Artículo de Investigación **DOI: https://doi.org/10.61154/holopraxis.v10i1.4396**

Mecanismos de protección de animales de compañía en la Ordenanza de Otavalo 2022

Mechanisms for the protection of companion animals in the Otavalo Ordinance 2022

Karla Massiel Carvajal-Santacruz [a], Pablo Ricardo Mendoza-Escalante [b], Danny Cifuentes-Ruiz [c]

[a] Universidad de Otavalo, Otavalo, Imbabura, Ecuador, Email: e_kmcarvajal@uotavalo.edu.ec,Orcid: https://orcid.org/0009-0008-6831-8521

[b] Universidad de Otavalo, Otavalo, Imbabura, Ecuador, Email: pmendoza@uotavalo.edu.ec, Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7014-7786

[c] Universidad de Otavalo, Otavalo, Imbabura, Ecuador, Email: dcifuentes@uotavalo.edu.ec, Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4833-2728

Recibido: 3 de octubre de 2025

Aprobado: 10 de diciembre de 2025

RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo analizar la protección de los derechos de los animales de compañía en el procedimiento sancionador, en la ordenanza del cantón Otavalo de 2022. La pregunta que guío este análisis fue: ¿La ordenanza municipal del cantón Otavalo contiene mecanismos de protección dentro del procedimiento administrativo sancionador para tutelar los derechos de los animales de compañía? La idea que se propone defender es que la ordenanza carece de mecanismos de protección suficientes dentro del procedimiento administrativo sancionador para garantizar los derechos de los animales en el cantón Otavalo. La metodología aplicada se basó en un enfoque cualitativo, empleando un diseño no experimental. El tipo de investigación fue el documental, y se utilizó el método analítico y descriptivo para abordar la problemática. Los resultados evidenciaron que la ordenanza sigue una estructura normativa alineada con el ordenamiento jurídico; su proceso de iniciativa, elaboración, aprobación y promulgación evidencia el ejercicio de la competencia municipal en la expedición de normas que regulan el bienestar de los animales de compañía. Se concluyó que se dio

una transición de una visión antropocéntrica a una ecocéntrica reconociendo a los animales como sujetos de derechos; no obstante, el ordenamiento jurídico aún mantiene rasgos antropocéntricos al no adaptarse plenamente la normativa para las especies no humanas; la ordenanza del cantón Otavalo sigue una estructura clásica y una política pública tradicional reflejando un enfoque normativo convencional en la protección de los derechos de los animales de compañía, lo cual ofrece una protección insuficiente para los animales de compañía.

Descriptores: Protección, derechos, animales, procedimiento, sanción. (Tesauro UNESCO)

ABSTRACT

The investigation aimed to analyze the protection of companion animal rights within the sanctioning procedure outlined in the 2022 ordinance of Otavalo Canton. The guiding question for this analysis was: Does the municipal ordinance of Otavalo Canton incorporate adequate protective mechanisms within the administrative sanctioning procedure to safeguard the rights of companion animals? The assertion presented is that the ordinance lacks sufficient protective measures to ensure the rights of these animals in Otavalo Canton. The methodology employed is qualitative in nature, utilizing a non-experimental design. This study is classified as documentary research, and an analytical and descriptive method was employed to tackle the issue at hand. The findings indicated that the ordinance adheres to a normative structure that aligns with the legal framework; its processes for initiative, development, approval, and promulgation underscore the municipality's authority in establishing regulations governing companion animal welfare. It was concluded that there has been a shift from an anthropocentric perspective to an ecocentric one, recognizing animals as subjects of rights. Nevertheless, the legal framework remains heavily influenced by anthropocentric elements and does not fully adjust its regulations for non-human species. The ordinance from Otavalo Canton follows a traditional structure and reflects a conventional public policy approach toward the protection of companion animal rights, ultimately providing inadequate safeguards for these animals.

Descriptors: Protection, rights, animals, procedure, sanction. (UNESCO Thesaurus)

INTRODUCCIÓN

Actualmente en el mundo los animales enfrentan diversas problemáticas; esta afectación se ha vuelto mucho más evidente dentro de los animales de compañía quienes por descuido del hombre han sufrido de maltrato y abandono, provocando en ellos dolor y sufrimiento, acarreando consigo problemas de salud pública como la sobrepoblación y la propagación de zoonosis, lo cual ha afectado al bienestar animal como también al del

hombre, quien por su negligencia al no asumir el cuidado y la responsabilidad de la tenencia y protección animal ha permitido que se desencadene una serie de vulneraciones a la fauna. Para la Organización Mundial de Sanidad Animal (2024) el bienestar animal se ha vuelto un tema trascendental que día a día incrementa el interés dentro de la sociedad convirtiéndose en un punto focal de estudio.

Al respecto (Chible, 2016) afirma que la relación humano-animal ha sido objeto de debate por el cuestionamiento en torno a la regulación jurídica que se les ha otorgado con el tiempo; sin embargo, con el pasar de los años los seres humanos han establecido una estrecha convivencia con los animales, desarrollándose vínculos afectivos y de responsabilidad, que han generado la necesidad de protegerlos, es así como gracias a la incansable lucha de colectivos animalistas y a la participación de diversos actores sociales comprometidos con la protección de aquellos que no tienen voz, se ha logrado otorgar ciertas regulaciones que han permitido el reconocimiento del derecho animal.

La evolución jurídica en materia de derecho y protección animal ha tenido un gran desarrollo, más aún en los campos del derecho constitucional, administrativo, penal e inclusive derechos de la naturaleza. La Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 71 considera a la Naturaleza o Pacha Mama como sujeto de derechos siendo el lugar donde se desarrolla la vida; para nuestros pueblos la Pacha Mama, es un “sinónimo de totalidad; involucra las plantas, los animales, las piedras y, por supuesto, al ser humano” (Storini, 2019, p. 20), cita que permite a esta investigación incorporar a los animales de compañía que se prevén. Sobre esta base (Domas, 2023) sostiene que “un aspecto adicional a destacar es la labor que los tribunales de justicia han realizado para amparar los derechos constitucionales ambientales. En la región existen casos notables con soluciones inéditas de la aplicación de esas normas” (p. 70). Lo que supone que es un movimiento de la región del sur de América.

En este contexto, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2023) en el último censo poblacional del Ecuador realizado en el año 2022 determinó que “4.1 millones de animales de compañía habitan los hogares del Ecuador”; sin embargo, esta información no incluye a los perros y gatos que viven en situación de calle; por tal motivo se ve la

necesidad de promover, concientizar y divulgar mecanismos que protejan y amparen a los animales de compañía.

En este orden de ideas, los gobiernos municipales descentralizados en el marco de sus competencias y atribuciones establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece desde el año 2010 en el artículo 54 literal r que los gobiernos municipales son los encargados 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 garantice el bienestar animal". (p. 35), en consecuencia, la protección la fauna es una atribución del gobierno municipal.

Respecto a las funciones que tiene los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ha implementado ordenanzas que permiten regular distintas problemáticas referentes a la fauna urbana y a los animales de compañía; según el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) "durante el último período de gobierno seccional (2019- 2023), 81 de los 221 cantones cuentan con una ordenanza de fauna urbana y cuatro cantones tienen proyectos encaminados a regular el control de la fauna urbana". (Mora, 2024, p. 82)

Es necesario precisar que al mencionar el termino fauna urbana, este abarca a los animales de compañía dentro de su conjunto, tal como lo señala el Código Orgánico del Ambiente (2025) dentro del ámbito para el manejo de la fauna urbana están incluidos los animales de compañía, que según el artículo 142 numeral 1 se entiende a "todo animal que ha sido reproducido, criado o mantenido con la finalidad de vivir y acompañar a las personas" (p. 69), reconociéndolos como seres destinados a convivir y brindar compañía al ser humano, lo que reafirma la necesidad de tener políticas de manejo y protección.

Al respecto el gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón Otavalo en el ejercicio de su autonomía y en el marco de sus competencias en el año 2022 deroga su antigua ordenanza publicada en el año 2015 y expide la ordenanza que regula el bienestar, protección y control de animales de compañía, esta ordenanza establece

condiciones y lineamientos, con la finalidad de garantizar el bienestar de la fauna urbana sancionando administrativamente cuando estos se vean expuestos al peligro, maltrato y abandono por parte de las personas responsables de su cuidado.

La aplicación del procedimiento administrativo sancionador al ser un conjunto de acciones que la administración pública realiza para determinar si un ciudadano o entidad ha infringido una normativa administrativa, permiten llevar a cabo un proceso de investigación y evaluación, al mismo tiempo que asegura la correcta aplicación de las sanciones correspondientes en función de la gravedad de la infracción. El Código Orgánico Administrativo (2017) establece que este proceso tiene como objetivo identificar las infracciones, sino también proporcionar al implicado la oportunidad de defenderse presentando pruebas y alegaciones, y en su caso impugnar las decisiones que se adopten, garantizando la legalidad, la transparencia y la equidad de la actuación administrativa.

En este sentido, es responsabilidad del gobierno municipal establecer regulaciones que garanticen la protección de los animales de compañía, asegurando una correcta aplicación del procedimiento administrativo sancionador en caso de vulneraciones al bienestar animal. El Estado ecuatoriano, conforme al artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) tiene la responsabilidad de constituir una protección jurídica integral, y no sólo a la naturaleza como un todo, sino también hacia sus componentes individuales como son los animales, quienes recientemente fueron reconocidos como sujetos de derechos.

En este marco, los municipios como ente rector del gobierno local tienen el deber de implementar políticas y normativas que garanticen la protección efectiva de los derechos de los animales en su ámbito de competencia, esta responsabilidad implica la creación de ordenanzas locales que reglamenten y sancionen prácticas como el maltrato, abandono o negligencia hacia los animales de compañía. Para que esta protección sea efectiva es necesario contar con un marco normativo que contemple un procedimiento administrativo sancionador claro y accesible, dicho procedimiento debe estar

detalladamente establecido en la ordenanza respectiva y permitir la detección oportuna de infracciones administrativas.

La responsabilidad de los municipios resulta fundamental para asegurar la efectiva protección de los derechos de los animales, especialmente en el ámbito local, donde se pueden implementar medidas adaptadas a las necesidades de la comunidad. En este sentido, el problema del artículo de investigación que se plantea es la efectividad de la protección de los derechos de los animales de compañía en el procedimiento administrativo sancionador de la ordenanza municipal del cantón Otavalo del año 2022, por lo que surge la siguiente interrogante ¿La ordenanza municipal del cantón Otavalo contiene mecanismos de protección dentro del procedimiento administrativo sancionador para tutelar los derechos de los animales de compañía?

El propósito de la investigación, se centra en la protección animal como un componente de la naturaleza como sujeto con derechos en Ecuador, realizando la revisión de la ordenanza para identificar los mecanismos de tutela y su alcance, considerada desde la potestad sancionadora como competencia de los Gobiernos autónomos descentralizados. Se consideró como antecedente académico, la investigación de Villafañe et al. (2021), titulada “Normativas para la protección de mascotas: situación de Colombia, Chile, Uruguay y México”, con el propósito de establecer una comparación entre el contenido y el desempeño de las normativas de protección de mascotas de cuatro países de América Latina (Colombia, Chile, Uruguay y México).

MÉTODOS

El marco metodológico de la investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, el cual para (Vizcaíno-Zúñiga et al., 2023) “se caracteriza por su dedicación a explorar y comprender a fondo los fenómenos sociales o humanos desde la perspectiva de los participantes.” (p.9727) que busca entender fenómenos desde la perspectiva de los participantes, utilizando métodos como entrevistas o análisis de contenido y que en el caso de estudio se correspondió con la comprensión integral del contexto que permitió analizar cómo se implementa la ordenanza municipal en la práctica administrativa,

profundizando el análisis normativo de la ordenanza municipal; por consiguiente, el tipo de investigación aplicado es fue la investigación documental, la cual según Cotrina (2025) es “un proceso sistemático de recopilación, organización y análisis de documentos y fuentes de información con el fin de establecer el estado del conocimiento sobre un determinado tema”. (p. 5). El diseño de la investigación fue el no experimental debido a que no se alteró ninguna de las variables, para Palella y Martins (2012) en el diseño experimental “el investigador no sustituye intencionalmente las variables independientes. Se observan los hechos tal y como se presentan en su contexto real y en un tiempo determinado o no, para luego analizarlos” (p. 87).

El método que se aplicó a la investigación es el método analítico, que para Lopera et al. (2010) lo define como “un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos” (p. 18), con la finalidad de analizar los elementos esenciales del objeto de estudio facilitando un análisis detallado y estructurado. Adicionalmente se aplicó el método descriptivo, que según Hernández et al. (2012) mencionan que “con los estudios descriptivos se busca especificarlas las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (p. 92), es decir, que su propósito se limita a medir o recopilar información de forma individual o conjunta sobre los conceptos asociados a las variables de estudio, más no busca establecer una relación sino describirlas.

La técnica que se desarrolló en la presente investigación es la documental, al respecto Peña y Pirela (2007) mencionan que “constituye un proceso ideado por el individuo como medio para organizar y representar el conocimiento registrado en los documentos, cuyo índice de producción excede sus posibilidades de lectura y captura” (p. 59), la recolección de información se llevó a cabo mediante la aplicación de fichas documentales, las cuales permitieron sistematizar y organizar los datos extraídos de fuentes consultadas, posterior a ello, se realizó un análisis documental y de contenido con la información recopilada que facilitó la síntesis de los datos.

RESULTADOS

La potestad normativa que ostentan los municipios dada por la transferencia de competencias en el proceso de descentralización permite comprender la capacidad normativa que poseen los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos para expedir regulaciones. En este sentido, las ordenanzas municipales al ser un acto normativo constituyen instrumentos jurídicos de carácter reglamentario que responden a las necesidades específicas de una localidad.

En lo concerniente a la estructura de la Ordenanza en estudio, esta contiene un cuerpo normativo que está dividido en quince capítulos; siendo estos: I) Generalidades y competencia, II) Obligaciones y prohibiciones, III) Registro y control de la población de animales de compañía, IV) Muerte, destino y disposición de cadáveres, V) Establecimientos veterinarios y de atención de animales de compañía, VI) Animales de compañía considerados como agresivos, VII) Uso de animales en experimentación, VIII) Espectáculos y eventos públicos y privados que involucren animales de compañía, IX) Transporte de animales de compañía, X) De las personas naturales o jurídicas y organizaciones de la sociedad civil de protección animal, XI) De las campañas de esterilización para animales de compañía, XII) De la comercialización y adopción de animales de compañía, XIII) Infracciones y sanciones, XIV) Régimen institucional; y, finalmente las XV) Definiciones; en su conjunto desarrollan disposiciones normativas que permiten regular el bienestar animal.

De acuerdo con su estructura, la ordenanza incluye disposiciones generales, transitorias, derogatorias y finales, que garantizan la operatividad normativa. Finalmente, el documento concluye con las firmas de las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Otavalo, quienes con su suscripción formalizan y legitiman la normativa, asegurando su entrada en vigor y su publicación en el Registro Oficial.

La ordenanza municipal que regula el bienestar, protección y control de animal de compañía en el cantón Otavalo del año 2022 sigue una estructura normativa definida y alineada con el ordenamiento jurídico del Ecuador; su proceso de iniciativa, elaboración,

aprobación y promulgación evidencia el ejercicio de la competencia municipal en la expedición de normas que regulan el bienestar de los animales de compañía en el cantón. La ordenanza municipal constituye un avance significativo en establecer lineamientos para la tenencia responsable de animales de compañía, tipificar infracciones administrativas y mecanismos de intervención de la administración pública en el maltrato animal. Si bien la ordenanza establece mecanismos de protección preventivos como la educación y sensibilización ciudadana, el control y regulación de establecimientos que tratan con animales de compañía, la supervisión de la salud animal con campañas de desparasitación, vacunación y esterilización; también dispone de medidas de protección (provisionales y cautelares) durante el procedimiento administrativo sancionador los cuales no resultan ser claros, debido a que no establecen parámetros sobre el retiro del animal, como también no define el destino del mismo cuando ha sido rescatado.

Las sanciones administrativas consideran dos aspectos importantes, la primera una sanción pecuniaria que permite imponer una multa económica y la segunda una sanción complementaria que garantiza promover la concientización sobre la responsabilidad del cuidado y protección animal; si bien el Código Orgánico del Ambiente establece la obligación de prestar de 200 a 500 horas de servicio comunitario como una sanción en el manejo de la fauna urbana, la ordenanza municipal no establece dicho tipo de sanción, únicamente señala la imposición de una multa económica y la remediación técnico-ambiental al asistir a un curso de protección y cuidado de animales de compañía, como también señala el retiro definitivo del animal, en este sentido la ordenanza deja un vacío al no considerar dicho aspecto.

La ordenanza municipal in comento dispone, que las reincidencias en casos de maltrato animal sean remitidas a la Fiscalía General del Estado por el Comisario Municipal para su investigación; sin embargo, esto refleja la existencia de una antinomia jurídica entre la ordenanza, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente y el Código Orgánico Integral Penal, ya que los delitos relacionados con fauna urbana son considerados de acción privada y las contravenciones se tramitan mediante el procedimiento expedito, en los cuales la Fiscalía no interviene. como resultado de ello, el fiscal podrá desistir y archivar

el proceso, limitándose la protección de los derechos del animal y por ende su tutela judicial efectiva, puesto que el acceso a la justicia estaría impedido por una deficiente regulación normativa que contraviene normas de mayor jerarquía, por lo que es el juez de garantías penales el competente para conocer sobre delitos de fauna urbana mediante una denuncia o el juez de contravenciones para conocer de la querella.

La ordenanza municipal, presenta un error conceptual al disponer que solo las reincidencias deben ser puestas en conocimiento de la Fiscalía, lo cual conlleva el riesgo de lo que los delitos y contravenciones evidentes de maltrato animal detectados por la administración pública queden excluidos de cualquier denuncia o querella mientras no se repitan, lo que evidentemente cuestiona la protección efectiva de los derechos de los animales. Por consiguiente, es preciso señalar que el derecho penal se ha sumado en el sistema de tutela animal, tipificándose en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) de Ecuador, específicamente en la sección segunda, sobre los delitos de acción privada en contra de los animales que forman parte del ámbito de la fauna urbana, en los artículos 249, 250.1 y 205.4, tipifica lesiones, maltrato y muerte de los animales de la fauna urbana; regulación que no fue considerada por Concejo municipal de Otavalo al emitir la ordenanza, y que no hubiera permitido la antinomia de normas.

De acuerdo con lo anterior, la norma penal considera las conductas citadas como delitos de acción privada, lo que implica que el proceso penal requiere impulso por parte del denunciante y que no sea de oficio por parte de la Fiscalía, como sí ocurre en los delitos de acción pública. Lo que supone desde una interpretación en contrario que, esta categorización de delitos como de acción pública permitiría impedir los archivos, desistimientos o abandonos de las causas penales procurándose una tutela efectiva de los animales como bien jurídico protegido integralmente por el sistema administrativo y penal bajo potestad sancionadora del Estado ecuatoriano.

La ordenanza que regula el bienestar, protección y control de animales de compañía del cantón Otavalo del año 2022, establece un conjunto de disposiciones destinadas a la protección y al bienestar de los animales de compañía. En este sentido, el artículo 50 de la ordenanza municipal estipula que “las violaciones a las disposiciones contenidas en la

presente ordenanza serán sancionadas por la Comisaría Municipal, en base al dictamen emitido por el órgano instructor, conforme a las reglas del Código Orgánico Administrativo" (Ordenanza que regula el bienestar protección y control de animales de compañía en el cantón Otavalo, 2022, Art. 50). Es decir, que el incumplimiento a la normativa contenida en la ordenanza conlleva a la imposición de una sanción que es dada bajo el procedimiento administrativo sancionador.

En relación con ello, el procedimiento administrativo sancionador establece la separación entre el ente instructor y el sancionador con la finalidad de garantizar imparcialidad y objetividad. Esta separación de funciones refuerza la legitimidad del procedimiento sancionador, acerca de esto, el inciso tercero del artículo 3 de la ordenanza municipal estipula que "la Dirección de Gestión Ambiental del GAD Municipal del Cantón Otavalo será el órgano instructor y la Comisaría Municipal del Cantón Otavalo será el órgano sancionador en el caso de que se presuma el cometimiento de una infracción contenida en la ordenanza" (Ordenanza que regula el bienestar protección y control de animales de compañía en el cantón Otavalo, 2022, Art. 3). En este sentido Danós (2019) menciona:

> La debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose su tramitación autoridades distintas con el objetivo de que el funcionamiento instructor que tiene a su cargo la decisión de iniciar el procedimiento sancionador en base a los elementos de juicio puestos a su disposición de imputar los cargos al procesado, evaluar sus descargos y de acopiar los elementos de prueba suficiente para adquirir convicción e informar acerca de la existencia o no de una infracción imputable al procesado, no sea el mismo que el funcionario resolutor al que se le otorga competencia en la fase posterior para que sobre la base de lo trabajado por el órgano instructor y tomando en cuenta los medios de defensa aportados por el imputado pueda determinar, se supone que con mayor dosis de imparcialidad y objetividad, la existencia o no de responsabilidad administrativa y de aplicar la correspondiente sanción de ser el caso. (p. 32)

La Dirección de Gestión Ambiental del GAD Municipal del Cantón Otavalo como órgano instructor es el encargado de realizar actuaciones previas, ya que está facultado y posee

la competencia para disponer de una investigación, inspección, averiguación o auditoría según el artículo 177 del COA. Este tipo de potestades administrativas conlleva la afectación de los derechos de los particulares, por esta razón es necesario tener una etapa previa que permita justificar el inicio del procedimiento, recabando la mayor cantidad de información que justifique la actuación de la administración pública (Moreta, 2023). Además, según el artículo 176 del COA este tipo de actuación es procedente debido a que es aplicable “en los procedimientos administrativos destinados a determinar responsabilidades de los interesados, incluso el sancionador” (COA, 2025, Art. 176).

Las actuaciones previas son facultativas, es decir, serán necesarias más no obligatorias cuando el órgano competente previamente no cuente con la información necesaria para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, por lo cual, requiere tener un acto administrativo inicial el cual contenga la claridad de los hechos, sujetos y circunstancias, y en base a ello pueda determinar si es procedente o no en iniciar con el procedimiento (Moreta, 2023).

La Dirección de Gestión Ambiental del GAD Municipal del Cantón Otavalo dará inicio con la fase de instrucción a petición de la persona interesada a través de la acción pública o de oficio por parte de la entidad gubernamental según el artículo 175 del COA, no obstante, Moreta (2023) indica que si se habla de la persona interesada estaríamos hablando de la misma persona que va a ser investigada, en consecuencia, este individuo no va a solicitar el inicio de un procedimiento en su contra.

Por lo tanto, amparados en el artículo 187 del COA cabe la interposición de una denuncia, la cual permite que “cualquier persona ponga en conocimiento la existencia de un hecho que puede constituir fundamento para la actuación de las administraciones públicas” (COA, 2025, Art. 187). En este sentido, es el mismo artículo el que detalla el contenido que debe incluir una denuncia como lo son: la identidad de la persona que pone en conocimiento el cometimiento de una supuesta infracción; el relato de los hechos, así como la fecha en la cual se suscitaron y la identificación del presunto responsable. Además, el artículo 53 de la ordenanza municipal del cantón Otavalo especifica los

mecanismos a través de los cuales se pone en conocimiento de la autoridad sobre existencia de una infracción que vulnere el bienestar animal.

La ordenanza que regula el bienestar protección y control de animales de compañía del cantón Otavalo (2022) estipula que toda sanción económica “deberán ir obligatoriamente acompañadas de todas las medidas de remediación técnica y ambiental; además, puede conllevar la obligación de asistir a un curso sobre protección y cuidado de animal de compañía que será dictado en instituciones de protección animal, de acuerdo a lo que determine gestión Ambiental” (Art. 57). La ordenanza toma lo establecido por el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente y señala que el Comisario Municipal como ente sancionador será el encargado de remitir los casos de reincidencia de maltrato animal a la Fiscalía General del Estado para su investigación.

La ordenanza no establece directrices claras para asegurar la recuperación integral del animal lo cual deja un vacío legal en cuanto a su protección; sin embargo, el Código Orgánico del Ambiente establece una alternativa al imponer como sanción la obligación de que los infractores cubran con todos los costos relacionados a la recuperación del animal incluyendo el tratamiento médico veterinario, la alimentación y el mantenimiento.

A continuación, se presenta una matriz de análisis de contenido del articulado más importante de la ordenanza en estudio:

Tabla 1.

Matriz de análisis de contenido

Criterio	Descripción	Resultados
Base Jurídica	Potestad Sancionadora del GAD de Otavalo (Descentralización)	Competencia descentralizada sobre gestión ambiental verificada
Estructura Normativa de la Ordenanza en estudio	15 capítulos que establecen desde generalidades hasta definiciones y sanciones	Es una estructura clásica que requiere considerar las Teorías relativas al tema

Obligaciones y prohibiciones	Se fundamentan en la tenencia responsable	Se acerca más al biocentrismo que al antropocentrismo
Órgano instructor	Dirección de gestión ambiental	Concordancia normativa con el COA, 2017
Órgano sancionador	Comisaría municipal	Art. 50 de la Ordenanza
Fases del procedimiento	Previas, inicio, instrucción y resolución	Concordancia normativa con el COA, 2017
Conflictos normativos	Remisión por reincidencia a Fiscalía	Contrario al COIP, 2014 Fiscalía no tiene competencia y COA, 2017
Servicio comunitario	No contempla	Pudieran establecerse entre 200 a 400 horas
Remediación	Contempla medidas ambientales	Debería acoger el principio interespecie y diversidad ecológica

Fuente: Elaboración propia de los autores.

De igual manera, la ordenanza clasifica las contravenciones de la siguiente manera, atendiendo al principio de proporcionalidad.

Tabla 2

Clasificación de contravenciones

Infracción	Multa
Infracciones leves	Multa del 25% de una remuneración básica unificada
Infracciones graves	Multa del 50% de una remuneración básica unificada
Infracciones muy graves	Multa del 100% de una remuneración básica unificada

Fuente: Elaboración propia. Artículo 46 de la Ordenanza que regula el bienestar protección y control de animales de compañía en el cantón Otavalo (2022).

Las multas económicas determinadas en función de la gravedad de la infracción deberán ser canceladas en el término de 30 días contados a partir de la fecha de su imposición, según el artículo 56 de la ordenanza municipal.

DISCUSIÓN

En función del primer resultado, antes esgrimido, conforme con la potestad sancionadora que detenta el GAD de Otavalo, se apega al criterio de (Mejía, 2013) cuando la define como:

> Un conjunto normativo de disposiciones reguladoras de la actividad administrativa, que tiene como finalidad coadyuvar al cumplimiento de las tareas estatales que se establecen como consecuencia de su infracción, la imposición de una sanción administrativa con observancia a los principios establecidos constitucionalmente. (p. 41)

En general las ordenanzas municipales tienen como finalidad el cumplimiento de la norma que ha sido expedida, no obstante, se tipifican infracciones que pueden resultar en sanciones administrativas de carácter pecuniario, es decir sanciones económicas tras el incumplimiento de la norma; la facultad sancionadora permite ser una herramienta legal que faculta a la administración local a regular los actos de la ciudadanía con la finalidad de preservar el orden jurídico como principio de la organización del Estado.

El origen histórico de los municipios para algunos autores se ubica en el antiguo Egipto y para otros en Roma. Durante la expansión de su imperio, Roma desarrollo estrechos vínculos con los pueblos que eran conquistados en el Mediterráneo, lo que permitió sentar las bases para un tránsito progresivo de una vida predominantemente rural y agraria hacia una sociedad urbana, estructurada y organizada. Roma implementó diversos procesos de organización administrativa y local, lo cual permitió dotar de cierto grado de autonomía a las ciudades de la localidad, generando en varias de ellas independencia, como la posibilidad de crear su propio gobierno y regirse por su propia normativa (León et al., 2021).

En este contexto la capacidad de autonomía y la potestad normativa que ostentan los municipios les permite establecer decisiones que deben ser cumplidas por otros con la finalidad de alcanzar un objetivo común, es así que existiendo el incumpliendo de las disposiciones estipuladas dentro de las ordenanzas municipales, la potestad sancionadora del ente rector se activa facultando a la administración pública como lo es la municipalidad a imponer sanciones de carácter administrativo

De la concepción aun antropocéntrica que se detectó en la redacción de la ordenanza se contrasta con la teoría de Tom Regan sobre los derechos de los animales, entendida como una filosofía ética que defiende el reconocimiento de los derechos morales de los animales no humanos, Regan fue un filósofo moral estadounidense quien desarrolló este enfoque en su principal obra denominada The Case for Animal Rights de 1983. Regan dentro de sus postulados argumenta que los animales tienen derechos inherentes basados en su capacidad para experimentar el placer y el sufrimiento, lo que se le conoce como subjetividad inherente, este aspecto subjetivo de los animales los hace merecedores de reconocimiento, de moral y derechos. Es importante señalar, de acuerdo con (Giménez, 2025) que “el Derecho es una forma de acción humana una manera humana de ordenar y categorizar el mundo, sus habitantes y objeto, tradicionalmente ha sido antropocéntrico, ordenándolo todo en relación con el ser humano”. (p.22)

Regan defiende la afirmación de que los animales tienen derechos de la misma manera que los seres humanos. Regan cree que es un error afirmar que los animales tienen un estatus moral indirecto o un estatus desigual y luego inferir que los animales no pueden tener ningún derecho. También piensa que es un error fundamentar un estatus moral igual en motivos utilitarios, como intenta hacer Singer. Según Regan, se debe concluir que los animales tienen el mismo estatus moral que los seres de humanos; además, este estatus moral se basa en derechos, no en principios utilitarios. (Scott, s.f., párr. 69)

El autor rechaza la idea de considerar a los animales como simples recursos o medios de los cuales puede servirse el ser humano, y éste aboga por una visión en la que los animales sean tratados como sujetos de vida, porque merecen respeto y consideración; el pilar fundamental en la teoría de Regan es el principio de igual consideración de

intereses el cual sostiene que los intereses de todos los individuos capaces de experimentar placer y dolor, independientemente de su especie, deben ser considerados de manera equitativa. Esto implica utilizar a los animales para la alimentación y la experimentación, el entretenimiento u otros propósitos humanos, cuando esto causa sufrimiento innecesario es moralmente incorrecto, Kwiatkowska e Issa (2006) señalan:

> Ya que los animales tienen intereses, deben tomarse en cuenta sus intereses, y puesto que sus intereses son para ellos frecuentemente tan importantes como lo son para los seres humanos intereses comparables, a sus intereses se les debe dar el mismo peso que a los intereses humanos comparables. (p. 250)

Según Kwiatkowska e Issa (2006) la teoría del filósofo Tom Regan sobre los derechos de los animales propone que los seres no humanos poseen un valor inherente y deben ser considerados como sujetos con intereses moralmente legítimos, esto se fundamenta en su capacidad de experimentar sensaciones tanto positivas como negativas, lo cual les confiere tener un estatus moral que debe ser respetado. Todo ello, no es observado por la ordenanza, cuando no contempla el retiro del animal, ni define el destino del mismo cuando ha sido rescatado, manteniendo una posición que aún le falta desarrollar las teorías antes tratadas y de esta manera superar tendencias meramente legalistas sin acoger los principios que actualmente se aplican.

En este contexto, resulta imperioso considerar que la comentada y analizada ordenanza no contempla claramente la medida de protección animal denominada actualmente como retiro de los animales no humanos de la fauna urbana; que amplificaría la tutela en función de que el animal estén bajo al cuidado del ente rector competente, que para el caso en cuestión de acuerdo con la Oficina de Gestión Ambiental del GAD de Otavalo, correspondería a refugios o a una persona natural o jurídica que se designe para el efecto; en esta línea, pudiera resultar positivo, regular la figura de familia multiespecie de acogida, integrando física y psicológicamente al animal a un ambiente donde sus derechos estén en mejor desarrollo. Todo ello, evidencia una notable insuficiencia regulatoria de la Ordenanza ante las nuevas tendencias del derecho animal.

En función de los anterior, considerar la teoría ecocentrista como corriente filosófica que deriva del biocentrismo y plantea una visión ética, en la que todas las formas de vida y elementos del entorno natural tienen un valor inherente a ser considerado en la nueva ordenanza que se trabaje para regular el tema. Su origen se sitúa en la década de 1970 teniendo a su máximo exponente el filósofo Arne Naess, quien planteó el termino ecología profunda. Esta teoría propone colocar a la naturaleza como el centro de las consideraciones éticas y políticas, reconociéndola como un conjunto integral cuyo valor trasciende los intereses, es así como (Montalván, 2020) lo define de la siguiente manera:

> Bajo el ecocentrismo, la naturaleza tiene una visión dialéctica, esto es, a diferencia de su tratamiento instrumental-antropocéntrico pasa a tener papeles de activos y pasivos en su relación con el ser humano. Su enfoque, este teleológico, se centra en los ciclos vitales de la naturaleza y apuesta por una justicia ecológica que mira hacia los procesos biogeoquímicos y físicos que crean las condiciones que permiten la vida sobre la tierra y de los cuales el ser humano es parte. (p. 508)

Dentro de esta concepción, el ser humano deja de ocupar una posición de superioridad frente a la naturaleza, pasando a ser considerado un integrante más de ella, con responsabilidades éticas hacia un equilibrio, conservación y bienestar del entorno natural del cual forma parte. Lo que contrasta con la ordenanza in comento, cuando dispone el envió del expediente a la Fiscalía por reincidencia, cundo este procedimiento es contrario a las acciones de acción privada; lo que resulta contradictorio no solo a las teorías expuestas, sino al sentido constitucional de garantizar los derechos de los animales como sujetos con derechos.

En este mismo orden de ideas, resulta aplicable en la ordenanza en estudio el término animales de compañía, que hasta la fecha no cuenta con un país de origen en específico; sin embargo, en España tiene origen en los años setenta, cuando se introdujo el vocablo anglosajón “pet” que significa “animal doméstico”. Esta adaptación se comenzó a emplear “para referirse a los animales que viven y son criados por los seres humanos; durante esta década se introdujeron nuevas especies de animales junto con información relevante respecto al cuidado y atención que requerían”. (Pérez, 2018). Del mismo modo

(Franciskovic, 2023) afirma que “El animal de compañía por excelencia es el can. Los canes viven también con el ser humano, pero de ellos no se obtiene ningún beneficio económico o no debería buscarse de ellos obtener alguna utilidad”. (p. 270)

Con el tiempo la expresión animal doméstico ha evolucionado, dando lugar al término animales de compañía, con el propósito de ser más preciso y evitar su uso generalizado, ya que al hablar de animales domésticos se empezó a incluir a los animales de carga, de trabajo y aquellos destinados a la alimentación humana. De esta manera, la expresión animales de compañía se emplea exclusivamente para referirse a aquellos animales que brindan de su compañía y afecto a las personas.

En Ecuador, el Ministerio de Agricultura y Ganadería. (s.f.) reconoce únicamente como animales de compañía convencionales a perros y gatos; en este sentido, el Código Orgánico del Ambiente (2021) en el artículo 142 numeral uno, señala que dentro del ámbito para el manejo de la fauna urbana están los animales de compañía siendo “todo animal reproducido, criado o mantenido con la finalidad de vivir y acompañar a las personas” (COAM, 2021, Art. 142); es decir, que hablamos de animales que han sido domesticados y han convivido con las personas estrechando un vínculo de estima y compañía con su tenedor responsable, haciendo que su autosuficiencia sea responsabilidad del ser humano.

El Código Orgánico del Ambiente (2021) en el artículo 140 define a la fauna urbana como aquel conjunto compuesto por animales domésticos, los cuales tienen como hábitat las aéreas verdes y espacios públicos; además, la normativa los cataloga como aquellos animales que pueden constituir un riesgo de contagio dentro del límite urbano en la propagación de enfermedades. Esta definición se sustenta en el principio de Bienestar animal que según el estudio realizado por Villamar (2023), titulado “Bienestar animal de las mascotas en Ecuador y en la ciudad de Riobamba: revisión bibliográfica”, el cual tuvo por objeto realizar una búsqueda sobre diferentes autores y puntos de vista respecto a la situación del país y de la ciudad de Riobamba en relación al bienestar animal de las mascotas; y la investigación de Acero (2022) titulada “La violencia y el maltrato hacia los animales de compañía en Bogotá (Colombia): una aproximación a sus contextos

explicativos", tuvo por objeto construir una aproximación explicativa de la violencia y el maltrato hacia los animales de compañía en la ciudad de Bogotá.

Para complementar el resultado de que la ordenanza regule la fauna urbana en Otavalo, es menester revisar el término ordenanza, el cual deriva de la palabra orden, haciendo alusión a una norma o disposición que emana de una autoridad con la facultad legal para establecer reglas y exigir su cumplimiento en un ámbito determinado (Flores, 2022). La ordenanza es un acto normativo, según el artículo 128 del Código Orgánico Administrativo el acto normativo de carácter administrativo "es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa" (COA, 2024, Art. 128).

La ordenanza tiene como propósito regular aspectos específicos dentro de una determinada jurisdicción, promoviendo el bienestar general y garantizando el orden social en temas como urbanismo, patrimonio, tasas locales, seguridad, medio ambiente y fauna urbana (animales de compañía). Las ordenanzas son herramientas fundamentales para la organización y regulación de las actividades dentro de una comunidad, permitiendo a los gobiernos locales atender de manera directa las necesidades y problemáticas de su territorio.

En el Ecuador la facultad normativa para expedir ordenanzas surge del ejercicio legislativo de la Constitución y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como una manifestación de la descentralización del poder en el Estado; según (Van der Zee et al, 2005) "una ordenanza es un instrumento técnico jurídico de aplicación local que contribuye a la buena administración y solución de los problemas". (p. 8) en cuanto a ello, la Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 253, menciona que:

> Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y la presidirá con voto dirimente. En el Concejo estará

representada proporcionalmente a la población cantonal, urbana y rural, en los términos que establezca la ley. (Art. 253)

La ordenanza que regula el bienestar, protección y control de animales de compañía del cantón Otavalo del año 2022, está diseñada para abordar de manera integral la adecuada protección y manejo responsable de los animales de compañía de la localidad. El cuerpo de la ordenanza municipal está elaborado a base de una tradicional técnica jurídica legislativa del concejo municipal, es decir, que sigue la estructura que siempre se ha establecido para elaboración de las ordenanzas en el Ecuador; no obstante, en el tema de la protección de derechos es importante lo sostenido por Acosta (2023 cuando afirma que no deben “ser considerados como propiedad de los humanos. (Acosta, 2023, p. 29)

CONCLUSIONES

Se evidencia una evolución constitucional, de superar la visión antropocéntrica hacia una perspectiva ecocéntrica; en donde, los animales pasan de ser considerados como objetos a ser reconocidos como sujetos de derechos. Existen regulaciones internaciones, nacionales y locales que han permitido que los animales ostenten una protección jurídica; sin embargo, aún es evidente la perspectiva antropocéntrica jurídica que existe en el ordenamiento local, al no adaptar las ordenanzas para aquellas especies no humanas.

La ordenanza municipal del cantón Otavalo, responde a una estructura clásica alineada a una política pública tradicional, lo cual refleja un marco normativo convencional en la gestión y protección de los derechos de los animales de compañía. Los mecanismos de protección contenidos dentro de la ordenanza municipal resultan insuficientes para efectivizar la protección integral de los derechos de los animales de compañía en el cantón; por ello, se requiere de una actualización normativa a la ordenanza, que permita integrar enfoques dinámicos y mecanismos específicos de protección que garanticen el bienestar animal en concordancia con el resto del sistema jurídico.

Finalmente, la analizada ordenanza no contempla claramente la medida de protección animal denominada retiro de los animales no humanos de la fauna urbana; institución que amplificaría la tutela en función de que el animal se ubicaría en refugios adecuados para

el ejercicio óptimo de sus derechos; en esta línea, resultaría positivo, regular la figura de familia multiespecie de acogida, integrando física y psicológicamente al animal a un ambiente donde sus derechos estén en mejor desarrollo. Todo ello, evidencia una notable insuficiencia regulatoria de la Ordenanza ante las nuevas tendencias del derecho animal.

Conflicto de interés

Los autores no tienen conflictos de interés

Financiación

Este proyecto no contó con ninguna fuente de financiación

Responsabilidades Éticas

El proyecto fue aprobado por el comité de ética de la institución.

REFERENCIAS

Acero, M. (2021). La violencia y el maltrato hacia los animales de compañía en Bogotá (Colombia): una aproximación a sus contextos explicativos. Tesis Psicológica, 17(1) X-X. https://doi.org/10.37511/tesis.v17n1a3

Acosta, G. (2023). El estatus jurídico de los animales: Los animales como personas. Ediciones Olejnik. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152996

Código Orgánico Administrativo. (2025). Suplemento del Registro Oficial No.31. https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998

Código Orgánico Del Ambiente. (2025) Suplemento del Registro Oficial No. 983, 12 de abril 2017. https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2025). Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre 2010. https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#app/buscador

Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Otavalo. (2020). Oficio Nro. 045-2020-ASJU. Proyecto de "Ordenanza que regula el bienestar, protección y control de animales de compañía en el cantón Otavalo"

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre 2008. https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998

Cotrina, M. (2025). Guía didáctica de investigación documental. Universidad de Cádiz. https://n9.cl/avpip

Chible, M. (2016). Introducción al Derecho Animal: Elementos y perspectivas en el desarrollo de una nueva área del Derecho. Scielo. Revista Ius et Praxis, Año 22, N.º 2, 2016, pp. 373 - 414. https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v22n2/art12.pdf

Danós, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. Revista Circulo de Derecho Administrativo. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7810839

Domas, M. (2023). Constitucionalismo ambiental en América Latina. Revistade de Rechoy ciencias sociales nº 29 (63-90), 2023, Universidad San Sebastián (Chile). https://rduss.cl/index.php/ojs/article/view/40/37

Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R., De Carvalho, F. (2019). La Naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático. Revista Novum Jus vol.17 no.3 Bogotá. http://www.scielo.org.co/pdf/njus/v17n3/2500-8692-njus-17-03-456.pd

Fernández, J. (2015). El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. Revista de Administración Pública. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5034165

Flores. J. (2022). Análisis de ordenanza del sistema de estacionamiento tarifado en Riobamba y el derecho ciudadano. Universidad Nacional de Chimborazo. https://n9.cl/wy6a9

Franciskovic, B. (2023). Los fundamentos éticos y jurídicos de la protección de los canes en el Perú. DOI: https://doi.org/10.36151/DALPS.009

Giménez, M. (2025). Animales y Naturaleza: Derechos emergentes en las constituciones latinoamericanas. DALPS. Derecho Animal (Animal Legal and Policy Studies) 3/2025 14-33. DOI: https://doi.org/10.36151/DALPS.048

Hernández, R. et al. (2014) Metodología de la investigación. Mc GRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. https://n9.cl/ub83b

Hernández, B. (2017) Desarrollo y derecho al desarrollo: desde el biocentrismo y el pensamiento complejo. Ediciones USTA. https://elibro.net/es/lc/uotavalo/titulos/70697

Kwiatkowska T., Issa, J. (2006). Los caminos de la ética ambiental: una antología de textos contemporáneos. Plaza y Valdés S.A. ISBN: 970-722-130-5.

León, A., Hernández, O., & Duniesky, A. (2021). La potestad normativa: sistematización teórico-jurídica y comparada en el contexto municipal. *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, *8*(2), 87–111. https://doi.org/10.21855/ecociencia.82.501

Lopera, J., Ramírez, C., & Zuluaga, M., Ortiz, J. (2010). El método analítico como método natural. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. https://www.redalyc.org/pdf/181/18112179017.pdf

Mejía, O. (2013). Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. https://n9.cl/t4tig

Montalván, D. (2020). Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Araucaria. DOI: https://doi.org/10.12795/araucaria.2021.i46.25

Mora, M. (2024). Modelo de gestión municipal para el manejo de la fauna urbana en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. https://n9.cl/fqflv

Palella, S. y Martins, F. (2012). Metodología de la investigación cuantitativa 3ra Ed. FEDUPEL. https://n9.cl/chx8e

Parada, J. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. Revista de administración pública. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111364

Pérez, J. (2018). El concepto de animal de compañía un necesario replanteamiento. Dialnet. Revista Aragonesa de Administración Pública https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6519748

Scott D. Wilson. (s.f.). Animals and Ethic. Internet Encyclopedia of Philosophy. https://iep.utm.edu/animals-and-ethics/

Storini, C. (2019). Los derechos de la naturaleza y un nuevo orden cósmico. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. https://n9.cl/3yoh4

Van der Zee, J. Arvizú, V., Van der Zee, A., Alfaro, R. (2013). Guía para la elaboración de ordenanzas: para el manejo de zonas de riesgos en los municipios. Compilación de documentos publicados por la Cooperación Suiza en América Central. https://n9.cl/ym2tz

Villafañe, L et al. (2020). Normativas para la protección de mascotas: Situación de Colombia, Chile, Uruguay y México. Revista MVZ Córdova. https://revistamvz.unicordoba.edu.co/article/view/e1609

Villamar, S. (2023). Bienestar animal de las mascotas en Ecuador y en la ciudad de Riobamba: revisión bibliográfica. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar Vol. 7 Núm. 2. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i2.6212

Vizcaíno-Zúñiga, P., Cedeño-Cedeño, R., & Maldonado-Palacios, I. (2023). Metodología de la investigación científica: guía práctica. In Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar (Vol. 7, Issue 4). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7658

©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/)