



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de febrero de 2020
C-SAM-05-2020

Licenciado
Erasmus Pinilla.
Asesor de Asuntos Jurídicos
Ministerio de la Presidencia.
E. S. D.

Ref. Proyecto de Ley "Que crea el Programa Municipal de Bienestar Animal".

Señor Asesor:

Tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión a su nota No. 128-2020-AL de 31 de enero de 2020, recibida el 3 de febrero del año en curso, relacionada con el Proyecto de Ley 39 de 2020, "Que crea el Programa Municipal de Bienestar Animal", mediante la cual nos solicita emitir opinión respecto a si "el contenido de este proyecto, puede dar lugar a ser objetado por inconveniente o inexecutable."

Previo a externar nuestro criterio respecto al objeto de su interrogante, estimamos oportuno observar sucintamente algunas consideraciones de carácter general en torno a la figura conocida como "Objeción de Inexecutableidad."

Es preciso señalar que esta Procuraduría, en ocasiones anteriores, se ha pronunciado respecto a la Objeción de Inexecutableidad, señalando que esta figura, se instituye como un mecanismo concebido con el fin de "evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado; por tanto, se ubica dentro de lo que la doctrina denomina «el control previo de constitucionalidad» y por el cual se va a verificar previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución o la constitucionalidad de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deba ser sometida a ese control."¹

Así las cosas, la naturaleza jurídica de este mecanismo de control preventivo, es observado por el procesalista panameño Jorge Fábrega de la siguiente manera: "Es discutible su naturaleza (Objeción de Inexecutableidad). Este mecanismo no es de carácter jurisdiccional, ya que mediante él no se decide una pretensión procesal. Si bien el artículo 165 (ahora 172 de la Constitución Política) habla de 'Fallo', la resolución que recae difiere, en cuanto a su naturaleza y a su formación, de la que se produce en los procesos de inconstitucionalidad.

¹ RODRÍGUEZ ROBLES, Francisco y GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. La Objeción de Inexecutableidad Constitucional en Panamá, pág. 129.

Ha sido considerado, a su vez, como un 'dictamen' que proferido a diferencia de los dictámenes comunes es vinculante".² (El resaltado en negrita es nuestro).

Por otra parte, dentro de las atribuciones que el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, reserva privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su función de guarda de la integridad de la propia Constitución, está lo que la doctrina constitucional y la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia³ han denominado el "control constitucional preventivo", tanto de los proyectos de leyes como los de reformas constitucionales.

En la República de Panamá, el único mecanismo de control constitucional que puede hacerse contra actos que no hayan cobrado vida jurídica (*en el contexto del proceso de formación de las leyes*), es el derivado de la objeción de inexecutable de un proyecto de ley, conforme lo establece el artículo 171 de la Constitución Política, cuya competencia atribuye el artículo 2554 del Código Judicial al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Según los artículos 2555 y 2556 del Código Judicial que desarrollan el precepto constitucional, ese control preventivo sólo lo puede ejercer el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, si el asunto se lo expone el Órgano Ejecutivo, siendo así el Presidente de la República la persona facultada para someter el citado control previo al Pleno de la Corte, ya que conforme lo establece el artículo 183, numeral 6 de la Constitución Política, la facultad de "objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable", es una atribución que ejerce por sí solo el Presidente de la República.

Hecha las anteriores consideraciones de rigor doctrinal y legal, procedemos a hacer un examen del proyecto de Ley N°39 de 2020, "*Que crea el Programa Municipal de Bienestar Animal*", de acuerdo a nuestras facultades constitucionales y legales de ser consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley 39 de 2020, de la referencia consta de cinco Capítulos, que se describen a continuación:

- I. Disposiciones Generales
- II. Creación del Programa Municipal de Bienestar Animal a Nivel Nacional
- III. Programa de Voluntariado de Protectores Animales
- IV. Consejo Consultivo de Bienestar Animal Municipal
- V. Disposición Final

Al realizar el estudio del citado proyecto de Ley, se observa que el fin de esa normativa es la **creación de programas** municipales de bienestar animal en **municipios a nivel nacional**, para promover políticas y mejores prácticas sobre el tema de protección animal dirigidas a los miembros de la comunidad y sus mascotas, tal y como se indica en el artículo 1.

Sin embargo, debemos tener presente que el artículo 232 de nuestra Carta Magna en concordancia con la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, modificada

² Cfr. Consulta C-048-18, de 14 de junio de 2018, dirigida al Ministro de la Presidencia.

³ Cfr. Sentencia de 30 de julio de 1992 y Sentencia de 17 de diciembre de 1992.

mediante la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, establece en su artículo 1 que “**el Municipio es una organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito**”, por lo que, **está encargada de administrar sus propias necesidades**, en consecuencia, tiene la capacidad de **normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia**, que se ejerza en su respectivo distrito.

De acuerdo con el autor Adolfo Posada, (1979: pág. 251) en su libro “escritos municipalitas y de la vida local” señala que el Municipio, podría definirse, en el fundamental respecto sociológico, como **el núcleo social de vida total humana, determinado naturalmente por las necesidades de vecindad; el Municipio, en efecto es esencial y universalmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio continuo, seguido, el cual se limita o define, según las condiciones reales de la vecindad; las cuales a nuestro leal y saber entender, deben ser definidas oportunamente con la participación de la comunidad, para que se dé un verdadero desarrollo local en sus territorios.**

También, la Constitución Política señala en su artículo 233, que “**el Municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio democrático y autónomo...**” lo que determina que dicha entidad a través del Consejo Municipal y en ejercicio de sus atribuciones, tienen la potestad jurídica de crear, establecer, reglamentar entre otros y de acuerdo a las necesidades del lugar, su propia normativa local.

En ese sentido, el artículo 242 constitucional dispone que es **función del Consejo Municipal**, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales en lo referente a:

- 1...
2. La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el **Alcalde**.
- ...”

En esa línea de pensamiento, el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, que modifica el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, **indica que los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones**, periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las Leyes vigentes.

Cabe advertir, que el Proyecto de Ley 39 de 2020, establece la creación de un programa municipal de bienestar animal **obligatorio** en los municipios metropolitanos y urbanos del país, por lo que, pareciera contravenir, la autonomía municipal y sobre todo el presupuesto de la entidad.

Por otra parte, el artículo 245 constitucional señala que la ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y municipales. Partiendo, de la citada norma constitucional, en el referido proyecto de ley 39 de 2020, no se observa con claridad cuál sería, en este caso, la fuente de financiamiento para llevar a cabo las actividades municipales; entendiéndose, además que es un programa, que sin el recurso determinado podría quedarse sin funcionalidad como otras leyes que han nacido a la vida jurídica sin recurso.

Adicional a ello, cabe subrayar que en la actualidad existen normativas que ventilan la materia “de protección a los animales domésticos”, siendo estas la Ley 70 de 12 de octubre de 2012, la Resolución 22 de 26 de enero de 2000, Código Sanitario (Ley 66 de 10 de noviembre de 1947) y el Código Penal (referente al maltrato animal), en las cuales se establecen obligaciones, prohibiciones, competencias, sanciones y otros aspectos.

En razón de lo antes señalado, sostenemos que los municipios están legalmente facultados como primera autoridad de policía para asumir, gestionar y administrar lo concerniente a la protección de los animales, en colaboración **con las demás autoridades que lo acompañen en esta materia**, sin tener que imponerse la creación de un programa dentro de su jurisdicción.

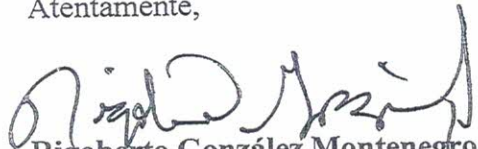
Por tal motivo, a juicio de este Despacho, la Asamblea Nacional de Diputados al concebir el Proyecto de Ley 39-2020 que “Crea el Programa Municipal de Bienestar Animal”, pareciera que excede los límites de la potestad reglamentaria que tienen por Ley los municipios, toda vez que, no tienen la potestad de establecer funciones adicionales para que los municipios puedan ejercer sus facultades en el ámbito de protección o bienestar de los animales; sin considerarse que los municipios tienen gobierno propio, democrático y autónomo. Adicional a ello, estimamos debió examinarse las competencias que corresponde dicha materia, de acuerdo con los normas que se describieron con anterioridad.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, y si llegara a ser el caso en que se estime que el citado proyecto de Ley es exequible, el mismo podría ser considerado **inconveniente**, ya que, aún y cuando se estime que los fondos para dicho programa serán suministrados por el Estado, no es menos cierto, que la gran mayoría de los municipios de una u otra forma son subsidiados, razón por la cual, de no llegar esos fondos en algún momento determinado, esas Casas Edilicias no podrían asumir el gasto que acarrearía dicha programa dentro de la entidad.

Por último, es oportuno señalar que en este Proyecto de Ley 39 de 2020, en modo alguno se observa un artículo donde se señale que normativas pudieron verse afectadas con la referida ley.

En el marco del criterio desarrollado, consideramos que el Proyecto de Ley 39-2020, podría considerarse inexecutable en lo que respecta a la autonomía municipal e inconveniente, por razones financieras y económicas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ap