



Homo Vegetus

El presente documento ha sido elaborado por el equipo de Homo Vegetus,

<http://www.homovegetus.cl>

Análisis del Dictamen #34751 del 27 de julio de 2005

Por Alejandro Ayala Polanco; Administrador Público de la Universidad de Chile.

El cual establece los límites de la competencia de la Autoridad Sanitaria (Ministerio de Salud, SEREMI, Instituto de Salud Pública) y de los Municipios en la eutanasia de los perros abandonados.

1. La Autoridad Sanitaria sólo puede retirar perros de la vía pública y eutanasiarlos en caso de foco de rabia y en el territorio de su competencia.
2. La Autoridad Sanitaria no tiene la facultad de dar muerte a un animal sólo para controlar la sobrepoblación o motivado por cualquier otro objetivo diferente al control de la rabia.
3. En específico: los Municipios no pueden eutanasiar perros abandonados. Pueden sí tomar otras medidas para controlar la sobrepoblación.
4. El Municipio sólo es un "colaborador" de la Autoridad Sanitaria en el control de la rabia. La Autoridad Sanitaria jamás deja de ejercer su competencia.
5. El Municipio no puede entregar a privados la decisión de retirar determinados perros con el objeto de ser eutanasiados por la Autoridad Sanitaria. Sólo puede entregar la ejecución material de una decisión ya tomada; siempre ateniéndose a que esta facultad busca exclusivamente el control de la rabia y jamás el control de la sobrepoblación u otros objetivos.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF.: N° 31.933/04
FMS 5.327/05
25.511/05

ATIENDE PRESENTACIONES
DE DOÑA VERÓNICA ANDREA
PINO LEYTON.

SANTIAGO, 27 JUL 2005 *34751

La persona individualizada en el rubro se ha dirigido a esta Contraloría General expresando que, junto a otros vecinos de la comuna de Ñuñoa, conforman una agrupación dedicada a la protección de animales abandonados, la que con sus propios medios vacuna y esteriliza a la población canina, por lo que formula diversas consultas relacionadas con la normativa legal y con los órganos competentes para el retiro de los lugares de uso público de perros considerados abandonados y su posterior eliminación.

Lo anterior, atendido que, según expone, uno de esos perros, que contaba con todas las vacunaciones pertinentes, habría sido capturado por personal de una empresa contratista que presta servicios para la Municipalidad de Ñuñoa, y trasladado al Instituto de Salud Pública, donde se dispuso su eliminación inmediata, lo que, a su juicio, no resulta procedente por cuanto la municipalidad no posee atribuciones en relación al retiro de los perros vagos, ni puede, por ende, traspasarla a una empresa privada y las autoridades sanitarias sólo poseen facultades en relación al control de la población canina cuando se presentan casos de rabia, lo que no ocurría en la especie.

Requerido su informe a la Municipalidad de Ñuñoa, ésta, mediante el oficio N° A 2000/42, de 2004, ha manifestado que mantiene un convenio de coordinación y colaboración con el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana sobre control sanitario, y que el procedimiento para retirar de un espacio público el perro a que se refiere la presentación, se realizó por personal de la empresa Higam, con la cual el municipio contrató la ejecución del Programa de Zoonosis e Higiene Ambiental en la comuna. Añade que ese personal actuó acompañado por inspectores municipales, previo a la denuncia de un particular que lo identificó como el perro que había mordido a su cónyuge y a un amigo, y firmó la solicitud de retiro y eutanasia.

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE
ÑUÑO A

Agrega, que en la especie se constató que el animal carecía de collar que lo identificara, se encontraba en la vía pública, no tenía dueño conocido y era altamente agresivo, por lo que se presumió vago. Se dispuso el envío del respectivo can al Instituto de Salud Pública para el correspondiente examen de rabia, donde se habría dispuesto su eliminación sin observación.

La Directora del Instituto de Salud Pública, a través de su oficio N° 573, de 2005, ha informado que el decreto N° 89, de 2002, del Ministerio de Salud, sólo entrega a ese servicio la realización del examen destinado a establecer si un animal ha sido infectado con rabia. El Instituto realiza la observación clínica de animales mordedores por un período de diez días, en los cuales el animal se encuentra confinado bajo la supervisión de un médico veterinario. Si dentro de ese período de tiempo el animal no muere ni presenta síntomas neurológicos, éste es entregado a sus dueños. No obstante, si se trata de animales mordedores vagos, el animal es sacrificado de inmediato ya que no se justifica la observación de diez días, si el animal no tendrá destino posterior y será igualmente sacrificado al término de dicho lapso, procedimiento este último que se aplicó en el caso del presente reclamo.

Por su parte, el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, actual Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana -en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° de la ley N° 19.937, que modificó el artículo 5° del Código Sanitario-, ha informado, mediante el oficio N° 5271, de 2004, que acorde con el aludido decreto N° 89, tiene competencia para eliminar perros vagos, pero que el personal de su dependencia no ha tenido participación en la situación denunciada en la presentación de la suma.

Precisado lo anterior, esta Contraloría General debe señalar, en primer término, que si bien la ley N° 18.695, prescribe en su artículo 4°, letra b), que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar directamente, o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente y que el artículo 4° del Código Sanitario señala que a las municipalidades corresponde atender los asuntos de orden sanitario que le entregan las disposiciones de ese Código, no se advierte ninguna disposición que le atribuya a esas entidades la facultad de disponer la muerte de animales abandonados en lugares de uso público.

La normativa que, en lo que interesa, contempla la posibilidad de eliminar perros vagos que se encuentren en la vía pública o en lugares de uso común, se contiene en el Reglamento de Prevención de la Rabia en el Hombre y en los Animales, aprobado por decreto supremo N° 89, de 2002, del Ministerio de Salud, el que, en armonía con el Código Sanitario, radica esa facultad en la autoridad sanitaria, concepto en el cual no se comprende a las municipalidades.

En efecto, se debe tener presente que el artículo 5° del referido Código establece que cada vez que ese cuerpo normativo, la ley o el reglamento aluda a la autoridad sanitaria deberá entenderse por ella, en lo que interesa, al Ministro de Salud, a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud -como sucesores legales de los Servicios de Salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana-, y al Director del Instituto de Salud Pública.

En ese contexto, es necesario tener en cuenta lo preceptuado en los artículos 1° y 2° del referido decreto N° 89, de 2002, en cuanto disponen que toda acción relativa a la profilaxis de la rabia y al control de perros y otros animales susceptibles de transmitir esta enfermedad, se rige por las disposiciones del Código Sanitario y ese reglamento, y que corresponde a los Servicios de Salud promover y realizar todas las acciones necesarias para prevenir esta enfermedad en el hombre y en los animales de acuerdo a las normas e instrucciones generales que imparta el Ministerio de Salud y sin perjuicio de las acciones conjuntas de colaboración que puedan llevar a cabo con las municipalidades sobre la materia.

En consecuencia, se debe concluir, en primer término, que la potestad de retirar perros vagos de la vía pública y eliminarlos, corresponde, acorde con el artículo 7° del citado reglamento, a la autoridad sanitaria, cuando detecte, en el territorio de su competencia, un caso de rabia o las condiciones epidemiológicas para que se produzca un brote de la enfermedad.

Siendo así, y atendido que el principio de juridicidad obliga a respetar el ámbito de las competencias específicas que el ordenamiento jurídico reconoce, en este caso, a la autoridad sanitaria, las municipalidades, en el marco del aludido reglamento, y en virtud de sus funciones generales relacionadas con la salud pública y el medio ambiente, sólo pueden llevar a cabo funciones de colaboración y apoyo a la autoridad sanitaria competente, a fin de realizar en forma más eficiente el control de la enfermedad de que se trata.

En ese orden de ideas, y en relación al convenio que matiene la Municipalidad de Ñuñoa con la autoridad sanitaria, se debe anotar que si bien en virtud del principio de coordinación y de acuerdo a sus potestades legales la autoridad sanitaria puede convenir con los municipios la realización de programas de salud relacionados con la materia que se analiza, ello en ningún caso habilita a esa autoridad para dejar de ejercer las competencias que le entrega la normativa pertinente.

En ese sentido, no resulta admisible que se haya retirado un perro de un lugar de uso público para ser eliminado en conformidad al decreto N° 89, de 2002, y la autoridad sanitaria competente, como es el Secretario Regional Ministerial de Salud Metropolitano, en su calidad de continuador del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, no hubiere tenido conocimiento de la situación reclamada por la recurrente.

Por otra parte, y en cuanto a la posibilidad de que entidades privados intervengan en materias de control sanitario, mediante la suscripción de convenios con órganos públicos, cumple señalar que si bien tales organismos puedan contratar con privados la prestación de servicios relacionados con asuntos de esa naturaleza, en ningún caso, por esa vía, la Administración puede entregar el ejercicio de funciones públicas.

En efecto, no resulta admisible entregar a tales entidades privadas la posibilidad de que éstas decidan, con el objeto de prevenir la enfermedad de la rabia, acerca de la captura de perros vagos de las vías públicas para efectos de su sacrificio, sin perjuicio

de la posibilidad de encargarles meras acciones de ejecución material de las decisiones de ese orden, adoptadas en conformidad a la ley por los órganos competentes.

En cuanto a los procedimientos que se deben adoptar en la materia que se analiza, es necesario tener presente el artículo 10 del referido reglamento, en cuanto prescribe, en lo que interesa, que la autoridad sanitaria podrá disponer que se recojan los animales susceptibles de transmitir la rabia que hayan mordido a una persona, con el auxilio de la fuerza pública de ser necesario, los que serán mantenidos en observación y aislamiento individual durante diez días en el local que señale el Servicio de Salud y bajo su vigilancia. Agrega el artículo 11, que los animales que en el período de observación acusaren síntomas de rabia deberán ser sacrificados por el Servicio de Salud, el que, de inmediato, enviará la muestra al Instituto de Salud Pública de Chile, para la realización del examen correspondiente.

Como puede apreciarse, la sólo circunstancia de tratarse de un perro vago, no habilita a la autoridad sanitaria para darle muerte, sino que la hipótesis de eliminación obedece según el reglamento aludido, a razones de salud pública -que se "detecte" un caso de rabia o las condiciones epidemiológicas para que se produzca la enfermedad-, y no al mero control de la reproducción de la población canina.

Lo señalado precedentemente, en ningún caso impide a los municipios, en virtud de sus facultades generales vinculadas con la salud pública, el medio ambiente, la prevención de riesgos y su calidad de administrador de los bienes nacionales de uso público, adoptar medidas respecto de los perros vagos de la comuna. Sin embargo, tales atribuciones no le permiten disponer la eliminación de esos animales, ya que, como se ha señalado, esa es una facultad que la ley entrega a la autoridad sanitaria y en relación a los animales que se encuentran en la situación que regula el citado decreto N° 89, de 2002.

En consecuencia, la Municipalidad de Ñuñoa debe adoptar las medidas que correspondan de acuerdo al criterio manifestado precedentemente, en el sentido de regular sus procedimientos de acción en lo que se refiere al retiro de perros vagos de los lugares de uso público -lo que ha de reflejarse en los convenios que ha celebrado en la materia-, a fin de dejar establecido aquellos casos en que procede en su calidad de colaborador de la autoridad sanitaria -en el marco del reglamento de prevención de la rabia-, y aquellos en que actúa en razón de sus funciones propias, señaladas precedentemente, teniendo en cuenta que en ninguna de esas situaciones compete a las municipalidades decidir acerca de la eliminación de esos animales.

Por su parte, procede que la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Salud y el Instituto de Salud Pública adopten las acciones que correspondan a fin de fijar los mecanismos de coordinación entre ambas instituciones y de éstas con las municipalidades, específicamente en lo que atañe a los perros vagos, según lo manifestado precedentemente.

En ese orden de ideas, los órganos mencionados deben comunicar a esta Contraloría General las medidas que adopten para llevar a cabo los referidos mecanismos de coordinación y colaboración, en cumplimiento del presente dictamen.

Transcríbase a la recurrente, al Instituto de Salud Pública y al Secretario Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana y a la Subdivisión de Auditoría e Inspección de la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,

GASTON ASTORQUIZA ALTANER
Subcontralor General de la República
Subrogante