

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 021-2024

Quito, D.M., 26 de abril de 2024

Proponente: Michael Romeo Aulestia Salazar, Concejal Metropolitano

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TITULO VI, LIBRO IV.3, (REFORMADA POR LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 019-2020 DE 05 DE ENERO DE 2021) DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC-MRAS-2024-0203-O de 17 de abril de 2024, el Sr. Michael Romeo Aulestia Salazar, Concejal Metropolitano, puso en conocimiento de la Secretaría General del Concejo la iniciativa del Proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TITULO VI, LIBRO IV.3, (REFORMADA POR LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 019-2020 DE 05 DE ENERO DE 2021) DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", con el fin de que se proceda con la calificación de la misma y el trámite correspondiente.

1.2. La Secretaría General del Concejo, puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana, el texto del mencionado proyecto de Ordenanza, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1070-M de 18 de abril de 2024.

1.3. Con estos antecedentes, la Procuraduría Metropolitana emite este "Informe Jurídico No Vinculante" en el cual se realiza el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe "No Vinculante", dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza Nro. 063-2023 que reformó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y lo señalado en el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

De la revisión del proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TITULO VI, LIBRO IV.3, (REFORMADA POR LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 019-2020 DE 05 DE ENERO DE 2021) DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019

QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, se puede determinar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la temática de las corridas de toros populares en las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito, como parte y esencia del patrimonio histórico-cultural, tradiciones, costumbres centenarias e identidad de la ruralidad y de sus habitantes en las que no se sacrifica al animal. Además, trata del régimen sancionatorio y se realiza un análisis económico de la cadena productiva de la proteína animal en el país.

3.2. Los “considerandos” del proyecto refieren al marco constitucional, legal y tratados internacionales, respecto del derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, además del patrimonio cultural tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos.

3.3. El proyecto presenta ocho (8) artículos, por lo que se reformaría el título VI DEL BIENESTAR ANIMAL, del LIBRO IV.3 DEL AMBIENTE, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

3.4. El proyecto contiene dos (2) Disposiciones Generales y un (1) Artículo Final.

3.5. El proyecto que pretende reformar el título VI DEL BIENESTAR ANIMAL, del LIBRO IV.3 DEL AMBIENTE, del Código Municipal, aborda “una sola materia”.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. El artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de los deberes primordiales del Estado indica: (...) 7. *Proteger el patrimonio natural y cultural del país (...)*

4.1.2. El artículo 22 del mismo cuerpo normativo dispone: “*Las personas tienen derecho a desarrollar su capacidad creativa, al ejercicio digno y sostenido de las actividades culturales y artísticas, y a beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales que les correspondan por las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría*”.

4.1.3. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 31, señala: “*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*”.

4.1.4. El artículo 266 de la Constitución, determina: “*Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. (...)*”.

4.1.5. De la misma manera, el artículo 238 de la Constitución determina que: “*Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los*

concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

4.1.6. En concordancia con lo expuesto, el artículo 5 del COOTAD, establece que: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria (...) La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley (...)”.*

4.1.7. Al tenor de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el número 1 del artículo 8, se establece que es facultad del Concejo Metropolitano decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general.

4.1.8. De igual manera, la competencia legislativa atribuida al Concejo Metropolitano, también se encuentra sustentada en lo señalado en los artículos 7; y 87, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que expresamente indica: *a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;”.*

4.1.9. De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles o que se verían afectadas con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. El artículo 4 de la Constitución de la República del Ecuador señala: *“El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales (...)”.*

4.2.1. El artículo 10 de la misma norma legal, prevé: *“La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”.*

4.2.2. El artículo 21 ibídem establece: *“Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.*

No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución”.

4.2.3. El artículo 71 de la norma suprema, establece: *“(…) La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema (...).

4.2.4. El artículo 83 numeral 6, de la Constitución de la República del Ecuador, dispone: “(...) *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 (...).*”

4.2.5. La Declaración Universal de los Derechos del Animal, proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Artículo 2, establece: “*a) Todo animal tiene derecho a ser respetado. b) El hombre, en tanto que especie animal, no puede atribuirse el derecho a exterminar a los otros animales o explotarlos violando su derecho. Tiene la obligación de poner sus conocimientos al servicio de los animales. c) Todos los animales tienen derecho a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre*”; por su parte el artículo 3 literal a) establece: “*Ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles*”.

4.2.6. El Código Orgánico del Ambiente en el artículo 146, de los actos prohibidos contra los animales, dispone: “*Queda prohibido: 3. Maltratar, dañar o abandonar animales*”.

4.2.7. El artículo 3609, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, señala: “*1. Provocar en los animales daño o sufrimiento en cualquiera de sus formas*”.

4.2.8. El artículo 3724 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito establece: *Infracciones graves. - Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones graves serán las siguientes:*

1) Provocar en los animales daño o sufrimiento en cualquiera de sus formas;

15) Realizar eventos y espectáculos con animales que formen parte del ámbito de la fauna urbana en espacios públicos o privados, que pudieren ocasionar daño a otros animales o a las personas;

La reincidencia en el cometimiento de infracciones graves será sancionada como infracciones muy graves.

Serán sancionadas con una (1) remuneración básica unificada o, en el caso de personas naturales, a petición de parte, con servicio comunitario equivalente a 168 horas por cada infracción descrita en los numerales precedentes de este artículo.

4.2.9. El artículo 3725 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito establece. - *Infracciones muy graves. - Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones muy graves son las siguientes:*

9) Causar un daño físico, psicológico o emocional al animal como consecuencia de las actividades de educación, adiestramiento o entrenamiento, contraviniendo las especificaciones técnicas aplicables en la normativa metropolitana vigente;

26) Utilizar animales en espectáculos públicos o privados, filmaciones, actividades publicitarias o de cualquier índole, que pudieren de cualquier forma ocasionar daño, dolor, agonía o sufrimiento al animal, así como generar degradación, parodias, burlas o tratamiento antinatural que pueda herir la susceptibilidad de las personas que contemplan el o los eventos;

28) Provocar intencionalmente en los animales daño o sufrimiento en cualquiera de sus formas;

Serán sancionadas con diez (10) remuneraciones básicas unificadas; además de pasar a constar en el registro pertinente de conformidad con la normativa legal nacional y metropolitana vigente.

4.2.10. La Sentencia No. 253-20-JH/22, de 27 de enero de 2022, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador establece: *“De esta forma, esta Corte concuerda en que los animales no pueden equipararse a los seres humanos, puesto que su naturaleza y esencia no es plenamente compatible con la de aquellos, lo cual no significa que no sean sujetos de derechos, sino que implica que sus derechos sean observados como una dimensión específica - con sus propias particularidades - de los derechos de la Naturaleza”*.

Así mismo la Sentencia dentro de su análisis indica: *“Ahora bien, regresando a la protección jurídica de la Naturaleza, es importante hacer énfasis en que su reconocimiento y protección integral como sujeto de derechos no es posible sin que se la acoja en su expresión total, con todos sus componentes y procesos. Para esto, debe resaltarse que la protección de la Naturaleza no se limita a sus factores bióticos tales como plantas y animales; sino que también alcanza a aquellos factores abióticos que son la base fundamental para el mantenimiento, la reproducción y la escenificación de la vida, como el agua, el aire, la tierra y la luz”*.

Por otro lado establece: *“En este sentido, una de las principales consecuencias que provoca la no taxatividad de los derechos de la Naturaleza, es el deber de no limitarlos a una estructura de catálogo cerrado o numerus clausus, sino más bien debiendo identificárselos en la manera de una forma de protección jurídica de cláusula abierta, esto es, que no está reducida a garantizar los derechos enunciados en cuerpos normativos positivos y que, en su lugar, reconoce a todos aquellos derechos que aunque no se encuentren contemplados de manera explícita en un cuerpo normativo son idóneos para la tutela de la Naturaleza”*.

4.2.11. En el Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, emitió la sentencia en la causa Nro. 253-20-JH; con 7 votos a favor, uno salvado y uno en contra, los jueces de la Corte Constitucional del Ecuador resolvieron que los animales son sujetos de derecho, atribución dada al interpretar que estos pertenecen a la naturaleza, en observancia a lo establecido en el artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador, donde se garantiza su protección.

La sentencia emitida demostró que en el Ecuador la naturaleza es sujeto de derechos, así como cada uno de los elementos que la componen, ya sean seres bióticos o abióticos. Por lo tanto, los animales como parte integrante de ésta, deben ser valorados por su individualidad, considerándose con sintiencia en sentido amplio, ya que poseen la capacidad de percibir y responder a estímulos externos o internos.

Aunque sus derechos difieren de los seres humanos, es necesario que estos sean observados según sus características y necesidades específicas de protección.

4.2.12. Cabe señalar que los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, rigen para todo el territorio ecuatoriano y no se circunscriben a una determinada zona en específico, en tal

sentido el diferenciar las zonas urbanas consolidadas de las zonas rurales, no modifica el alcance de su aplicación.

4.2.13. Respecto del proyecto de ordenanza; se sugiere se actualice el articulado de conformidad con la Ordenanza Metropolitana 072-2024 de 12 abril de 2024 y de esta manera se modifique el título del proyecto normativo.

4.2.14. Respecto a los artículos 3678, 3679, 3680, 3681 de la Sección XII, a ser derogados a través del proyecto de ordenanza; se considera oportuno que se analice la pertinencia de su derogatoria desde el punto de vista técnico.

4.2.15. Al tenor de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el número 1 del artículo 8, se establece que es facultad del Concejo Metropolitano decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general.

4.2.16. La competencia legislativa atribuida al Concejo Metropolitano, también se encuentra sustentada en lo señalado en el artículo 87, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que expresamente indica: *a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;*”.

4.2.17. De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

4.3. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

Del texto del proyecto de ordenanza no se desprende disposición alguna que involucre la erogación de recursos económicos municipales que impliquen una determinación de su financiamiento, conforme el artículo 166 del COOTAD.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, es el Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, el competente para expedir la “*ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL TITULO VI, LIBRO IV.3, (REFORMADA POR LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 019-2020 DE 05 DE ENERO DE 2021) DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*”, al tenor de lo establecido en los artículos 240 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 7, 87, letra a); 88 letra b); y, 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

5.2. De conformidad con los antecedentes expuestos resulta imperante sugerir que, en el proyecto de ordenanza, se prevea las limitaciones legales establecida en los artículos 21 y 23 de la Constitución de la República del Ecuador, y demás normativa constitucional vigente, a fin de que su emisión no contravenga ningún precepto jurídico y se encuentre en armonía con la Carta Magna y el pronunciamiento de la Corte Constitucional.

5.3. De la revisión del Proyecto de Ordenanza, se verifica que no se han remitido informes técnicos; por lo que, la Procuraduría Metropolitana ha efectuado una revisión del contenido del proyecto y ha emitido observaciones al texto, las mismas que se adjuntan a este informe.

Por lo expuesto, es oportuno indicar que de conformidad a lo establecido en el artículo 67.62 del Código Municipal, es preciso que el presente proyecto de ordenanza, cuente con los informes técnicos necesarios y permita a la Comisión correspondiente contar con los elementos suficientes, para su emisión y aplicación.

5.4. De igual manera en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y guarda conformidad con las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para lo cual esta Procuraduría emite el informe de viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para que continúe el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, y en el artículo 67.57 y siguientes del Código Municipal.

5.5. El presente Informe no se refiere al contenido de carácter técnico; las observaciones expuestas constituyen meras recomendaciones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden tanto a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas, así como a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza objeto del presente informe.

Atentamente,

Abg. Liceth Estefanía Sanchez Rodriguez
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL (S)
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ