

Quito, D.M., 15 de agosto de 2025

CASO 56-11-IN y acumulados

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 56-11-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra las Ordenanzas Metropolitanas 127-2011, 011-2020 y 019-2020, emitidas por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito. Tras el análisis correspondiente, se desestima la acción al determinar que las Ordenanzas Metropolitanas 127-2011, 011-2020 se encuentran derogadas y los artículos 3589 inciso primero, 3595 numerales 11, 13 y 27, 3634, 3636, 3639 inciso segundo, 3710 numeral 46 y 3785 numerales 2, 3 y 26 de la codificación de la Ordenanza Metropolitana 019-2020 en el Código Municipal que instrumentaliza la Consulta Popular 2011 no vulneran el artículo 226 Constitución de la República, relativo al principio de competencia.

Índice

1.	Antecedentes procesales	2
1.1.	De la causa 56-11-IN	2
1.2.	De la causa 38-12-IN	3
1.3.	De la causa 75-20-IN	4
1.4.	De la causa 100-21-IN	7
1.5.	De la causa 90-21-IN	8
2.	Disposiciones impugnadas	9
2.1	Resultado en el cantón Quito de la pregunta número 8 de la consulta popular de 07 de mayo de 2011 [publicado en Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011] 9	
2.2.	Ordenanza metropolitana 127-2011 aprobada el 15 de septiembre de 2011 y sancionada el 30 de septiembre de 2011	10
2.3.	Ordenanza metropolitana 011-2020 aprobada y sancionada el 09 de junio de 2020 [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 725 de 01 de julio del 2020] 14	
2.4.	Ordenanza metropolitana 019-2020 sobre Bienestar Animal aprobada el 29 de diciembre de 2020 y sancionada el 05 de enero de 2021 [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 1488 de 18 enero de 2021]	15
3.	Argumentos de los sujetos procesales	16
3.1.	Argumentos de los accionantes.....	16
3.1.1	De la causa 56-11-IN.....	16
3.1.2	De la causa 38-12-IN.....	17

3.1.3	De la causa 75-20-IN	18
3.1.4	De la causa No. 100-21-IN	21
3.1.5	De la causa No. 90-21-IN	23
3.2.	De los accionados	23
3.2.1.	Del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	23
3.2.2.	De la Procuraduría General del Estado.....	28
3.2.3.	De la Presidencia de la República	29
4.	Competencia	29
5.	Cuestiones Previas.....	29
5.1	Sobre la vigencia de las disposiciones impugnadas.....	29
5.2.	Sobre el control constitucional de los resultados de la Consulta popular de 2011.....	36
6.	Planteamiento del problema jurídico	38
6.1.	¿Las disposiciones impugnadas del Código Municipal contravienen el artículo 226 de la Constitución de la República relativo al principio de competencia?.....	40
7.	Decisión	48

1. Antecedentes procesales

1.1. De la causa 56-11-IN

1. El 18 de noviembre de 2011, Martín Felipe Ogaz Oviedo¹ y Soledad Valentina León Galarza (“**Accionantes**”) demandaron la inconstitucionalidad por el fondo de las secciones XIII, XIV y XV de la Ordenanza Metropolitana 127-2011 (“**Ordenanza metropolitana 127-2011**”), que sustituyó el capítulo III “De los espectáculos taurinos”, del libro cuarto del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, aprobada el 15 de septiembre de 2011 y sancionada el 30 de septiembre de 2011.
2. El 16 de julio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los exjueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la causa 56-11-IN. En virtud de esta decisión, se dispuso la publicación del resumen del caso en la página web institucional de la Corte y en el Registro Oficial, así como la notificación correspondiente al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y a la Procuraduría General del Estado.²

¹ Quien alegó ser representante de la Asociación DIABLUMA.

² El extracto de la demanda se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 765 de 13 de agosto de 2012, en el que consta: “NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Constitución de la República Artículos 61; 95 y 106”.

3. El 19 de marzo de 2019, por sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la causa 56-11-IN mediante auto de 18 de junio de 2020.
4. El 1 de diciembre de 2020, la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce convocó a las partes procesales de las causas 56-11-IN, 38-12-IN y 75-20-IN, así como a terceros con interés, a audiencia pública que se desarrolló el día jueves 17 de diciembre de 2020, a las 10h00.³
5. El 14 de diciembre de 2020, el señor Paúl Marcelino Gavilánes Sánchez, por sus propios derechos, presentó un *amicus curiae*.
6. El 15 de diciembre de 2020, el señor Lenin Pablo Dávalos Aguilar, miembro del Foro de Economía Alternativa y Heterodoxa, presentó un *amicus curiae*.
7. El 19 de diciembre de 2020, el señor Alex Samaniego, por sus propios derechos, presentó un *amicus curiae*.
8. El 22 de diciembre de 2020, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito mediante el cual aprobó y ratificó la intervención de las abogadas Karola Samaniego Tello y Camila Téllez Garzón en la audiencia pública llevada a cabo el 17 de diciembre de 2020, y señaló casilla judicial.
9. El 2 de diciembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó su contestación a la demanda.
10. El 28 de junio de 2023, el señor William Ramiro Vaca Álvarez solicitó copias certificadas de los procesos 56-11-IN, 38-11-IN y 75-20-IN.

1.2. De la causa 38-12-IN

11. El 13 de julio de 2012, María Lorena de los Ángeles Bellolio,⁴ (“**Accionante**”) como representante de la Fundación de Protección Animal Ecuador propuso una acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la misma Ordenanza Metropolitana 127-2011.

³ A la causa 56-11-IN en atención a la acumulación dispuesta en los autos de admisión se acumularon las causas 38-12-IN, 75-20-IN, 100-21-IN y 90-21-IN.

⁴ Quien alega ser representante de la Fundación de Protección Animal Ecuador.

12. El 3 de octubre de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 38-12-IN.⁵
13. El 4 de enero de 2013, se remitió el caso 38-12-IN al despacho de sustanciación de la causa 56-11-IN, dada la acumulación dispuesta en auto de 16 de julio de 2012.
14. Mediante auto de 18 de junio de 2020, la exjueza constitucional Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la causa 38-12-IN acumulada a la causa 56-11-IN, y dispuso que se notifique a las partes con la recepción del proceso.
15. El 1 de diciembre de 2020, la exjueza constitucional Carmen Corral Ponce convocó a las partes procesales de las causas 56-11-IN, 38-12-IN y 75-20-IN, así como a terceros con interés, a audiencia pública que se desarrolló el día jueves 17 de diciembre de 2020, a las 10h00.
16. El 18 de diciembre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que se opuso al control constitucional de los resultados de la pregunta 8 de la consulta popular de 07 de mayo 2011 (“**Consulta popular de 2011**”).
17. El 22 de diciembre de 2020, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito mediante el cual aprobó y ratificó la intervención de las abogadas Karola Samaniego Tello y Camila Téllez Garzón en la audiencia pública llevada a cabo el 17 de diciembre de 2020, y señaló casilla judicial.
18. El 21 de enero de 2022, el señor Felipe Ogaz Oviedo solicitó que se le confiera copia del acta de la sesión de la Corte Constitucional llevada a efecto el día 12 de enero de 2022, así como también se confiera copia del audio y video de dicha sesión.

1.3. De la causa 75-20-IN

19. El 29 de julio de 2020, Pablo Roger Santamaría Larco, (“**Accionante**”) en su calidad de representante legal de la Asociación de Toreros Profesionales del Ecuador, propuso una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes disposiciones: **(i)** del resultado en el cantón Quito de la consulta popular de 07 de mayo de 2011, en relación con la pregunta número 8 sobre la prohibición de los espectáculos taurinos que tengan como finalidad la muerte del animal [publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011]; **(ii)** del artículo 1 de la ordenanza 127-2011, sancionada el 30 de septiembre de 2011; y, **(iii)** del artículo 2 de la ordenanza

⁵ El extracto de la demanda se publicó en el Registro Oficial N° 818 de 26 de octubre de 2012, en el cual consta: “*NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Constitución de la República Artículos: 103; 104; 106; y 226*”.

011-2020 aprobada y sancionada el 09 de junio de 2020 (“**Ordenanza metropolitana 011-2020**”).

20. El 04 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las exjuezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo admitió a trámite el caso 75-20-IN⁶ y dispuso su acumulación a la causa 056-11-IN y acumulados, así como su notificación a la Presidencia de la República, al Consejo Nacional Electoral, al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y a la Procuraduría General del Estado.
21. Mediante auto de 01 de diciembre de 2020, la exjueza constitucional sustanciadora Carmen Corral Ponce avocó conocimiento del caso 75-20-IN. Asimismo, dispuso la convocatoria a las partes procesales de las causas acumuladas para la celebración de una audiencia pública, la cual tuvo lugar el 17 de diciembre de 2020.
22. El 6 de octubre de 2020 la Presidencia de la República presentó un escrito de contestación.
23. El 8 de octubre de 2020 la Procuraduría General del Estado presentó su contestación a la demanda.
24. El 8 y el 13 de octubre de 2020 el Distrito Metropolitano de Quito presentó su contestación a la demanda.
25. El 10 de diciembre de 2020, Martín Felipe Ogaz Oviedo presentó un escrito señalando lugar de notificación y designación de abogada.
26. El 11 de diciembre de 2020, Moisés Ramiro Freire Samaniego, presidente y representante legal de la Unión de Toreros del Ecuador, presentó un *amicus curiae*.
27. El 11 de diciembre de 2020, Félix Edelberto Veloz Baldeón, presidente y representante legal de la Asociación de Chagras y Afines de Chimborazo “TACOGA”, presentó un *amicus curiae*.

⁶ En el extracto de la demanda publicado en la página web institucional consta “NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículo 3, numeral 7; 11, numerales 2, 21, 22 y 23; artículo 66, numerales 5, 6, y 24; y artículo 379 numeral 1 de la Constitución de la República”.

28. El 15 de diciembre de 2020, se presentaron los siguientes *amici curiae*: Efrén Ernesto Guerrero Salgado, Diego Fernando Vivero Loaiza en calidad de tercero interesado, Sofía Lorena Torres Caiza en representación de la Fundación Libera Ecuador y por sus propios derechos, Galo Vinicio Peña Mejía representante de la Asociación de Hecho de Sastres Taurinos.
29. El 17 de diciembre de 2020, se presentaron los siguientes *amici curiae*: José Tomás Sánchez Jaime, miembro de Acción Jurídica Popular; Angélica Ximena Porras Velasco, miembro de la Asociación Jurídica Popular; y, Marianella Irigoyen, coordinadora Nacional Animal Libre Ecuador.
30. El 18 de diciembre de 2020, se presentaron los siguientes *amici curiae*: Martín Felipe Ogaz Oviedo; Carlos Alberto Campaña Gallardo, director ejecutivo del Movimiento Ciudadano Familias Antitaurinas a la Abolición FATA Nacional; Elideth Fernández, miembro de la Organización Movimiento Conciencia – Fundación Internacional por el Reconocimiento de la Conciencia y los Derechos de los Animales, así como la Red de Artistas e Intelectuales por la Abolición de la Tauromaquia; Marta Esteban Miñano, presidenta de la Plataforma La Tortura No Es Cultura; Lenin Pablo Dávalos Aguilar; Carlos Alberto Campaña Gallardo, director ejecutivo del Movimiento Ciudadano Familias Antitaurinas a la Abolición FATA Ecuador; Roger Lahana, parte del Colectivo FLAC-Fédération des Lurttes pour l'Abolition des Corridas y presidente de la ONG No Corrida; Nuria Querol Viñas, representante del Consejo de Colegios Médicos en la Comisión Nacional Española contra la Violencia Machista; y, Carlos Alberto Crespo Carrillo, representante Resistencia Natural (REN) – Por una cultura de liberación animal Country Manager en Animal Guardians, miembro de la Coalición Colombia sin Toreo y miembro del grupo coordinador de la Red Internacional Antitauromaquia.
31. El 21 de diciembre de 2020, José Enrique Zaldívar Laguía, presidente de AVATMA (Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y el Maltrato Animal), presentó un *amicus curie*.
32. El 22 de diciembre de 2020, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito mediante el cual aprobó y ratificó la intervención de las abogadas Karola Samaniego Tello y Camila Téllez Garzón en la audiencia pública llevada a cabo el 17 de diciembre de 2020, y señaló casilla judicial.
33. El 23 de diciembre de 2020, se presentaron los siguientes *amici curiae*: Maritza Rubianes Landázuri; Juan José Ponce León, miembro Instituto Latinoamericano de Estudios Críticos Animales; Ramiro Díaz Bolaños; Jenny Chalarca Hoyos, miembro de la Asociación de Toreros Profesionales del Ecuador; Damián Guillermo Criollo

Villacís, parte del Colectivo Umbilical Cuerpos Escénicos; Cristina Alexandra Alarcón Rodas, miembro del Colectivo Movimiento Animalista Nacional y coordinadora de Relaciones Corporativas en Protección Animal Ecuador; Anna Mulá Arribas miembro de la Asociación de Toreros Profesionales del Ecuador; Andrés Gustavo Ortega Ojeda; y, Shady Carolina Heredia Santos.

34. El 29 de diciembre de 2020, se presentaron los siguientes *amici curiae*: Sybel Martínez, directora de Grupo Rescate Escolar; y, Martin Felipe Ogaz Oviedo, en calidad de vocero del colectivo social DIABLUMA.
35. El 07 de enero de 2021, Diego Alejandro Arias Sevilla presentó un *amicus curiae*.
36. El 05 de febrero de 2021, Pablo Roger Santamaría Larco, presidente y representante legal de la Asociación de Toreros Profesionales del Ecuador, presentó un escrito.
37. El 09 de marzo de 2021, María Lorena de los Ángeles Bellolio, en calidad de presidenta y representante legal de la Fundación Protección Animal Ecuador, presentó un escrito.
38. El 21 de enero de 2022, el señor Felipe Ogaz Oviedo solicitó que se le confiera copia del acta de la sesión de la Corte Constitucional llevada a efecto el día 12 de enero de 2022, así como también se confiera copia del audio y video de dicha sesión.
39. El 30 de diciembre de 2024, Jorge Homero Yunda Machado presentó un escrito actualizando casilleros.
40. El 13 de junio de 2025, María Lorena de los Ángeles Bellolio Vernimmen, presentó un escrito actualizando casilleros.

1.4. De la causa 100-21-IN

41. El 19 de octubre de 2021, Miguel Ángel Castro Trujillo (“**Accionante**”) por sus propios y personales derechos, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1, 7 numerales 11, 13 y 27; artículos 46, 48, 51 segundo inciso; artículo 122 numeral 46; artículo 123 numerales 2, 3 y 26 de la Ordenanza Metropolitana 019-2020 sancionada el 05 de enero de 2021 (“**Ordenanza metropolitana 019-2020**”), [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 1488 de 18 de enero de 2021].⁷

⁷ La Ordenanza Metropolitana 019-2020 es sustitutiva del Título VI, Libro IV.3, de la Ordenanza Metropolitana 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y que regula el bienestar animal.

42. El 29 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de este Organismo, integrada por los entonces jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, admitió a trámite la causa 100-21-IN⁸ y dispuso su acumulación a las causas 56-11-IN, 38-12-IN y 75-20-IN, así como su notificación al GAD del Distrito Metropolitano de Quito y a la Procuraduría General del Estado. La entonces jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso 100-21-IN en providencia de 22 de noviembre de 2021.
43. El 1 de diciembre de 2021, el Distrito Metropolitano de Quito presentó su contestación a la demanda.
44. El 2 de diciembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó su contestación a la demanda.
45. El 21 de noviembre de 2024, el Distrito Metropolitano de Quito designó abogados y señaló casillero judicial.

1.5. De la causa 90-21-IN

46. El 27 de septiembre de 2021, Felipe José Chiriboga González (“**Accionante**”) propuso una acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 7 numerales 11, 13 y 27; artículos 46, 48, 51 segundo inciso; artículo 122 numeral 46; artículo 123 numerales 2, 3 y 26 de la Ordenanza Metropolitana 019-2020 sancionada el 05 de enero de 2021 [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 1488 de 18 de enero de 2021].⁹
47. El 21 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y la exjueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite el caso 90-21-IN¹⁰ y dispuso su acumulación a la causa 056-11-IN y acumulados, así como su notificación al GAD del Distrito Metropolitano de Quito y a la Procuraduría General del Estado.

⁸ En el extracto de la demanda publicado en la página web institucional consta: “NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículo 66; artículo 82; y, artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador”.

⁹ La Ordenanza Metropolitana 019-2020 es sustitutiva del Título VI, Libro IV.3, de la Ordenanza Metropolitana 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y que regula el bienestar animal.

¹⁰ En el extracto de la demanda publicado en la página web institucional consta: “NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículo 66; artículo 82; y, artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador”.

48. El 20 de abril de 2022, el Distrito Metropolitano de Quito presentó un escrito de contestación a la demanda de inconstitucionalidad de la Ordenanza No. 019-2020 de 19 de diciembre de 2020.
49. El 6 de noviembre de 2024, el Distrito Metropolitano de Quito designó abogados y señaló casilla judicial.
50. El 13 de junio de 2025, Diana Carolina Pantoja Freire, procuradora del Distrito Metropolitano de Quito, ingresó un escrito señalando casillero judicial.
51. El 13 de junio de 2025, Miguel Ángel Castro Tujillo ingresó un escrito señalando casillero judicial.
52. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa 56-11-IN acumulados (causas 38-11-IN, 75-20-IN y 100-21-IN) fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien, en atención al orden cronológico, mediante providencia de 6 de junio de 2025, avocó conocimiento de la causa 90-21-IN acumulada a la causa 56-11-IN acumulados.
53. El 13 de junio de 2025, Martín Felipe Ogaz ingresó un escrito señalando correos electrónicos para recibir notificaciones.

2. Disposiciones impugnadas

2.1 Resultado en el cantón Quito de la pregunta número 8 de la consulta popular de 07 de mayo de 2011 [publicado en Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011]¹¹

54. En el caso 75-20-IN, se acusa la inconstitucionalidad del resultado obtenido en la pregunta número 8 de la consulta popular de 07 de mayo de 2011, en el cantón Quito, provincia de Pichincha:

RESULTADOS DE LA PREGUNTA 8 DE LA CONSULTA POPULAR 2011

¹¹ Esta pregunta fue objeto del dictamen de la Corte Constitucional número 001-DGP-CC-2011, emitido el 15 de febrero de 2011 y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 391 de 23 de febrero de 2011. En la consulta, la aprobación de la pregunta 8 en el cantón Quito alcanzó el 54,43% de los votos, según consta en la página 29 de los resultados oficiales [Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011, pp.7 y 29].

PREGUNTA 8: De la prohibición de matar animales en espectáculos, ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?

[...]PROVINCIA:

PICHINCHA

CANTÓN:

QUITO

TOTAL DE ELECTORES: 1.712.845,00

TOTAL DE SUFRAGANTES: 1.325.487,00

TOTAL DE ACTAS PROCESADAS: 4.377 (100%)

OPCIÓN	TOTAL	POCENTAJE
SI	674.093	54,43%
NO	564.302	45,57%

TOTAL 1.238.395 100%

VOTOS BLANCOS 30.535

VOTOS NULOS 56.557.

2.2. Ordenanza metropolitana 127-2011 aprobada el 15 de septiembre de 2011 y sancionada el 30 de septiembre de 2011¹²

- 55.** En el caso 56-11-IN se demanda la inconstitucionalidad de las secciones XIII, XIV y XV de la Ordenanza metropolitana 127-2011. En el caso 38-12-IN se impugna la inconstitucionalidad de todo el contenido de dicha ordenanza. En el caso 75-20-IN se plantea la inconstitucionalidad del artículo 1 de la ordenanza metropolitana 127-2011, es decir, la sustitución de todo el capítulo III “De los espectáculos taurinos” del Título Cuarto del Libro Cuarto del Código Municipal.
- 56.** El contenido de la Ordenanza metropolitana 127-2011 sustituyó el capítulo III “De los espectáculos taurinos” del Título Cuarto del Libro Cuarto del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, siendo su estructura normativa la siguiente:

Artículo 1.-Sustitúyase el Capítulo III “De los espectáculos taurinos” del Título Cuarto del Libro Cuarto del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado por la Ordenanza Municipal No. 106, publicada en el Registro Oficial No. 231 de 12 de diciembre del 2003, al tenor del siguiente texto:

Capítulo III De los espectáculos taurinos

Sección I Declaración, objetivo y competencia

Art. IV. 196.- Declaración ...

¹² La votación de la referida Ordenanza fue: a favor, los concejales Jorge Albán, Elizabeth Cabezas, René Caza, Alonso Moreno, Moisés Obando, Juan Carlos Ocles, Pablo Ponce, Marco Ponce, Eddy Sánchez, Patricio Ubidia, Macarena Valarezo, Fabricio Villamar y el Alcalde Augusto Barrera; en contra, los concejales Dénnecey Trujillo y Norman Wray. No asistió el edil Manuel Bohórquez.

- Art. IV.197.- Objeto y ámbito de aplicación...
Sección II De los registros
Art. IV.198.- Registros...
Art. IV.199.- Registro de empresas taurinas...
Art. IV.200.- Registro de ganaderías de reses de lidia...
Art. IV.201.- Registro de profesionales taurinos...
Art. IV.202.- Registro de escuelas taurinas...
Art. IV.203.- Registro de peñas taurinas...
Art. IV.204.- Registro de nacimiento de machos...
Art. IV.205.-Registro de sanciones...
Sección III Escenarios para la celebración de espectáculos taurinos
Art. IV.206.- De las plazas de toros...
Art. IV.207.- Plazas de toros permanentes...
Art. IV.208.- Plazas de primera categoría...
Art. IV.209.- Plazas de segunda categoría...
Art. IV.210.- Plazas de tercera categoría...
Art. IV.211.- Plazas de portátiles...
Art. IV.212.- Inspección de plazas...
Sección IV De los servicios médicos
Art. IV.213.-De los servicios médicos de la plaza...
Art. IV.214.- Requisitos...
Art. IV.215.- Responsabilidad sobre los elementos y materiales del servicio médico...
Art. IV.216.- Prohibición de usos para otros fines...
Art. IV.217.- Servicios médicos en plazas de tercera categoría y portátiles...
Sección V Disposiciones comunes a todos los espectáculos taurinos. De la clase de espectáculos taurinos y de los requisitos para su organización y realización
Art. IV.218.- Clasificación de los festejos...
Sección VI De los permisos
Art. IV.219.- De los permisos...
Art. IV.220.- Permisos para festejos sueltos...
Art. IV.221.- Permisos para la organización de una serie de festejos...
Art. IV.222.- Permisos definitivos...
Art. IV.223.- Permiso para festejos menores...
Sección VII De los espectadores y sus derechos y obligaciones...
Art. IV.224.- Derechos y obligaciones de los espectadores...
Art. IV.225.- Duplicación de entradas...
Art. IV.226.- Venta de bebidas y alimentos...
Art. IV.227.- Del espontáneo...
Art. IV.228.- De las puertas de acceso a los tendidos...
Art. IV.229.- Limitación publicitaria...
Sección VIII De las autoridades de plaza...
Art. IV.230.- Del equipo de autoridad de plaza...
Art. IV.231.- Del Presidente de Plaza...
Art. IV.232.- Designación de presidente de plaza...
Art. IV.233.- Limitantes e imposibilidades para presidir festejos...
Art. IV.234.- Deberes y atribuciones del Presidente de Plaza...
Art. IV.235.- De la verificación previa...
Art. IV.236.- Celebración del espectáculo...
Art. IV.237.- Reemplazo...
Art. IV.238.- Levantamiento del acta...
Art. IV.239.- Del asesor taurino...

- Art. IV.240.- Designación del asesor taurino...
- Art. IV.241.- Del asesor veterinario...
- Art. IV.242.- Requisitos...
- Art. IV.243.- Deberes y atribuciones del asesor veterinario
- Art. IV.244.- Del reconocimiento de las actas...
- Art. IV.245.- Del médico de plaza...
- Art. IV.246.- Del equipo médico profesional...
- Art. IV.247.- Deberes y atribuciones del médico de plaza
- Art. IV.248.- Del Jefe de Callejón y del Inspector de Plaza...
- Art. IV.249.- Deberes y atribuciones del Jefe de Callejón
- Art. IV.250.- Verificación previa al festejo
- Art. IV.251.- Deberes y atribuciones del Inspector de Plaza
- Art. IV.252.- De los alguaciles...
- Art. IV.253.- De los honorarios del equipo de autoridad de plaza...
- Sección IX Del callejón y palco municipal
- Art. IV.254.- Personas autorizadas
- Art. IV.255.- De los pases al callejón...
- Art. IV.256.- Comportamiento dentro del callejón...
- Art. IV.257.- Sobre el palco municipal...
- Sección X De las sustituciones, suspensiones y aplazamiento...
- Art. IV.258.- De las sustituciones...
- Art. IV.259.- De las suspensiones...
- Art. IV.260.- Suspensiones por causas imprevistas...
- Art. IV.261.- De las sanciones...
- Sección XI Garantía de la integridad del espectáculo de las reses de lidia
- Art. IV.262.- Del trapío
- Art. IV.263.- De sus defensas e identificación...
- Art. IV.264.- Certificación
- Art. IV.265.- Responsabilidad de la edad e integridad de las astas
- Art. IV.266.- Edad y peso de las reses de lidia
- Art. IV.267.- Del reconocimiento en el campo
- Art. IV.268.- Del embarque y transporte...
- Art. IV.269.- Arribo a la plaza
- Art. IV.270.- Del reconocimiento en la plaza
- Art. IV.271.- Incumplimiento...
- Art. IV.272.- Del número mínimo de ejemplares
- Art. IV.273.- De los encierros...
- Art. IV.274.- Nuevo reconocimiento en la plaza...
- Art. IV.275.- Del sorteo, apartado y enchiqueramiento...
- Sección XII Del desarrollo del espectáculo taurino
- Art. IV.276.- Acceso a la plaza
- Art. IV.277.- Del ruedo...
- Art. IV.278.- Anticipación de los lidiadores
- Art. IV.279.- Conducción del espectáculo
- Art. IV.280.- Del inicio del espectáculo...
- Art. IV.281.- De la banda de música...
- Art. IV.282.- De los clarines y timbales...
- Art. IV.283.- De la antigüedad y dirección de lidia...
- Art. IV.284.- Remplazo durante la lidia...
- Art. IV.285.- De los lidiadores...
- Art. IV.286.- Sanciones...

Sección XIII Del primer tercio de la lidia

Art. IV.287.- De la salida de la res...

Art. IV.288.- De los picadores y la suerte de picar

Art. IV.289.- Inhabilitación de los picadores y sus cabalgaduras...

Art. IV.290.- Colocación de los lidiadores durante la suerte de varas

Art. IV.291.- Sustitución de picadores...

Art. IV.292.- Requisitos que deben cumplir los actores de este tercio: de los caballos...

Art. IV.293.- De los arneses y petos...

Art. IV.294.- De las puyas...

Sección XIV Del segundo tercio lidia

Art. IV.295.- De suerte de banderillar

Art. IV.296.- Remplazo...

Art. IV.297.- De las banderillas negras...

Art. IV.298.- De las banderillas y divisas...

Art. IV.299.- Sanciones...

Sección XV Del último tercio de lidia

Art. IV.300.- Autorización del Presidente de Sala.

Art. IV.301.- Finalización del último tercio de lidia.

Art. IV.302.- De los premios y trofeos.

Art. IV.303.- Del indulto

Disposiciones generales sobre los festejos taurinos

Art. IV.304.- Sobre la devolución de reses

Art. IV.305.- Suspensión del espectáculo por mal tiempo

Art. IV.306.- Incumplimiento de contrato

Art. IV.307.- Del rejoneo

Art. IV.308.- Rejones de castigo y farpas

Art. IV.309.- De las cuadrillas...

Art. IV.310.- De los cabestros y mulillas

Art. IV.311.- Del destazadero

Sección XVI Régimen sancionador

Art. IV.312.- De las sanciones...

Art. IV.313.- Infracciones muy graves

Art. IV.314.- Infracciones graves

Art. IV.315.- Infracciones leves

Art. IV.316.- Discrecionalidad

Art. IV.317.- Cobro de multas

Sección XVII Sanciones por anomalía en astas del toro

Art. IV.318.- Procedimiento

Art. IV.319.- Apelación

Art. IV.320.- Sanciones...

Art. IV.321.- Debido proceso

Sección XVIII Disposiciones complementarias de las escuelas taurinas

Art. IV.322.- Objetivo...

Art. IV.323.- Autorización...

Art. IV.324.- Del reglamento...

Art. IV.325.- Personal docente...

Art. IV.326.- Curso prácticos...

Art. IV.327.- Asistencia a festejos

Sección XIX De la corrida del torero nacional

Art. IV.328.- De la corrida del torero nacional...

Art. IV.329.- De los organizadores...

- Art. IV.330.- Contribuciones...
- Art. IV.331.- Del cartel y del triunfador...
- Art. IV.332.- Beneficios económicos...
- Art. IV.333.- Casos de desentendimiento...
- Art. IV.334.- Exoneración...
- Sección XX Tasa por servicios en espectáculos taurinos
- Art. IV.335.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos...
- Art. IV.336.- Destino de los fondos recaudados...
- Art. IV.337.- Imposibilidad de inscripción...
- Sección XXI De las garantías
- Art. IV.338.- De las garantías
- Sección XXII De los trofeos que otorga la Municipalidad
- Art. IV.339.- Trofeo “San Francisco de Quito”
- Art. IV.340.- Trofeo “Manolo Cadena Torres”
- Art. IV.341.- Trofeo “Agustín Galárraga”
- Art. IV.342.- Trofeo “Luis de Ascázubi”
- Art. IV.343.- Trofeo “Municipio de Quito”
- Art. IV.344.- Trofeo “El Pando” ...
- Sección XXIII Plaza de Toros Belmonte
- Art. IV.345.- Plaza de Toros “Belmonte”
- Art. IV.346.- Objetivos...
- Art. IV.347.- Para el cumplimiento de estos objetivos
- Disposiciones generales. -
- Primera.- La Presidencia tendrá en cuenta los usos y costumbres tradicionales...
- Segunda.- Las certificaciones...
- Tercera.- Los demás espectáculos taurinos no tipificados en el presente capítulo...
- Cuarta.- El régimen de infracciones...
- Disposición final.- Esta Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

2.3. Ordenanza metropolitana 011-2020 aprobada y sancionada el 09 de junio de 2020 [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 725 de 01 de julio del 2020]

57. En el caso 75-20-IN se acciona la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza Metropolitana 011-2020, con la cual se eliminó el capítulo III “De los espectáculos taurinos”, del libro cuarto del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.
58. La indicada norma dispuso: “**Artículo 2.-** Elimínese el Capítulo III, de los Espectáculos Taurinos, del Título VIII de los Espectáculos Públicos, del Libro II.3 De la Cultura, del Libro II Del Eje Social, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”.

2.4. Ordenanza metropolitana 019-2020 sobre Bienestar Animal aprobada el 29 de diciembre de 2020 y sancionada el 05 de enero de 2021 [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 1488 de 18 enero de 2021]¹³

59. En cuanto a la ordenanza 019-2020, esta es sustitutiva del Título VI, Libro IV.3 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y se emite respecto del “Bienestar animal”. En los casos 90-21-IN y 100-21-IN se demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1, 7 numerales 11, 13 y 27; artículos 46, 48, 51 segundo inciso; artículo 122 numeral 46; y, artículo 123 numerales 2, 3 y 26 de esta ordenanza.

Artículo 1.- Objeto. El objeto del presente Título es regular y controlar la Fauna Urbana, garantizando los principios de bienestar animal en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, transporte y eutanasia de la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito, promoviendo la tenencia responsable, la convivencia armónica, la protección y el desarrollo natural de las especies; evitando el maltrato, la crueldad, el sufrimiento y las deformaciones de sus características físicas, en el marco de la salud pública. La Fauna Urbana es la terminología global que para el territorio que conforma el Distrito Metropolitano de Quito incluye a los siguientes tipos de animales:

- a. Animales destinados a compañía;
- b. Animales destinados a trabajo, oficio o asistencia;
- c. Animales destinados a consumo;
- d. Animales destinados a entretenimiento; y,
- e. Animales destinados a experimentación.

Artículo 7.- De las Prohibiciones de los Sujetos Responsables. Los Sujetos responsables tienen las siguientes prohibiciones:

[...] 11. Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para peleas, así como también, asistir, fomentar u organizar dichas peleas entre animales, entre animales y personas. [...]

13. Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación.

[...] 27. Crear o comercializar variedades nuevas de animales genéticamente modificados a través de selección artificial o ingeniería genética.

Artículo 46.- De las peleas o combates públicos o privados. Queda expresamente prohibido todo tipo de espectáculos públicos o privados que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal o cualquier otro tipo de espectáculos que involucre combates entre animales o entre animales y personas, así como el entrenamiento de animales para estos fines en el Distrito Metropolitano de Quito.

Artículo 48.- De las exhibiciones o presentaciones con animales. Las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, deberán contar con la

¹³ La votación en esta Ordenanza fue: a favor, los concejales Bernardo Abad, Soledad Benítez, René Bedón, Juan Manuel Carrión, Omar Cevallos, Gissela Chalá, Marco Collaguazo, Miguel Coro, Eduardo Del Pozo, Víctor De la Cadena, Josselin Delgado, Mario Granda, Andrea Hidalgo, Analía Ledesma, Amparito Narváez, Orlando Núñez, Luis Reina, Luis Robles, Brith Vaca y el Alcalde Jorge Yunda; y la abstención de la concejala Susana Añasco. La concejala Blanca Paucar estuvo ausente.

autorización y control de la Unidad de Bienestar Animal y llevarse a cabo en cumplimiento de las disposiciones del presente título, así como del régimen jurídico aplicable, garantizando permanentemente las cinco libertades del bienestar animal, de todos los animales de acuerdo a las características propias de cada especie, que participen en estos actos. Se prohíbe actividades que involucren a los animales para el entretenimiento humano que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal. Para la práctica que autorice la Unidad de Bienestar Animal de las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, debe contarse con un veterinario debidamente acreditado e inscrito en el REMETFU durante todo el evento.

Artículo 51.- Del Tenedor Responsable de Animales Destinados a Exposición o Deporte [...]

Se prohíbe las carreras o actividades, exposición o deporte que involucren a los animales que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal [...].

Artículo 122.- Infracciones graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones graves serán las siguientes:

[...] 46) Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación.

Artículo 123.- Infracciones muy graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones muy graves son las siguientes:

[...] 2) Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para que participen en peleas entre animales o animales contra personas.

[...] 3) Organizar, promocionar, asistir, participar o apostar en las peleas entre animales o animales contra personas.

[...] 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 [...].

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

3.1.1 De la causa 56-11-IN

- 60.** A decir de la parte accionante, las secciones XIII, XIV y XV de la Ordenanza Metropolitana 127- 2011 violan el artículo 106, en concordancia con los artículos 61 numerales 1 y 4 y 95 de la Constitución de la República. Para sustentar sus pretensiones afirman que:

[...] dar cumplimiento al pronunciamiento popular, en los términos del art. 106 de la Constitución, significa prohibir en el cantón Quito todos aquellos espectáculos que en su concepción, esencia, tradición y estado al momento de la consulta popular, tenían por

finalidad dar muerte a un animal [...] la única operación de análisis que tiene que hacer el legislador respecto a la pregunta ocho es establecer aquellos espectáculos que tal como están concebidos y diseñados tienen como finalidad dar muerte al animal.

61. Señala, además, que para dar cumplimiento al pronunciamiento popular respecto de la pregunta ocho de la consulta realizada el 7 de mayo de 2011, es preciso determinar qué significó “prohibir los espectáculos taurinos en el cantón Quito (sic)”; en tal sentido, afirman que el Concejo Metropolitano, al eliminar en la Ordenanza Metropolitana 127-2011, la última parte del tercio de la lidia, es decir, el momento en el que el torero da muerte al toro con su espada en público, realiza sin contar con legitimidad “una interpretación restrictiva e indebida del alcance de la pregunta número ocho”. En ese contexto, señalan que la norma está encaminada a producir un efecto y “no basta con que la norma exista, sino que debe ser efectiva”.
62. El accionante concluye que la Ordenanza metropolitana 127-2011 incumple la voluntad popular, deja sin efectividad la consulta popular como mecanismo de democracia directa y solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de fondo de la sección XIII, XIV y XV de la Ordenanza metropolitana 127-2011, expedida por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, el 15 de septiembre de 2011.

3.1.2 De la causa 38-12-IN

63. A decir de la accionante, la reformativa del capítulo III "De los Espectáculos Taurinos" del Libro IV del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado por la Ordenanza Municipal No. 106, publicada en el Registro Oficial número 231 de 12 de diciembre del 2003, violan el artículo 52 en concordancia con el 106 de la Constitución. La legitimada activa sostiene que viola el mandato imperativo del artículo 106 de la Constitución de la República y señala:

[...] Ningún órgano del Estado puede “compatibilizar” el resultado de la Consulta Popular con actos normativos preexistentes, y por esta vía, “interpretando” el mandato popular. Imperativamente, los órganos legislativos están obligados a “crear, reformar o derogar normas jurídicas según corresponda a la decisión del Pueblo”.

64. Citando el artículo 226 de la Constitución de la República afirma que:

Por otra parte, sin confusión, las competencias y facultades de los órganos de la administración pública responden a la estricta legalidad, esto es, deben hallarse determinadas “ope lege”. Una cosa es que la Ley, un producto de la función legislativa, Poder [sic] constituido, le otorgue al Concejo Municipal la facultad para regular el uso del suelo y por esta vía, lo relativo a los espectáculos; y otra, muy distinta pretender “compatibilizar” esta facultad con la decisión popular en la Consulta que al provenir directamente del Poder Constituyente, debe ser acatada tal y como es por todos los Poderes Constituidos.

65. La accionante alega que el artículo IV. 196 de la Ordenanza 127-2011 contraviene el artículo 21 inciso 2 de la Constitución de la República que “prohíbe invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución” e indica que “(...) la identidad histórica no es una noción petrificada, tiene que verse desde las actuales aspiraciones y manifestaciones del pueblo de Quito expresadas en la Consulta Popular”. Señala, por último, que no se puede invocar la cultura cuando se atente contra los derechos de la naturaleza consagrados en la Constitución.
66. Con estos antecedentes, la accionante solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Ordenanza metropolitana 127-2011, expedida por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, el 15 de septiembre de 2011.

3.1.3 De la causa 75-20-IN

67. En su demanda, el accionante alega la inconstitucionalidad del resultado de la pregunta 8 de la Consulta Popular 2011 y señala que para “cuidar que los procesos de democracia directa no afecten a los derechos fundamentales de las minorías, el artículo 104 último inciso de la Constitución de la República establece la obligatoriedad de un dictamen sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas, que por su trascendencia puede ser tanto formal como material. Este último, a decir del accionante, “delimita si las preguntas de la consulta tienen la potencialidad de anular o limitar derechos fundamentales, en cuyo caso no proceden.”
68. Indica que la Corte Constitucional, con base en el artículo 127 de la LOGJCC, debió realizar un control de las disposiciones jurídicas emanadas de un proceso de consulta popular y que “no realizó ningún análisis de constitucionalidad material del alcance restrictivo que la pregunta 8 sobre la prohibición de las corridas de toros, en toda su manifestación clásica, tradicional y milenaria, tenía frente a los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad taurina”, es decir, no se pronunció sobre el rol de los derechos fundamentales de las minorías.
69. Señala que la Corte Constitucional tiene plena competencia para controlar que “los resultados de una decisión mayoritaria [...] no puedan anular los derechos fundamentales de otros ciudadanos”, más aún cuando este resultado a decir del accionante viene de una omisión de la Corte Constitucional que no realizó el control constitucional de fondo de la pregunta, así indica que:

[...] Con este antecedente, la consulta popular arrojó resultados inconstitucionales, puesto que se consultó sobre una materia que no era susceptible de ser sometida a deliberación ni decisión de una mayoría. En la ciudad de Quito, la pregunta 8 implicó la

restricción injustificada de múltiples derechos constitucionales de la comunidad taurina, al prohibir la celebración de la tauromaquia en toda su manifestación.

70. Con estos antecedentes, solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre los resultados de la pregunta 8 de la Consulta Popular de 2011, debido a que en la pregunta en sí mismo es una norma que con carácter general ordena “*prohibir los espectáculos públicos que tengan como fin la muerte del animal*” y además solicita que se realice un control de las disposiciones jurídicas emanadas de un proceso de la consulta popular de 2011.
71. En lo referente a la constitucionalidad del artículo 1 de la Ordenanza metropolitana 127-2011, indicó que, si bien la misma se encuentra derogada, el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC permite a la Corte Constitucional realizar el control sobre normas derogadas por la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución. Bajo el criterio del accionante, la norma en cuestión “[...]sí tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, perpetuando a futuro los efectos inconstitucionales de la Consulta Popular de 2011, particularmente en cuanto a la discriminación frente a las expresiones culturales diversas [...]”
72. Respecto al artículo 2 de la Ordenanza metropolitana 011-2020, el accionante manifiesta que “[...]esta norma jurídica termina el ciclo de vulneración de derechos fundamentales de la comunidad taurina al eliminar por completo la fiesta taurina de Quito”.
73. Señala que “el derecho constitucional a la cultura no solo implica que los ciudadanos puedan acceder a bienes materiales e inmateriales que enriquezcan su comunidad y su sentido de individualidad, sino también comporta una obligación de promoción, preservación, respeto, neutralidad y protección por parte del Estado”.
74. El accionante alega que la misión del Estado en cuanto al patrimonio cultural y según la normativa constitucional es potenciar la diversidad, proteger las diversas corrientes culturales, preservarlas y evitar que exista una sola narrativa de “cultura correcta o adecuada en el país”, así manifiesta que el “Estado ecuatoriano está basado en el entendimiento de que la multiplicidad de culturas enriquece la nación y, por lo mismo, lejos de anular aquellas que puedan resultar disruptivas para un sector de la población, corresponde protegerlas”.
75. Señala que la tauromaquia es una expresión cultural y que el Estado ecuatoriano la ha reconocido “no solo como cultura sino como arte”, por lo tanto, merece una protección especial. Y alega que las personas tienen “un derecho subjetivo a construir y mantener nuestra propia identidad cultural” e indica que esta identidad cultural se construye a

partir de cuatro indicadores que han quedado por completo anulados con la inconstitucional prohibición de la tauromaquia, y que son los siguientes:

- a) Decidir sobre la pertenencia a una o varias comunidades culturales y expresar tales elecciones: (...) aunque pertenecemos a una cultura milenaria, reconocida internacionalmente y que ha sido sistemáticamente considerada por el Estado como patrimonio cultural inmaterial, la prohibición de las corridas de toros en Quito, anula el contenido del derecho por completo.
- b) Ejercer la libertad estética: implica que su expresión se dará en las formas materiales, inmateriales, simbólicas, propias de la expresión cultural. Por lo mismo, siempre que no se vulneren otros derechos fundamentales de otras personas reconocidos en la Constitución, la comunidad taurina tiene derecho a expresar su propia estética que consiste en la corrida en sí misma, el arte del torero (...).
- c) Conocer y acceder a nuestra memoria histórica y cultural: La tauromaquia está implantada en la sociedad quiteña y en la familia. En este sentido, las costumbres que rodean la fiesta taurina se transmiten de generación en generación. Con la actual prohibición a las corridas de toros tradicionales, se rompe la posibilidad de continuar un legado cultural milenario (...).
- d) Difundir nuestras propias expresiones culturales y tener derecho a otras expresiones diversas: La expresión cultural de la tauromaquia se encuentra completamente anulada al haber desnaturalizado un elemento fundante en su tradición milenaria y haber prohibido "la muerte del animal" (...).

- 76.** El accionante señala que “la libertad de expresión también cobija el arte, como expresión de un ideario humano en lo que algunos autores han denominado libertad de expresión artística” y que “la tauromaquia es un arte cuya materialización se encuentra cobijada por la libertad de expresión”; en consecuencia, la libertad de expresión debe proteger las manifestaciones, culturales, incluso aquellas que irrumpen y perturben.
- 77.** Indica, además, que el libre desarrollo de la personalidad se encuentra íntimamente ligado a la dignidad humana “entendida como la posibilidad de todos ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia”. Por lo que existe una incompatibilidad de la prohibición de las corridas de toros con el libre desarrollo de la personalidad de la comunidad taurina.
- 78.** Por último, alega en relación con el derecho a la igualdad que ninguna persona deberá ser discriminada por razones de identidad cultural y que el respeto al derecho a la igualdad y no discriminación en función de la identidad cultural implica un deber de neutralidad del Estado frente a las manifestaciones de la cultura y cita al Comité de DESC:

La decisión de una persona de ejercer o no el derecho de participar en la vida cultural individualmente o en asociación con otras es una elección cultural y, por tanto, debe ser reconocida, respetada y protegida en pie de igualdad. La plena realización del derecho de toda persona a participar en la vida cultural requiere de la existencia de los siguientes elementos, sobre la base de la igualdad y de la no discriminación.

- 79.** En tal virtud, solicita que la Corte declare la inconstitucionalidad de los resultados de la pregunta 8 de la Consulta Popular 2011, debido a que transgreden los derechos fundamentales a la cultura, a la igualdad ante la ley, a la no discriminación por motivos de identidad cultural, a la libertad de expresión y al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, contenidos en los artículos 3 numeral 7, 11 numerales 2, artículo 21, 22, 23, artículo 66 numerales 5, 6, 24, y artículo 379 numeral 1 de la Constitución de la República. Y que se declare además la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 1 de la Ordenanza metropolitana 127-2011, expedida por el Concejo Metropolitano, y del artículo 2 de la Ordenanza metropolitana 011-2020, debido a que estas disposiciones impugnadas violan por el fondo los artículos 3 numeral 7, 11 numeral 2, 21, 22, 23, 66 numerales 5, 6, 24 y 379 numeral 1 de la Constitución de la República.

3.1.4 De la causa No. 100-21-IN

- 80.** El accionante para sustentar su demanda reproduce las normas legales en relación con la competencia territorial, así indica que:

[...] el COOTAD, específicamente en su artículo 113 establece que las competencias que tiene cada entidad pública y cada nivel de gobierno se desprenden de la Constitución y de la Ley [...]. El artículo 25 del Código Orgánico Administrativo, ordena que las entidades públicas respetarán el ejercicio de las competencias y ponderarán los intereses públicos implicados [...]. Código Orgánico del Ambiente, específicamente en su artículo 143 menciona la rectoría del Gobierno Central en el Manejo de Fauna Urbana. Para efectos del manejo de la fauna urbana se deberá considerar los siguientes lineamientos y normas técnicas [...].

- 81.** Según el accionante, las disposiciones impugnadas, es decir, los artículos 1, 7 numerales 11, 13 y 27; artículos 46, 48, 51 segundo inciso; artículo 122 numeral 46; y, artículo 123 numerales 2, 3 y 26 de la Ordenanza metropolitana 019-2020 presuntamente vulneran el artículo 226 de la Constitución de la República debido a que:

[...] la promulgación de la ordenanza materia de la presente acción hace que el municipio se arrogue funciones que la Ley no le otorga, no puede arrogarse funciones de ninguna naturaleza ningún nivel de gobierno por altruista que pudiera ser la finalidad; las competencias que asumen los GAD, son porque el Estado así lo prevé, bajo el modelo constitucional. Esta es la razón por la cual la Constitución de la República define las competencias del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados y además posibilita también la posibilidad de que cada uno actúe dentro del margen de sus competencias. Para el caso específico el Concejo Metropolitano de Quito, legisla y asume competencias que no le han sido otorgadas mediante ley, y pretende ilegítimamente superponerse a las facultades que tienen órganos del gobierno central como es la Agencia Nacional de Regulación y Control Fito y Zoosanitario”.

82. Señala que es el Ministerio de Agricultura y Ganadería la institución que, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, debe establecer las políticas públicas en materia pecuaria. El control, en cambio, le corresponde a la Agencia Nacional de Regulación y Control Fito y Zoosanitario (AGROCALIDAD) y que el Municipio se arrogó funciones que la Ley no le otorga, debido a que es AGROCALIDAD la entidad a la que corresponde realizar planes y programas de control de los animales a nivel nacional.
83. En relación con los espectáculos públicos que tengan que ver con los combates de gallos no pueden ser prohibidos, debido a que “dichos enfrentamientos de orden NATURAL por sus características genéticas innatas, no se tiene como objetivo o finalidad "la muerte del animal" sino la SELECCIÓN de los mejores y más aptos ejemplares con fines de reproducción para pervivencia de la subespecie, lo cual se realiza bajo estricta observación, supervisión”.
84. También aduce que las disposiciones impugnadas contradicen el artículo 66 numerales 15 y 29 literal d) de la Constitución de la República, pues en su opinión:

[...] **LO QUE NO ESTA PROHIBIDO ESTA PERMITIDO** [...] al no cumplirse el supuesto de que las peleas de gallos tengan como finalidad la muerte del animal, debemos decir que bajo ninguna circunstancia los GADS pueden legislar ampliando los alcances de la pregunta planteada en la consulta popular, lo que se pretende mediante ordenanza en el Distrito Metropolitano de Quito es ampliar la decisión popular a través de una interpretación antojadiza de lo que a decir de quienes redactaron la normativa aprobada por el Concejo se ajustaría a las prohibiciones nacientes en la consulta [...]. La normativa que desarrolla los resultados de la consulta popular debe ser de reserva LEGAL, tales ejemplos se dan en temas como la Ley de Comunicación, o las Reformas al Código Orgánico Integral Penal en materia de no afiliación de trabajadores al IESS, que se dieron como resultado de otras consultas populares, pero en ningún caso las prohibiciones y sanciones se pueden dar mediante normativas menores como son las ordenanzas municipales porque los GADS, particularmente el del Distrito Metropolitano de Quito, puesto que estos no tienen competencia para reducir ni ampliar el contenido de las preguntas realizadas a nivel nacional, verbi gracia, después de la consulta de 2011 se siguieron dando en la ciudad de Quito las corridas de toros y, cuando se pretendieron suspender mediante ordenanza, se inició un proceso de inconstitucionalidad con los mismos argumentos que acá se han presentado [...]. La ordenanza pretende prohibir que se realicen actividades que no están prohibidas por ley, lo cual es una clara muestra de la inconstitucionalidad de la norma [...] el legislar prohibiendo la actividad gallística es un atentado contra la Constitución puesto que no hay norma Constitucional ni legal que prohíba estas prácticas, cualquier intento de hacerlo debería ser encaminado por la vía de reforma constitucional o en el peor de los casos de la vía legal, no a través de una Ordenanza que además no cumple con los supuestos de validez y competencia que se exige para darle la presunción de legitimidad de las actuaciones administrativas [énfasis en el texto original].

85. Sostiene, además, que las disposiciones impugnadas de la Ordenanza metropolitana 019-2020 vulneran el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que:

[...] a pesar de que en esta materia existen normas objetivas que no le faculta al Concejo Metropolitano de Quito a legislar en esta materia este nunca las respetó y por eso promulga una serie de normas en la Ordenanza que no le correspondía dictar [...]. Si aterrizamos en términos jurídicos la norma “prohíbe” corridas de toros en donde haya ganado ese pronunciamiento en la consulta popular de 2011 y permite que los GADS “regulen” los espectáculos públicos en el “ámbito de sus competencias”; por lo tanto el GAD del Distrito Metropolitano de Quito no puede mediante ordenanza prohibir los espectáculos en los que intervengan animales como es el caso de los gallos de pelea; lo que si puede es regular pero en el ámbito de sus competencias y en ningún cuerpo normativo esa regulación se puede dar en cuanto al espectáculo en sí mismo sino más bien en el cómo se va a desarrollar; me explico: el Municipio puede regular boletos, aforos, lugares, publicidad interna y externa, impuestos que de esto se genere, uso del suelo, etc. pero [sic] bajo ninguna circunstancia tiene la facultad de prohibir el espectáculo público, por lo que la ordenanza resulta inconstitucional y atentatoria contra la seguridad jurídica principio rector del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

86. En función de tales alegaciones, el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 7 numerales 11, 13 y 27; artículos 46, 48, 51 segundo inciso; artículo 122 numeral 46; y, artículo 123 numerales 2, 3 y 26 de la Ordenanza metropolitana 019-2020.

3.1.5 De la causa No. 90-21-IN

87. Acusa como inconstitucionales los artículos 1, 7 numerales 11,13 y 27, así como los artículos 46, 48, 51 segundo inciso, artículo 122 numeral 46, artículo 123 numerales 2, 3 y 26 de la Ordenanza Metropolitana 019-2020 de 29 de diciembre de 2020 y **reproduce los mismos cargos que se contienen en la causa 100-21-IN.**

3.2. De los accionados

3.2.1. Del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

88. Sobre la demanda 56-11-IN, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD o cabildo**”), mediante escrito presentado el 28 de agosto de 2012, menciona que: “Los proponentes invocan derechos de participación, entre otros el que reconoce el derecho a participar en los asuntos de interés público y ser consultados, cuando aquellos derechos ya fueron observados justamente cuando se activó este mecanismo de ejercicio de democracia directa”. Sostiene que el cabildo aplicó el método de la proporcionalidad en el ejercicio de su potestad normativa con el fin de buscar un equilibrio entre dos derechos en conflicto: (i) la protección de los derechos de la naturaleza; y, (ii) la protección de continuar desarrollando espectáculos taurinos como

tradición ancestral de los quiteños, por lo tanto, con la ordenanza impugnada se “buscó conciliar la posición de mayoría con los derechos de la minoría, observando siempre el alcance preciso de la prohibición avalada por el pueblo de Quito, a partir del contenido de la pregunta ocho de la Consulta”.

- 89.** Menciona, además, que con la Ordenanza metropolitana 127-2011 se ha considerado el argumento del sector que afirma que: “[...] se debe valorar la protección indirecta que reciben los derechos de la naturaleza con la continuidad de las corridas de toros [...] y que haber eliminado las corridas de toros hubiera dejado en desprotección a ciertos ecosistemas y podía suponer la eliminación de una especie y raza especial de bovino, como es la del toro de lidia”.
- 90.** Con referencia a la pregunta de la consulta popular 2011, aclara que “[...] únicamente consultaba si la población del Distrito está o no de acuerdo con prohibir aquellos espectáculos taurinos que tengan por finalidad dar muerte al toro en el ruedo”, esto a propósito de la afirmación de los accionantes del caso, que señalan que se permite la corrida de toros sin la muerte del animal.
- 91.** El cabildo concluye su alegato mencionando que:

[...] los accionantes cuestionan la composición del espectáculo de las corridas de toros manifestando su inconformidad con los puyazos y tercio de banderillas, pero sin un sustento constitucional, que permita al órgano del control constitucional advertir la alegada incompatibilidad normativa entre la ordenanza metropolitana y la Constitución de la República. Ese repudio al castigo por parte del sector proponente de la inconstitucionalidad debía traducirse en una pregunta redactada de manera más categórica que esté orientada a la prohibición absoluta y puntual de las corridas de toros, sin embargo, la forma y el espíritu con que se planteó la pregunta no estaba orientada en esa dirección.

- 92.** Con respecto a la demanda del caso 38-12-IN, la Corte Constitucional no recibió ningún escrito por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- 93.** En cuanto a la demanda 75-20-IN, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del escrito presentado el 8 de octubre de 2020, indicó que:

[...] los resultados del plebiscito no estarían sujetos a control constitucional alguno, pues (i) la convocatoria ya fue objeto de control de la Corte, según el alcance que interpretó, a esa fecha, de su propia competencia (los resultados en sí mismos, no podrían ser sometidos al control de la Corte); y, (ii) son de obligatorio e inmediato cumplimiento, según lo previsto en el art. 106 de la Constitución. En sentido contrario, los actos normativos que se emiten con fundamento en el pronunciamiento popular serían sujetos del control constitucional.

94. Por otro lado, precisa que:

De los motivos expuestos en la Ordenanza 11-2020, se evidencia que el entendimiento fue que la regulación del espectáculo taurino, que permanecía en el Código Municipal, era innecesaria. Por ello, para armonizar con el ordenamiento jurídico nacional, se derogó la Ordenanza municipal 127-2011. Con su derogatoria, el efecto fue la eliminación del capítulo de espectáculos taurinos del Código Municipal y sus regulaciones correspondientes [...]. En la práctica, la Ordenanza 11-2020 desreguló el espectáculo taurino. Derogada la regulación de la Ordenanza 127, en vez de “anularse” algún derecho fundamental, en los términos que propone la Acción [sic], la actividad de taurina [sic] ha sido desregulada; es decir, si algún efecto se puede inferir sería la creación de un margen aún más amplio para el ejercicio de las libertades asociadas a la actividad [...]. Por lo mencionado, el ejercicio de los derechos que se arguyen anulados en la Acción [sic], en realidad, gozan, actualmente, de mayor margen de libertad desde la perspectiva del régimen metropolitano; tanto en el supuesto de que la actividad taurina se efectúe como un espectáculo público, como si se realiza en el ámbito privado. En cualquier caso, estará sujeto a la limitación que los resultados de la Consulta Popular y las restantes derivadas del régimen constitucional o sus normas derivadas por remisión.

95. Con relación al caso 100-21-IN, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante escrito ingresado el 01 de diciembre de 2021, alega que:

[...] El Concejo Metropolitano de Quito, actuando de conformidad con el inciso final del artículo 71 de la Constitución [...] en ejercicio de su facultad legislativa, según lo dispuesto en el Art. 240 de la Constitución, y en concordancia con los incisos finales de los artículos 264 y 266 ibídem, expidió la Ordenanza Metropolitana 019-2020; cuyo objeto, determinado en el Art. 1 de la misma es: regular y controlar la fauna urbana, garantizando los principios de bienestar animal [...]. Conforme los artículos constitucionales expuestos, se evidencia que no existe violación al Art. 226 de la Constitución, ya que el accionante en su demanda desconoce las facultades y atribuciones constitucionales que tiene el Municipio de Quito para colaborar y complementar las regulaciones del gobierno central en materia de fauna urbana [...]. El ejercicio de éstas competencias, en materia ambiental, se encuentran normadas en el Código Orgánico del Ambiente y en el COOTAD [...] los cuales atribuyen plenamente al Municipio de Quito la facultad para llevar a cabo la regulación de la fauna urbana en su circunscripción territorial, concediéndole además la potestad de ejercer las- atribuciones que considere necesarias para la realización de este fin. Por lo expuesto, no se puede acusar al Concejo Metropolitano de Quito, de falta de competencia o de incurrir en una supuesta arrogación de funciones.

96. En adición a lo anterior, el cabildo manifiesta que:

Sin entrar en la dialéctica sobre la finalidad de las peleas de gallos, defendidas por el accionante; mal puede entenderse que dichas peleas permiten el pleno ejercicio de la quinta libertad del bienestar animal [...] corresponde contextualizar la regulación de los artículos 7, numerales 11, 13 y 27; 46; 48; 51 segundo inciso; 122 numeral 46; y 123 numerales 2, 3 y 26, de la Ordenanza Metropolitana 019-2020, mismos que no violentan el derecho de libertad dispuesto en el literal d), numeral 29 del Art. 66 de la Constitución [...] la ley faculta de manera expresa a los GADs [sic] a establecer prohibiciones en

relación a actos realizados en contra de animales; razón por la cual, haciendo uso de esta atribución, el Municipio de Quito incluyó en la ordenanza, prohibiciones.

97. Igualmente, expone que:

El accionante se limita a excusar la permisibilidad de las peleas de gallos, esgrimiendo el argumento de que los GADs [sic] pueden regular, mas no prohibir este tipo de espectáculos; alegación que resulta en una incoherente interpretación de la ley, ya que conforme se ha demostrado: (i) el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es competente para regular la fauna urbana (Constitución, Art. 415; COOTAD, Arts. 54, 84; Código Orgánico del Ambiente, Arts. 27, 144); (ii) la ley prevé, como consecuencia, la facultad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de prohibir todo acto que atente en contra del bienestar animal (Código Orgánico del Ambiente, Art. 146); (iii) y; en relación a los espectáculos públicos con animales, está establecida la competencia para que su regulación se realice mediante ordenanza (Código Orgánico del Ambiente, Art. 148 y Disposición Transitoria Quinta).

[...] Por otra parte, y en adición a lo manifestado, es pertinente señalarse [sic], en relación con las posibles contradicciones entre normas legales de distinta jerarquía, que si bien podrían generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, no necesariamente son objeto del control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad [...] resulta evidente que no se ha violentado de forma alguna el derecho contenido en el numeral 15 del Art. 66 de la Constitución, ya que las actividades económicas que impliquen cualquier tipo de atentado contra el bienestar animal, se encuentran en contra de principios constitucionales [...].

98. Con relación al caso 90-21-IN, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante escrito ingresado el 01 de diciembre de 2021, alega que: la Constitución de la República en su artículo 240 otorga facultades legislativas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) dentro de sus competencias y jurisdicciones territoriales, incluyendo al Concejo Metropolitano de Quito. En este marco, señala que el Concejo no incurrió en arrogación de funciones al emitir una norma para regular actividades no contempladas previamente. Por ello, es necesario que los animales estén protegidos por el ordenamiento jurídico para no ser víctimas de actividades indiscriminadas llevadas a cabo por personas que los usan para entretenerse y beneficiarse económicamente de ellos.

99. El GAD del Distrito Metropolitano de Quito indica además en su escrito de contestación que el artículo 7 del COOTAD otorga a los gobiernos locales, como los Concejos Metropolitanos, la facultad de emitir normas generales dentro de su jurisdicción. Por tanto, la emisión de una ordenanza no implica arrogación de funciones, sino el ejercicio legítimo de sus competencias, sin que ello signifique prohibir actividades como las peleas de gallos.

- 100.** El Municipio señala que el Código Orgánico del Ambiente (art. 27) otorga a los municipios competencias claras en materia ambiental. Entre ellas, se incluye regular el manejo de fauna urbana y aplicar sanciones por infracciones ambientales. Por tanto, el Municipio de Quito actuó dentro de sus facultades al legislar sobre el trato y cuidado de los animales urbanos, los cuales no pueden actuar libremente ni expresar conductas naturales en cautiverio.
- 101.** Por otra parte, el GAD sostiene que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria establece que el control de fauna y animales es parte de un sistema nacional en el que también participan los gobiernos autónomos descentralizados, incluidos los municipios, en coordinación con la autoridad agraria nacional. Por tanto, el Municipio de Quito sí tiene competencias en esta materia.
- 102.** El GAD del Distrito Metropolitano de Quito menciona que, aunque el Gobierno Central tiene rectoría en el manejo de fauna urbana según el artículo 143 del Código Orgánico del Ambiente, este no aplica a las peleas de gallos, pues estos animales no se usan para trabajo ni producción agrícola, sino que son sometidos a violencia innecesaria en apuestas y juegos de azar. Además, el mismo Código otorga a los gobiernos municipales la facultad de regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana, lo que legitima la intervención del municipio en este tema.
- 103.** El GAD del Distrito Metropolitano de Quito cuestiona la justificación del accionante de que las peleas de gallos no buscan la muerte del animal y que serían un comportamiento natural, planteando dudas sobre el maltrato, la inducción forzada de combates, la crueldad de la práctica y la validez de considerar estos eventos como naturales o necesarios para la selección genética y concluye que esta actividad no es pacífica ni controlada ni favorece la supervivencia de la especie.
- 104.** El GAD del Distrito Metropolitano de Quito menciona el artículo 249 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) que sanciona la crueldad y tortura animal, incluyendo daños causados por quienes cuidan a los animales en actividades comerciales. Por ello, es necesario regular actividades que puedan causar daño a terceros, como las peleas de animales, para proteger el bienestar animal y los intereses colectivos. La Ordenanza No. 019-2020 busca justamente eso, sin ser específica ni excluir actividades particulares, aplicándose a cualquier espectáculo que promueva violencia contra animales.
- 105.** El GAD del Distrito Metropolitano de Quito indica además que la ordenanza emitida por el Concejo Metropolitano es un acto normativo legítimo y válido, elaborado conforme al proceso legal vigente, y el Concejo tiene competencia para legislar en esta materia según la Constitución y otras leyes.

- 106.** Por último, menciona que el accionante malinterpreta el artículo 148 del COOTAD al diferenciar incorrectamente entre espectáculos taurinos y otros espectáculos con animales como las peleas de gallos. El Concejo Metropolitano legisló correctamente sobre la fauna urbana, que incluye peleas de gallos, perros de pelea y otras peleas entre animales criados para la agresividad, bajo una normativa general para “otros espectáculos con animales” según el artículo mencionado. La Ordenanza No. 019-2020 regula de forma general estos espectáculos, sin enfocarse específicamente en peleas de gallos, para evitar persecuciones o discriminaciones y respetar la Constitución.

3.2.2. De la Procuraduría General del Estado

- 107.** Mediante escrito de 29 de agosto de 2012, la Procuraduría General del Estado se pronuncia sobre la demanda del caso 056-11-IN, indicando que:

[...] Si la mayoría de los quiteños se decidieron por el SÍ en esa pregunta, el mensaje dado a las autoridades municipales era, como en efecto aconteció, que debían reformarse aquellos espectáculos que incluían la muerte del animal en público y eso fue precisamente lo que hizo el Concejo Metropolitano de Quito al reformar la ordenanza No. 106 [...] eliminó, en las corridas de toros, la fase en la que se debe dar muerte al animal en público, es decir, como parte del espectáculo. Ahora la muerte del toro se puede producir después de las corridas, como un acontecimiento ajeno a ese espectáculo [...]. Cuando el 7 de mayo de 2011 el pueblo ecuatoriano fue consultado con motivo de la convocatoria realizada por el Presidente [sic] de la República, de conformidad con la atribución prevista en el artículo 104 de la Constitución de la República, los ciudadanos ejercieron de manera plena su derecho político a ser consultados. Los resultados de la votación fueron debidamente contabilizados, luego publicados en el Registro Oficial y ejecutados inmediatamente, para el caso que nos ocupa, con la reforma de la ordenanza que regula la celebración de eventos taurinos. La pregunta No. 8 nunca estuvo encaminada a eliminar las corridas de toros, sino a evitar la muerte del animal en público [...] la ordenanza en mención recogió justamente la voluntad expresada en la consulta, esto es prohibir que se dé muerte al animal en el espectáculo, por simple diversión.

- 108.** En cuanto a la demanda del caso 38-12-IN, en escrito de 31 de octubre de 2012, la Procuraduría General del Estado solicitó que, dada la acumulación de causas, se tengan en cuenta los argumentos expresados en la contestación de la causa 56-11-IN.

- 109.** Con respecto a la demanda del caso 75-20-IN, la Procuraduría General del Estado, en escrito de 8 de octubre de 2020, manifestó que:

Por un lado, ciertos grupos entendieron que la votación del año 2011 facultaba a la eliminación total de los espectáculos taurinos. Mientras que, en el 2011 los Concejales entendieron que era una modificación de la forma en que se realizaban los espectáculos taurinos. Ahora bien, si esto sucedió con un grupo colegiado -especializado en la

adopción de normas y en la toma de decisiones, ¿qué garantía se tiene de que esta falta de pronunciamiento no incidió en la libertad de los electores?. Es precisamente este cuestionamiento el que hace necesario un pronunciamiento de la actual Corte Constitucional [...] si bien es cierto, los Estados pueden establecer limitaciones; pero estas no pueden ser arbitrarias y carecer de un análisis respecto a los derechos que se encuentran en discusión.

- 110.** La Procuraduría General del Estado, en escrito presentado el 02 de diciembre de 2021, indicó respecto del caso 100-21-IN que:

[...] hasta la actualidad se siguen generando nuevas normas derivadas de la consulta de 2011. También se puede observar que la Corte no fijó el alcance de los efectos de la consulta popular que se llevó a cabo. Esta situación ha ocasionado que existan diferentes interpretaciones sobre su alcance y sus límites. Por lo expuesto, nuevamente solicitamos que se realice un control de fondo de la prohibición realizada mediante consulta popular del año 2011 y que se realice un ejercicio argumentativo que garantice una motivación mínima dentro de los controles que la Corte Constitucional debió realizar dentro de esta causa.

3.2.3. De la Presidencia de la República

- 111.** Mediante escrito de 6 de octubre de 2020, la secretaría jurídica de la Presidencia de la República en relación con la causa 75-20-IN manifestó que:

[...] la Presidencia de la República, no es el órgano emisor de la norma demandada, no le compete determinar el procedimiento aplicable para llevar a cabo un referéndum y/o consulta popular, tampoco es su competencia efectuar los controles de constitucionalidad de las preguntas que serán sometidas a consulta popular, mucho menos es el órgano encargado de llevar a cabo la consulta propuesta. El Presidente [sic] de la República en base a su potestad constitucional y legal, convoca a plebiscito, el cual se lleva a cabo luego de cumplir con los filtros de control que la propia Constitución y la ley prevén (sic), los cuales deben ser validados por cada uno de los órganos correspondientes, en el ámbito de sus correspondientes competencias.

4. Competencia

- 112.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”); y, artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).

5. Cuestiones Previas

5.1 Sobre la vigencia de las disposiciones impugnadas

- 113.** A fin de contextualizar el origen y contenido de las normas impugnadas, es necesario realizar algunas precisiones. El 7 de mayo de 2011 se llevó a cabo una consulta popular a nivel nacional, en la cual se incluyó la pregunta número 8, dirigida específicamente a los habitantes de los distintos cantones del país. Esta pregunta planteaba lo siguiente: "En relación con la prohibición de matar animales en espectáculos, ¿Está usted de acuerdo en que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?". En el cantón Quito, el 54,43 % de los electores votó a favor de la prohibición de este tipo de espectáculos, mientras que el 45,57% votó en contra de la prohibición contenida en la pregunta número 8.¹⁴
- 114.** A partir de la proclamación de los resultados de la Consulta popular de 2011, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, cuerpo normativo al que pertenecen las ordenanzas objeto de control, experimentó varios procedimientos de reformas para integrar sus disposiciones jurídicas con los resultados de la Consulta popular de 2011.
- 115.** En el marco del referido procesamiento de los resultados de la pregunta número 8 de la Consulta popular de 7 de mayo de 2011, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito emitió la Ordenanza metropolitana 127-2011, mediante la cual se eliminó el último tercio de las corridas de toros (estocada final del toro). Esta norma sustituyó el capítulo III "De los espectáculos taurinos", del Libro Cuarto del Código Municipal. Posteriormente, se emitió la Ordenanza metropolitana 011-2020, aprobada y sancionada el 09 de junio de 2020, que derogó la ordenanza metropolitana 127-2011, con lo cual perdió vigencia el mencionado capítulo III "De los espectáculos taurinos",¹⁵ norma que, a decir del GAD de Quito, tuvo el propósito de desregular los espectáculos taurinos.
- 116.** Posteriormente, se expidió la Ordenanza metropolitana 019-2020, aprobada el 29 de diciembre de 2020 y sancionada el 05 de enero de 2021, que es sustitutiva del "Título VI, Libro IV.3" del Código Municipal y que regula el "Bienestar animal" en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante esta ordenanza se prohíbe toda clase de espectáculos donde pudiese ocurrir la muerte de un animal. En ese contexto, se evidencia que, en la codificación actual del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, no se

¹⁴ Resultados de la Consulta popular de 7 de mayo de 2011, pregunta número 8 en el cantón Quito, publicada en el Registro Oficial No. 490, de 13 de julio de 2011.

¹⁵ Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, [publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 1488 de 18 de enero de 2021], en su Disposición Derogatoria señaló lo siguiente:

[...] Deróguense todas las Ordenanzas que se detallan en el cuadro adjunto (Anexo Derogatorias), con excepción de sus disposiciones de carácter transitorio hasta la verificación del efectivo cumplimiento de las mismas [...] ANEXO DEROGATORIAS [...] Número de Ordenanza: 127, Detalle: ORDENANZA REFORMATIVA DEL CAPÍTULO III "DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS" DEL LIBRO IV DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SUSTITUÍDA POR LA ORDENANZA MUNICIPAL NO. 106, Fecha: 2011-09-30.

encuentra incluido el capítulo III “De los espectáculos taurinos” y se incorpora en el “Título VI del Libro IV.3” referente al bienestar animal.

117. De este modo, se advierte que el Código Municipal atravesó varios procesos de modificación en los que se incorporaron nuevas disposiciones, la derogación o sustitución de artículos existentes y la reorganización de su estructura normativa, con el propósito de respetar y viabilizar el pronunciamiento popular expresado en torno a la pregunta 8 de la Consulta popular de 2011.
118. Al respecto, cabe señalar que, conforme establece el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC, este Organismo tiene plena facultad para ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre disposiciones jurídicas derogadas, siempre que tales normas tengan el potencial de continuar generando efectos contrarios a la Constitución. Asimismo, este control es procedente cuando se advierta la existencia de unidad normativa en aquellos casos en los que a menos que existan situaciones jurídicas que [hayan iniciado durante la vigencia de una norma que posteriormente ha sido derogada y que, tales situaciones,] se agoten o consoliden bajo el imperio de otra. Por consiguiente, corresponde analizar si las ordenanzas que han sido expresamente derogadas configuran los presupuestos de: **i)** ultractividad; o, **ii)** unidad normativa.¹⁶
119. Para el presente análisis es pertinente dilucidar que, por aplicación del principio de temporalidad de la ley, la norma vigente al momento en que ocurrieron los hechos es la que debe aplicarse a una determinada conducta o supuesto fáctico, a menos que existan situaciones jurídicas que iniciadas durante la vigencia de una norma, se agoten o consoliden bajo el imperio de otra, lo cual, puede dar cabida para que opere la ultractividad normativa.
120. Dentro del caso *sub judice* se aprecia que la Ordenanza metropolitana 127-2011, con la que se eliminó la estocada final del toro en el último tercio de la lidia, fue expresamente derogada por la Ordenanza metropolitana 011-2020,¹⁷ que suprimió por completo el capítulo de los espectáculos taurinos. Y posteriormente se promulgó la Ordenanza metropolitana 019-2020, en la cual se establece una prohibición absoluta de todo tipo de espectáculos que impliquen la muerte de cualquier animal. De este modo, se constata que las ordenanzas metropolitanas 127-2011 y 011-2020 no tienen la capacidad jurídica para generar efectos ultractivos, por cuanto su contenido no

¹⁶ CCE, sentencia 46-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 36.

¹⁷ Ordenanza metropolitana 011-2020 Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 725 de 01 de julio del 2020]. La mencionada ordenanza en su artículo 2 indicó lo siguiente:

[...] Artículo 2: Elimínese el Capítulo III, de los Espectáculos Taurinos, del Título VIII, de los espectáculos públicos del Libro II.3 De la Cultura, Del Libro 2, Del Eje Social, del Código Municipal para el Distrito Metropolitana del Municipio de Quito.

regula situaciones fácticas que, por su naturaleza, puedan consolidarse, prolongarse o consumarse de forma posterior al momento de su derogatoria formal o tácita.¹⁸ En consecuencia, las actividades que regulaba la Ordenanza 127-2011 dejaron de surtir efectos a partir de la Ordenanza 011-2020 que “desreguló esta actividad”. De forma que, al no haberse regulado la actividad a partir de la Ordenanza 011-2020, no existiría ninguna situación que pudiese consolidar un efecto jurídico concreto.

- 121.** En cuanto al examen del presupuesto de unidad normativa, se constata que, a partir de la emisión de la Ordenanza metropolitana 019-2020, se proscribió cualquier tipo de actividad que involucre potencialmente la muerte de un animal; por lo tanto, las ordenanzas 127-2011 y 011-2020 no pueden replicarse en otras normas municipales, toda vez que han sido desplazadas por una regulación posterior más amplia que, en términos generales, estaría impidiendo por ejemplo el ejercicio de la actividad taurina y gallera. En consecuencia, este Organismo determina que no es procedente realizar el control abstracto de constitucionalidad de las ordenanzas metropolitanas 127-2011 y 011-2020, debido a fueron derogadas y en virtud de la ausencia de los presupuestos de ultractividad y unidad normativa.
- 122.** En cuanto a la Ordenanza metropolitana 019-2020, cuyo título es “Del Bienestar Animal en el Distrito Metropolitano de Quito Sustitutiva del Título VI, Libro IV.3, de la Ordenanza Metropolitana No. 001 Sancionada el 29 de Marzo de 2019 que expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito” incorporó varias disposiciones que regulan el Bienestar Animal en la codificación del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la Registro Oficial Edición Especial 1488 de 18 de enero de 2021, y las mismas se mantienen vigentes en la actual codificación del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 172 de 8 de mayo de 2025.¹⁹ En consecuencia, una vez que se han codificado las disposiciones de la Ordenanza metropolitana 019-2020 en el Código Municipal, la ordenanza queda derogada y se constituye en fuente de la codificación del Código Municipal, perdiendo la capacidad jurídica para generar efectos ultractivos, por cuanto el contenido de la Ordenanza Metropolitana 019-2020 no regula situaciones fácticas que, por su naturaleza, puedan

¹⁸ Respecto de la forma en cómo se derogan las normas, el artículo 37 del Código Civil prevé que la derogatoria “Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”.

¹⁹ El Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 172 de 8 de mayo de 2025, tiene dos modificaciones Publicadas en la Edición Especial del Registro Oficial 270 de 09 de mayo de 2025 y en la Edición Especial del Registro Oficial 344 de 03 julio de 2025, sin embargo, la numeración de las disposiciones impugnadas no ha sufrido cambios.

consolidarse, prolongarse o consumarse de forma posterior al momento de su derogatoria tácita por efecto de la codificación.²⁰

- 123.** En cuanto al examen del presupuesto de unidad normativa, se constata que las disposiciones derogadas de la Ordenanza metropolitana 019-2020 se encuentran reproducidas dentro de otra norma vigente, el actual Código Municipal, por lo tanto, se cumple el presupuesto de unidad normativa. En consecuencia, este Organismo determina que es procedente realizar el control abstracto de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas que se encuentran vigentes en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 172 de 8 de mayo de 2025.
- 124.** Las disposiciones impugnadas de la Ordenanza metropolitana 019-2020, que por unidad normativa se procede a analizar, corresponden actualmente a los siguientes artículos de la codificación vigente del Código Municipal:

Tabla 1: Correspondencia de disposiciones impugnadas entre la Ordenanza 019-2020 y el Código Municipal

Artículos de la Ordenanza 019-2020 [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 1488 de 18 de enero de 2021].	Artículos de la codificación del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 172 de 8 de mayo de 2025].
<p>Artículo 1, primer inciso Artículo 1.- Objeto. El objeto del presente Título es regular y controlar la Fauna Urbana, garantizando los principios de bienestar animal en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, transporte y eutanasia de la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito, promoviendo la tenencia responsable, la convivencia armónica, la protección y el desarrollo natural de las especies; evitando el maltrato, la crueldad, el sufrimiento y las deformaciones de sus características físicas, en el marco de la salud pública. La Fauna Urbana es la terminología global que para el territorio que conforma el Distrito Metropolitano de</p>	<p>Artículo 3589, primer inciso Art. 3589.- Objeto. El objeto del presente Título es regular y controlar la Fauna Urbana, garantizando los principios de bienestar animal en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, transporte y eutanasia de la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito, promoviendo la tenencia responsable, la convivencia armónica, la protección y el desarrollo natural de las especies; evitando el maltrato, la crueldad, el sufrimiento y las deformaciones de sus características físicas, en el marco de la salud pública. La Fauna Urbana es la terminología global que para el territorio que conforma el Distrito Metropolitano de</p>

²⁰ El Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 1488 de 18 de enero de 2021, deroga tácitamente la Ordenanza No. 019-2020 al sustituir el Título VI del Libro IV.3 del mencionado cuerpo normativo, dejando constancia de que dicha ordenanza pasa a ser fuente del mismo.

<p>Quito incluye a los siguientes tipos de animales:</p> <ol style="list-style-type: none"> Animales destinados a compañía; Animales destinados a trabajo, oficio o asistencia; Animales destinados a consumo; Animales destinados a entretenimiento; y, Animales destinados a experimentación. 	<p>Quito incluye a los siguientes tipos de animales:</p> <ol style="list-style-type: none"> Animales destinados a compañía; Animales destinados a trabajo, oficio o asistencia; Animales destinados a consumo; Animales destinados a entretenimiento; y, Animales destinados a experimentación.
<p>Artículo 7 numerales 11, 13 y 27 Artículo 7.- De las Prohibiciones de los Sujetos Responsables. Los Sujetos responsables tienen las siguientes prohibiciones: [...] 11. Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para peleas, así como también, asistir, fomentar u organizar dichas peleas entre animales, entre animales y personas [...] 13. Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación [...] 27. Crear o comercializar variedades nuevas de animales genéticamente modificados a través de selección artificial o ingeniería genética.</p>	<p>Artículo 3595 numerales 11, 13 y 27 Art. 3595.- De las Prohibiciones de los Sujetos Responsables. Los sujetos responsables tienen las siguientes prohibiciones: [...] 11. Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para peleas, así como también, asistir, fomentar u organizar dichas peleas entre animales, entre animales y personas. [...] 13. Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación. [...] 27. Crear o comercializar variedades nuevas de animales genéticamente modificados a través de selección artificial o ingeniería genética.</p>
<p>Artículo 46 Artículo 46.-De las peleas o combates públicos o privados. Queda expresamente prohibido todo tipo de espectáculos públicos o privados que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal o cualquier otro tipo de espectáculos que involucre combates entre animales o entre animales y personas, así como el entrenamiento de animales para estos fines en el Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Artículo 3634 Art. 3634.- De las peleas o combates públicos o privados. Queda expresamente prohibido todo tipo de espectáculos públicos o privados que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal o cualquier otro tipo de espectáculos que involucre combates entre animales o entre animales y personas, así como el entrenamiento de animales para estos fines en el Distrito Metropolitano de Quito.</p>
<p>Artículo 48 Artículo 48.- De las exhibiciones o presentaciones con animales. Las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, deberán contar con la autorización y control de la Unidad de Bienestar Animal y llevarse a cabo en cumplimiento de las disposiciones del</p>	<p>Artículo 3636 Art. 3636.- De las exhibiciones o presentaciones con animales. Las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, deberán contar con la autorización y control de la Unidad de Bienestar Animal y llevarse a cabo en cumplimiento de las disposiciones del</p>

<p>presente título, así como del régimen jurídico aplicable, garantizando permanentemente las cinco libertades del bienestar animal, de todos los animales de acuerdo a las características propias de cada especie, que participen en estos actos. Se prohíbe actividades que involucren a los animales para el entretenimiento humano que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal. Para la práctica que autorice la Unidad de Bienestar Animal de las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, debe contarse con un veterinario debidamente acreditado e inscrito en el REMETFU durante todo el evento.</p>	<p>presente título, así como del régimen jurídico aplicable, garantizando permanentemente las cinco libertades del bienestar animal, de todos los animales de acuerdo a las características propias de cada especie, que participen en estos actos. Se prohíbe actividades que involucren a los animales para el entretenimiento humano que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal. Para la práctica que autorice la Unidad de Bienestar Animal de las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, debe contarse con un veterinario debidamente acreditado e inscrito en el REMETFU durante todo el evento.</p>
<p>Artículo 51 segundo inciso Artículo 51.- Del Tenedor Responsable de Animales Destinados a Exposición o Deporte [...] Se prohíbe las carreras o actividades, exposición o deporte que involucren a los animales que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal [...].</p>	<p>Artículo 3639 segundo inciso Art. 3639.- Del Tenedor Responsable de Animales Destinados a Exposición o Deporte [...] Se prohíbe las carreras o actividades, exposición o deporte que involucren a los animales que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal [...].</p>
<p>Artículo 122 numeral 46 Artículo 122.- Infracciones graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones graves serán las siguientes:[...] 46) Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación [...].</p>	<p>Artículo 3710 numeral 46 Art. 3710.- Infracciones graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones graves serán las siguientes: [...] 46) Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación [...].</p>

Artículo 123 numerales 2, 3 y 26

Artículo 123.- Infracciones muy graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones muy graves son las siguientes: [...] 2) Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para que participen en peleas entre animales o animales contra personas. [...] 3) Organizar, promocionar, asistir, participar o apostar en las peleas entre animales o animales contra personas. [...] 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 [...].

Artículo 3785 numerales 2, 3 y 26

Art. 3785.- Infracciones muy graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones muy graves son las siguientes: [...] 2) Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para que participen en peleas entre animales o animales contra personas. [...] 3) Organizar, promocionar, asistir, participar o apostar en las peleas entre animales o animales contra personas. [...] 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 [...].

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional.

5.2. Sobre el control constitucional de los resultados de la Consulta popular de 2011

- 125.** Como un primer punto, es necesario reiterar que la finalidad que persigue el control abstracto de constitucionalidad es asegurar la coherencia y unidad del sistema jurídico, al identificar incompatibilidades de normas infra constitucionales respecto de las disposiciones jurídicas consagradas en la Constitución de la República.²¹
- 126.** En el presente caso, se verifica que existen alegaciones del accionante en torno a la supuesta inconstitucionalidad de los “*resultados*” de la pregunta número 8 de la Consulta popular de 2011. La pregunta que se presentó en el plebiscito fue la siguiente: “**PREGUNTA 8:** De la prohibición de matar animales en espectáculos ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?”.
- 127.** En el caso *sub judice*, la Corte a través de su dictamen 001-DCP-CC-2011 de 15 de febrero de 2011, realizó un control constitucional formal, previo y automático e indicó

²¹ CCE, sentencia 126-21-IN/24, 23 de mayo de 2024; sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023; sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022; sentencia 27-18-IN/22, 01 de junio de 2022; sentencia 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021; sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020.

que el control referido se desarrolló en dos ámbitos: en el primero se revisó la constitucionalidad de las frases introductorias a cada pregunta, y en el segundo se analizó el contenido de las preguntas que forman parte del cuestionario.²² Además, señaló que este dictamen no implica un pronunciamiento material respecto de actos normativos posteriores que se expidan como consecuencia del mandato popular (decisorio 5, página 33).

- 128.** Así, este Organismo realizó un control integral de los cuestionarios y preguntas de la Consulta popular de 2011²³ y, por lo tanto, los “resultados” de la misma, *per se*, no pueden ser objeto de una acción pública de inconstitucionalidad. El artículo 440 de la Constitución de la República establece, además, que las decisiones de la Corte tienen el carácter de definitivas e inapelables, en consecuencia, tienen un carácter de cosa juzgada;²⁴ además de que en la sentencia 43-17-AN/22 al declarar que el Municipio de Quito no implementó en su momento la prohibición de espectáculos que impliquen la tortura o muerte de animales, incumplió la obligación contenida en el inciso primero del artículo 11 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, al no tramitar la iniciativa popular normativa presentada al respecto, cuando el pronunciamiento popular debía instrumentarse.²⁵ Por lo tanto, la Corte no tiene competencia para revisar

²² CCE, dictamen 001-DCP-CC-2011, caso 0001-11-CP, 15 de febrero de 2011, párr. 24.

²³ CCE, dictamen 001-DCP-CC-2011, caso 0001-11-CP, 15 de febrero de 2011 párr. 4, señaló lo siguiente: [...] De conformidad con el artículo 105 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte, para el control de constitucionalidad del cuestionario, vigilará especialmente su redacción, pues es necesario enfatizar que no se trata de una cuestión simplemente técnica sino que involucra un asunto constitucional, que puede poner en riesgo la garantía del derecho a la participación de los electores y su libertad de decisión. El control referido se dará en dos ámbitos: en el primero se revisará la constitucionalidad de las frases introductorias a cada pregunta, y en un segundo se analizará el contenido de las preguntas que forman parte del cuestionario.

²⁴ El artículo 75 de la LOGJCC se establece que para ejercer el control abstracto de constitucionalidad la Corte Constitucional será competente para: 1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de: a) Enmiendas y reformas constitucionales, b) Resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley, d) Actos normativos y administrativos con carácter general, 2. Resolver las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes, 3. Ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos: a) Proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales, b) Convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional, c) Decretos que declaren o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, d) Tratados internacionales, e) Convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato, f) Estatutos de autonomía y sus reformas, 4. Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales. La LOGJCC en el artículo 112 establece además que: “Las sentencias y dictámenes correspondientes tendrán los mismos efectos de las de constitucionalidad abstracta en general” es decir, surten efectos de cosa juzgada.

²⁵ CCE, sentencia 43-17-AN/22, 02 de noviembre de 2022, párrs. 1, 2, 38 y 39.

[...] 1. El 7 de marzo de 2017, el Concejo Metropolitano de Quito negó, en segundo debate, la aprobación del proyecto de “iniciativa popular para la derogatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 0127, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, así como la prohibición de espectáculos que impliquen la muerte o tortura de animales”, presentada por la “Organización de Izquierda Radical Diabluma” (iniciativa antitaurina) [...] 2. El 14 de septiembre de 2017, Martín Felipe Ogaz Oviedo (el accionante), por sus propios

nuevamente la propuesta y las medidas plebiscitarias a adoptar cuando aquellas ya fueron objeto de un dictamen favorable previo de constitucionalidad y de un pronunciamiento popular favorable.²⁶ Esta Corte deja constancia además que un nuevo análisis sobre el tema [consultado en aquel entonces] de interés público procedería únicamente en caso de plantearse una nueva consulta popular, así también, esta Corte puede realizar un control de constitucionalidad material sobre las disposiciones jurídicas y medidas que efectivamente se adoptaron en virtud de la consulta popular, tal como prescribe el segundo inciso del mismo artículo 127 de la LOGJCC, que señala: “Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional”.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 129.** Tal como se ha establecido, el presente control material de constitucionalidad se circunscribirá al análisis de las disposiciones impugnadas que se encuentran contenidas en la codificación del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial número 172, de 8 de mayo de 2025 (“**Código Municipal**”). En particular, se examinarán los siguientes artículos: 3589 inciso primero; 3595, numerales 11, 13 y 27; 3634; 3636; 3639 inciso segundo; 3710, numeral 46; y 3785, numerales 2, 3 y 26 del Código Municipal (“**Disposiciones impugnadas**”).²⁷

derechos y como proponente de la iniciativa antitaurina, presentó una acción por incumplimiento del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (GAD Municipal) [...].³⁸ De las consideraciones expuestas, la obligación del artículo 11, inciso primero, de la LOPC fue incumplida por el ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual vulneró el derecho de los ciudadanos que respaldaron con sus firmas la iniciativa popular normativa (legitimación democrática) y que se encuentran representados por la comisión promotora y, a la vez, se desconoció el derecho de ciudadanía de pronunciarse en consulta popular vinculante entre la propuesta original o la resultante de la tramitación en el Concejo Metropolitano de Quito; sin embargo, actualmente la consulta podría ser inoficiosa a la pretensión de los accionantes, ya que la iniciativa popular normativa pretendía la derogación de los espectáculos taurinos, que ya no forman parte del ordenamiento jurídico municipal. Por lo tanto, la consulta popular vinculante carecería de objeto. 39. No obstante, ante el incumplimiento detectado para brindar una reparación integral adecuada, la Corte establecerá medidas de reparación, satisfacción y de no repetición, acorde al incumplimiento detectado y establecido en el párrafo que precede. Correspondiéndole al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito ofrecer disculpas públicas al accionante y comprometerse a respetar los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, los inherentes a la iniciativa popular normativa. La difusión de la presente sentencia en la página web del GAD municipal. La Corte llama la atención al GAD Municipal por el incumplimiento del mandato legal del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, frente al pedido de consulta popular vinculante de la comisión promotora. Esta sentencia constituye una forma de reparación [...].

²⁶ CCE, sentencia 1-19-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 12.

²⁷ Debido a la inexistencia de ultractividad y de unidad normativa para los casos de las demandas 56-11-IN, 38-12-IN y 75-20-IN y ante la imposibilidad de control de los resultados de Consulta popular de 2011, en el caso de la demanda 75-20-IN, los argumentos bajo los cuales se formulará un problema jurídico corresponden a aquellos contenidos en las demandas 100-21-IN y 90-21-IN.

130. La LOGJCC²⁸ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y, (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.
131. En tal virtud el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.²⁹
132. De la revisión de la demanda el accionante alega la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas del Código Municipal al ser incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica [art. 82 de la CRE], derecho de libertad para desarrollar actividades económicas y no dejar de hacer algo no prohibido por la ley [art. 66 numerales 15 y 29 literal d) de la CRE], y del principio de legalidad para el ejercicio de competencias [art. 226 de la CRE].
133. En relación con el cargo atinente a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, este se refiere a que las normas impugnadas del Código Municipal establecen una prohibición absoluta de espectáculos con animales, incluida, a decir de los accionantes, la prohibición de la actividad gallística, y que esta regulación de prohibir las peleas de gallos contradice las normas objetivas³⁰ que no le facultan al Concejo del Distrito Metropolitano de Quito a legislar estableciendo prohibiciones en este sentido (párrafo 85 *supra*). En consecuencia, esta Corte no planteará un problema jurídico sobre este

²⁸ LOGJCC, artículo 79 numeral 5 literal b).

²⁹ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

³⁰ El Código Orgánico del Ambiente (COAM), [publicado en el Suplemento del Registro Oficial 983 de 12 de abril de 2017] establece lo siguiente:

Art. 147.- De las prohibiciones específicas.- Queda prohibido: [...] 12. - La realización de eventos públicos y privados cuyo fin sea el uso de animales para realizar apuestas o cualquier actividad que constituya juego de azar, **exceptuando las carreras de caballos y peleas de gallos** que cumplan con todas las regulaciones dictadas para el efecto [énfasis añadido]. Reforma al Código Orgánico del Ambiente (COAM), [publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 602 de 12 de 21 de diciembre de 2021].

Art. 148.- Espectáculos públicos con animales.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos **prohibirán las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.** Los demás espectáculos públicos con animales serán regulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos, en el ámbito de sus competencias [énfasis añadido].

Disposiciones transitorias [...] Quinta.- Con respecto a la prohibición de las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en tal sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos deberán emitir las ordenanzas correspondientes en el plazo de 180 días a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial. En este mismo plazo deberán ser regulados los espectáculos con animales, de conformidad con las Regulaciones Especiales contenidas en el Libro II de este Código.

cargo debido a que se fundamenta en una aparente contradicción entre normas de distinta jerarquía, es decir, plantea un problema de infraconstitucionalidad que, aunque podría afectar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, no constituye materia de control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad.³¹

- 134.** Respecto de la supuesta vulneración de los derechos de libertad para desarrollar actividades económicas y no dejar de hacer algo no prohibido por la ley, se denota que el planteamiento del cargo en la demanda se limita a sostener que el GAD del Distrito Metropolitano de Quito norma la actividad gallística sin que tenga competencia para ello, es decir, no construye una carga argumentativa adicional a la ya cuestionada potestad normativa municipal al respecto, no resultando clara ni específica con relación a la alegada transgresión de los artículos 66. 15 y 66.29.d de la CRE (párrafo 84 *supra*). En tal sentido, este Organismo concluye que el argumento presentado no es claro y específico y, por tanto, no tiene los elementos suficientes para plantear un problema jurídico en relación con la vulneración de los mencionados derechos.
- 135.** En relación con la supuesta vulneración del principio de competencia el accionante se fundamenta en dos argumentos principales: **i)** una presunta arrogación de competencias por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito al expedir las disposiciones impugnadas; y, **ii)** sobre la supuesta transgresión de las disposiciones impugnadas en relación con la instrumentalización de la Consulta popular de 2011, particularmente en lo referente a la prohibición de espectáculos que impliquen la muerte de animales en el Distrito Metropolitano de Quito, (véase los párrafos 80, 81, 82 y 83). Por lo tanto, el accionante presenta una carga argumentativa clara, específica y pertinente.
- 136.** Con estas consideraciones, al haberse evidenciado una carga argumentativa suficiente respecto de la alegada vulneración al principio de legalidad en el ejercicio de competencias, contenido en el artículo 226 se formula el siguiente problema jurídico: ¿Las disposiciones impugnadas del Código Municipal contravienen el artículo 226 de la Constitución de la República relativo al principio de competencia?

6.1. ¿Las disposiciones impugnadas del Código Municipal contravienen el artículo 226 de la Constitución de la República relativo al principio de competencia?

³¹ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 21; sentencia 57-20-IN/23, 12 de septiembre de 2024, párr. 31; sentencia 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 2; sentencia 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr.25.

- 137.** Las disposiciones impugnadas del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial número 172 de 8 de mayo de 2025] son los artículos 3589, inciso primero; 3595, numerales 11, 13 y 27; 3634; 3636; 3639 segundo inciso; 3710, numeral 46; y 3785, numerales 2, 3 y 26 del Código Municipal. A continuación, se detalla el contenido de las disposiciones impugnadas:

Tabla 2 Disposiciones Impugnadas del Código Municipal

Codificación del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 172 de 8 de mayo de 2025].
<p>Artículo 3589, primer inciso Art. 3589.- Objeto. El objeto del presente Título es regular y controlar la Fauna Urbana, garantizando los principios de bienestar animal en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, transporte y eutanasia de la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito, promoviendo la tenencia responsable, la convivencia armónica, la protección y el desarrollo natural de las especies; evitando el maltrato, la crueldad, el sufrimiento y las deformaciones de sus características físicas, en el marco de la salud pública. La Fauna Urbana es la terminología global que para el territorio que conforma el Distrito Metropolitano de Quito incluye a los siguientes tipos de animales: 1. Animales destinados a compañía; 2. Animales destinados a trabajo, oficio o asistencia; 3. Animales destinados a consumo; 4. Animales destinados a entretenimiento; y, 5. Animales destinados a experimentación.</p>
<p>Artículo 3595 numerales 11, 13 y 27 Art. 3595.- De las Prohibiciones de los Sujetos Responsables. Los sujetos responsables tienen las siguientes prohibiciones: [...] 11. Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para peleas, así como también, asistir, fomentar u organizar dichas peleas entre animales, entre animales y personas. [...] 13. Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación. [...] 27. Crear o comercializar variedades nuevas de animales genéticamente modificados a través de selección artificial o ingeniería genética.</p>
<p>Artículo 3634 Art. 3634.- De las peleas o combates públicos o privados. Queda expresamente prohibido todo tipo de espectáculos públicos o privados que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal o cualquier otro tipo de espectáculos que involucre combates entre animales o entre animales y personas, así como el entrenamiento de animales para estos fines en el Distrito Metropolitano de Quito.</p>
<p>Artículo 3636 Art. 3636.- De las exhibiciones o presentaciones con animales. Las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que involucren animales, deberán contar con la autorización y control de la Unidad de Bienestar Animal y llevarse a cabo en cumplimiento de las disposiciones del presente título, así como del régimen jurídico aplicable, garantizando permanentemente las cinco libertades del bienestar animal, de todos los animales de acuerdo a las características propias de cada especie, que participen en estos actos. Se prohíbe actividades que involucren a los animales para el entretenimiento humano que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal. Para la práctica que autorice la Unidad de Bienestar Animal de las exhibiciones o presentaciones públicas o privadas que</p>

<p>involucren animales, debe contarse con un veterinario debidamente acreditado e inscrito en el REMETFU durante todo el evento.</p>
<p>Artículo 3639 segundo inciso Art. 3639.- Del Tenedor Responsable de Animales Destinados a Exposición o Deporte [...] Se prohíbe las carreras o actividades, exposición o deporte que involucren a los animales que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal [...].</p>
<p>Artículo 3710 numeral 46 Art. 3710.- Infracciones graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones graves serán las siguientes: [...] 46) Donar animales en calidad de premio, reclamo publicitario, recompensa, regalo de compensación [...].</p>
<p>Artículo 3785 numerales 2, 3 y 26 Art. 3785.- Infracciones muy graves. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, las infracciones muy graves son las siguientes: [...] 2) Criar, reproducir, entrenar o utilizar animales para que participen en peleas entre animales o animales contra personas. [...] 3) Organizar, promocionar, asistir, participar o apostar en las peleas entre animales o animales contra personas. [...] 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 [...].</p>

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 138.** En términos generales las disposiciones impugnadas regulan y controlan la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito, conforme a los principios de bienestar animal.³² En ese marco, se establecen prohibiciones expresas relacionadas con el entrenamiento o utilización de animales para peleas, así como la organización, asistencia, promoción o fomento de dichas prácticas.
- 139.** Se prohíbe todo tipo de espectáculos públicos o privados que impliquen sufrimiento, maltrato o muerte animal, y los que involucren combates entre animales o entre animales y personas, incluido el entrenamiento de animales con dichos fines. En relación con las exhibiciones que involucren animales, estas se prohíben cuando impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier forma de atentado al bienestar animal. Se establece un régimen sancionador y como infracciones muy graves las siguientes conductas: criar, entrenar o utilizar animales en peleas entre ellos o contra personas; promocionar, organizar o participar en este tipo de enfrentamientos; así como utilizar animales en espectáculos o actividades que les ocasionen daño, dolor o sufrimiento. Por lo tanto, las disposiciones impugnadas regulan la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito conforme a los principios de bienestar animal y prohíben cualquier espectáculo público o privado que implique sufrimiento, maltrato o muerte animal, incluido el combate entre animales.

³² Los principios de bienestar animal se fundamentan en las cinco libertades (libertad de hambre y sed, de incomodidad, dolor, lesiones y enfermedades, miedo, angustia y expresar su comportamiento natural) que se deben garantizar para que los animales vivan en condiciones adecuadas y saludables.

140. En atención a los cargos alegados por el accionante (párrafos 80, 81, 82 y 83) en cuanto a la supuesta vulneración del principio de competencia esta se fundamenta en dos argumentos principales: **i)** una presunta arrogación de competencias por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito al expedir las disposiciones impugnadas; y, **ii)** sobre la supuesta transgresión de las disposiciones impugnadas en relación con la instrumentalización de la Consulta popular de 2011, particularmente en lo referente a la prohibición de espectáculos que impliquen la muerte de animales en el Distrito Metropolitano de Quito.

i. Sobre la presunta arrogación de competencias por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito al expedir las disposiciones impugnadas del Código Municipal

141. El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador consagra al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, unitario, intercultural y plurinacional, con un sistema de gobierno descentralizado. Este modelo constitucional no solo reconoce la supremacía de los derechos fundamentales, sino que también organiza el poder público en diferentes niveles y funciones, garantizando la distribución de competencias conforme a los principios de autonomía, subsidiariedad y desconcentración.

142. Dentro de esta estructura, el Estado se compone por las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, y Electoral, así como de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. Este último, en virtud del principio de autonomía, permite a los gobiernos autónomos descentralizados ejercer potestades normativas y administrativas dentro del ámbito de sus competencias y límites territoriales.³³

143. En el marco jurídico de un Estado constitucional de derechos y justicia, la competencia constituye la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un sector determinado, la cual se ejerce mediante facultades o atribuciones, que pueden ser, entre otras, de rectoría, planificación, regulación, control o gestión, establecidas por la Constitución o la ley.³⁴

144. Por otro lado, el artículo 226 de la Constitución determina que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las

³³ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.

³⁴ CCE, sentencia 032-17-SIN-CC, caso 0023-16-IN, 14 de noviembre de 2017, p. 19.

personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”; estableciéndose, en el artículo 261, las competencias exclusivas del Estado Central, entre ellas el manejo de la biodiversidad.

- 145.** La Constitución, en el artículo 264,³⁵ establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, por lo que la potestad normativa de los municipios debe ejercerse en el ámbito de esta asignación competencial, correspondiéndoles, según el numeral 8 del mencionado artículo, las actividades de preservación del patrimonio cultural y natural del cantón; siendo expreso el inciso final de esta disposición, en cuanto a que los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.
- 146.** Asimismo, el artículo 415 de la Constitución prevé que: “El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes”. Por lo tanto, este artículo establece que las políticas integrales y participativas para regular el manejo de la fauna urbana serán adoptadas por el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.
- 147.** Concordante con las disposiciones constitucionales respecto de la competencia de los GADS para regular el patrimonio natural del cantón y el manejo de la fauna urbana, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)³⁶ reconoce, en el artículo 54 literal r), que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana, que garanticen el bienestar animal.
- 148.** En el mismo sentido, el Código Orgánico del Ambiente (COAM),³⁷ en el artículo 3 numeral 6), señala que son fines de este Código: “Controlar, de forma coordinada con el ente de control nacional el bienestar y la fauna urbana”; y, además, establece, en el

³⁵ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 264.-Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: [...]

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley [...].

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines [...].

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”.

³⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 64, de 20 de junio de 2025.

³⁷ Reforma al Código Orgánico del Ambiente (COAM), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 602 de 21 de diciembre de 2021.

artículo 27 numeral 8), que: “en el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana”. Adicionalmente, el Título VII, Capítulo I, Sección I, relativo al manejo responsable de la fauna urbana, contiene disposiciones generales sobre esta materia. En particular, el artículo 144 del COAM atribuye a los gobiernos seccionales la competencia para planificar, regular y controlar el bienestar animal, en coordinación con el ente rector, incluso respecto de los casos en los que los animales sean utilizados en actividades de entretenimiento.³⁸

- 149.** Con base en lo señalado, se puede colegir que el diseño constitucional ecuatoriano contempla distintos grados de competencia que delimitan claramente el marco de amplitud normativa de la que goza cada nivel de gobierno; de modo que el Estado central, por medio de su potestad de iniciativa legislativa³⁹ y rectoría de políticas públicas,⁴⁰ cuenta con un mayor margen de regulación para la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad en general. No obstante, este esquema de competencias no excluye ni limita la potestad que la Constitución les atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos para normar ciertos aspectos que inciden en las dinámicas particulares de cada circunscripción territorial, como lo es el manejo de la fauna urbana.
- 150.** En el caso sujeto a análisis se observa que el GAD del Distrito Metropolitano de Quito codificó el Código Municipal del DMQ e incorporó el Título VI “Del Bienestar Animal” el cual según su artículo 1 tiene como propósito “regular y controlar la fauna urbana”, ámbito normativo que conforme el artículo 415 de la Constitución es una prerrogativa concurrente, tanto del Estado central, como de los gobiernos autónomos descentralizados. Esta concurrencia significa que la capacidad de regulación y generación de políticas públicas no se encuentra atribuida de manera exclusiva a un solo nivel de gobierno, sino que su ejercicio requiere de una acción coordinada y armonizada entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

³⁸ En continuidad con su régimen de protección animal, el COAM, en su artículo 147, establece una serie de actos prohibidos contra los animales: **Art. 147.- De las prohibiciones específicas.-** Queda prohibido: [...] 12. - La realización de eventos públicos y privados cuyo fin sea el uso de animales para realizar apuestas o cualquier actividad que constituya juego de azar, **exceptuando las carreras de caballos y peleas de gallos** que cumplan con todas las regulaciones dictadas para el efecto [énfasis añadido].

³⁹ Constitución de la República, artículo 134.2.

⁴⁰ Artículos 141 y 154 de la Constitución de la República.

151. Por tal razón, debido a que esa potestad no es exclusiva⁴¹ de un determinado nivel de gobierno, sino concurrente, se deduce que no existe una obligatoriedad jurídica para que la regulación en referencia deba generarse privativamente por parte del Estado central. En consecuencia, la regulación establecida en el Código Municipal sobre el control de la fauna urbana, surge de las competencias concurrentes entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados que tienen sobre la materia y que provienen del régimen de competencias establecidas en la Constitución y la ley. Desde esta perspectiva, no se configura la alegada inconstitucionalidad por presunta vulneración del artículo 226 de la Constitución de la República en lo relativo al principio de competencia.

ii. Sobre la supuesta transgresión de las disposiciones impugnadas en relación con instrumentalización la Consulta popular de 2011, particularmente en lo referente a la prohibición de espectáculos que impliquen la muerte de animales en el Distrito Metropolitano de Quito.

152. Esta Corte tiene entre sus atribuciones realizar el control constitucional posterior de las normas que instrumentalizan las consultas populares.⁴² Así se analizará la relación de la Consulta popular 2011 con el régimen de competencias y posteriormente se determinará si las disposiciones impugnadas que instrumentalizan la Consulta popular de 2011 contienen normas que exceden el margen de actuación que se le otorgó a los gobiernos locales en la consulta plebiscitaria.⁴³

153. La Consulta popular de 2011 tiene un carácter mandatorio que se deriva del inciso final del artículo 106 de la Constitución de la República, el cual establece que la consulta popular tiene efectos de obligatoriedad y cumplimiento inmediato, en tanto que expresan la voluntad soberana del pueblo y deben ser observada y ejecutada sin dilación por las autoridades competentes.

[...] como ya se mencionó, la presente consulta popular constituye un plebiscito, cuestión que implica la existencia de un proceso deliberativo de la ciudadanía sobre un tema de relevancia pública e interés para la jurisdicción que, en caso de ser aprobado, es de

⁴¹ El artículo 114 *ibidem* prescribe que las competencias exclusivas: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”.

⁴² El artículo 127 de la LOGJCC señala que: “Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional”.

⁴³ Esta pregunta 8 fue objeto del dictamen de la Corte Constitucional número 001-DCP-CC-2011, emitido el 15 de febrero de 2011 y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 391 de 23 de febrero de 2011. Como ya se mencionó en dicha consulta, la aprobación de la pregunta en el cantón Quito alcanzó el 54,43% de los votos, según consta en la página 29 de los resultados oficiales [Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011], pp.7 y 29.

“obligatorio e inmediato cumplimiento” para las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales.⁴⁴

154. Por lo que, en los casos de consultas populares de carácter plebiscitario, para que las medidas a adoptarse, en caso de obtener un resultado positivo, sean constitucionales, deben estar enmarcadas en el ámbito competencial de cada nivel de gobierno y su implementación debe efectuarse de forma coordinada y concurrente, observando también lo prescrito en el artículo 425 de la Constitución de la República, que establece el orden jerárquico de aplicación de las normas.⁴⁵
155. En consecuencia, el régimen de competencias establecido en la Constitución de la República no representa un obstáculo para su articulación con los mecanismos de democracia directa, entre los cuales se encuentra la consulta popular, cuyos resultados tienen efectos vinculantes en función de su ámbito de aplicación territorial (local o nacional). Así el Dictamen 001-DGP-CC-2011, de 15 de febrero de 2011, de la Consulta popular de 2011 en relación con el ámbito de aplicación territorial de la pregunta 8: “De la prohibición de matar animales en espectáculos, ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?”, indicó lo siguiente:

[...] esta Corte se abstiene de ampliar el ámbito territorial al que se refiere la misma, pues considerando la materia que sería objeto de prohibición y el carácter normativo de la Constitución, **es preciso preservar la capacidad normativa de los gobiernos locales en el ámbito de sus competencias contenida en el artículo 240 de la Constitución de la República.** En ese sentido, si bien esta Corte no ampliará el ámbito territorial de la prohibición que se pretende implementar, sí **considera imprescindible que se incluya en el texto de la pregunta, de manera clara y precisa, a qué órganos corresponde el desarrollo de la decisión del pueblo expresada en la pregunta** [énfasis añadido].

156. La pregunta 8 de la Consulta Popular de 2011, al plantear la prohibición de matar animales en espectáculos, abarca de manera general a todos los animales, sin distinción por especie, función o categoría. Su redacción no limita el ámbito de aplicación material a un tipo específico de animales, por lo que la prohibición se extiende a cualquier espectáculo que implique la muerte de un animal dentro del territorio del cantón.
157. Las disposiciones impugnadas (párrafo 134 supra) instrumentalizan la Consulta popular de 2011, por lo tanto, las normas del Código Municipal impugnadas que establecen una prohibición general de espectáculos que involucren la muerte de un animal no exceden los términos de la misma.

⁴⁴ CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 62.

⁴⁵ CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párrs. 62 y 68.

- 158.** Este Organismo considera que las disposiciones impugnadas se encuentran en concordancia con la decisión adoptada por mayoría de votantes en relación con la Consulta popular de 2011 que es vinculante a nivel cantonal para el Distrito Metropolitano de Quito, a partir de la cual quedó prohibida cualquier tipo de actividad que involucre animales y que tenga por finalidad la muerte de los mismos. En consecuencia, la facultad normativa del GAD del Distrito Metropolitano de Quito para regular espectáculos que involucren animales en el marco de la prohibición mencionada, respeta los límites competenciales del artículo 226 de la Constitución.
- 159.** En conclusión, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley, así como, en cumplimiento de la Consulta popular de 2011 expidió las disposiciones impugnadas y codificadas en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito [publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 172 de 8 de mayo de 2025], ejerciendo su potestad normativa para prohibir cualquier espectáculos que tenga por finalidad dar muerte a un animal. Por lo tanto, las disposiciones impugnadas: artículo 3589, inciso primero; 3595, numerales 11, 13 y 27, 3634, 3636, 3639 segundo inciso, 3710 numeral 46; y 3785 numerales 2, 3 y 26 del Código Municipal, no vulneran el artículo 226 de la Constitución de la República relativo al principio de competencia.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **56-11-IN y acumulados**.
- 2.** Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 56-11-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Aunque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de la ponencia, formulo este voto concurrente porque disiento parcialmente de su justificación. A continuación, sintetizaré la razón de mi discrepancia, manifestada en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. El voto de la ponencia desestimó la inconstitucionalidad de las Ordenanzas Metropolitanas 127-2011 y 011-2020 por encontrarse derogadas, así como de las disposiciones contenidas en los artículos 3589, inciso primero; 3595, numerales 11,13 y 27; 3634, 3636, 3639, inciso segundo; 3710, numeral 46 y 3785, numerales 2, 3 y 26 de la Codificación de la Ordenanza Metropolitana 019-2020 en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, al considerar que no contravienen el principio de competencia previsto en el artículo 226 de la Constitución. La normativa referida instrumentalizó los resultados de la pregunta 8 de la Consulta Popular de 2011, que estableció lo siguiente: “De la *prohibición de matar animales en espectáculos*, ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?”. Esta pregunta obtuvo como resultado un “54,43 %” a favor de la opción “Sí”.
3. Estoy de acuerdo con el voto de la ponencia en cuanto a que, respecto de las alegaciones de inconstitucionalidad relacionadas con los resultados de la pregunta ocho en torno a los espectáculos taurinos,¹ la Corte Constitucional, mediante dictamen 001-DCP-CC-2011 de 15 de febrero de 2011, “ya realizó un control integral de los cuestionarios y preguntas de la consulta popular de 2011 y, por lo tanto, los resultados de la misma, *per se*, no pueden ser objeto de una acción pública de inconstitucionalidad” (párr. 128 del voto de mayoría).
4. Sobre el problema jurídico planteado respecto de las dos alegaciones de inconstitucionalidad concernientes a los espectáculos gallísticos² y su vinculación con la pregunta ocho de la Consulta Popular del 2011, coincido con el voto de la ponencia respecto del análisis realizado para desestimar la primera alegación. Sin embargo, discrepo con el análisis efectuado en relación con la segunda alegación, según la cual, se sostuvo que las normas impugnadas vulnerarían el principio de competencia porque los espectáculos públicos relacionados con gallos no pueden ser prohibidos, dado que

¹ Demandas de los casos 56-11-IN, 38-12-IN y 75-20-IN.

² Demandas de los casos 90-21-IN y 100-21-IN.

“dichos enfrentamientos de orden natural por sus características genéticas innatas no se tienen como finalidad la muerte del animal”.

5. Si bien los accionantes de los casos 90-21-IN y 100-21-IN circunscriben su argumento a una supuesta violación artículo 226 de la Constitución, puede advertirse con claridad que, en realidad, dicha alegación se dirige a cuestionar el resultado de la pregunta ocho de la Consulta Popular del 2011. Esto, por cuanto sostienen que, a diferencia de los espectáculos taurinos, los espectáculos gallísticos no tendrían como finalidad la muerte del animal y, por ello, no podrían encontrarse prohibidos.
6. No estoy de acuerdo en que esta segunda alegación haya sido analizada dentro del problema jurídico planteado en torno a una eventual vulneración del principio de competencia. Por el contrario, estimo que este cargo debió ser descartado directamente, conforme lo expuesto el párrafo 128 del voto de la ponencia, en el cual se precisó que la Corte Constitucional, mediante dictamen 001-DCP-CC-2011, realizó un control integral de los cuestionarios y preguntas de la consulta popular de 2011 y, en consecuencia, los resultados de la misma no pueden ser objeto de una acción pública de inconstitucionalidad.
7. En estos términos, expreso mi disidencia con el razonamiento incluido en el voto de la ponencia, a pesar de estar de acuerdo con la decisión contenida en el mismo.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 56-11-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 28 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 11:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL