Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial4), 305-316, 2026
DOI: https://doi.org/10.62574/h79rpb56

Vacíos normativos en la regulación municipal del albergue animal en el cantón Pujilí: bases para una ordenanza de bienestar animal

Regulatory gaps in the municipal regulation of the animal shelter in Pujilí canton: Foundations for an animal welfare ordinance

Viviana del Rocío Marfetan-Marfetan
ur.vivianamm31@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Chimborazo, Ecuador
https://orcid.org/0009-0008-1144-0200
Jeannette Amparito Urrutia-Guevara
ua.jeannetteurrutia@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador
https://orcid.org/0000-0002-5697-5355
Lesly Gissela Tipanguano-Chicaiza
leslytc71@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador
https://orcid.org/0009-0005-9837-686X
Styven Andrés Pila-Chicaiza
styvenpc84@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua, Ecuador
https://orcid.org/0009-0001-6332-8295

RESUMEN

El artículo analizó la ausencia de una ordenanza municipal que regule el albergue animal en el cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi, frente a las competencias del gobierno autónomo descentralizado en materia de fauna urbana. Un estudio mixto combinó el análisis documental de la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico del Ambiente, la Sentencia 253-20-JH/22 y doctrina arbitrada, con una encuesta exploratoria a 15 habitantes del cantón. El ordenamiento atribuye a los municipios la creación de las condiciones para el manejo responsable de la fauna urbana, pero Pujilí carece de una ordenanza que regule el ingreso, la atención, la adopción y las sanciones. Los encuestados consideraron mayoritariamente que esa ausencia genera incertidumbre y favorece la tenencia irresponsable. Se proponen los contenidos mínimos de una ordenanza que articule bienestar animal, salud pública y competencias municipales.

Descriptores: bienestar animal; gobierno local; legislación. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The article analysed the absence of a municipal ordinance regulating the animal shelter in Pujilí canton, Cotopaxi province, in light of the powers of the decentralised autonomous government regarding urban fauna. A mixed-methods study combined a documentary analysis of the Constitution, the Organic Code of Territorial Organisation, Autonomy and Decentralisation, the Organic Environmental Code, Judgment 253-20-JH/22 and peer-reviewed doctrine with an exploratory survey of 15 residents. The legal system requires municipalities to create the conditions for the responsible management of urban fauna, but Pujilí lacks an ordinance regulating admission, care, adoption and sanctions. Most respondents considered that this absence creates uncertainty and encourages irresponsible ownership. The minimum contents of an ordinance linking animal welfare, public health and municipal powers are proposed.

Descriptors: animal welfare; local government; legislation. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 04/09/2026. Aprobado: 04/10/2026. Publicado: 20/10/2026.
Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

La sobrepoblación de perros y gatos sin hogar es un problema de bienestar animal, de salud pública y de convivencia urbana. Los animales abandonados sufren hambre, enfermedades y maltrato, y pueden transmitir zoonosis y parásitos; los estudios muestran que los perros sin propietario presentan una carga parasitaria mayor que los que tienen dueño (Hernández-Calva et al., 2023). La literatura coincide en que la respuesta debe combinar la esterilización, la educación para la tenencia responsable y la regulación pública (Salamanca et al., 2011).

En Ecuador, la Constitución reconoce los derechos de la naturaleza (Asamblea Constituyente, 2008, art. 71) y la Corte Constitucional, en la Sentencia 253-20-JH/22, reconoció a los animales como sujetos de derechos, con un valor intrínseco, y ordenó desarrollar su protección normativa (Corte Constitucional del Ecuador, 2022; Bravo Burbano, 2024). El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) atribuye a los municipios la función de 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 (Asamblea Nacional, 2010, art. 54, letra r).

El cantón Pujilí, en la provincia de Cotopaxi, no cuenta con una ordenanza que regule el funcionamiento del albergue animal municipal ni los protocolos de ingreso, atención, adopción y sanción. El objetivo del artículo es analizar ese vacío normativo frente a las competencias del gobierno

autónomo descentralizado (GAD) municipal y proponer los contenidos mínimos de una ordenanza de bienestar animal.

MARCO REFERENCIAL TEÓRICO

Los animales como sujetos de derechos

La Sentencia 253-20-JH/22, conocida como caso Estrellita, marcó un punto de inflexión. La Corte reconoció que los animales son sujetos de derechos protegidos por los derechos de la naturaleza, con derechos a existir, a no ser maltratados y a que se respete su comportamiento natural, y exigió que el Estado adopte normas y políticas para protegerlos (Bravo Burbano, 2024; Coral y Martínez, 2023). La doctrina ha interpretado estos derechos como relacionales, porque dependen del vínculo de los animales con los seres humanos y con el entorno (Gutmann, 2024), y ha desarrollado sus fundamentos teóricos y conceptuales (Mendoza Pulido, 2024).

En el ámbito penal, la protección de la fauna urbana se ha constitucionalizado progresivamente, con tipos que sancionan el maltrato y la muerte de animales (Santillán Montenegro y Maldonado Erazo, 2026). La experiencia comparada muestra modelos diversos de protección frente al maltrato (Arregui, 2024), y en España el debate sobre una ley básica de tenencia responsable de perros y gatos ha puesto de relieve la necesidad de regular la cría, el comercio y la identificación de los animales (Bécares Mendiola, 2014).

Bienestar animal y salud pública

El bienestar animal y la salud pública están estrechamente vinculados. En un estudio en unidades habitacionales y parques de México, la presencia de parásitos intestinales fue del 66 % en los perros con propietario y de entre el

89 % y el 90 % en los perros sin propietario, que resultaron los más parasitados (Hernández-Calva et al., 2023). Los perros sin control sanitario pueden actuar como reservorios de enfermedades transmisibles a las personas, y la experiencia con la leishmaniasis visceral en América Latina muestra que el sacrificio masivo de perros no ha sido una respuesta eficaz ni ética, por lo que se recomiendan estrategias más humanitarias basadas en la tenencia responsable (Travi, 2014).

La sobrepoblación canina y felina responde a factores culturales y sociales, como la falta de esterilización, el abandono y la reproducción no controlada, por lo que su abordaje exige programas sostenidos de educación sanitaria, además de servicios veterinarios accesibles (Salamanca et al., 2011). Estos programas requieren una base normativa que garantice su continuidad, su financiamiento y la coordinación entre el municipio, los servicios de salud y las organizaciones de la sociedad civil.

Competencias municipales

Los municipios ecuatorianos tienen competencias exclusivas y funciones que deben ejercer mediante ordenanzas. La doctrina ha sostenido que, en el ámbito de sus competencias exclusivas, la normativa local debe prevalecer frente a disposiciones legales que la contradigan, lo que fortalece la autonomía de los GAD (Torres Maldonado, 2019). El manejo de la fauna urbana es una de las funciones que el COOTAD asigna expresamente a los municipios, y el Código Orgánico del Ambiente desarrolla el régimen de la fauna urbana y la participación de los GAD en su gestión (Asamblea Nacional, 2017).

MÉTODO

Se realizó un estudio de enfoque mixto. El componente cualitativo consistió en el análisis documental de la Constitución, el COOTAD, el Código Orgánico del Ambiente, la Sentencia 253-20-JH/22 y la doctrina arbitrada sobre derechos de los animales, fauna urbana y competencias municipales, obtenida del Directory of Open Access Journals (DOAJ).

El componente cuantitativo consistió en una encuesta exploratoria de seis preguntas cerradas, aplicada mediante un cuestionario electrónico a 15 habitantes del cantón Pujilí seleccionados por conveniencia, en 2025. Por el tamaño de la muestra, los resultados se presentan como frecuencias y porcentajes y se interpretan solo como indicios de percepción, sin pretensión de representatividad.

RESULTADOS

El vacío normativo

El análisis muestra un desajuste entre las competencias atribuidas al GAD de Pujilí y su ejercicio normativo. El COOTAD obliga al municipio a crear las condiciones materiales para el manejo responsable de la fauna urbana (Asamblea Nacional, 2010, art. 54, letra r), y la Corte Constitucional exigió la protección efectiva de los animales como sujetos de derechos (Corte Constitucional del Ecuador, 2022). Sin embargo, la falta de una ordenanza implica que no existen reglas locales sobre el ingreso de animales al albergue, su atención veterinaria, la esterilización, la adopción, la eutanasia en casos justificados, la identificación de los animales ni las sanciones por abandono o maltrato.

El fundamento de la competencia no se encuentra en el artículo 264, numeral 5, de la Constitución, que se refiere a la creación de tasas y contribuciones especiales de mejoras, sino en el COOTAD y en el Código Orgánico del Ambiente. La potestad tributaria municipal es relevante solo en la medida en que la ordenanza establezca tasas por servicios, como el registro de animales de compañía.

La percepción de los habitantes

La Tabla 1 resume los resultados de la encuesta. De los 15 encuestados, 6 (40,0 %) conocían y habían visitado el albergue y 8 (53,3 %) habían oído hablar de él. Todos consideraron que la falta de una ordenanza genera incertidumbre sobre las responsabilidades del municipio, y la mayoría la asoció con la falta de protocolos de adopción, con la tenencia irresponsable y con la imposibilidad de sancionar el maltrato.

Tabla 1. *Percepción de los habitantes de Pujilí sobre la regulación del albergue animal (n = 15).*

Pregunta	Respuesta principal	n (%)
¿Conoce el albergue animal municipal?	Lo conoce y lo ha visitado / ha oído hablar de él	6 (40,0) / 8 (53,3)
¿La ausencia de ordenanza afecta el funcionamiento del albergue?	Sí, sin regulación no hay control	11 (73,3)
¿La ausencia de ordenanza fomenta la tenencia irresponsable?	Sí	13 (86,7)
¿Una ordenanza es fundamental para los protocolos de ingreso y adopción?	Sí, es indispensable	14 (93,3)
¿La falta de ordenanza genera incertidumbre sobre las responsabilidades municipales?	Sí	15 (100,0)
¿Una ordenanza es necesaria para sancionar el maltrato y el abandono?	Sí, es esencial	13 (86,7)

Nota. Encuesta electrónica aplicada por los autores en 2025; muestra por conveniencia, resultados no generalizables.

Contenidos mínimos de la ordenanza

A partir del análisis normativo, de la doctrina y de la percepción de los encuestados, se proponen los contenidos mínimos de una ordenanza municipal de bienestar animal y gestión del albergue, que se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. *Contenidos mínimos propuestos para la ordenanza de bienestar animal del cantón Pujilí.*

Componente	Contenido
Objeto y principios	Bienestar animal, tenencia responsable, salud pública, enfoque de los animales como sujetos de derechos
Albergue municipal	Requisitos de infraestructura, personal veterinario, capacidad y protocolos de ingreso y atención
Control poblacional	Programas permanentes de esterilización, vacunación y desparasitación
Adopción	Procedimiento, requisitos para adoptantes y seguimiento posterior
Identificación y registro	Registro municipal de animales de compañía y de criadores y comercializadores
Eutanasia	Supuestos excepcionales, criterio veterinario y procedimientos que eviten el sufrimiento
Infracciones y sanciones	Abandono, maltrato y tenencia irresponsable, sin perjuicio de la responsabilidad penal
Educación y participación	Campañas de tenencia responsable y convenios con organizaciones de protección animal
Financiamiento	Asignación presupuestaria y, en su caso, tasas por servicios

Nota. Elaboración propia a partir de Asamblea Nacional (2010, 2017), Corte Constitucional del Ecuador (2022), Salamanca et al. (2011) y Bécares Mendiola (2014).

DISCUSIÓN

Los resultados muestran que el problema de Pujilí no es la falta de competencias, sino la falta de su ejercicio normativo. El COOTAD y el Código Orgánico del Ambiente atribuyen al municipio la gestión de la fauna urbana, y la Sentencia 253-20-JH/22 refuerza el deber estatal de proteger a los animales (Coral y Martínez, 2023). Sin una ordenanza, el albergue funciona sin reglas claras y depende de la voluntad de cada administración, lo que impide la continuidad de las políticas y la rendición de cuentas.

La percepción de los encuestados, aunque no es representativa, coincide con la evidencia de otros contextos. En Cusco, la mayoría de residentes y comerciantes consideró a los perros callejeros un problema y propuso la esterilización como principal solución (Romero Quispe et al., 2023), y en Concepción, Paraguay, una campaña de concienciación combinada con esterilización gratuita permitió reducir el número de animales en las calles con criterios éticos y transparentes (León de Ramos et al., 2022). La tenencia responsable puede, además, medirse mediante escalas validadas, lo que facilitaría evaluar el efecto de las políticas municipales (Barrios Gómez et al., 2021).

La ordenanza debe adoptar un enfoque de bienestar animal y de salud pública a la vez. El control humanitario de las poblaciones, basado en la esterilización y la vacunación, es preferible al sacrificio, que la literatura considera ética y epidemiológicamente cuestionable incluso frente a zoonosis graves (Travi, 2014). La eutanasia debería quedar limitada a los casos en que un veterinario determine que el animal padece una enfermedad incurable o un sufrimiento que no puede aliviarse.

Finalmente, la ordenanza debe articularse con la protección penal. El COIP sanciona el maltrato y la muerte de animales (Santillán Montenegro y Maldonado Erazo, 2026), pero la vía penal solo alcanza los casos más graves. Las sanciones administrativas municipales por abandono o tenencia irresponsable cubren un espacio intermedio que la ley penal no atiende, y su eficacia depende de que el municipio cuente con inspectores, registros y procedimientos sancionadores claros.

La elaboración de la ordenanza debería ser participativa. El COOTAD establece mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal,

y la intervención de las organizaciones de protección animal, los médicos veterinarios y la comunidad en la definición de las reglas favorecería su legitimidad y su cumplimiento. La cooperación con estas organizaciones, mediante convenios para la atención, la esterilización y la adopción, puede compensar las limitaciones presupuestarias de un cantón pequeño, siempre que el municipio conserve la responsabilidad pública de la gestión y el control.

Un registro municipal de animales de compañía y de criadores y comercializadores es otro elemento clave. Sin identificación, resulta difícil atribuir la responsabilidad por el abandono, devolver a los animales extraviados a sus propietarios o planificar las campañas de esterilización y vacunación. El registro, junto con indicadores de ingreso, adopción y permanencia en el albergue, permitiría al municipio evaluar sus políticas y rendir cuentas a la ciudadanía.

El estudio tiene limitaciones. La encuesta se aplicó a una muestra muy pequeña y por conveniencia, por lo que sus resultados no reflejan la opinión de la población del cantón. No se analizaron los datos de funcionamiento del albergue ni el presupuesto municipal. Futuras investigaciones deberían realizar un diagnóstico del albergue y una consulta ciudadana representativa antes de la aprobación de la ordenanza.

CONCLUSIONES

El cantón Pujilí carece de una ordenanza que regule el albergue animal municipal y la gestión de la fauna urbana, pese a que el COOTAD atribuye al municipio la función de crear las condiciones para el manejo responsable de la fauna urbana y a que la Corte Constitucional reconoció a los animales

como sujetos de derechos. Este vacío deja sin reglas el ingreso, la atención, la adopción, la eutanasia y las sanciones.

Los encuestados asociaron mayoritariamente la falta de ordenanza con la incertidumbre sobre las responsabilidades municipales, la tenencia irresponsable y la imposibilidad de sancionar el maltrato. Se proponen los contenidos mínimos de una ordenanza que articule el bienestar animal, el control poblacional humanitario, la salud pública, la educación y un régimen de sanciones administrativas complementario de la protección penal.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Arregui, R. (2024). La protección de los animales en derecho comparado: una visión internacional del maltrato animal [Animal protection in comparative law: An international view of animal abuse]. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (31), 41-69. https://doi.org/10.25115/ridj.vi31.9591

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* [Organic Code of Territorial Organisation, Autonomy and Decentralisation]. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico del Ambiente* [Organic Environmental Code]. Registro Oficial Suplemento 983, 12 de abril de 2017.

Barrios Gómez, C. L., Cirac Sanz, R., Lisperguer Araya, M. F., Calvo Soler, P., y Bustos-López, C. (2021). Desarrollo de una escala de tenencia responsable de perros [Development of a responsible dog ownership scale]. *Revista de Psicología, 21*(1). https://doi.org/10.24215/2422572Xe106

Bécares Mendiola, C. (2014). Comentario a propósito del borrador del anteproyecto de ley por el que se establece la normativa básica de tenencia responsable de perros y gatos [Commentary on the draft bill on responsible dog and cat ownership]. *Derecho Animal, 5*(3). https://doi.org/10.5565/rev/da.126

Bravo Burbano, A. C. (2024). Evolución de los derechos de los animales: análisis del caso de Estrellita [Evolution of animal rights: An analysis of the Estrellita case]. *Foro, Revista de Derecho*, (41). https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.5

Coral, M., y Martínez, A. (2023). El alcance del reconocimiento de los animales como sujetos de derechos. A partir de la jurisprudencia constitucional ecuatoriana No. 253-20-JH/22 [The scope of the recognition of animals as subjects of rights]. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (137), 1-25. https://doi.org/10.56398/ajacieda.00337

Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Sentencia 253-20-JH/22 (caso Mona Estrellita)* [Judgment 253-20-JH/22]. 27 de enero de 2022.

Gutmann, A. (2024). Derechos relacionales de los animales: el animal en el marco del derecho constitucional ecuatoriano [Relational animal rights in Ecuadorian constitutional law]. *Foro, Revista de Derecho*, (41), 71-89. https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.4

Hernández-Calva, L. M., Villalobos-Peñalosa, P., Cortés-Roldán, P., Montalvo-Aguilar, G., y Galaviz-Rodríguez, R. (2023). Determinación de los principales parásitos intestinales en perros de unidades habitacionales y parques [Main intestinal parasites in dogs from housing units and parks]. *Revista Científica (Universidad del Zulia), 33*(1). https://doi.org/10.52973/rcfcv-e33175

León de Ramos, J. E., Mareschal, P., Aguilera Closs, G., Maqueda, A. R., Galeano, S. E., Páez de Florenciano, M. D., Cristaldo, L. D., Recalde, N. N., Araujo de Benítez, M., y Benítez, G. (2022). Reducción de animales en las calles de la ciudad de Concepción dentro de un marco ético, equitativo y transparente [Reducing street animals in Concepción within an ethical framework]. *Revista Investigaciones y Estudios de la UNA, 13*(1), 29-35. https://doi.org/10.47133/IEUNA22103a

Mendoza Pulido, F. E. (2024). Derechos de los animales: elementos teóricos y conceptuales para su fundamentación [Animal rights: Theoretical and conceptual elements]. *Novum Jus, 18*(2). https://doi.org/10.14718/NovumJus.2024.18.2.8

Romero Quispe, A., Falcón Pérez, N., y León Córdova, D. (2023). Percepción de la población local con respecto a los canes vagabundos en el Centro Histórico en la ciudad del Cusco, Perú [Local perceptions of stray dogs in Cusco]. *Salud y Tecnología Veterinaria, 11*(2), 97-106. https://doi.org/10.20453/stv.v11i2.5138

Salamanca, C. A., Polo, L. J., y Vargas, J. (2011). Sobrepoblación canina y felina: tendencias y nuevas perspectivas [Canine and feline overpopulation: Trends and new perspectives]. *Revista de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, 58*(1), 45-53.

Santillán Montenegro, L. F., y Maldonado Erazo, X. E. (2026). Constitucionalización de la protección penal de la fauna urbana en Ecuador [Constitutionalisation of the criminal protection of urban fauna in Ecuador]. *Revista de Derecho, 11*(1). https://doi.org/10.47712/rd.2026.v11i1.366

Torres Maldonado, Á. E. (2019). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador [Resolution of municipal competence conflicts in Ecuador]. *Revista Derecho del Estado*, (45). https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08

Travi, B. L. (2014). Dilema ético y epidemiológico sobre el tratamiento de perros para la leishmaniasis visceral en América Latina [Ethical and epidemiological dilemma on treating dogs for visceral leishmaniasis]. *Biomédica, 34*(1), 7-12. https://doi.org/10.7705/biomedica.v34i1.2153

Derechos de autor: 2026 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/