

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 905

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de septiembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo
de Nulidad.

El **Licenciado Kevin Moncada Luna**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo octavo de la Resolución 22 de 28 de enero de 2000, emitida por el **Ministerio de Salud**.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

Como elemento anterior al análisis que nos prestamos a realizar, consideramos oportuno indicar que la Licenciada Zulay Rodríguez, en representación de la Asociación de Amigos de los Animales, presentó, con anterioridad, una demanda contencioso administrativa de nulidad, a fin que se declararan nulos por ilegales los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la **Resolución 22 de 28 de enero de 2000**, emitida por el Ministerio de Salud, hoy objeto de reparo.

A la acción en mención le fue asignado el número de entrada 90-00.

En ese sentido, y luego de agotadas las etapas procesales correspondientes, la Sala Tercera, mediante Resolución de 20 de julio de 2001, declaró, entre otras cosas, lo siguiente:

“La Sala concuerda con el criterio expuesto por el Procurador de la Administración Suplente en el sentido de que **el Ministerio de Salud ha procedido en ejercicio de sus atribuciones como institución encargada de ordenar las medidas sanitarias preventivas para asegurar la salud de la población en general, al regular la tenencia de animales en áreas urbanas.** Esto es así, pues como señala el Ministerio de Salud en su informe de conducta, los animales domésticos y mascotas son portadoras de un gran número de enfermedades transmisibles al hombre como lo son: la rabia, brucelosis, leishmaniasis, peste, tuberculosis, leptospirosis, toxoplasmosis, estafilococosis, psitacosis, chagas, tiñas, salmonelosis, sarna, amebiasis, etc.” (El resaltado es nuestro).

Como se observa, la Sala Tercera ya realizó un examen de la norma que hoy se acusa de ilegal, concluyendo en aquella ocasión, que misma, efectivamente, había sido dictada en virtud de las atribuciones encomendadas al Ministerio de Salud; y con la finalidad de asegurar la salud de la colectividad.

II. Antecedentes.

El artículo 109 de la Constitución Política, refiriéndose a la función estatal de velar por la salud, indica lo siguiente:

“Artículo 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.”

En ese contexto, se dictan, entre otras regulaciones, el Código Sanitario, el cual, refiriéndose de manera puntual a la tenencia de las mascotas, establece lo siguiente:

“Atribuciones y deberes en relación con la Salud Pública local.

Artículo 87. De acuerdo con la Constitución, es función esencial del Estado velar por la Salud Pública y los gobiernos locales deben cooperar en esta labor. Por lo tanto corresponderá al Departamento Nacional de Salud Pública desarrollar las actividades de higiene y policía sanitaria municipal, sin perjuicio de que pueda delegar el total o parte de estas funciones en los municipio que se

encuentren técnica y económicamente capacitados para ello, según las normas de apreciación que se establecen en el Libro Primero, Título Quinto, Capítulo Primero de este Código.

...

Artículo 89. Son actividades sanitarias locales en relación con la vivienda:

...

10) Reglamentar el número y condiciones de mantenimiento de animales domésticos. (El resaltado es nuestro).

Atendiendo a las funciones arriba indicadas, el **Ministerio de Salud** emitió la **Resolución 022 de 28 de enero de 2000**, "Por la cual se regula la tenencia de animales en viviendas unifamiliares, apartamentos y condominios en áreas urbanas, con la finalidad de proteger la salud de la población y del ambiente" se estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

"ARTICULO OCTAVO: Únicamente se permitirán en un mismo hogar la existencia de 2 animales por especie y máximo de 2 especies de animales diferentes de las enumeradas en el artículo 4, de esta norma para limitar el riesgo epidemiológico." (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Lo anterior, es importante tenerlo presente en el caso que nos ocupa; habida cuenta que, como se observa, al hoy **Ministerio de Salud**, le fue encomendada, entre otras cosas, la misión de reglamentar el número y condiciones de mantenimiento de animales domésticos; motivo por el cual, resulta indiscutible la competencia de la entidad demandada en lo que respecta a la emisión del acto objeto de reparo.

Así las cosas, tenemos que el 9 de marzo de 2020, el **Licenciado Kevin Moncada Luna**, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad, contra el artículo arriba citado, la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

"... es un exabrupto legal crear limitaciones no contempladas por ley, no fundamentadas en materia de

salud y que al final deja sin hogar animales domésticos que viven en las calles y afectando el comercio lícito de los mismos.” (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

El actor alega que el acto objeto de reparo infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 2 (numeral 6), 3 y 12 de la Ley 70 de 12 de octubre de 2012, que en ese orden hacen alusión al concepto de hacinamiento; al derecho de las mascotas a que la duración de su vida sea conforme a su longevidad natural; y que la tenencia y convivencia de animales domésticos en las unidades inmobiliarias de los proyectos incorporados al régimen de propiedad horizontal se sujetará a las reglas de higiene, a lo establecido por la Asamblea de Propietarios y a lo indicado en el Reglamento de Copropiedad (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente judicial), y

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual hace referencia a los principios que informan el procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 4 – 5 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del actor, este Despacho es de la consideración que **no le asiste la razón al recurrente**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Ministerio de Salud** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

A fin de poner en contexto nuestra postura en relación al caso que nos ocupa, debemos iniciar haciendo referencia al acto administrativo dentro del cual se encuentra el artículo cuya nulidad le solicita; siendo ésta, la **Resolución 022 de 28 de enero de 2000**, “Por la cual se regula la tenencia de animales en viviendas

unifamiliares, apartamentos y condominios en áreas urbanas, con la finalidad de proteger la salud de la población y del ambiente.” (Cfr. fojas 7 – 9 del expediente judicial).

Así las cosas, lo primero que debemos resaltar dentro del análisis que nos encontramos realizando, es que la disposición cuya nulidad se solicita, por haber supuestamente vulnerado las disposiciones a las que arriba hemos referencia, **es anterior a todas ellas.**

En ese contexto, resulta jurídicamente improcedente alegar la vulneración de una norma inexistente al momento de la emisión del acto objeto de reparo.

Así tenemos que, dentro de un caso similar al que nos ocupa, la Sala Tercera, mediante Sentencia de 26 de mayo de 1998, indicó lo siguiente:

“En cuanto al cargo de violación del literal c) del Parágrafo Uno del artículo 697 del Código Fiscal, que el demandante estima violado, cabe advertir que el mismo fue derogado por el artículo 39 de la Ley N° 31 de 30 de diciembre de 1991, ‘Por la cual se establece la Reforma Tributaria de 1991’, que comenzó a regir el 31 de diciembre de 1991, y es aplicable a la renta gravable que se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre de 1991, según se expresó en la Sentencia de 25 de septiembre de 1992, del Pleno de esta Corporación de Justicia y en Sentencia de 27 de junio de 1996 al resolver Demanda Contenciosa de Plena Jurisdicción. **Por tanto, como esta norma no estaba vigente cuando se dictó el acto impugnado, se desestima este cargo de violación.**” (El resaltado es nuestro).

Como se desprende del fallo citado, la declaratoria de nulidad, por ilegalidad, exige que la norma supuestamente infringida anteceda al acto administrativo cuya legalidad se cuestiona; presupuesto que de no configurarse, traería como consecuencia lógica la imposibilidad de la vulneración de una en relación a la otra.

Por otro lado, en cuanto a la alegada vulneración del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, observamos que la misma sigue la misma suerte de las normas a las que hemos hecho referencia en el párrafo que antecede.

Lo anterior encuentra su sustento en la propia Ley 38 de 31 de julio de 2000, la cual, al referirse a su entrada en vigencia, dispuso lo siguiente:

“Artículo 209. Esta Ley comenzará a regir así: el Libro Primero y el Título XV del Libro Segundo, desde su promulgación; y los Títulos I al XIV del Libro Segundo, a partir de marzo del año 2001.”

Como se observa, la propia Ley dispuso que su **Título I**, apartado donde se encuentra contenido el artículo 34 alegado como vulnerado, estaba supuesto a entrar en vigencia **a partir del 1 de marzo de 2001.**

En razón de lo anterior, y siendo que el acto objeto de reparo, a saber, la Resolución 022 de 28 de enero de 2000, **fue promulgada el 15 de febrero de 2000**, en la Gaceta Oficial 23,990, resulta jurídicamente improcedente que la misma haya podido vulnerar una norma que, al momento de su emisión, no existía.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el artículo octavo de la Resolución 22 de 28 de enero de 2000, emitida por el **Ministerio de Salud.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 222612020