

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD,
recaído en el proyecto de ley, en primer trámite
constitucional, sobre responsabilidad por daños,
ocasionados por animales potencialmente
peligrosos.

BOLETÍN N° 6.499-11.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Salud tiene el honor de informar acerca del proyecto de la suma, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín, Mariano Ruiz-Eskuide Jara, Carlos Ignacio Kuschel Silva y Carlos Ominami Pascual. Adhirió también a la moción, haciéndola suya, el Honorable Senador señor Jorge Arancibia Reyes.

Se hace presente que el artículo 3° del proyecto requiere el voto conforme de cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio para ser aprobado, porque otorga una atribución a los jueces de policía local.

Se consultó la opinión de la Corte Suprema acerca del aludido artículo 3° y el plazo constitucional para que dicho alto tribunal responda está corriendo.

A las sesiones en que estudiamos este asunto asistieron, además de los integrantes de la Comisión, el Dr. Carlos Pavletic, Jefe de la Unidad de Zoonosis y Vectores del Ministerio de Salud; don Sebastián Pavlovic, Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica del mismo Ministerio; don Luis Eduardo Díaz, Abogado Asesor de esa Cartera, y el Dr. Rafael Méndez, Asesor Legislativo del señor Ministro de Salud.

OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Al tenor de la moción que le da origen, esta iniciativa de ley tiene por objetivo hacerse cargo de los aspectos vinculados a la responsabilidad jurídica generada por actos de animales potencialmente peligrosos, más que de los de carácter institucional u orgánico, porque los autores estiman que la normativa y las disposiciones propuestas en otras iniciativas sobre el particular son aún insuficientes en dicho plano.

El proyecto está conformado por 7 artículos permanentes y uno transitorio.

- - - - -

ANTECEDENTES DE DERECHO

El proyecto en informe se vincula con los siguientes cuerpos normativos:

1. Del Código Penal, artículo 491, inciso segundo y número 18 del artículo 494.
2. Del Código Civil, el artículo 608, que define animales bravíos o salvajes, domésticos y domesticados, y los artículos 2326 y 2327, sobre responsabilidad civil extracontractual del dueño de un animal.
3. Del Código Sanitario: artículo 77, letra e) y artículo 89, letra b).
4. Decreto N° 89, del Ministerio de Salud, de 2003, reglamento de prevención de la rabia en el hombre y en los animales.
5. Ley N° 20.025, que regula el uso de perros guía, de señal o de servicio, por parte de personas con discapacidad.

- - - - -

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN EN GENERAL

Dado que en esta misma Comisión hay otros dos proyectos que se relacionan con el tema de los animales potencialmente peligrosos, la discusión giró en torno a las ideas que aborda esta iniciativa, a fin de resolver oportunamente el destino que deba darse a las demás.

Se trata del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece normas sobre crianza, tenencia y adiestramiento de perros potencialmente peligrosos. Boletín N° 2.696-11 y de la moción del Honorable Senador señor Carlos Bianchi que exceptúa de la aplicación de normas de crianza, tenencia y adiestramiento de perros potencialmente peligrosos, a las instituciones que indica, Boletín N° 5.847-11.

Asimismo, la Comisión decidió tener a la vista otras iniciativas de ley pendientes en el Congreso Nacional, que dicen relación con el maltrato a los animales y la tenencia responsable de animales domésticos, a fin de enfrentar el tema de un modo sistémico. Ellas son las siguientes:

1. Proyecto de ley sobre protección de los animales, Boletín N° 1.721-12. Veto pendiente en la Cámara de Diputados.
2. Proyecto de ley que establece régimen jurídico para la tenencia de animales potencialmente peligrosos. Boletín N° 2.700-12. En primer trámite, en la Cámara de Diputados.
3. Proyecto de ley que sanciona conductas sobre maltrato animal, Boletín N° 3.250-12. En tercer trámite, en el Senado.
4. Proyecto de ley que tipifica la conducta de maltrato o crueldad con los animales, Boletín N° 3.327-12. En tercer trámite, en el Senado.
5. Proyecto de ley que establece normas sobre animales peligrosos, Boletín N° 3.603-12. En primer trámite, en la Cámara de Diputados.
6. Proyecto de ley que modifica los artículos 491 y 494, del Código Penal, con el objeto de hacer responsables a propietarios de perros domésticos por mordeduras y daños a terceros, Boletín N° 4.546-07. En segundo trámite, en el Senado.
7. Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario fijando responsabilidad municipal en ataques sufridos por personas a manos de animales sueltos en sitios públicos, Boletín N° 4.683-12. En primer trámite, en la Cámara de Diputados.
8. Proyecto de ley que modifica la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, en materia de tenencia de animales domésticos, Boletín N° 6.265-14. En primer trámite, en el Senado.
9. Proyecto de ley sobre tenencia responsable de animales domésticos, Boletín N° 6.273-12. En primer trámite, en el Senado.

A grandes rasgos, estos proyectos se pueden encuadrar en dos grandes categorías, que responden a ideas matrices diferentes: los que pretenden sancionar el maltrato animal, y los que regulan la condición de "animales potencialmente peligrosos" y la responsabilidad civil y penal de las personas que los tienen a su cuidado.

- - - - -

El artículo 608 del Código Civil define como animales bravíos o salvajes los que viven naturalmente libres e independientes del hombre, como las fieras y los peces; domésticos los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como las gallinas, las ovejas; y domesticados los que sin embargo de ser bravíos por su naturaleza se han acostumbrado a la domesticidad y reconocen en cierto modo el imperio del hombre. Su inciso segundo añade que los domesticados, mientras conservan la costumbre de volver al amparo o dependencia del hombre, siguen la regla de los animales domésticos, y perdiendo esta costumbre vuelven a la clase de los animales bravíos.

El artículo 25-C que la ley N° 20.025 agregó a la ley N° 19.284, que establece normas para la plena integración social de personas con discapacidad, define al "perro de asistencia" como

aquel que ha sido individualmente entrenado para realizar labores en beneficio de una persona con discapacidad y especifica que los perros de asistencia podrán ser entrenados para realizar labores de perros guía, de señal, de servicio o de otro tipo.

En lo concerniente a responsabilidad civil, el artículo 2.326 del Código Civil dispone que el dueño de un animal es responsable de los daños causados por el mismo animal, aun después que se haya soltado o extraviado, salvo que esto último no sea imputable a culpa del dueño o del dependiente encargado de la guarda o servicio del animal. Esta regla es igualmente aplicable a toda persona que se sirva de un animal ajeno; pero ésta tiene acción de reembolso contra el dueño, si el daño ha sobrevenido por una calidad o vicio del animal que el dueño debió conocer o prever y de que no informó al tenedor.

Además, el artículo 2.327 del Código citado prescribe que el daño causado por un animal fiero, de que no se reporta utilidad para la guarda o servicio de un predio, será siempre imputable al que lo tenga, y si alegare que no le fue posible evitar el daño, no será oído.

En materia de responsabilidad penal, el inciso segundo del artículo 491 del Código Penal castiga como autor de un cuasi delito al dueño de animales feroces que, por descuido culpable de su parte, causaren daño a las personas. Las penas aplicables son reclusión o relegación menores en sus grados mínimo a medio¹, cuando el hecho importare crimen, y reclusión o relegación menores en su grado mínimo² o multa de once a veinte unidades tributarias mensuales³, cuando importare simple delito.

Por otra parte, conforme al artículo 494, número 18, del Código Penal, el dueño de animales feroces que en lugar accesible al público los dejare sueltos o en disposición de causar mal sufrirá la pena de multa de una a cuatro unidades tributarias mensuales⁴.

El artículo 77 del Código Sanitario, letra e), encomienda al reglamento fijar la prohibición de mantener determinadas especies de animales o el número máximo de ellos que pueden ser tolerados en una casa habitación o en locales públicos o privados, así como las condiciones de higiene y seguridad que deben cumplirse para su mantención.

Finalmente, el artículo 25-D que la ley N° 20.025 agregó a la ley N° 19.284, impone al dueño del perro de

¹ 61 días a 3 años.

² 61 a 540 días.

³ \$ 405.526 a \$ 737.320, a la fecha de este informe.

⁴ \$ 36.866 a \$ 147.464, a la fecha de este informe.

asistencia, o a quien se sirva de él, el deber de adoptar las medidas necesarias para asegurar una sana convivencia y evitar disturbios o molestias a las demás personas. Si el perro de asistencia presenta signos de enfermedad, agresividad o se constituye en un evidente riesgo para los individuos, las personas con discapacidad no podrán ejercer los derechos que les confiere el párrafo 2° del Capítulo I del Título IV de la ley N° 19.284⁵.

- - - - -

El articulado del proyecto preceptúa que se sujetarán a las disposiciones de esta ley y su reglamento las consecuencias dañosas para la propiedad o a las personas que genere la acción de un animal potencialmente peligroso sujeto al control humano.

Dispone que la peligrosidad asociada a la tenencia de animales y los riesgos asociados sean calificados por la autoridad competente, de acuerdo a la información científica disponible y con la opinión de expertos. Es claro que la determinación de cuál sea la autoridad competente deberá hacerse en el trámite reglamentario de segundo informe, con el concurso del Ejecutivo.

Los propietarios, poseedores y tenedores de un animal potencialmente peligroso deberán informar a la Municipalidad de su domicilio, y a la autoridad sanitaria, a objeto de su registro. Si no lo hacen, el juez de policía local les impondrá una multa de una a cinco unidades tributarias mensuales⁶.

Se consagra una responsabilidad civil objetiva del dueño, poseedor o tenedor de un animal potencialmente peligroso por los daños que se causen por acción de dicho animal.

El proyecto concede acción popular contra el Estado por la acción dañosa de animales vagos, en particular la provocada por perros.

La autoridad sanitaria competente deberá adoptar las medidas sanitarias que le corresponden conforme a la normativa aplicable, ante los daños ocasionados por cualquier animal.

El proyecto castiga con las penas asignadas al correspondiente delito, rebajadas en un grado, a quienes por negligencia inexcusable, o sea, con culpa grave, causen daño a las personas, como

⁵ A ser acompañado por un perro de asistencia, de acceder a todo edificio o espacio de uso público y a circular en él y de acceder a todo medio de transporte.

⁶ \$ 36.866 a \$ 184.330, a la fecha de este informe.

consecuencia de la acción de un animal potencialmente peligroso bajo su cuidado, posesión o dominio.

En la norma transitoria se fija al Presidente de la República el plazo de un año, para dictar el reglamento de esta ley.

- - - - -

En vista de que algunas disposiciones ostentan ribetes de dudosa constitucionalidad, se solicitó a los representantes del Ministerio de Salud estudiar las correspondientes indicaciones y formularlas oportunamente, para que sean consideradas en la discusión en particular. Se trata específicamente de aquellas que involucran la asignación de tareas o funciones a autoridades o servicios públicos, que pudieran no estar comprendidas en su actual esfera de competencia.

Las cifras conocidas son muy fragmentarias. Los funcionarios del Ministerio hicieron referencia a una población canina del orden de 2 millones de individuos e informaron que anualmente se registran unos 40.000 casos de mordeduras a personas, pero se ignora el volumen no denunciado. El gasto en salud que esto ocasiona se eleva a más de \$ 2.000 millones al año.

Se debe dar una solución integral a los problemas causados por los perros. No basta ni resulta eficaz establecer reglas contra determinadas razas de esos animales, puesto que la mayor parte de la amenaza a las personas es causada por perros vagos o abandonados, que no son mencionados en los proyectos en tramitación. Además, no hay consenso científico para calificarlas de peligrosas, pues muchos sostienen que la peligrosidad es consecuencia del adiestramiento que les dan algunas personas.

Los perros vagos o abandonados, si bien pueden ser menos agresivos, provocan un problema sanitario, puesto que contagian enfermedades y contaminan el medio ambiente con sus fecas. Muchos de los animales que pululan en las calles tienen dueños, pero éstos no tienen una conducta responsable, como tampoco, en muchos casos, las condiciones materiales para brindarles el cuidado adecuado. Mantener un perro en la calle y no alimentarlo son también maltrato animal.

La gestión del problema debe radicarse a nivel local, esto es, en las municipalidades, pero para que ello resulte eficaz debe dotárselas de atribuciones y recursos.

Las entidades y personas que mantienen caniles para recoger perros vagos o abandonados se ven siempre rápidamente colapsadas, por el constante aumento del número de animales que está en esas condiciones, lo que conlleva un incremento

correlativo de los costos de mantención y en causa de hacinamiento, mala alimentación y ausencia de condiciones sanitarias mínimas.

Se indicó a la Comisión que una de las facultades que pueden contribuir a la solución del problema de los perros vagos es la eutanasia, advirtiendo que esta medida colisiona con la cultura imperante en nuestro país.

De acuerdo con el artículo 7° del decreto N° 89, del Ministerio de Salud, de 2002, publicado en 2003, sólo la autoridad sanitaria, en la especie, el Secretario Regional Ministerial, tiene las atribuciones de retirar y eliminar los perros vagos que se encuentren en la vía pública y lugares de uso común, cuando detecte un caso de rabia animal o las condiciones epidemiológicas para que se produzca un brote de dicha enfermedad.

La Contraloría General de la República ha dictaminado⁷ que las municipalidades tienen funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, pero que ninguna disposición de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ni del Código Sanitario les atribuye la facultad de disponer la muerte de animales abandonados en lugares de uso público.

En resumen, las ideas manifestadas en el curso del debate pueden enunciarse como sigue:

- a) consagrar la obligación de inscribir a los canes en un registro a cargo de la autoridad local;
- b) otorgar a las municipalidades facultades –no imponerles obligaciones–, que incluyan la mantención de centros de rescate de animales, la recolección de los animales abandonados en la vía y en lugares públicos, la disposición de animales no reclamados vía venta, adopción, eutanasia u otras, y la esterilización;
- c) es indispensable dotar a los municipios de los recursos necesarios para abordar con éxito las nuevas tareas que se les impondrían;
- d) fomento de la tenencia responsable de animales y mascotas, que incluya campañas educativas de la población;
- e) en el caso de animales registrados que se encuentren abandonados, notificación y multa al propietario y facultad de disponer de ellos si no son retirados;
- f) prohibición de tener animales a quien sea condenado por maltrato a los mismos;
- g) obligación de los criadores de entregar animales esterilizados;
- h) posible extensión de las medidas a poblaciones de gatos, palomas, gaviotas y otros animales y aves en situaciones que presenten riesgo sanitario.

⁷ Dictamen N° 034751N05, de 27 de julio de 2005.

En la medida que todas o algunas de estas providencias operen, habrá menos perros vagos o abandonados y menos ataques a las personas.

- En el marco de las concepciones arriba consignadas, la Comisión aprobó en general el proyecto de ley en informe, por la unanimidad de sus miembros presentes, y propone al Senado ratificar la idea de legislar. Concurrieron al acuerdo los Honorables Senadores señores Jorge Arancibia Reyes, Guido Girardi Lavín, Carlos Ignacio Kuschel Silva y Mariano Ruiz-Esquide Jara.

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO

Se consigna a continuación el texto del proyecto cuya aprobación en general propone la Comisión:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1º.- Las consecuencias que genere la acción de un animal potencialmente peligroso sujeto al control humano, tales como daños a la propiedad o a las personas, se sujetarán a las disposiciones de la presente ley y su reglamento.

Artículo 2º.- La autoridad competente calificará, de acuerdo a la información científica disponible y con la opinión de expertos, la peligrosidad o riesgos asociados a la tenencia de animales, determinando su peligrosidad.

Artículo 3º.- Toda persona propietaria, poseedora o tenedora de un animal potencialmente peligroso deberá informarlo a la Municipalidad de su domicilio y a la autoridad sanitaria a objeto de su registro y antecedentes.

La infracción a esta obligación será castigada con multa a beneficio fiscal de 1 a 5 unidades tributarias mensuales calificada por el Juzgado de Policía Local atendiendo a la condición de peligrosidad del animal.

Artículo 4º.- Todo dueño, poseedor o tenedor de un animal potencialmente peligroso será responsable civilmente, de manera objetiva, de los daños que se causen por acción del animal. Esta responsabilidad se extiende incluso a la ocasionada por el animal si estaba en posesión, tenencia o bajo el cuidado de cualquier tercero al momento de ocasionarse el daño, respondiendo solidariamente con éste de los daños causados, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del que haya obrado con su culpa o dolo.

Artículo 5°.- Se concede acción popular contra el Estado por la acción dañosa de los animales vagos sujetos al control humano, y en particular de los perros.

Artículo 6°.- Frente al daño ocasionado por cualquier animal la autoridad sanitaria competente adoptará las medidas sanitarias que le competen en los términos establecidos en los reglamentos y demás normativa aplicable.

Artículo 7°.- Los que causen por negligencia inexcusable daños a las personas, a través de la acción de un animal potencialmente peligroso que estaba bajo su cuidado, posesión o dominio serán sancionados con las penas asignadas al correspondiente delito causado, rebajadas en un grado.

Artículo Transitorio. El Presidente de la República dictará, en el plazo de 1 año desde la vigencia de la presente ley, el reglamento correspondiente.”.

Acordado en sesión de fecha 6 de mayo en curso, con asistencia de los Honorables Senadores señores Mariano Ruiz-Esquide Jara (Presidente), Jorge Arancibia Reyes, Carlos Ignacio Kuschel Silva y Guido Girardi Lavín.

Valparaíso, 13 de mayo de 2009.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

**PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD ACERCA DEL
PROYECTO DE LEY SOBRE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS,
OCASIONADOS POR ANIMALES POTENCIALMENTE PELIGROSOS.**

(BOLETÍN N° 6.499-11)

**I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO
POR LA COMISIÓN:**

esta iniciativa de ley tiene por objetivo hacerse cargo de los aspectos vinculados a la responsabilidad jurídica generada por actos de animales potencialmente peligrosos, más que de los de carácter institucional u orgánico, porque los autores estiman que la normativa y las disposiciones propuestas en otras iniciativas sobre el particular son aún insuficientes en dicho plano.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (unanimidad 4 x 0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: 7 artículos permanentes y uno transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: el artículo 3° del proyecto requiere el voto conforme de cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio para ser aprobado, porque otorga una atribución a los jueces de policía local. Se consultó al respecto la opinión de la Corte Suprema y no ha vencido el plazo constitucional para dar respuesta.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. INICIATIVA: moción de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín, Mariano Ruiz-Esquide Jara, Carlos Ignacio Kuschel Silva y Carlos Ominami Pascual y del Honorable Senador señor Jorge Arancibia Reyes.

VII. TRAMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de mayo de 2009.

X. TRAMITE REGLAMENTARIO: primer informe, votación de la idea de legislar.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1. Del Código Penal, artículo 491, inciso segundo y número 18 del artículo 494.
2. Del Código Civil, el artículo 608, que define animales bravíos o salvajes, domésticos y domesticados, y los artículos 2326 y

- 2327, sobre responsabilidad civil extracontractual del dueño de un animal.
3. Del Código Sanitario: artículo 77, letra e) y artículo 89, letra b).
 4. Decreto N° 89, del Ministerio de Salud, de 2003, reglamento de prevención de la rabia en el hombre y en los animales.
 5. Ley N° 20.025, que regula el uso de perros guía, de señal o de servicio, por parte de personas con discapacidad.
-

Valparaíso, 13 de mayo de 2009.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

ÍNDICE

Constancias	1
Objetivos fundamentales y estructura del proyecto	1
Antecedentes de derecho	2
Discusión y votación en general	2
Texto del proyecto aprobado	8
Resumen ejecutivo	10
Índice	12