciones graves.- Son infracciones graves: 3. Incumplir con la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general

#### **4.9. Derecho al reciclaje inclusivo de las personas recicladoras de base**

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones deben conocer la normativa nacional e internacional que reconoce su derecho al reciclaje inclusivo.

El Código Orgánico de Ambiente establece la responsabilidad del manejo integral de residuos sólidos en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, y su obligación, junto con el Ministerio de Ambiente, de promover la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores a nivel nacional y local.

El mismo Código reconoce que la participación de los recicladores se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico. Y por lo tanto, dispone que “se apoye la asociación de los recicladores como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria”. Es importante esta imbricación de los recicladores de base como grupo de la economía popular y solidaria, para efectos del reconocimiento de los derechos.

La Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, LOECI reconoce el reciclaje inclusivo como política pública de integración plena de los recicladores de base, garantizando su participación en el sistema de gestión de residuos sólidos y el financiamiento que debe asignarse a las asociaciones de recicladores de base como actores parte de la gestión integral de los residuos. Esta ley adscribe al sistema de incentivos, no reconoce el derecho a la remuneración por el trabajo y el servicio público realizado.

La LOECI, en su art. 39, j) se adecua al Código Orgánico de Ambiente imbricando a los recicladores de base como grupo de la economía popular y solidaria.

La ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito, establece como principio la inclusión social y equidad, a través de medidas afirmativas “que permitan atender a los trabajadores vinculados a los procesos de reciclaje.”

Se debe tener presente el proyecto de ley para la gestión integral de residuos sólidos, que contempla el reciclaje inclusivo y el plan de reciclaje inclusivo de Cuenca destinado a “promover el reconocimiento, inclusión y organización de las personas recicladora.”

A continuación la normativa mencionada:

#### *Código Orgánico del Ambiente*

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:

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.

Art. 232.- La Autoridad Ambiental Nacional o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según su competencia, 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, aún sin reglamento*<sup>79</sup>

Art. 3.- Principios.- 1. Coordinación e integración: Consiste en la colaboración entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía organizada con el fin de procurar cambios positivos en el diseño, producción, uso y gestión de insumos y materiales.

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. 4.- Objetivos de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.- Son objetivos de esta Ley los siguientes:

1. Establecer los mecanismos de transición de una economía lineal a una economía circular inclusiva, definiendo sus etapas, institucionalidad, responsabilidades de los actores de la producción, de los consumidores, los sistemas de gestión inclusiva y las políticas públicas y de financiamiento.

3. Definir los principios que orienten a las políticas, financiamiento, programas y proyectos en materia de gestión integral de residuos y desechos sólidos de productos prioritarios sujetos de aprovechamiento, valorización, clasificación y reciclaje. de lo cual interesa el tema del financiamiento que debe asignarse a las asociaciones de recicladores de base como actores parte de la gestión integral de los residuos.

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.

6. Fomentar el aprovechamiento y valorización de residuos de productos priorizados mediante reciclaje.

Art. 5.- Definiciones.- Para los fines de interpretación de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones:

36. Reciclaje inclusivo: Es aquel que promueve la inclusión social y productiva de recicladores de base en la gestión de los residuos de manera rentable, competitiva, digna y segura.

### Capítulo I. Institucionalidad

---

<sup>79</sup> Ley Orgánica de Economía Circular. Disposición Transitoria Primera.- La Presidencia de la República emitirá el correspondiente reglamento para la aplicación de esta Ley en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Art. 6.- Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva.- El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva engloba a todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo principal objetivo sea articular la implementación de la Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva y las políticas públicas nacionales en el tema. El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva será liderado por los ministerios rectores de la política industrial y ambiental, los cuales ejercerán las competencias que se otorguen en esta ley, en el marco de sus competencias.

El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva deberá estar articulado con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y deberá operar de conformidad al ciclo de planificación dispuesto.

En materia ambiental, el Sistema Nacional de Economía Circular estará articulado con el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, establecido en el artículo 12 del Código Orgánico del Ambiente.

Art. 7.- La Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva.- La Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva contendrá las estrategias, acciones y metas de economía circular inclusiva destinadas a cumplir los objetivos planteados en la presente Ley, para lo cual podrá basarse en el Libro Blanco de Economía Circular de Ecuador. Esta estrategia deberá ser elaborada por los Ministerios rectores de las políticas de producción y ambiente.

Art. 8.- Sistema Nacional de Información de Economía Circular Inclusiva.- Constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores de la economía circular inclusiva con el objeto de acceder, recoger, almacenar, analizar y transformar datos en información relevante para el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva y la Estrategia Nacional de Economía Circular inclusiva. El Sistema de Información de Economía Circular Inclusiva estará integrado al Sistema Nacional de Información coordinado por el ente rector de la planificación del país.

Art. 9.- Registro.- El Registro Nacional Integrado de Emisiones y Transferencia de Residuos se gestionará y digitalizará a través del Sistema Único de Información Ambiental SUIA (...) La información contenida en el registro será pública conforme la Ley y gestionada por el Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva a través del ente rector de la política ambiental. La información servirá para estructurar los planes, programas, proyectos y demás normativas técnicas.

Art. 11.- Educación para la economía circular inclusiva.- La educación para la economía circular inclusiva tiene por objeto promover, desarrollar y consolidar la cultura de producción y consumo, social y ambientalmente responsable; fomentar la revalorización de residuos y, prevenir y minimizar la generación de desechos, así como estimular la participación individual y colectiva en planes, programas y proyectos relacionados con la materia.

El Estado promoverá la educación al consumidor para orientarlo hacia patrones de consumo circular, a través de incentivos de estudio con redes, grupos, universidades o instituciones que ofrezcan, inicialmente gratis, módulos de economía circular para que la sociedad se instruya.

Art. 12.- Mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva.- Los mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva son los siguientes:

c) El ente rector de la Inclusión Económica y Social implementará y actualizará un registro único de recicladores de base en todas las fases de la gestión y la economía circular inclusiva.

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.

m) El ente rector del Trabajo y de Cualificación Profesional, impulsarán la certificación de competencias laborales para los trabajadores de la economía popular y solidaria y recicladores de base que presten servicios para la economía circular inclusiva.

## Capítulo II. Políticas públicas para la inclusión social

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. 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.

## Título V. De la Gestión Inclusiva. Capítulo I. Gestión de residuos

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.

## Capítulo II. Gestión inclusiva en los gobiernos autónomos descentralizados

Art. 38.- Planes de desarrollo de economía circular inclusiva en los diferentes niveles de los gobiernos parroquiales y provinciales.- Los niveles de gobierno parroquial y provincial podrán, en función de sus realidades y recursos, elaborar el Plan de Economía Circular Inclusiva, junto al plan de gestión integral de residuos sólidos y el plan de reciclaje inclusivo.

El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva proveerá de parámetros técnicos nacionales y del apoyo técnico que requieran los diferentes niveles de gobierno.

Para el efecto se podrán conformar mancomunidades y consorcios, recibiendo el acompañamiento y apoyo técnico del Consejo Nacional de Competencias.

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:

c) Priorizar en los diferentes niveles de gestión a los recicladores de base como aliados estratégicos de la economía circular inclusiva.

d) Desarrollar ordenanzas para la prestación del servicio de recicladores de base, de acuerdo con la norma técnica nacional que expida el Consejo Nacional de Economía Circular Inclusiva.

e) Autorizar el uso de suelo para ubicación y operación de instalaciones de recepción, plantas, bodegas, procesadoras de los sistemas de gestión, así como de uso de espacio público para dispositivos de separación en la fuente industrial, comercial, institucional o doméstico.

f) Celebrar comodatos para facilitar el uso de espacios de propiedad municipal para gestión de residuos, de forma preferencial con recicladores de base.

j) Promover y proveer soporte técnico a proyectos de emprendimiento, asociatividad, MiPymes y economía popular y solidaria, priorizando organizaciones de recicladores de base.

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.

q) Analizar, fijar y otorgar incentivos tributarios y de cualquier otra naturaleza, para promover la implementación de la Economía Circular Inclusiva.

El ejercicio de estas competencias deberá ser acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables, de conformidad con las competencias y requisitos establecidos en la ley.

Art. 4, inciso 2.- Los GAD podrán constituir empresas públicas para la implementación de la gestión de residuos. Para dicho efecto, se dará prioridad a la contratación de recicladores de base o a asociaciones de recicladores de base del cantón respectivo, acorde a lo dispuesto a la Ley de Economía Popular y Solidaria.

Art. 43.- Vinculación del reciclaje inclusivo con las fases de la gestión integral de residuos.- El reciclaje inclusivo se vincula con las fases de la gestión integral de residuos de la siguiente manera:

a) En la separación en la fuente, a través de la concienciación a la ciudadanía que el municipio y los recicladores de base pueden realizar, a fin de lograr el fomento de una cultura de separación adecuada que repercuta en la mejora de la calidad del material recuperado;

b) En el almacenamiento temporal, cuando los recicladores de base se encargan de la recolección inicial, clasificación y venta;

c) En la recolección propiamente dicha, cuando los recicladores de base se encargan de la actividad, sea a pie de vereda, puerta a puerta, servicio a domicilio,

o por mandato expreso del municipio, bajo la figura de contratación de servicios u otra figura contractual que incluya una retribución económica, acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables;

d) En el transporte, cuando los recicladores de base tienen a su cargo el transporte del material recuperado, sea por cuenta propia o por mandato expreso del municipio, bajo la figura de contratación de servicios u otra figura contractual que incluya una retribución económica, acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables;

e) En el acopio o transferencia, cuando los recicladores de base cuentan con un centro de acopio instalado, o un predio que puede ser destinado para dicho fin, y tienen a su cargo el acopio y almacenamiento del material recuperado, previamente clasificado, para su posterior venta; dicha actividad la pueden realizar por cuenta propia o por mandato expreso del municipio, bajo la figura de contratación de servicios u otra figura contractual que incluya una retribución económica, acorde con la planificación, requerimientos técnicos, requisitos legales y posibilidades financieras que fueren aplicables;

f) En el aprovechamiento, cuando el reciclador de base logra que el material recuperado adquiera las condiciones y características necesarias para ser comercializado, a través de la agregación de valor mediante la clasificación, limpieza, empaque, embalaje, procesamiento artesanal o mecánico, o transformación de dicho material; y,

g) En el tratamiento, cuando se contrata el servicio de los recicladores de base formalizados para que transformen material recuperado.

Art. 53.- **Infracciones y sanciones.**- Las infracciones y sanciones a esta Ley son las siguientes:

2. **Infracciones graves.** Incurrirán en infracciones graves:

a) El gestor de residuos que no maneje los residuos de acuerdo a las mejores prácticas ambientales, a la normativa vigente y a las autorizaciones correspondientes.

b) El gestor de residuos que no reporte en el Registro Nacional Integrado de Emisiones y Transferencia de Contaminantes la información sobre tipo, cantidad, costos, tarifa del servicio, origen, tratamiento y destino de los residuos.

Estas infracciones serán sancionadas con una multa correspondiente al diez por ciento del daño que llegasen a causar, conforme informe técnico de auditoría.

En caso de concurrencia de infracciones respecto de las establecidas en el Código Orgánico del Ambiente, se aplicará la disposición más favorable al administrado en aplicación del principio de proporcionalidad y favorabilidad.

*Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito*<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Edición Especial No.1615 , 14 de Julio 2021. Última Reforma: Edición Especial del Registro Oficial 561, 19-X-2022

Art. 2944.- Principios que rigen el sistema de manejo integral de residuos sólidos.- La aplicación de los artículos de este capítulo, se enmarca en los siguientes principios:

8. Inclusión social y equidad. El Municipio promoverá medidas a favor de grupos discriminados o marginados y adelantará acciones afirmativas que apoyen la vinculación laboral y asociativa de ciudadanos y organizaciones sociales a los procesos propios del manejo integral de residuos sólidos, que permitan atender a los trabajadores vinculados a los procesos de reciclaje, en función del nivel de pobreza y grado de vulnerabilidad, articulándolos equitativamente en las distintas etapas de la cadena de valor, en el marco de la legislación nacional y distrital.

### *Proyecto de ley de gestión de residuos sólidos*

La Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional en su informe no vinculante<sup>81</sup> analiza el capítulo del proyecto de ley relativo al Reciclaje inclusivo, en los siguientes términos:

Este Capítulo desarrolla la normativa relacionada con el reciclaje inclusivo, si bien el Art. 31 sobre el Plan para la Inclusión Social, señala que este tiene como objeto definir el esquema operativo de las actividades desarrolladas por los recicladores de base o empresas sociales, formalizados como prestadores de servicio, relacionadas al manejo de los residuos; a lo largo del contenido de este Capítulo II, no se enfatiza en el apoyo la asociación de los recicladores como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria como lo ordena el Art. 232 del Código Orgánico del Ambiente. Por lo que, se recomienda enfatizar y precisar en el apoyo a los grupos de la economía popular y solidaria.

### *Plan de Reciclaje Inclusivo de Cuenca*<sup>82</sup>

El Plan de Reciclaje Inclusivo (PRI) de Cuenca es una contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y (Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) a la Iniciativa Regional de Reciclaje Inclusivo (IRR)<sup>83</sup>, programa que busca conseguir un cambio real en la situación de los recicladores informales de residuos sólidos en América Latina. Lanzada en el año 2011, la IRR está formada

---

<sup>81</sup> Asamblea Nacional. Unidad de Técnica Legislativa. Informe No.-028-INV-UTL-AN-2021 de 18 de marzo de 2021.

<sup>82</sup> Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, IRR, BID, OVIIN, Coca Cola, Pepsico, Avina, Red Latinoamericana de Recicladores, Consultoría *Diseño de Planes de Inclusión Social para la Gestión de Reciclaje Inclusivo en 9 Municipios Seleccionados*. Producto 5 *Plan de Reciclaje Inclusivo de Cuenca*, Mentefactura, , p. 7.

<sup>83</sup> IRR), un proyecto desarrollado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación AVINA y Coca-Cola Latinoamérica, nació en 2011. Su objetivo es trabajar con actores públicos y privados en diferentes países de la región para crear las condiciones necesarias para la inclusión de los recicladores en los servicios de gestión integral de los residuos sólidos y la cadena de valor de reciclaje. Los miembros fundadores del programa son la División de Agua y Saneamiento y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Grupo BID, la Fundación Avina, la Red Latinoamericana de Recicladores (Red-LACRE), Coca-Cola Latinoamérica y su nuevo socio, PepsiCo Latinoamérica. <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-02-06/colombia-fortalece-reciclaje-inclusivo%2C11065.html#:~:text=Su%20objetivo%20es%20trabajar%20con,cadena%20de%20valor%20de%20reciclaje.>

por FOMIN del BID, Avina, la Red Latinoamericana de Recicladores (Red-LACRE), Coca Cola y Pepsi Co.

Los principales socios de cooperación para la implementación del Plan de Reciclaje Inclusivo, son el GADM de Cuenca a través de la EMAC-EP y las Organizaciones de recicladores de base de la ciudad. La gestión y liderazgo en la implementación del Plan de Reciclaje Inclusivo recae sobre el Departamento de Reciclaje de EMAC-EP, lo cual supone un fortalecimiento de su capacidad y de los recursos disponibles. Durante el proceso de planificación se ha verificado además el compromiso de apoyo y seguimiento por parte del MAE, RENAREC y la IRR, actores institucionales con capacidades y recursos para apoyar el Plan de Reciclaje Inclusivo.<sup>84</sup>

Los actores pueden y deben jugar un rol importante en el proceso de implementación del Plan de Reciclaje Inclusivo, según su naturaleza y competencias. Se espera que: a) Las entidades públicas oferten sus servicios sociales de educación, salud e inclusión social, pero también apoyen los procesos de inclusión económico-productiva; b) Otras instancias del GADM de Cuenca prioricen servicios sociales y económicos para las familias recicladoras, pero que también Gobiernos parroquiales y Gobierno Provincial puedan incorporarse en iniciativas concretas derivadas del Plan, c) ONG locales apoyen y coordinen con la Fundación Alianza en el Desarrollo que acredita más de quince años de trabajo; d) Las universidades realicen estudios socio-económicos, de mercado de materiales, evaluaciones entre otros, así como participen de las acciones concretas de separación y reciclaje de residuos y; e) el sector privado a través de sus políticas de responsabilidad social corporativa apoye a los recicladores social y económicamente.<sup>85</sup>

El objetivo general del Plan de Reciclaje Inclusivo es fortalecer la GIRS en Cuenca, es el de promover el reconocimiento, inclusión y organización de las personas recicladoras, y fomento de prácticas ciudadanas favorables a la recuperación y reciclaje de residuos sólidos, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los recicladores y sus familias, y, a una ciudad resiliente y sostenible.<sup>86</sup>

Los objetivos específicos<sup>87</sup> son los siguientes: incrementar los ingresos económicos de las personas recicladoras y sus familias a través del mejoramiento del sistema de producción y comercialización de los materiales reciclados; mejorar sus condiciones laborales y de vida; fortalecer el nivel organizativo y asociatividad de las Organizaciones formales de recicladores de base<sup>88</sup> para promover su participación activa en la toma de decisiones, mejorar su capacidad de gestión y asegurar la sostenibilidad del Plan de Reciclaje Inclusivo; promover el reconocimiento de los recicladores e incidir en la incorporación del reciclaje inclusivo en la actualización de la Ordenanza de la GIRS para la ciudad de Cuenca; promover cambios de comportamiento ciudadano, fomentando la participación y compromiso de la ciudadanía, centros educativos, instituciones públicas y privadas en la separación de residuos sólidos en la ciudad de Cuenca y fortalecer el sistema GIRS de Cuenca y la cadena de reciclaje.

---

<sup>84</sup> IRR *et. al.*, Plan de Reciclaje Inclusivo de Cuenca, p. 74.

<sup>85</sup> IRR *et. al.*, Plan de Reciclaje ..., p. 76.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>88</sup> Corporación ARUC, Corporación AREV, Organización de recicladores San Alfonso-Centro Histórico, Organización El Chorro, Organización de Pichacay, y Asociación Solidaria del Sur-Feria Libre.

La EMAC-EP (...) creó un Departamento encargado exclusivamente del reciclaje, que cuenta con dos personas a tiempo completo. Entre sus principales retos se menciona la operación y consolidación del programa de separación de residuos (...) (Colectivo Cuenca Ciudad para Vivir, 2014). De acuerdo a la Dirección Técnica de la EMAC-EP, se han propuesto en el mediano plazo (próximos tres años) que en la ciudad de Cuenca el 60% de la población recicle, y que al menos el 60% de los materiales de la funda celeste sea material aprovechable.

Entre los principales logros<sup>89</sup> alcanzados por la gestión de EMAC-EP, en relación al reciclaje inclusivo, destacan los siguientes:

- Convenio con el EMAC-EP y Ministerio de Salud Pública, para atención exclusiva a recicladores y sus familias. El proyecto tiene la finalidad de dar seguimiento en salud preventiva e integral a los recicladores de cinco asociaciones y recicladores independientes. Además, se brindó atención médica, odontológica y vacunación en diferentes centros de salud. Finalmente, se llevaron a cabo talleres de autoestima, violencia y sexualidad (EMAC-EP, 2015). El convenio está vigente hasta el 2017, posteriormente, se renuevan cada dos o tres años.
- Convenio con el EMAC-EP y Ministerio de Educación, se llevaron a cabo acciones con el fin de garantizar el acceso de los recicladores y sus familias a la educación formal. Entre las acciones coordinadas están la alfabetización y terminación de la instrucción primaria. Durante el proceso participaron 25 recicladores (EMAC-EP, 2015).
- Convenio EMAC-EP e Instituto Tecnológico Sudamericano, mediante el cual se capacitaron 30 recicladores en temas de computación inicial y avanzada. La propuesta de este programa, era mejorar el nivel de vida de los recicladores mediante el fortalecimiento de conocimientos en computación (EMAC-EP, 2015). El convenio se realizó una sola vez.
- Convenio EMAC-EP e Instituto San Isidro. Se realizaron tres eventos masivos por el día de la madre, día del reciclador y navidad, con la participación de 500 personas. La finalidad de este convenio era fortalecer la autoestima de los recicladores (EMAC-EP, 2015).
- Convenio EMAC-EP, GADM Cuenca y Fundación Alianza para el Desarrollo. Durante 4 años se lleva a cabo el programa “Devolviendo los derechos a los niños y niñas, hijos de los recicladores”. El objetivo del programa es apoyar a las madres recicladoras, con la atención a sus hijos en el centro de acogida para eliminar el trabajo infantil. Esta actividad beneficia a 35 niños, a los que la EMAC-EP les proporciona meriendas y transporte a sus hogares, tres veces por semana (EMAC-EP, 2015). El convenio se renueva de forma anual.
- En el año 2015 la EMAC-EP organizó un taller de capacitación para la renovación de carné de los 276 recicladores registrados. En esta se trataron temas referentes a la aplicación del Reglamento de Reciclaje en el Cantón, Normas Elementales de Seguridad, Salud Ocupacional, Valores, y se determinaron zonas de intervención de cada reciclador en la Ciudad y el Cantón (EMAC-EP, 2015). En el evento, se realizó la entrega de equipos de protección personal, como guantes, mascarillas, chalecos, gorras, mandiles y calzado. El equipo de protección personal fue gestionado con empresas privadas como ADELCA, Fundación Alianza entre otras (EMAC-EP, 2015). La actividad mencionada se lleva a cabo cada año, en los talleres se ratifican o designan nuevas zonas de

---

<sup>89</sup> IRR *et. al.*, Plan de Reciclaje ..., pp. 44-6.

recolección, se realizan los talleres de capacitación y se entrega equipo de protección personal y carnés.

Los recicladores que forman parte Corporación ARUC, Corporación AREV han logrado acceder a centros de acopio propias, las mismas que fueron construidas con aportes de Organizaciones no Gubernamentales como CARE - Ecuador, Fundación Alianza en el Desarrollo, Fondo Ecuatoriano Canadiense para el Desarrollo (FECD) y de la EMAC-EP. La Organización El Chorro cuenta con un terreno en comodato entregado por la EMAC-EP, su infraestructura es propiedad de la Organización . La Corporación ARUC y AREV cuentan con máquinas empacadoras para el cartón y plástico, y balanza para el pesaje. La maquinaria es propiedad de las organizaciones, otras maquinarias han sido entregadas en comodato por la EMAC-EP.

La Fundación Alianza en el Desarrollo ha brindado apoyo a los recicladores organizados y no organizados desde el 2001. Es la única ONG que ha mantenido una relación cercana con los recicladores, logrando que el Gobierno Local, Central y la Cooperación para el Desarrollo (Red CAP-APIA) destinen recursos a programas especialmente de educación para hijos e hijas de recicladores. A pesar de que la Fundación no cuenta con fuentes de financiamiento constantes, continúa brindando asistencia técnica durante muchos años a los recicladores organizados e independientes y sus familias.<sup>90</sup>

Un mecanismo de fortalecimiento organizativo identificado es la “Mesa de Reciclaje Inclusivo para Cuenca”, como espacio de participación de actores locales representativos, y facilitador de diálogo y concertación para la implementación del Plan. Otro actor identificado que representa los intereses de los recicladores/as es la RENAREC, con quienes se ha planteado establecer un plan de trabajo para los tres años. Otro aspecto prioritario que ha sido identificado por el proceso de planificación se relaciona al acceso a servicios sociales. A lo largo de estos 20 años, los recicladores de Cuenca y sus familias han contado con el apoyo de ONG como la Fundación Alianza en el Desarrollo, el GADM y otras instituciones, con quienes progresivamente han logrado un mayor acceso a servicios sociales como: a) Salud a través de los centros Municipales y del MSP; b) Alfabetización para adultos bajo el convenio EMAC-EP con el Ministerio de Educación; c) Centro de apoyo para tareas escolares para sus hijos escolares; d) Centro diurno y nocturno para el cuidado de sus hijos (preescolares y escolares).<sup>91</sup>

Sin embargo, no es menos cierto que requieren apoyo para acceder a otros servicios sociales que son prioritarios para mejorar sus condiciones y calidad de vida, entre ellos el acceso a seguridad social, vivienda digna, formación profesional y/o educación universitaria para sus hijas e hijos. Solamente así se podrá romper el ciclo de pobreza, exclusión y discriminación social que se ha venido reproduciendo en sus familias, en algunos casos por cuatro generaciones de recicladores.<sup>92</sup>

Parte de las campañas han contribuido a visibilizar el rol de los recicladores y la importancia de su trabajo en la separación de los residuos. En las campañas se han llevado a cabo varios eventos como celebración del día del reciclador,

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 48.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 63.

conversatorios, campañas puerta a puerta, cuñas radiales donde se revaloriza el rol de los recicladores.<sup>93</sup>

Un aspecto importante en este proceso ha sido el reconocimiento de la ciudadanía al rol de los recicladores, en relación a la recuperación de materiales y su contribución a favor del ambiente. Sin embargo, este aspecto debe mantenerse en la nueva campaña de reciclaje impulsada por la EMAC-EP, para que se continúe con el proceso de puesta en valor del rol de las personas recicladoras y particularmente de las mujeres recicladoras.<sup>94</sup>

Estas iniciativas se han mantenido en la ciudad de Cuenca por aproximadamente 15 años, lo que ha permitido concienciar a la ciudadanía en la separación de los residuos desde la fuente. Sin embargo, se requiere que las campañas continúen de manera permanente, así como la aplicación de la Ordenanza, para que cada día se incorporen más ciudadanos e instituciones en la separación de los residuos.<sup>95</sup>

#### **4.10. Derecho de acceso al comercio justo de materiales reciclables.**

Para las personas recolectoras de residuos:

Los recicladores son vulnerables a la fluctuación dramática de precios, la explotación de los intermediarios y los precios artificialmente bajos. La reciente recesión global no ha hecho otra cosa que exacerbar esto. Mientras que la reducción de la cantidad de desechos producidos es un objetivo global, la estructura actual de precios podría dejar a millones de trabajadores informales sin el suficiente ingreso para cubrir los requerimientos básicos mínimos para sobrevivir. Una posición más justa dentro de la cadena de reciclaje que legitime su oficio, incluyendo la propiedad de sus iniciativas productivas para permitir una distribución más equitativa de las ganancias, es una demanda clave de los recicladores en todo el mundo.<sup>96</sup>

Las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones tienen derecho al acceso al comercio justo de los materiales reciclables de su propiedad, de conformidad con la normativa constitucional, e internacional.

La normativa constitucional reconoce que el Estado, en su política comercial, debe guiarse por el objetivo de, entre otros, impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo; debe regular, controlar e intervenir, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; debe impulsar y velar por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, minimizando la intermediación y promoviendo la sustentabilidad.

La siguiente es la normativa constitucional pertinente:

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 72.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p. 72-3.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>96</sup> Documento de posición de los recogedores de basura. pág. 2, <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/WIEGO-Waste-Pickers-Position-Paper-Espanol.pdf>

## *Constitución de la República del Ecuador*

Art. 304.- La política comercial tendrá los siguientes objetivos: 5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.

Capítulo sexto  
Trabajo y producción  
Sección quinta  
Intercambios económicos y comercio justo

Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

La normativa internacional reconoce como principios del comercio justo la creación de oportunidades para trabajadores de asociaciones para que sean autosuficientes; la transparencia y responsabilidad de las asociaciones; las prácticas comerciales justas; el pago de un precio justo; la prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzoso; el compromiso con la no discriminación, equidad de género y libertad de asociación, promoción del comercio justo, entre otros.

Estos principios están relacionados con las dimensiones de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible,<sup>97</sup> relativas a personas, prosperidad, planeta, paz, alianzas y con los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas; como se detalla a continuación:

### *Principios de la Organización Mundial del Comercio Justo<sup>98</sup>*

Principios que deben ser cumplidos por las organizaciones que trabajan en comercio justo, tanto productoras como compradoras:

---

<sup>97</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2015.

<sup>98</sup> Comercio Justo. Portal de la economía solidaria. <https://www.economiasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/08/comercio-justo-en-economiasolidaria-org.pdf>

1. Creación de oportunidades para productores con desventajas económicas.  
La finalidad es la reducción de la pobreza a través del comercio. El objetivo principal es que los trabajadores y trabajadoras de pequeñas organizaciones (empresas familiares, asociaciones o cooperativas) sean autosuficientes y cuenten con una seguridad en los ingresos.
2. Transparencia y responsabilidad  
Todas las organizaciones de comercio justo deben ser transparentes en su gestión y en sus relaciones comerciales. Deben favorecer la participación de sus miembros, trabajadores y trabajadoras en la toma de decisiones.
3. Prácticas comerciales justas  
En todas las negociaciones se busca el bienestar de los y las productores y no maximizar las ganancias a su costa. Además se cumplen los compromisos establecidos, se realiza un pago por adelantado a la organización productora y se recompensa el trabajo realizado en caso de anulación del pedido por causas ajenas. Entre las organizaciones productoras y distribuidoras se establecen relaciones comerciales a largo plazo basadas en el respeto y la confianza. Asimismo, se evita la competencia desleal y se promueve y protege la identidad cultural.
4. Pago de un precio justo  
Un precio justo es aquel que ha sido establecido de mutuo acuerdo, que proporciona una retribución socialmente aceptable y que los productores y productoras entienden como justa. Debe ser un precio que pueda ser sostenido por el mercado. Además, se apoya a los productores y productoras en el desarrollo de sus capacidades de negociación.
5. Asegurar ausencia de trabajo infantil y trabajo forzoso  
Todas las organizaciones deben adherirse a la Convención de los Derechos del Niño y a su legislación nacional sobre el empleo infantil. Además se garantiza que no se dan condiciones de trabajo forzoso. Cualquier participación de niños o niñas en la producción será comunicada y valorada, y en ningún caso afectará al bienestar del menor, a su seguridad, a su educación o a su necesidad de jugar.
6. Compromiso con la no discriminación, equidad de género y libertad de asociación (sindical). No se discrimina en la contratación, remuneración o cualquier otro aspecto por razones de género, raza, religión, origen, afiliación política o sindical, o razones de discapacidad o salud. Se garantiza la igualdad salarial para hombres y mujeres así como la igualdad de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades. Se fomenta la presencia de mujeres en órganos de dirección. Se respeta el derecho de los trabajadores a formar asociaciones o vincularse a sindicatos y a negociar colectivamente. Si este derecho está restringido legalmente en un país, la organización asegurará medios de asociación independiente y libre.
7. Asegurar buenas condiciones de trabajo. Se proporciona un lugar de trabajo seguro y saludable para los trabajadores y trabajadoras. Las horas de trabajo y condiciones laborales cumplen con lo establecido en la legislación nacional y en los convenios de la OIT. Además, de manera permanente se busca crear conciencia sobre la importancia de la seguridad y la salud en el trabajo.
8. Facilitar el desarrollo de capacidades. Se realizan actividades específicas para favorecer que los productores y productoras desarrollen sus habilidades de gestión y su capacidad de producción y de acceso a los mercados
9. Promoción del comercio justo. Todas las organizaciones difunden el Comercio Justo y crean conciencia sobre la necesidad de una mayor justicia comercial a nivel global. Ofrece a sus clientes información sobre su propia organización, sus productos y las organizaciones productoras con quienes trabaja. En todo momento se utilizan técnicas honestas de publicidad y marketing.

10. Respeto por el medio ambiente. Se prioriza el uso de materias primas producidas de manera sostenible. Se utilizan técnicas de producción que buscan reducir el consumo de energía y, en lo posible, recurrir a energías renovables que minimicen las emisiones de gases de efecto invernadero. Se minimiza el impacto de sus residuos sobre el medio ambiente. En el caso de la agricultura se recurre a plaguicidas o pesticidas orgánicos o de bajo uso. En los embalajes se utilizan, siempre que sea posible, materiales reciclados o fácilmente biodegradables. Los productos son enviados por mar, siempre que sea posible.

### *Dimensiones de la Agenda 2030 relacionados con los Principios Internacionales de Comercio Justo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>99</sup>*

#### 1. Dimensión de *Personas*

Esta dimensión incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS 1 al 5,<sup>100</sup> y conecta con la misma esencia del Comercio Justo, porque lo que caracteriza este modelo de producción y consumo es, precisamente, poner a las personas en el centro. Bajo su filosofía, el comercio no es una actividad comercial dirigida meramente a producir la mayor cantidad de beneficios, sino que se considera, como lo ha sido a lo largo de la historia, una actividad orientada a producir bienes que cubran las necesidades de las personas que las compran; y, al mismo tiempo, que permita una vida digna para las personas que las producen. Y todo ello, en armonía con la naturaleza.

El Principio No. 1 del Comercio Justo establece como objetivo primordial “la creación de oportunidades para productores con desventajas económicas”. El Principio No.1 y el ODS 1 van de la mano, cada vez que se consume un producto de Comercio Justo se está contribuyendo a él.

El compromiso con la no discriminación y la equidad de género, que se recoge en el ODS 5, es otro de los criterios básicos del Comercio Justo (reflejado en su Principio nº 6). Este principio establece que ninguna persona puede ser discriminada en la “contratación, remuneración, acceso a la capacitación, promoción, terminación o jubilación por motivos de la raza, casta, origen nacional, religión, discapacidad, género, orientación sexual, unión de membresía (afiliación sindical), afiliación política, HIV/Sida, estatus o edad”.

Las mujeres tienen gran protagonismo en el Comercio Justo, puesto que se incentiva su participación y liderazgo, y se prevén medidas especiales para garantizar su seguridad y su salud, especialmente durante los embarazos y la lactancia.

Un aspecto especialmente destacable del Comercio Justo es que su enfoque hacia la generación de bienestar tiene un largo alcance y se orienta a futuro. De esta forma, no pretende solamente crear puestos de trabajo, lo que en sí mismo ya sería valioso. Más allá de eso, aspira a facilitar la creación de pequeñas empresas, cooperativas agrícolas o artesanas que puedan consolidarse y garantizar el empleo a sus miembros no solo en el corto plazo, sino también en el medio y el largo. Es decir, empleo sostenido y sostenible. Esto otorga autonomía, empoderamiento y estabilidad económica a todas las familias pertenecientes a las cooperativas.

---

<sup>99</sup> Universidad de Valencia. Sostenibilidad. <https://www.uv.es/uv-sostenibilidad/es/universidad-sociedad/guia-comercio-justo/comercio-justo-ods.html>

<sup>100</sup> Objetivo 1. Fin de la pobreza. Objetivo 2. Hambre Cero. Objetivo 3. Salud y bienestar. Objetivo 4. Educación de calidad. Objetivo 5. Igualdad de género.

Además, no solo se benefician las personas que trabajan en las empresas o cooperativas productoras, ya que una parte de los beneficios de su actividad económica se destina a proyectos colectivos de la comunidad, lo que permite mejorar no solo la situación económica general, sino también la educación, salud, servicios públicos, etc.

## 2. Dimensión de *Prosperidad*

La dimensión de *Prosperidad* engloba los ODS más relacionados con las actividades económicas. Se relaciona con los ODS 7, 8, 9, 10, 11.<sup>101</sup>

La economía debe abordarse como una actividad humana orientada a generar y distribuir equitativamente la riqueza para garantizar el bienestar de todas las personas. Esto supone una nueva mirada de la ONU y la comunidad internacional respecto a la economía, pero es precisamente la que siempre ha defendido el Comercio Justo.

El Comercio Justo establece unas normas relativas a la producción y distribución de bienes que deben ser respetadas por todas las entidades, y que están recogidas en los Principios Internacionales nº 3, 4, 5, 6, 7 y 8. Todas ellas se basan en principios éticos, como la justicia, la solidaridad y la cooperación.

Los precios se establecen garantizando que todas las personas trabajadoras van a recibir un salario digno, en el que no se producen variaciones en función de los vaivenes del mercado, ni ningún tipo de discriminación salarial; se proporcionan lugares de trabajo seguros y saludables, y se garantiza el ejercicio de los derechos laborales; se impide el trabajo infantil; las condiciones de pago son transparentes y justas para los productores; se respetan rigurosamente los compromisos y calendarios acordados y se promueve la cooperación entre las partes y entre empresas o comunidades productoras, evitando la cooperación desleal.

Al consumir estos productos, estamos ayudando a cumplir los ODS 8, 9, 10 y 12.<sup>102</sup> Facilitamos la meta 4 del ODS 11, pues muchos de los productos de Comercio Justo se elaboran en base a diseños y/o con técnicas artesanales, y así se promueve y protege su identidad cultural. Para respaldar el buen funcionamiento de las cooperativas, se refuerza la formación en capacidades de producción, gestión y comercialización de los equipos, contribuyendo además al ODS 4. Y el hecho de que los niños y niñas no puedan ser forzados a trabajar no sólo evita la violación de sus derechos en el ámbito laboral, sino que facilita su acceso a la educación, de nuevo reforzando el ODS 4.

En general, el trabajo digno facilita que las familias puedan construir una vida digna, con pleno acceso a sus derechos, lo que, a su vez, repercute en el cumplimiento de todos los ODS de la dimensión de *Personas*.

## 3. Dimensión de *Planeta*

El respeto al medioambiente está recogido en el Principio 10 del Comercio Justo. En primer lugar, se prioriza la utilización de materias primas que causen el menor

---

<sup>101</sup> Objetivo 7. Energía asequible y no contaminante. Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico. Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura. Objetivo 10. Reducción de las desigualdades. Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles.

<sup>102</sup> Objetivo 12 Producción y consumo responsables.

impacto ambiental; por ejemplo, obtenidas con sistemas tradicionales, o mecanizados, pero de gestión sostenible, compradas en el entorno local, o incluso con materiales reciclados. Esas materias primas sostenibles se trabajan utilizando tecnologías de producción con mínimo consumo de energía y/o utilizando energías renovables, de manera que se reduzca en todo lo posible la huella de carbono. Y al mismo tiempo, se intenta minimizar la generación de residuos, que se gestionan siempre de forma sostenible. En el caso de la producción agrícola, se utilizan también métodos tradicionales o sostenibles, así como plaguicidas u otros aditivos orgánicos.

Se relaciona con los ODS 6, 12, 13, 14, 15<sup>103</sup>

#### 4. Dimensión de *Paz*

Esta dimensión del Desarrollo Sostenible está reflejada en el ODS 16<sup>104</sup> que pretende acabar con todas las formas de violencia y maltrato; garantizar la democracia en todos los países; el respeto a todos los derechos y el acceso a la justicia de todas las personas; reducir el comercio ilícito, la corrupción y el soborno; y conseguir que todas las instituciones y organizaciones sean transparentes y tomen decisiones de forma inclusiva. Y también a esta dimensión y a este ODS contribuye el Comercio Justo. Según establece su Principio Internacional nº 2, las organizaciones que trabajan bajo este sistema deben ser transparentes, deben respetar a todos los Grupos de Interés y gestionarse de forma participativa.

En una cooperativa o empresa que trabaja en Comercio Justo, los y las trabajadoras participan activamente en la gestión del negocio y se toman las decisiones de forma colectiva. Esta transparencia también se ofrece a las personas consumidoras y a la sociedad en su conjunto, pues las entidades de Comercio Justo difunden información transparente no sólo sobre los productos, sino también sobre los procesos y sobre el impacto de su trabajo. Por todo ello, estas entidades constituyen ejemplos de empresas democráticas, gestionadas en base a valores éticos y alineadas con los ODS.

#### 5. Dimensión de *Alianzas*

La dimensión de Alianzas también tiene asociada el ODS 17<sup>105</sup> pretende generar una gran alianza mundial para cumplir el conjunto de la Agenda 2030 y alcanzar así el Desarrollo Sostenible. El reto de “transformar nuestro mundo” y revertir la insostenibilidad es tan grande y complejo, que sólo podremos conseguirlo si sustituimos la “competencia”, tan característica en nuestra sociedad contemporánea, por la “cooperación”. Esta cooperación debe darse a gran escala, entre países, y garantizando que los países en situación de pobreza tengan más protagonismo en la sociedad global. Pero también debemos trabajar de forma colaborativa a pequeña escala, mediante alianzas, y redes de trabajo entre gobiernos locales, empresas, ONG y ciudadanía.

Uno de los apartados del ODS 17 recoge metas específicas para crear un nuevo sistema de comercio internacional “universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo” (Meta 17.10). Y esto es, precisamente, lo que lleva

---

<sup>103</sup> Objetivo 13 Acción por el clima. Objetivo 14 Vida submarina. Objetivo 15 Vida de ecosistemas terrestres.

<sup>104</sup> Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

<sup>105</sup> Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos.

a cabo el Comercio Justo. Otras metas a las que contribuimos cuando consumimos Comercio Justo son la 17.11. y 17.2. que pretenden facilitar el acceso de los productos de los países en desarrollo a todos los mercados, aumentando el volumen de las exportaciones.

La legislación secundaria contempla el principio del comercio justo en las actividades desarrolladas por las personas y organizaciones amparadas por la ley de economía popular y solidaria, como sigue:

#### *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*

Art. 4.- Principios.- Las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda: c) El comercio justo y consumo ético y responsable.

El Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito igualmente reconoce el principio del comercio justo en las actividades desarrolladas por las personas y organizaciones dedicadas a la economía popular y solidaria y las ferias inclusivas en el Distrito Metropolitano de Quito, de la siguiente manera:

#### *Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito*

Título II. El fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía popular y solidaria y las ferias inclusivas en el DMQ.

Art. 1116.- Principios.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y las personas y organizaciones amparadas por este Título, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda:

d. El comercio justo y consumo ético y responsable

Art. 1127.- Responsabilidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.- Son responsabilidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las siguientes:

9. Fomentar las prácticas de comercio justo y directo, minimizando las distorsiones de la intermediación. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, facilitará la inserción de las prácticas de la economía solidaria a través de la creación de espacios e infraestructura para su desarrollo.

De la revisión de autores que han reflexionado sobre el derecho al comercio justo de material reciclable, destaca Magda Correal, quien plantea las siguientes condiciones necesarias para fortalecer el mercado de reciclaje:<sup>106</sup>

1. Mercado que demande el material aprovechable
2. Productos elaborados a partir de los materiales reciclables se comercialicen
3. Oferta razonable de residuos potencialmente reciclables, preferiblemente separados en la fuente

---

<sup>106</sup> Magda Carolina Correal, *Comercio Internacional de materiales reciclables, barreras y oportunidades*. Primer Seminario tendencias y retos sector residuos sólidos. Bogotá, 2015.

4. Disponibilidad de servicios de recolección, transporte, clasificación, acopio y alistamiento

La misma autora señala como barreras al comercio justo de materiales de reciclaje, las siguientes: a) baja producción de residuos; b) alta generación de residuos de alimentos y comidas; c) tamaño limitado de la industria manufacturera; d) falta de mercado para algunos residuos; e) alta disponibilidad de productos sustitutos; f) alta informalidad; g) falta de tecnificación; h) alta volatilidad de los precios de algunos materiales; i) ausencia de reglamentación; y j) asimetría de información.

Constata como oportunidades del mercado justo de material reciclable: el crear mercados de forma que los productos generados a partir de residuos puedan ser comercializados y se incentive la demanda de material reciclado y generar mecanismos de recolección y centralización de la información que permitan hacer análisis continuo de esta industria.

Finalmente, recomienda la creación de incentivos económicos y tributarios para promover el uso de materiales reciclados y formalizar la actividad de los recicladores de oficio.

#### **5. 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.

La normativa constitucional sobre deberes y responsabilidades del estado y empresas y de las personas habitantes en Ecuador respecto de conservar el patrimonio natural del país, es un deber que vienen cumpliendo las personas recicladoras de base y sus colectivos de organizaciones a través de sus actividades de reciclaje.

*Constitución de la República del Ecuador*

Art. 83.13.- Conservar el patrimonio (...) natural del país.

## *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>107</sup>

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.

De la misma manera, las empresas públicas y privadas, dedicadas a la gestión integral de residuos sólidos, tienen deberes y obligaciones que dimanen de la normativa internacional y que el Estado ecuatoriano tiene la responsabilidad de asegurar su respeto y cumplimiento, de conformidad con los siguientes principios rectores:

*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

---

<sup>107</sup> 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.

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**

#### **Basura Cero reconocida en la normativa nacional e internacional**

La Alianza Basura Cero Internacional, ABCI, define a la basura cero como la conservación de todos los recursos por medio de la producción y consumo responsable, reuso y recuperación de productos, embalajes y materiales sin quema, y sin descargas a la tierra o el aire que coloquen en riesgo el medio ambiente o la salud humana.<sup>108</sup>

En términos prácticos, las estrategias de Basura Cero tienen como objetivo la gestión integral de residuos sólidos, para acabar con la disposición de residuos en botaderos, rellenos e incineradores.

ABCI recomienda trabajar en pedagogía, responsabilización de los diferentes actores presentes en todo el ciclo de vida de los bienes de consumo, la adopción de patrones de consumo que respeten los límites ecológicos, el desarrollo de sistemas e infraestructuras para la recuperación de recursos en los más altos niveles y mejores usos, teniendo en cuenta los principios de la justicia ambiental, respetando y comprometiendo a todos los sectores organizacionales.

Teniendo en cuenta estos principios, ABCI recomienda la integración de la comunidad mediante el compromiso de la separación selectiva de los residuos en la fuente y recolección diferenciada. Esto, con el ánimo de integrar los esfuerzos de los habitantes con los sistemas de acondicionamiento de residuos que están siendo proyectados mediante la planta de separación.

En el Ecuador, se debe situar la iniciativa de basura cero en el marco de la normativa constitucional de derechos de la naturaleza,<sup>109</sup> y del derecho al medio ambiente sano, derecho a la salud integral vinculada a los ambientes sanos; y a la responsabilidad estatal de respetarlos, garantizarlos y cumplirlos, específicamente en el diseño del régimen de desarrollo y las políticas públicas ambientales, respetando los principios ambientales y consultando a la población, a efectos de no generar daño ambiental.

A continuación, la normativa constitucional y local atinente al tema:

---

<sup>108</sup> Zero Waste International Alliance, 2018. Zero Waste Definition. <https://zwia.org/zero-waste-definition/>

<sup>109</sup> Abordados en el Estudio 1 de la consultoría.

## *Constitución de la República del Ecuador*

Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

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 (...)

Art. 66. 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

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 (...)

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 transversal 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.

Art. 396.- El Estado 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. 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, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.
3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.
4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.
5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad.

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 adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

La legislación ambiental secundaria que debe observarse hacia la construcción de la política pública de basura cero, comprende los principios ambientales de responsabilidad integral de toda actividad generadora de impacto ambiental, el uso de las mejores prácticas ambientales, entre otras; la tutela estatal de la gestión integral de los residuos sólidos, siendo el principio de prevención de generación de residuos el más importante en la jerarquía de la gestión, y la responsabilidad extendida del productor.

A continuación la normativa secundaria pertinente:

*Código Orgánico del Ambiente*<sup>110</sup>

Art. 9.- Principios ambientales.- En concordancia con lo establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, los principios ambientales que contiene este Código constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente.

Los principios ambientales deberán ser reconocidos e incorporados en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional. Estos principios son:

1. Responsabilidad integral. La responsabilidad de quien promueve una actividad que genere o pueda generar impacto sobre el ambiente, principalmente por la utilización de sustancias, residuos, desechos o materiales tóxicos o peligrosos, abarca de manera integral, responsabilidad compartida y diferenciada. Esto incluye todas las fases de dicha actividad, el ciclo de vida del producto y la gestión del desecho o residuo, desde la generación hasta el momento en que se lo dispone en condiciones de inocuidad para la salud humana y el ambiente.

2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales. El Estado deberá promover en los sectores público y privado, el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, que minimicen en todas las fases de una actividad productiva, los riesgos de daños sobre el ambiente, y los costos del tratamiento y disposición de sus desechos. Deberá también promover la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural.

Título V. Gestión integral de residuos y desechos. Capítulo I. Disposiciones generales

---

<sup>110</sup> Ecuador. Código Orgánico de Ambiente. Suplemento del Registro Oficial No. 983 , 12 de Abril 2017.

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. 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 zoonosanitarios;
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.

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.

## Capítulo II. Gestión integral de residuos y desechos 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.

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.

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.

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. (Sustituido por el Art. 23 de la Ley s/n, R.O. 602-2S, 21-XII-2021).- 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.

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 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.

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.

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.

De su parte, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ contempla la disposición normativa sobre basura cero y dispone que el Fondo Ambiental del Municipio del DMQ, incluya una línea de gestión para la sensibilización y promoción de campañas masivas enfocadas a la reducción de plásticos de un solo uso impulsando el cambio de paradigma hacia una economía circular mediante el cumplimiento del principio de basura cero,

#### *Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito*<sup>111</sup>

Sección VII. Para la reducción progresiva de plásticos de un solo uso y el fomento al desarrollo de sustitutos reutilizables, biodegradables y compostables en el Distrito Metropolitano de Quito.<sup>112</sup>

Art. 3012. - Definiciones. - Para la presente Sección, se considerarán las siguientes definiciones:

b) Basura Cero: Es un concepto visionario que implica cambiar la forma de producción y consumo con el fin de minimizar la generación de desperdicios o residuos que contaminan el ambiente y generan costos adicionales por su gestión;

Art. 3025.- El Fondo Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, considerando sus atribuciones y responsabilidades, incluirá una línea de gestión para la sensibilización y promoción de campañas masivas enfocadas al objeto de la presente Sección (i) impulsando el cambio de paradigma hacia una Economía Circular mediante el cumplimiento del principio de Basura Cero y, (ii)

---

<sup>111</sup> Edición Especial No.1615 , 14 de Julio 2021. Última Reforma: Edición Especial del Registro Oficial 561, 19-X-2022

<sup>112</sup> Agregada por el Art. 1 de la Ord. 022-2021, R.O. E.E. 1583, 13-V-2021

actividades con fines de investigación y fomento a los emprendimientos e industrias que usen material alternativo al plástico de un solo uso reutilizables, 100% biodegradable y compostable.

En Chile se ha elaborado una propuesta de ordenanza municipal por parte de Alianza Basura Cero Chile, en la que se define el concepto de basura cero; el procedimiento para su implementación progresiva; el financiamiento y/o promoción de iniciativas; la prohibición de incineración; y la propuesta de que las municipalidades elaboren un reglamento en la materia; a continuación la mencionada propuesta:

*Propuesta de ordenanza municipal de Chile.*<sup>113</sup>

Art. 5. Definiciones. B. Basura cero: Concepto y modelo de manejo de residuos, que apunta a disminuir gradual y progresivamente la generación, disposición final e incineración de residuos orgánicos e inorgánicos, estableciendo para ello metas concretas, y tendiendo hacia un sistema circular en el que todos los residuos sean reincorporados en la naturaleza o en la sociedad, de manera segura para la salud del medio ambiente, las personas y la sociedad en su conjunto, mediante su reutilización, reparación o reciclado (incluyendo el reciclaje de nutrientes a través del compostaje, lombricompostaje y biodigestión anaeróbica). La Jerarquía de acciones basura cero son: evitar, rediseñar, compostar, reutilizar, reparar, reciclar.

Título II Disposiciones Artículos transitorios que apuntan a la implementación progresiva de Basura Cero

Art. 6. La Municipalidad implementará, por cuenta propia o en colaboración con otras entidades y/o recicladores de base, y con participación ciudadana, planes para la recolección selectiva de residuos orgánicos y materiales reciclables, en el territorio comunal para su posterior valorización a través de la reutilización, reparación, reciclaje, compostaje, lombricompostaje o biodigestión anaeróbica. Para ello el Municipio:

- Efectuará, previo y durante la implementación práctica, actividades de educación, capacitación y entrega de materiales a los vecinos y vecinas para la separación de estos residuos en el origen y su entrega diferenciada.
- Establecerá e informará a los vecinos y vecinas un calendario semanal para la recolección diferenciada de los materiales reciclables, compostables y fracción rechazo, el que deberá ser estrictamente respetado. El Municipio no retirará los residuos que no correspondan al tipo establecido para el correspondiente día.
- Promoverá la jerarquía de acciones Basura Cero como elemento base para la educación ambiental.

Artículo 7. El Municipio elaborará un Reglamento que normará estas iniciativas.

Artículo 8. Los residuos domiciliarios no podrán incluir materiales tóxicos, corrosivos, peligrosos, etc., los que deben ser manejados y dispuestos según regulaciones específicas.

Artículo 9. La comunidad debe adecuarse a la programación municipal para la recolección de los residuos sólidos en cuanto a días, horarios y medios para la prestación de los servicios de recolección. Asimismo deberá respetar las modificaciones por motivo de interés público, especialmente aquellas variaciones

---

<sup>113</sup> Alianza Basura Cero Chile. Octubre-noviembre 2020.  
<https://alianzabasuracero.cl/2021/06/07/propuesta-de-ordenanza-basura-cero/>

o cambios en situaciones de emergencia o fuerza mayor informadas con la debida antelación.

Artículo 10. La Municipalidad, organizaciones vecinales u otras entidades con autorización municipal podrán implementar puntos de acopio de materiales reciclables limpios y secos (puntos limpios), para su posterior valorización, así como instalaciones para el tratamiento de residuos orgánicos mediante compostaje o lombricultura, en espacios públicos o municipales, establecimientos educacionales o comerciales, lo que será adecuadamente informado a los vecinos y usuarios del correspondiente sector o servicio.

Artículo 11. Cualquier proceso de valorización de residuos sólidos, desarrollado en el territorio comunal, deberá ser conocido y autorizado por el municipio. El control documental del proceso será periódico.

Título IV Financiamiento y/o promoción de iniciativas que aporten al cumplimiento de los objetivos de la ordenanza

Artículo 13. La Municipalidad creará un fondo y/o brindará apoyo técnico para la búsqueda de financiamiento fuera del municipio para el desarrollo de: a. Iniciativas de educación ambiental ciudadana con el objetivo de sensibilizar a la ciudadanía sobre los impactos de la generación y disposición final de residuos, y entregar herramientas teórico prácticas para avanzar en la implementación de basura cero a nivel comunal y familiar. b. Iniciativas de implementación de sistemas de compostaje doméstico a nivel familiar y comunitario. c. Iniciativas de desarrollo de huertos urbanos saludables. d. Iniciativas de reparación de artículos (mobiliario, electrónicos, electrodomésticos, ropa y calzado) como: el fomento a cooperativas de reparación y restauración, y la creación de espacios/cordones con visibilidad de restauradores y reparadores de artículos en general. De la educación ambiental

Artículo 14. Entendiendo que la educación ambiental es fundamental para alcanzar los objetivos de esta ordenanza, la Municipalidad hará todos los esfuerzos para incorporar los principios y componentes de Basura Cero, en programas de:

- a. Educación ambiental comunitaria, fomentando las actividades de educación ambiental desarrolladas por la sociedad civil.
  - b. Educación ambiental formal y no formal para establecimientos educacionales municipales.
  - c. Educación ambiental formal y no formal para colegios subvencionados y particulares.
  - d. Capacitación ambiental para funcionarias(os) municipales
- Reducción progresiva de la disposición final y fracción rechazo

Artículo 15. La Municipalidad desarrollará iniciativas que apunten a la reducción progresiva de la fracción rechazo. Estas iniciativas comprenden las siguientes estrategias: a. Incentivos a la reducción de la fracción rechazo a nivel doméstico, como programas de premiación a las familias que menos fracción rechazo generan, y no cobro de aseo por fracciones reciclable y compostable. b. Incentivos a la reducción de la fracción rechazo a nivel comercial, como la reducción del cobro de aseo según la reducción de la generación de la fracción rechazo. c. Incorporar el criterio de circularidad en las compras municipales. d. Desarrollo de normas comunales que prohíban o apunten a la reducción del desperdicio de alimentos en establecimientos comerciales como supermercados, restaurantes, panaderías, etc., anticipándose a la futura creación del “Servicio nacional de excedentes de alimentos y fomento a su donación”.

Actualmente, se pueden amparar en la Circular N°54 del 2 de Octubre de 2009, la Resolución N°164 de 30 de Octubre de 2009 y la Resolución Exenta N°129 del 6 de Agosto de 2010, del Servicio de Impuestos Internos (SII), que fomenta a empresas, emprendimientos, asociaciones y otros productores y/o comercializadores de alimentos, hagan entrega gratuita de sus alimentos, declarando que estos han perdido valor o que su comercialización es inviable, y se encuentran debidamente contabilizados en el libro de inventario. En paralelo, estos productores y/o comercializadores de alimentos pueden aprovechar el IVA crédito asociado a la producción y adquisición de los alimentos para su reducción de impuestos. e. Desarrollo de normativas comunales que prohíban de manera progresiva la entrega y comercialización de al menos algunos tipos de productos que se transforman en fracción rechazo.

Prohibición de la incineración. Artículo 16. Queda prohibida la incineración de residuos sólidos domésticos de la comuna dentro y fuera de ésta, incluyendo: La quema de residuos sólidos domésticos a cielo abierto, dentro y fuera del límite urbano. La quema en plantas industriales de incineración, con o sin recuperación de energía, ya sea a través de incineración directa, gasificación, pirólisis, arco de plasma, co-incineración o coprocesamiento.

Incentivo y apoyo a iniciativas, estudios, investigaciones y elaboración de normativas municipales sobre la reducción de la fracción rechazo

Artículo 19. El Municipio incentivará y apoyará las siguientes acciones: Iniciativas de recopilación de datos, muestreos, instalación de instrumentación para el análisis de la fracción rechazo. Búsqueda de apoyo técnico en facultades, centros de investigación, organizaciones ciudadanas para proponer estrategias de reducción, soluciones multidimensionales, y el desarrollo de propuestas interdisciplinarias para la reducción de la generación de residuos. Sistematización e intercambio de saberes comunitarios relacionados Transparencia e información pública

Artículo 20. El municipio se compromete a publicar anualmente un informe de gestión, de acceso público y gratuito, que dé cuenta de los avances hacia la reducción de la disposición de residuos, que tendrá como insumo tanto la información suministrada por todos los agentes que intervienen en la cadena de recolección y valorización de materiales, como información proveniente de los registros y gestiones municipales.

## Conclusiones

Las personas recicladoras de base, individualmente, y como colectivos de asociaciones, son titulares de todos los derechos humanos reconocidos a nivel nacional, regional e internacional, por lo que el Estado ecuatoriano, en todos sus niveles de gobierno, y las empresas públicas y privadas, deben reconocerlos como sujetos *de y con* derechos; y, por tanto, respetar, proteger y cumplir estos derechos.

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; y aún más, reconociendo el trabajo y servicio público prestado, les remunere de manera justa.

Se ha recopilado, analizado y presentado, en este estudio, los derechos humanos que son el fundamento de las acciones de incidencia política, por una parte; y por otra, los derechos humanos que son el objeto de tales acciones de incidencia política. Sin la vigencia y ejercicio de los primeros derechos, no sería posible la acción de incidencia.

El estudio permite evidenciar un nivel diferenciado de reconocimiento de los derechos humanos de las personas recicladoras al reciclaje inclusivo, a la remuneración, al sistema de incentivos y al mercado justo de materiales reciclables en los proyectos de ley y marcos normativos locales y nacionales y en la normativa regional e internacional.

En el caso de los derechos humanos de las personas recicladoras se evidencia un nivel de reconocimiento normativo completo en la normativa constitucional nacional, regional e internacional; no así en el reconocimiento en la normativa municipal local, cuyos contenidos en materia de derechos humanos deben adecuarse a la normativa regional e internacional, como se evidenció en el Estudio 1.

En cuanto al reciclaje inclusivo, se cuenta con la legislación ambiental secundaria que reconoce la participación de las personas recicladoras en la gestión integral de residuos sólidos, y dispone se apoye sus asociaciones como negocios inclusivos, estableciendo una importante imbricación de éstos con la economía popular y solidaria, que es acogida en la ley orgánica sobre economía circular inclusiva.

Respecto del reciclaje inclusivo se cuenta con escasa normativa adicional, una ordenanza municipal, un proyecto de ley y un plan municipal, por lo que es necesaria la

incidencia política para posicionar la incorporación de este derecho en la normativa y políticas públicas municipales.

De la revisión y análisis de la normativa integral del derecho al trabajo y el derecho a la remuneración por trabajo, la exigencia de las personas recicladoras de base y de los colectivos de sus asociaciones, debe ser exclusivamente de la remuneración justa por su trabajo y servicio público prestado, por lo que la ley orgánica de economía circular, al adscribir al sistema de incentivos, no se adecua a la normativa constitucional, regional e internacional.

El derecho al comercio justo de materiales reciclados deviene de la normativa constitucional ecuatoriana, normativa de instrumentos internacionales de la ONU, de la ley orgánica de economía popular y solidaria, y de una de las ordenanzas municipales, por lo que la incidencia política de las personas recicladoras de base y sus colectivos de asociaciones es necesaria para adecuar la normativa secundaria y la normativa local a los estándares constitucionales e internacionales.

De la revisión y análisis de la normativa nacional, regional e internacional, así como de la jurisprudencia regional, se presentan fundamentos para posicionar el derecho a la propiedad colectiva del material de reciclaje y del territorio de reciclaje como un desarrollo del contenido del derecho a la propiedad, emulando al proceso de reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas, reconociendo como colectivos a las asociaciones de personas recicladores de base, en necesidad de protección especial.

En materia de basura cero se debe partir de la normativa constitucional de los derechos de la naturaleza, y del derecho al medio ambiente sano, del derecho a la salud integral vinculada a los ambientes sanos; de los principios de la legislación secundaria ambiental; de los desarrollos normativos de una de las ordenanzas municipales; y de la responsabilidad estatal y de las empresas de respetarlos, garantizarlos y cumplirlos. Igualmente, es importante considerar las iniciativas y propuestas normativas de la Alianza Basura Cero Internacional.

Este estudio aspira, al igual que el Estudio 1, a 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, de la normativa y políticas públicas.

Este estudio aspira igualmente, 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 del estado, en todos sus niveles de gobierno, y de las empresas, a fin de que puedan realizar sus acciones de incidencia política para la vigencia de los derechos de la naturaleza y de sus derechos humanos.

## Lista de Referencias

Alianza Basura Cero Chile. Octubre-noviembre 2020.  
<https://alianzabasuracero.cl/2021/06/07/propuesta-de-ordenanza-basura-cero/>

Asamblea Nacional del Ecuador, sitio web.

Asamblea Nacional del Ecuador. Unidad de Técnica Legislativa. Informe No.-028-INV-UTL-AN-2021 de 18 de marzo de 2021.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. *Ciudades sostenibles*.  
<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/el-precio-justo-del-reciclaje-parte-2/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, página web.

CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009.

CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004.

CIDH. Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. *Estándares Interamericanos sobre Empresas y Derechos Humanos*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 1 de noviembre de 2019.

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

Comercio Justo. Portal de la economía solidaria. <https://www.economiasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/08/comercio-justo-en-economiasolidaria-org.pdf>

Correal, Magda Carolina, *Comercio Internacional de materiales reciclables, barreras y oportunidades*. Primer Seminario tendencias y retos sector residuos sólidos. Bogotá, 2015.

Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Oneryildiz v. Turquía, sentencia de 18 de junio de 2002.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petrucci y Otros v. Perú. Sentencia de fondo de 30 de mayo de 1999.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. CoIDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

Menor v. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Garrido y Baigorria v. Argentina, Sentencia de Reparaciones de 27 de agosto de 1998.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paniagua Morales y otros, v. Guatemala, sentencia de fondo de 8 de marzo de 1998.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Baena y otros, 270 trabajadores v. Panamá, sentencia de fondo de 2 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese v. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo de 29 de julio de 1998.

Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva No. 11 de 10 de agosto de 1990, Excepciones al agotamiento de recursos internos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 13 de 16 de julio de 1993, Ciertas atribuciones de la CIDH.

Ecuador. Código Orgánico de Ambiente. Suplemento del Registro Oficial No. 983 , 12 de Abril 2017.

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Ecuador. Ley Orgánica de Salud. Ley No. 2006-67, Suplemento del Registro Oficial No. 423 , 22 de Diciembre 2006.

Fiel Web de Ediciones Legales de Ecuador.

Ijgosse, Jeroen. *Remuneración a los recicladores por servicios ambientales: un examen crítico de las opciones propuestas en Brasil*. Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas) No 6 Noviembre de 2012.

Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, IRR, BID, OVIIN, Coca Cola, Pepsico, Avina, Red Latinoamericana de Recicladores, Consultoría *Diseño de Planes de Inclusión Social para la Gestión de Reciclaje Inclusivo en 9 Municipios Seleccionados*. Producto 5 *Plan de Reciclaje Inclusivo de Cuenca*, Mentefactura.

Méndez, Fernando y Pizarro, Andrés. *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Aspectos sustantivos*. Panamá. Universal Books, 2006.

Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, Dirección de Comunicación. MIES presenta resultados preliminares de la primera fase del Censo Nacional a Recicladores de Base, Ibarra, 5 de septiembre de 2022. <https://www.inclusion.gob.ec/mies-presenta-resultados-preliminares-de-la-primera-fase-del-censo-nacional-a-recicladores-de-base/#:~:text=Ibarra%2C%2005%20de%20septiembre%20de%202022&text=a%20organismos%20internacionales.->

,En%20esta%20primera%20fase%20del%20censo%2C%20se%20registraron%2010.053%20recicladoras,de%20cada%2010%20son%20mujeres.

Knox, John H., ex Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, en Alicia Bárcenas et. al, El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Bogotá. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Universidad del Rosario, 2021. p. xi.

Organización de las Naciones Unidas. Carta de la ONU.

Oficina Internacional del Trabajo. OIT, Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo, 110ª reunión, Ginebra, 2022.

OIT. Cláusulas de los Tratados de Paz relativas al Trabajo.

OIT. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944,

OIT, Informe VI. El Trabajo decente y la economía social y solidaria. Conferencia Internacional del Trabajo, 110ª reunión, 2022.

OIT. Informe Temático. Global Deal. Pacto Mundial por el trabajo decente y el crecimiento inclusivo. Diálogo social para la transición de la economía informal a la economía formal. Junio de 2020.

Organización de las Naciones Unidas. ONU. Convención de Derechos del Niño.

ONU. Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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.

Recolectores de basura. Documento de posición. pág. 1. <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/WIEGO-Waste-Pickers-Position-Paper-Espanol.pdf>

Red LACRE, Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, Programa Chile Sustentable. *Recicladores inciden en Latinoamérica. Políticas públicas para el reciclaje inclusivo.* <http://latitudr.org/uploads/2019/02/>

Sánchez Pinto, Silvana, *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.” Quito, agosto de 2022.

Solíz, María Fernanda, “¿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.

Tovar, Luisa Fernanda. *Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular*. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/3230/2719>. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. DOI: 10.17141/iconos.62.2018.3230

Universidad de Valencia. Sostenibilidad. <https://www.uv.es/uv-sostenibilidad/es/universidad-sociedad/guia-comercio-justo/comercio-justo-ods.html>

Zero Waste International Alliance, 2018. Zero Waste Definition. <https://zwia.org/zero-waste-definition/>