



Determinación de la legalidad de las actuaciones previas de la Unidad de Bienestar Animal en Quito-Ecuador

Determination of the legality of previous actions taken by the Animal Welfare Unit in Quito, Ecuador

Avaliação da legalidade das ações anteriores da Unidade de Bem-Estar Animal em Quito, no Equador

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Julio Renato Flores Gavela**
asesoresjuridicos.fp@gmail.com

 **Jackelyn Damaris Tello Chérrez**
damaristellocherrez@hotmail.com



Universidad Bolivariana del Ecuador. Duran, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i33.525>

Artículo recibido: 02 de abril 2026 / Arbitrado: 13 de mayo 2026 / Publicado: 26 de junio 2026

RESUMEN

Las actuaciones previas en los procedimientos administrativos sancionadores exigen determinar con precisión la competencia del órgano que las ejecuta. El objetivo de este estudio fue analizar la legalidad de las actuaciones previas de la Unidad de Bienestar Animal (UBA) en Quito y establecer si requieren delegación de la Agencia Metropolitana de Control (AMC). Se desarrolló una investigación cualitativa, jurídico-documental y de campo, basada en el análisis de la Constitución, el COOTAD, el COA, la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025, documentación institucional y entrevistas semiestructuradas. Los resultados mostraron que la normativa examinada atribuye a la UBA la ejecución de actuaciones previas e inspecciones técnicas especializadas, mientras la AMC concentra la instauración, tramitación y potestad sancionadora. La información institucional revisada evidencia limitaciones para vincular individualmente las actuaciones de la UBA con los procedimientos posteriores de la AMC. Se concluye que no se identifica una necesidad general de delegación para las actuaciones previas expresamente atribuidas a la UBA, siempre que se ajusten al COA. Se propone fortalecer la trazabilidad, la coordinación interinstitucional y la capacitación conjunta.

Palabras clave: Actuación previa; Agencia Metropolitana de Control; Competencia; Procedimiento administrativo sancionado; Unidad de Bienestar Animal

ABSTRACT

Preliminary actions in administrative sanctioning proceedings require the precise determination of the competence of the authority responsible for carrying them out. The objective of this study was to analyze the legality of the preliminary actions undertaken by the Animal Welfare Unit (UBA) in Quito and to determine whether they require delegation by the Metropolitan Control Agency (AMC). A qualitative, legal-documentary, and field-based study was conducted, based on an analysis of the Constitution, the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization (COOTAD), the Organic Administrative Code (COA), Metropolitan Ordinance No. 095-2025, institutional documentation, and semi-structured interviews. The findings showed that the applicable regulations assign the UBA responsibility for carrying out preliminary actions and specialized technical inspections, while the AMC retains authority over the initiation and conduct of proceedings, as well as the exercise of sanctioning powers. The institutional information reviewed reveals limitations in individually linking the actions undertaken by the UBA to subsequent proceedings conducted by the AMC. It is concluded that no general requirement for delegation is identified with respect to preliminary actions expressly assigned to the UBA, provided that they comply with the COA. Strengthening traceability, interinstitutional coordination, and joint training is proposed.

Keywords: Preliminary action; Metropolitan Control Agency; Competence; Administrative sanctioning proceedings; Animal Welfare Unit

RESUMO

As atuações prévias nos procedimentos administrativos sancionadores exigem a determinação precisa da competência do órgão responsável por sua execução. O objetivo deste estudo foi analisar a legalidade das atuações prévias realizadas pela Unidade de Bem-Estar Animal (UBA) em Quito e estabelecer se estas requerem delegação da Agência Metropolitana de Controle (AMC). Foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa, jurídico-documental e de campo, fundamentada na análise da Constituição, do Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD), do Código Orgânico Administrativo (COA), da Portaria Metropolitana nº 095-2025, de documentação institucional e de entrevistas semiestructuradas. Os resultados demonstraram que a normativa examinada atribui à UBA a execução de atuações prévias e de inspeções técnicas especializadas, enquanto a AMC concentra a instauração e a tramitação dos procedimentos, bem como o exercício do poder sancionador. As informações institucionais analisadas evidenciam limitações para vincular individualmente as atuações da UBA aos procedimentos posteriores conduzidos pela AMC. Conclui-se que não se identifica uma necessidade geral de delegação para as atuações prévias expressamente atribuídas à UBA, desde que estejam em conformidade com o COA. Propõe-se fortalecer a rastreabilidade, a coordenação interinstitucional e a capacitação conjunta.

Palavras-chave: Atuação prévia; Agência Metropolitana de Controle; Competência; Procedimento administrativo sancionador; Unidade de Bem-Estar Animal

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública constituye una manifestación del poder público que incide directamente en la esfera jurídica de las personas, por lo que su ejercicio debe sujetarse a los principios de legalidad, juridicidad, competencia, debido procedimiento y seguridad jurídica. En el ordenamiento ecuatoriano, estos límites adquieren especial relevancia dentro del procedimiento administrativo sancionador (PAS), debido a que la actuación administrativa puede culminar con la imposición de consecuencias desfavorables para los administrados. En este sentido, el análisis de la potestad sancionadora debe considerar no solamente las facultades del órgano que impone la sanción, sino también las actuaciones que anteceden al inicio formal del procedimiento (Orellana Roldán, 2022; Piedra Sarmiento, 2023).

Dentro de esta estructura, las actuaciones previas cumplen una función relevante, pues permiten a la Administración conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia de iniciar o no un procedimiento administrativo. El Código Orgánico Administrativo (COA) establece que, en los procedimientos destinados a determinar responsabilidades, incluso en los de naturaleza sancionadora, las actuaciones previas deben orientarse a precisar los hechos susceptibles de motivar el inicio del procedimiento, identificar a las personas que pudieran resultar responsables y establecer las circunstancias relevantes del caso (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, arts. 175–176). A su vez, el artículo 177 dispone que únicamente los órganos competentes pueden disponer investigaciones, averiguaciones, auditorías o inspecciones en la materia correspondiente y prevé que las actuaciones previas puedan ejecutarse mediante gestión directa o delegada conforme a la ley (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, art. 177).

En el Distrito Metropolitano de Quito, esta cuestión adquiere particular relevancia en materia de bienestar animal. La Agencia Metropolitana de Control (AMC) tiene a su cargo la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con infracciones contra el bienestar animal de la fauna urbana. Paralelamente, la Unidad de Bienestar Animal [UBA] (2025) desarrolla funciones técnicas de inspección y actuaciones previas. La Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 establece expresamente que los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones contra el bienestar animal se tramitan a través de la AMC (Concejo Metropolitano de Quito, 2025, art. 3697). La

misma normativa dispone que la UBA es el ente encargado de ejecutar la actuación previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador y que puede realizar, entre otras actuaciones, inspecciones técnicas integrales especializadas y actuaciones previas (Concejo Metropolitano de Quito, 2025, arts. 3699–3701).

La coexistencia de estas atribuciones genera un problema jurídico que no se limita a determinar qué entidad sanciona, sino que exige establecer cuál es el fundamento jurídico de las actuaciones desarrolladas por la UBA antes del inicio del PAS y cómo se relacionan dichas actuaciones con la competencia sancionadora atribuida a la AMC. En particular, resulta necesario determinar si las disposiciones de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 constituyen una atribución normativa directa y suficiente para que la UBA ejecute actuaciones previas o si, atendiendo al contenido del artículo 177 del COA, tales actuaciones requieren una delegación expresa de la AMC.

Por ello, el objetivo de la investigación es determinar si la Unidad de Bienestar Animal posee competencia directa para ejecutar las actuaciones previas que anteceden a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de bienestar animal en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante el análisis de las normas que regulan las competencias de la UBA y de la AMC, particularmente el Código Orgánico Administrativo y la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025, con el propósito de establecer si dichas actuaciones requieren una delegación expresa o encuentran fundamento suficiente en una atribución normativa directa.

El análisis de la legalidad de las actuaciones previas realizadas por la Unidad de Bienestar Animal (UBA) requiere partir del principio de competencia que rige la actuación de las entidades y órganos de la Administración Pública. La Constitución de la República del Ecuador establece que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, así como las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley. La misma disposición impone a las instituciones públicas el deber de coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de sus fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos constitucionales (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008, art. 226).

En concordancia con este régimen constitucional, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que el ejercicio de las funciones de los gobiernos

autónomos descentralizados se estructura, entre otras, a través de las funciones de legislación, normatividad y fiscalización, y de ejecución y administración (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, art. 29). En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, corresponde al Concejo Metropolitano ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno metropolitano mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, art. 87).

El Código Orgánico Administrativo (COA) regula las actuaciones previas dentro del Título II y establece que todo procedimiento administrativo puede estar precedido de una actuación previa, ya sea a petición de la persona interesada o de oficio, con la finalidad de conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, art. 175).

En los procedimientos destinados a determinar responsabilidades, incluidos los procedimientos administrativos sancionadores, las actuaciones previas tienen una finalidad específica: determinar con la mayor precisión posible los hechos susceptibles de motivar el inicio del procedimiento, identificar a las personas que pudieran resultar responsables y establecer las circunstancias relevantes que concurran en el caso (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, art. 176).

La disposición central para el problema objeto de esta investigación se encuentra en el artículo 177 del COA, denominado "Competencia". Esta norma establece que únicamente los órganos competentes pueden disponer investigaciones, averiguaciones, auditorías o inspecciones en la materia correspondiente y señala que las actuaciones previas pueden ejecutarse mediante gestión directa o delegada, de acuerdo con la ley (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, art. 177).

En el ámbito específico del Distrito Metropolitano de Quito, la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 de Codificación del Código Municipal establece el régimen aplicable al procedimiento administrativo sancionador relacionado con infracciones contra el bienestar animal de la fauna urbana.

El artículo 3697 dispone que los procedimientos administrativos sancionadores por el cometimiento de infracciones contra el bienestar animal de la fauna urbana se establecerán de conformidad con la normativa nacional y metropolitana vigente, a través de la Agencia Metropolitana de Control (AMC),

entidad encargada de instaurar el trámite correspondiente para la aplicación de las sanciones a los presuntos infractores (Concejo Metropolitano de Quito, 2025, art. 3697).

En efecto, el artículo 3699 de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 establece expresamente que la Unidad de Bienestar Animal es el ente encargado de ejecutar la actuación previa al inicio de un procedimiento administrativo sancionador. La disposición añade que, para el desarrollo de esta función, la UBA debe observar lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, con la finalidad de conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (Concejo Metropolitano de Quito, 2025, art. 3699).

A su vez, el artículo 3700 determina los supuestos de procedencia de la actuación previa y establece que la UBA puede actuar de oficio, por orden jerárquicamente superior, por petición razonada de otros órganos metropolitanos o públicos, o por solicitud de parte interesada, para realizar las respectivas inspecciones técnicas integrales especializadas, incluidas las actuaciones previas, de conformidad con la normativa nacional y metropolitana vigente (Concejo Metropolitano de Quito, 2025, art. 3700).

La regulación se complementa con el artículo 3701, que reconoce determinadas facultades al personal técnico especializado de la UBA en el ejercicio de sus funciones. Entre ellas se encuentran la posibilidad de recabar información verbal o escrita y elementos probatorios legalmente válidos respecto de los hechos o circunstancias objeto de una posible actuación previa o inspección técnica integral especializada, así como realizar las actuaciones previas o inspecciones que sean necesarias para el cumplimiento de los controles establecidos en la normativa metropolitana (Concejo Metropolitano de Quito, 2025, art. 3701).

La lectura conjunta de estas disposiciones evidencia una distribución funcional entre la AMC y la UBA: la primera interviene en la instauración y tramitación del procedimiento administrativo sancionador, mientras que la segunda tiene atribuida normativamente la ejecución de actuaciones previas e inspecciones técnicas especializadas relacionadas con el bienestar animal. No obstante, la existencia de esta distribución normativa debe ser contrastada con el artículo 177 del COA, particularmente con la exigencia de que las investigaciones, averiguaciones, auditorías e inspecciones sean dispuestas por órganos competentes y con la posibilidad de ejecución directa o delegada.

Finalmente, debe distinguirse entre la ejecución de actuaciones previas y el ejercicio de la potestad sancionadora. La realización de una inspección técnica, la recopilación de información o la elaboración de un informe previo no equivalen, por sí mismas, a la imposición de una sanción administrativa. Las actuaciones previas tienen una finalidad de conocimiento y determinación inicial de las circunstancias del caso, mientras que la potestad sancionadora se ejerce dentro del procedimiento administrativo correspondiente y por el órgano que tenga atribuida dicha competencia.

Esta diferenciación resulta fundamental para el caso analizado. La atribución de competencias técnicas a la UBA no implica necesariamente que dicha unidad posea la potestad de sancionar. Del mismo modo, el hecho de que la AMC sea la entidad encargada de instaurar y tramitar el procedimiento sancionador no determina, por sí solo, que todas las actuaciones técnicas anteriores deban ser ejecutadas por la propia AMC.

MÉTODO

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, debido a que el objeto de estudio se centra en el análisis e interpretación de normas jurídicas, documentos institucionales y criterios obtenidos mediante entrevistas, con el propósito de determinar la legalidad de las actuaciones previas realizadas por la Unidad de Bienestar Animal (UBA) dentro del régimen administrativo del Distrito Metropolitano de Quito.

La investigación tuvo un carácter jurídico-documental y de campo. En su dimensión documental se realizó el análisis de las normas que regulan la competencia administrativa y las actuaciones previas, particularmente la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 de Codificación del Código Municipal.

El componente documental también comprendió la revisión de información institucional relacionada con las actuaciones de la Agencia Metropolitana de Control (AMC) y de la Unidad de Bienestar Animal. Entre los documentos considerados se encuentra el oficio No. GADDMQ-UBA-2025-0749-OF, utilizado como fuente institucional para obtener información relacionada con las actuaciones desarrolladas por la UBA.

Para el estudio de las disposiciones jurídicas se empleó el método exegético, orientado al análisis e interpretación del contenido de las normas relacionadas con el problema de investigación. Este método permitió examinar las disposiciones constitucionales, legales y metropolitanas que regulan la competencia administrativa, las actuaciones previas y el procedimiento administrativo sancionador.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

La entrevista semiestructurada se utilizó para recoger información de funcionarios vinculados con la aplicación de la normativa sobre bienestar animal y procedimientos administrativos sancionadores. De acuerdo con el planteamiento original de la investigación, se realizaron entrevistas a funcionarios de Quito y se incorporaron referencias a la experiencia institucional de otros gobiernos autónomos descentralizados, específicamente Rumiñahui y El Carmen, con el propósito de contar con elementos comparativos respecto de la organización y ejecución de actuaciones relacionadas con el control de bienestar animal.

Procesamiento y análisis de la información

La información obtenida mediante la revisión documental y las entrevistas fue sometida a un análisis de contenido. Este procedimiento permitió identificar y relacionar los elementos relevantes para el problema de investigación, particularmente aquellos vinculados con la atribución de competencias, la ejecución de actuaciones previas y la intervención de los órganos administrativos en los procedimientos sancionadores.

El análisis se organizó a partir de las siguientes categorías: competencia administrativa, actuaciones previas, potestad sancionadora, intervención de la UBA, intervención de la AMC y relación entre las actuaciones previas y el procedimiento administrativo sancionador.

El estudio se circunscribe al análisis jurídico e institucional de las actuaciones previas realizadas por la Unidad de Bienestar Animal en el Distrito Metropolitano de Quito y de su relación con los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por la Agencia Metropolitana de Control.

RESULTADOS

Categoría: competencia administrativa

Atribución normativa de la AMC

El análisis de la normativa metropolitana permitió identificar una diferenciación funcional entre la AMC y la UBA. El artículo 301 de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 atribuye a la Agencia Metropolitana de Control el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidos al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Atribución normativa de la UBA

En contraste con la competencia sancionadora de la AMC, la normativa metropolitana atribuye a la UBA funciones de naturaleza técnica y de actuación previa. El análisis del artículo 3604 permitió identificar una atribución expresa relacionada con la ejecución de actuaciones previas frente a presuntas infracciones administrativas en materia de bienestar animal.

Esta atribución se desarrolla de manera específica en los artículos 3699, 3700 y 3701. El artículo 3699 identifica a la UBA como el ente encargado de ejecutar la actuación previa antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. El artículo 3700 establece las circunstancias en las que puede realizar estas actuaciones, mientras que el artículo 3701 contempla facultades del personal técnico para recabar información y elementos relacionados con los hechos investigados.

Categoría: actuaciones previas

Finalidad y naturaleza de las actuaciones

El análisis del Código Orgánico Administrativo permitió establecer que las actuaciones previas constituyen una fase anterior al procedimiento administrativo y tienen como finalidad conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia de iniciar el procedimiento. En materia de determinación de responsabilidades, estas actuaciones permiten precisar los hechos, identificar a los posibles responsables y establecer las circunstancias relevantes.

Al contrastar esta regulación con la normativa metropolitana, se observa correspondencia entre la finalidad general prevista por el COA y las funciones asignadas a la UBA. La Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 vincula expresamente la actuación previa de la UBA con el momento anterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador y exige que dicha actuación observe las disposiciones del COA.

Formas de procedencia y actuaciones técnicas

La información normativa revisada permite identificar cuatro vías de procedencia de las actuaciones de la UBA: actuación de oficio, orden jerárquicamente superior, petición razonada de otros órganos metropolitanos o públicos y solicitud de parte interesada.

Asimismo, se identificó que las actuaciones pueden comprender inspecciones técnicas integrales especializadas y otras actuaciones previas necesarias para determinar las circunstancias relacionadas con posibles infracciones. El personal técnico de la UBA también cuenta con atribuciones para recabar información verbal o escrita y elementos probatorios legalmente válidos relacionados con los hechos objeto de la actuación.

Categoría: potestad administrativa sancionadora

La UBA desarrolla actividades de inspección, investigación técnica preliminar, recopilación de información y elaboración de informes. La AMC, por su parte, es la entidad encargada de instaurar y tramitar el procedimiento administrativo sancionador y ejercer las potestades de instrucción, resolución y ejecución que le atribuye la normativa.

Categoría: articulación entre la UBA y la AMC

Secuencia institucional identificada

La información obtenida mediante la entrevista semiestructurada y el oficio No. GADDMQ-UBA-2025-0749-OF permite identificar, para el caso de Quito, una secuencia institucional en la que la UBA realiza inspecciones técnicas, elabora o remite los informes correspondientes y la AMC interviene posteriormente en el procedimiento administrativo sancionador.

El resultado del contraste entre la normativa y la información institucional es que existe una articulación funcional entre ambas entidades, aunque dicha articulación no se traduce necesariamente en un sistema de información que permita seguir individualmente cada actuación desde su origen hasta la resolución del procedimiento.

Relación entre informe técnico y procedimiento sancionador

La documentación revisada identifica los informes y actuaciones previas de la UBA como elementos que sirven de sustento para la intervención posterior de la AMC. Sin embargo, la información disponible no permite establecer cuantitativamente qué proporción de los informes emitidos por la UBA culmina en un procedimiento administrativo sancionador.

Categoría: trazabilidad institucional

La revisión de los informes de gestión disponibles permitió identificar una limitación significativa para el seguimiento de las actuaciones.

En el informe de gestión de la AMC correspondiente a 2023 se reportan 6.753 actos de inicio de procedimientos administrativos sancionadores, 9.714 providencias y 6.769 actuaciones vinculadas con las materias de su competencia. Sin embargo, el documento no desagrega cuántos de esos procedimientos tuvieron como antecedente una actuación previa o un informe elaborado por la UBA. (AMC, 2023).

Por su parte, el informe de gestión de la UBA correspondiente a 2024 registra 3.621 inspecciones derivadas de denuncias ciudadanas y actuaciones de oficio. Entre las materias identificadas se encuentran 1.312 casos de mala tenencia, 570 relacionados con mordeduras, 211 con maltrato, 309 con abandono y 82 con atropellamientos. También se registran operativos interinstitucionales realizados con la AMC y otras entidades. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2025).

Estos datos permiten identificar un déficit de trazabilidad institucional. Existe información sobre el volumen de actuaciones desarrolladas por cada entidad, pero no se encuentra suficientemente desagregada para establecer la trayectoria individual de las actuaciones desde la inspección inicial hasta el eventual procedimiento sancionador y su resolución.

Categoría: gestión institucional

La información examinada muestra que tanto la UBA como la AMC mantienen una actividad operativa relacionada con el control del bienestar animal y la tramitación de procedimientos administrativos.

Categoría: perspectiva comparativa

La información obtenida mediante las entrevistas permitió identificar diferencias en la organización institucional de las competencias relacionadas con el control y sanción del maltrato animal.

El contraste comparativo evidencia que la existencia de una normativa municipal específica y una distribución institucional de funciones constituye un elemento diferenciador en la forma en que se estructura el control administrativo relacionado con el bienestar animal. No obstante, las diferencias institucionales observadas no permiten por sí solas establecer cuál modelo resulta más eficiente, debido a que la investigación no cuenta con indicadores comparables de desempeño entre los tres municipios.

Tabla 1. Síntesis de categorías y subcategorías de análisis, evidencia examinada y principales hallazgos.

Categoría de análisis	Subcategoría	Evidencia analizada	Hallazgo	Interpretación del hallazgo
Competencia administrativa	Competencia de la AMC	Art. 301 y art. 3697 de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025	La AMC concentra la intervención formal en el procedimiento administrativo sancionador.	La normativa diferencia la función sancionadora de la función técnica previa, por lo que la intervención de la UBA no supone, por sí misma, ejercicio de potestad sancionadora.
Competencia administrativa	Competencia de la UBA	Arts. 3604, 3699, 3700 y 3701 de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025	La UBA tiene atribuciones expresas para ejecutar actuaciones previas e inspecciones técnicas especializadas.	La evidencia normativa muestra que la intervención de la UBA en la fase previa tiene un fundamento normativo propio y no aparece descrita únicamente como una actividad de apoyo a la AMC.
Actuaciones previas	Finalidad	Arts. 175 y 176 del COA; art. 3699 de la Ordenanza	Las actuaciones previas anteceden al PAS y permiten conocer los hechos, posibles responsables y circunstancias relevantes.	Existe correspondencia entre la finalidad general de las actuaciones previas prevista por el COA y la función atribuida a la UBA por la normativa metropolitana.

Categoría de análisis	Subcategoría	Evidencia analizada	Hallazgo	Interpretación del hallazgo
Actuaciones previas	Ejecución técnica	Arts. 3700 y 3701 de la Ordenanza	La UBA puede realizar inspecciones especializadas, recabar información y elementos relacionados con posibles infracciones.	La UBA cumple una función técnica dentro de la etapa previa, diferenciada de la decisión sancionadora.
Potestad sancionadora	Delimitación funcional	Art. 301 y art. 3697 de la Ordenanza	La AMC mantiene las funciones de instrucción, resolución y ejecución del PAS.	La distribución normativa permite distinguir entre la generación de insumos técnicos por la UBA y la decisión administrativa sancionadora de la AMC.
Articulación UBA-AMC	Flujo institucional	Entrevistas y Oficio No. GADDMQ-UBA-2025-0749-OF	La información recopilada describe un flujo en el que la UBA realiza inspecciones y remite información a la AMC para la actuación sancionadora.	Existe una articulación funcional entre ambas entidades; sin embargo, la documentación disponible no demuestra por sí sola la existencia de un mecanismo integral de seguimiento de cada caso.
Trazabilidad institucional	Seguimiento de casos	Informe AMC 2023 e Informe UBA 2024	Los informes presentan cifras globales de actuaciones, pero no identifican cuántas actuaciones de la UBA originaron PAS en la AMC.	Existe una limitación documental para establecer la relación cuantitativa entre las actuaciones previas de la UBA y los procedimientos sancionadores de la AMC.
Gestión institucional	Volumen de actuaciones	3.621 inspecciones UBA en 2024; 6.753 actos de inicio de PAS reportados por AMC en 2023	Ambas instituciones presentan un volumen significativo de actividad administrativa, pero con registros que no están articulados para identificar el recorrido completo de cada caso.	La cantidad de actuaciones demuestra actividad institucional, pero no permite por sí misma medir eficacia, eficiencia ni impacto sancionador.
Perspectiva comparativa	Organización institucional	Entrevistas realizadas en Quito, Rumiñahui y El Carmen	Quito y Rumiñahui presentan mecanismos institucionales para vincular la actuación técnica con la instancia sancionadora; El Carmen presenta una ausencia de regulación municipal específica según la información obtenida.	La comparación evidencia diferencias en el grado de regulación y organización institucional, aunque no permite establecer cuál modelo es más eficiente por ausencia de indicadores comparables.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de la normativa nacional y metropolitana, documentación institucional y entrevistas consideradas en la investigación.

DISCUSIÓN

La competencia de la UBA como atribución normativa y no como delegación de la potestad sancionadora

El primer hallazgo relevante consiste en que la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 atribuye expresamente a la UBA la ejecución de actuaciones previas en materia de bienestar animal. Esta circunstancia es jurídicamente significativa porque permite diferenciar dos situaciones que en la práctica administrativa pueden confundirse: la delegación de una competencia y la atribución normativa directa de una función.

El artículo 177 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece que únicamente los órganos competentes pueden disponer investigaciones, averiguaciones, auditorías o inspecciones y, a continuación, señala que las actuaciones previas pueden ejecutarse mediante gestión directa o delegada, de acuerdo con la ley (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, art. 177). La estructura de la disposición permite distinguir entre la titularidad o existencia de competencia y la forma de ejecución de la actuación previa.

No obstante, esta conclusión debe formularse con precisión. La atribución normativa de la UBA para realizar actuaciones previas no significa que la UBA haya recibido la potestad sancionadora de la AMC. Los resultados muestran precisamente lo contrario: la Ordenanza mantiene diferenciadas las funciones técnicas de la UBA y las funciones de instrucción, resolución y ejecución atribuidas a la AMC. Por tanto, la discusión no debe plantearse como una transferencia de la potestad sancionadora, sino como una distribución normativa de funciones dentro de un mismo procedimiento administrativo.

La actuación previa como garantía de legalidad del procedimiento sancionador

El segundo aspecto que debe discutirse es la naturaleza de las actuaciones previas. Los resultados muestran que estas actuaciones constituyen una fase jurídicamente relevante y no una actividad meramente preparatoria carente de consecuencias jurídicas.

El COA establece que las actuaciones previas tienen como finalidad conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia de iniciar el procedimiento. En materia sancionadora, deben orientarse a precisar los hechos, identificar a las personas que podrían resultar responsables y establecer las circunstancias relevantes (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, arts. 175–176). Por tanto, la actuación previa cumple una función de delimitación inicial del objeto del procedimiento sancionador.

Competencia técnica de la UBA y potestad sancionadora de la AMC

Otro resultado que requiere especial discusión es la separación entre la función técnica y la función sancionadora. La evidencia analizada muestra que la UBA interviene en la inspección, recopilación de información y elaboración de actuaciones previas, mientras que la AMC concentra las funciones relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador. Esta estructura permite distinguir entre la producción de información técnica y la decisión administrativa que puede generar consecuencias sancionadoras para el administrado.

Por lo tanto, no sería jurídicamente adecuado interpretar la intervención de la UBA como un ejercicio indirecto de la potestad sancionadora. La inspección y el informe técnico pueden constituir elementos relevantes para el procedimiento, pero no sustituyen la actuación del órgano encargado de tramitar y resolver el PAS.

La trazabilidad institucional como principal debilidad identificada

Uno de los hallazgos más significativos de la investigación no se encuentra en la distribución normativa de competencias, sino en la información disponible sobre la relación entre las actuaciones de la UBA y los procedimientos iniciados por la AMC.

Los informes analizados muestran que ambas instituciones desarrollan un volumen importante de actividad. Sin embargo, los registros disponibles no permiten determinar con precisión cuántas actuaciones realizadas por la UBA terminan en procedimientos administrativos sancionadores iniciados

por la AMC. En consecuencia, existe información sobre las actividades de cada institución, pero no un sistema suficientemente integrado para reconstruir el recorrido individual de cada caso.

Por ello, la trazabilidad debe considerarse una variable institucional relevante para la eficacia del modelo. La existencia de competencia legal no garantiza por sí misma que el procedimiento funcione de manera eficiente. Se requiere, además, que exista continuidad documental entre la actuación previa, el informe técnico, la decisión de iniciar el PAS, la sustanciación del procedimiento y su resolución.

Competencia, legalidad y seguridad jurídica

La cuestión de fondo debe analizarse desde el principio de competencia establecido en el artículo 226 de la Constitución. Las instituciones públicas únicamente pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley, y tienen además el deber de coordinar sus acciones para cumplir sus fines (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008, art. 226).

Implicaciones para la eficacia del procedimiento administrativo sancionador

Los resultados también permiten cuestionar la afirmación original de que la ausencia de potestad sancionadora de la UBA constituye, por sí misma, una limitación que debería solucionarse otorgándole competencia para sancionar. La evidencia disponible demuestra una dificultad de coordinación y trazabilidad, pero no permite demostrar que la falta de potestad sancionadora de la UBA sea la causa directa de la ineficiencia del sistema. No se dispone, por ejemplo, de información suficiente sobre tiempos de tramitación, número de expedientes archivados, número de informes que no generan PAS, causas de archivo o duración de los procedimientos originados en actuaciones de la UBA.

Por esta razón, los resultados sustentan con mayor fuerza una propuesta orientada a mejorar la articulación y trazabilidad entre la UBA y la AMC que una transferencia inmediata de la potestad sancionadora.

PROPUESTA

Sistema unificado de seguimiento de actuaciones previas y procedimientos sancionadores

Se propone implementar un sistema institucional de seguimiento que permita vincular cada actuación previa realizada por la UBA con las actuaciones posteriores desarrolladas por la AMC.

El sistema debería permitir identificar, como mínimo, un código único para cada caso, la fecha y origen de la denuncia o actuación de oficio, la inspección realizada por la UBA, el informe técnico correspondiente, la fecha de remisión a la AMC, la decisión sobre el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el estado de su tramitación y la resolución adoptada.

La implementación de este mecanismo permitiría superar una de las principales limitaciones identificadas en la investigación: actualmente existen registros de actividad de la UBA y de la AMC, pero estos no permiten establecer de manera suficientemente precisa la relación entre las actuaciones previas y los procedimientos sancionadores que posteriormente se tramitan.

Protocolo de coordinación entre la UBA y la AMC

Se propone establecer un protocolo institucional que determine de manera clara el flujo de información entre la UBA y la AMC, sin alterar la distribución de competencias establecida por la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025.

El protocolo debería establecer los requisitos mínimos que debe contener el informe técnico de la UBA, los documentos que deben acompañarlo, el mecanismo de remisión, los responsables de su recepción y revisión y los criterios para determinar si la información disponible resulta suficiente para que la AMC valore el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, debería establecerse un mecanismo para que la UBA pueda conocer el resultado de los informes que remite. De esta manera, la coordinación no se limitaría a la entrega de documentación, sino que permitiría cerrar el ciclo institucional de cada caso.

Capacitación conjunta especializada

Se propone desarrollar programas periódicos de capacitación conjunta para los funcionarios técnicos de la UBA y los servidores de la AMC que intervienen en los procedimientos relacionados con bienestar animal.

La finalidad no sería homogeneizar las funciones de ambas entidades, sino establecer criterios comunes respecto de los puntos en los que sus competencias se relacionan. Esto permitiría reducir inconsistencias en la generación, remisión y valoración de la información técnica.

Fortalecimiento de la regulación de las atribuciones de la UBA

Se propone fortalecer la regulación metropolitana de las atribuciones de la UBA, precisando el alcance de las actuaciones previas e inspecciones técnicas previstas en la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025. La regulación debería delimitar su carácter técnico y preparatorio, establecer criterios mínimos para la elaboración de informes y documentación de evidencias, y precisar su articulación con la AMC. Esta medida permitiría diferenciar la constatación técnica de los hechos de la sustanciación del procedimiento

administrativo sancionador, sin trasladar necesariamente a la UBA la potestad sancionadora. Con ello se reducirían posibles interpretaciones sobre la necesidad de delegación y se fortalecerían la seguridad jurídica, la trazabilidad y la eficacia institucional de las actuaciones previas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, arts. 175–178; Concejo Metropolitano de Quito, 2025).

Alternativa de reforma de la potestad sancionadora

El documento original plantea como alternativa reformar el artículo 3697 de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 para que la UBA pueda instaurar directamente el procedimiento administrativo sancionador, así como incorporar dentro del artículo 3604 una atribución expresa para iniciar dicho procedimiento.

Esta alternativa puede conservarse como una propuesta de reforma normativa de mayor alcance, pero los resultados obtenidos en esta investigación aconsejan presentarla como una opción que requiere un análisis institucional y jurídico adicional.

La transferencia de la potestad sancionadora desde la AMC hacia la UBA no puede justificarse únicamente por la existencia de dificultades de coordinación o por la falta de trazabilidad identificada en los informes de gestión. Se trataría de una modificación sustancial de la estructura competencial actualmente prevista en la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025.

Por tanto, la propuesta de otorgar potestad sancionadora a la UBA se mantiene como una alternativa normativa, mientras que las medidas de trazabilidad, coordinación y capacitación constituyen propuestas directamente sustentadas en los hallazgos de esta investigación.

Propuesta de articulado

En atención a la propuesta contenida en el documento original, se plantea como alternativa de reforma del artículo 3697 la siguiente formulación:

Artículo 3697.- Del Procedimiento Administrativo Sancionador. Los procedimientos administrativos sancionadores por el cometimiento de una infracción contra el bienestar animal de la fauna urbana en el Distrito Metropolitano de Quito se establecerán de conformidad con la normativa legal nacional y metropolitana vigente. La entidad competente para instaurar y sustanciar el procedimiento será determinada de conformidad con las atribuciones establecidas en la normativa metropolitana.

Esta formulación resulta más prudente que atribuir directamente a la UBA la totalidad de la potestad sancionadora, debido a que permite que la distribución concreta de funciones sea definida de manera coherente con el régimen general de competencias administrativas.

No obstante, si la decisión institucional fuera conferir expresamente esta competencia a la UBA, la reforma debería establecerlo de manera inequívoca y acompañarse de las modificaciones necesarias en las disposiciones que actualmente atribuyen funciones sancionadoras a la AMC.

CONCLUSIONES

La Unidad de Bienestar Animal posee competencia normativa directa para ejecutar actuaciones previas en materia de bienestar animal. El análisis de la Constitución de la República del Ecuador, el COOTAD, el Código Orgánico Administrativo y, particularmente, de la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 permite establecer que el Concejo Metropolitano, en ejercicio de la facultad normativa prevista en el artículo 87 del COOTAD, atribuyó expresamente a la UBA la ejecución de actuaciones previas relacionadas con presuntas infracciones administrativas en materia de bienestar animal. En consecuencia, la intervención de la UBA en esta fase encuentra fundamento en una atribución normativa propia y no exclusivamente en una delegación de la Agencia Metropolitana de Control.

La competencia de la UBA para las actuaciones previas debe diferenciarse de la potestad sancionadora atribuida a la AMC. Los resultados muestran una distribución funcional en la que la UBA desarrolla actuaciones técnicas previas, mientras que la AMC mantiene las competencias relacionadas con la instauración, instrucción, resolución y ejecución del procedimiento administrativo sancionador. Por tanto, la competencia directa de la UBA para ejecutar actuaciones previas no implica que esta unidad ejerza actualmente la potestad sancionadora de la AMC.

La principal debilidad identificada no corresponde a la ausencia de competencia de la UBA, sino a la limitada trazabilidad entre las actuaciones previas y los procedimientos administrativos sancionadores. La información institucional revisada evidencia actividad significativa tanto de la UBA como de la AMC, pero los informes de gestión disponibles no permiten determinar con precisión cuántas actuaciones previas o inspecciones realizadas por la UBA dieron lugar posteriormente al inicio de procedimientos sancionadores por parte de la AMC. Esta limitación impide establecer cuantitativamente el impacto de las actuaciones previas de la UBA dentro del sistema sancionador metropolitano.

En relación con el objetivo de la investigación, no se evidencia que la UBA requiera una delegación general de la AMC para ejecutar las actuaciones previas expresamente atribuidas por la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025. La investigación permite concluir que dicha competencia encuentra fundamento directamente en la normativa metropolitana, en concordancia con el marco constitucional,

el COOTAD y el COA. No obstante, esta conclusión se limita a las actuaciones previas comprendidas dentro de las atribuciones expresamente conferidas a la UBA y no puede extenderse a otras competencias que no hayan sido atribuidas normativamente.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses relacionado con la publicación del presente artículo.

REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf?utm>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomia_y_descentralizacion.pdf?utm
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio de 2017. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro-codigo-administrativo.pdf?utm>
- Agencia Metropolitana de Control. (2023). *Informe de gestión del año fiscal 2023 [Informe institucional]*. <https://www.quito.gob.ec/wp-content/uploads/2024/07/AMC.pdf?utm>
- Concejo Metropolitano de Quito. (2025). *Ordenanza Metropolitana No. 095-2025 de codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. Registro Oficial, Edición Especial No. 172, 8 de mayo de 2025. <https://www.registroficial.gob.ec/edicion-especial-no-172-9/>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2025). *Informe de rendición de cuentas: período 2024 [Informe institucional]*. https://www.quito.gob.ec/wp-content/uploads/2025/08/Formulario_RdC_2024.pdf
- Orellana Roldán, T. J. (2022). El procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador. *Analysis. Claves de Pensamiento Contemporáneo*, 33(7), 1–23. <https://doi.org/10.63413/analysis.874>
- Piedra Sarmiento, P. G. (2023). *Procedimiento administrativo sancionador regulado en el Código Orgánico Administrativo (COA)* [Trabajo de titulación de maestría, Universidad de Cuenca]. <https://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/42533>
- Unidad de Bienestar Animal (2025). *Oficio Nro. GADDMQ-UBA-2025-0749-OF* [Documento institucional no publicado].