

Perros y Ovinos: Conflictos y armonía en su régimen de protección jurídica

BEATRIZ PUPPO HATCHONDO

LUIS ALBERTO TEALDE ZAPATA

Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay)

Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE)

Facultad de Derecho y Ciencias Humanas (UCU)

beatrizpuppo@estudiogp.com

luis_tealde@hotmail.com

Resumen

El presente artículo versa sobre el aparente conflicto en la aplicación de la normativa referente a perros en el Uruguay. Esto es, el artículo 125 del Código Rural con la ley de Bienestar Animal; se analizara desde el punto de vista jurídico agrario, la configuración de la norma de autotutela en la defensa de la producción nacional y su desarrollo en el Uruguay.

Palabras claves

Política agraria, autotutela, perros, ovinos, defensa, albergues, castraciones.

Dogs and Sheep: Conflicts and harmony in their legal protection regime

Abstract

This article deals with the apparent conflict in the application of the regulations regarding dogs in Uruguay. That is, article 125 of the Rural Code with the Animal Welfare Law. The law configuration of self-protection in the defense of national production and its development in Uruguay will be analyzed from the agrarian legal point of view.

Keywords

Agrarian policy, self-protection, dogs, sheep, defense, shelters, castrations.

1. Introducción

En el territorio oriental existen aproximadamente 2 millones de perros, entendiendo la Organización Mundial de la Salud que no más de un perro cada diez habitantes es lo aconsejable, siendo la población del Uruguay algo más de tres millones, correspondería tener un máximo de 330.000 caninos. Es así, que existen seis veces más de lo sugerido, muchos de ellos sobreviviendo en condiciones inadecuadas, en su mayoría sueltos, y sin un propietario responsable que responda por su guarda.

Lo descripto, trae aparejado consigo, que un gran porcentaje de estos habite en la vía pública, siendo causa de enfermedades como es la leishmaniasis, generen siniestros de tránsito, y con su ingreso a los establecimientos rurales (muchas veces con hambre) provoquen diversos daños en ovinos, incluso su muerte.

Como efecto de estos hechos, tenemos productores afectados, no solo patrimonialmente, sino emocional y anímicamente, viendo diezmada su producción, provocando incluso la huida del sector, haciendo frente a la dualidad de si salir a cuidar su majada en la noche o liquidar la producción, un lujo que el país no puede permitirse.

Por lo cual, el problema planteado de facto, no admite dilaciones y ambigüedades en cuanto a la respuesta jurídica.

2. Régimen jurídico

a. Código Rural

En el año 1942 entró en vigencia el Código Rural redactado por Daniel García Acevedo, quién acuña el concepto de establecimiento rural como eje central de la política agraria nacional, es así que lo define el art 283 como *(...)toda propiedad inmueble que, situada fuera de los ejidos, y en su falta, de los arrabales de las ciudades, pueblos o villas, se destine o pueda destinarse a la cría, mejora o engorde de ganado o al cultivo de la tierra, sin perjuicio de lo mucho que se ha discutido en doctrina respecto a su naturaleza jurídica, indiscutible es que, es condición necesaria para la aplicación de la norma mencionada.*

El codificador, pretendía que a partir de la noción del establecimiento rural se creara una unidad de cuenta y se regularan sus vínculos; es así que le otorga al productor rural una herramienta eficaz y efectiva en defensa de su producción. Dicha producción es cuestión de interés para el país, dando nacimiento a los llamados “*frutos del país*”.

Atento a ello, por las características propias de la producción, así como la lejanía de los centros poblados, el tortuoso acceso a la justicia, y la inmediatez necesaria, se regulan situaciones de autotutela. Esto es, cuando el productor puede impartir justicia por mano propia (si cumplen con los requisitos establecidos en la norma), sin recurrir a un tercero.

Es así que el artículo 125 del Código Rural vigente dispone el derecho “*(...) de matar los perros ajenos que encuentren en sus poblaciones o cerca de sus ganados, cuando aquellos no acompañen o sigan a sus dueños, o cuando acompañándolos, se les separen para hacer daño o mezclarse con los ganados y molestarlos*”.

Expliquemos esto, si el titular de un establecimiento rural, encontrare dentro de éste, un perro propio o ajeno que produzca daño al ganado o lo moleste mezclándose con estos últimos, tiene derecho a darle muerte, utilizando a tal fin, el medio que entienda óptimo para su sacrificio.

b. Ley de protección, bienestar y tenencia de animales

Con la sanción de la ley 18.471 promulgada el 27 de marzo de 2009, de bienestar animal se configuró un nuevo marco normativo en cuanto a la tenencia responsable de animales; la misma tiene por fin la protección de estos en su vida y bienestar.

Asimismo, se regulan en su capítulo segundo las obligaciones y derechos de los tenedores, entre los cuales resaltamos el literal B del artículo 12, que reza en su numeral 3, como excepción a la prohibición de dar muerte a un animal la circunstancia de que *el animal represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales*, y el literal C que establece la prohibición expresa de *dar muerte a un animal, por medio de envenenamiento, ahorcamiento, u otros procedimientos que le ocasionen sufrimientos innecesarios o una agonía prolongada, a excepción del empleo de plaguicidas o productos similares usados*

para combatir plagas domesticas o agrícolas que se utilicen de conformidad con la normativa aplicable al caso.

Esta norma fue reglamentada originariamente por el decreto del Poder Ejecutivo número 62/014 publicado en el Diario Oficial el 21 de marzo de 2014, que en su derogado artículo 30 estipuló que todo tenedor a cualquier título de un animal de compañía debería cumplir diversas normas de responsabilidad social entre la cual se destacaba: *Los animales que hayan protagonizado ataques a ganado en zonas rurales y aquellos que hayan provocado mordeduras o lesiones a personas u otros animales en todo el territorio nacional, serán registrados en la CONAHOPA (Comisión Nacional Honoraria de Bienestar Animal) como "Peligrosos", en cuyo caso el tenedor responsable, sin perjuicio de lo establecido en el Código Rural al respecto, será sancionado de acuerdo a lo previsto en el Artículo 22 de la ley 18471. Las sanciones indicadas precedentemente se aplicarán aún si el animal fuese sacrificado en el momento de los hechos o con posterioridad a los mismos. Los perros que ataquen animales de renta en los predios ganaderos, se considerarán incurso en el Artículo 12, Literal B, Números 1) y 3) de la Ley 18.471 por lo que el responsable del predio podrá disponer el sacrificio de los animales que hayan protagonizado los ataques. Dichos sacrificios podrán realizarse únicamente dentro del predio del damnificado y deberá ajustarse a lo establecidos en el Código Rural, Capítulo X artículo 125. Se prohíbe expresamente la utilización a tales fines de trampas de cebo o el envenenamiento de los animales.*

De esta manera, a pesar de que el bien tutelado difiere del consagrado en el Código Rural, ya que traslada el epicentro de protección, desde la producción nacional al bienestar animal, el mismo deja de manifiesto la forma por la cual no se puede dar muerte al mismo, situación no contemplada en el Código Rural. Es así que, reconoce de forma expresa la vigencia del Código Rural, pero encausa la forma de sacrificar al mismo, en aras de su muerte digna.

A pesar de su armonía con el régimen del Código Rural, esta norma fue derogada *in totum* por el Decreto 204/017 de fecha 31 de julio de 2017, actualmente en vigencia, aportando más dudas que certezas al tema.

Hasta este momento, no existían ambigüedades; la norma de autotutela respecto a perros invasores continuaba vigente *in totum*, y lo legislado en la Ley

de Bienestar Animal, con la salvedad de la forma del sacrificio del animal en aras de culminar con su vida.

El decreto actualmente vigente 204/017 en su art 21 prevé el sacrificio de perros en las causales previstas por el artículo 12 de la ley de bienestar animal (dentro de las que se encuentra el numeral 3 transcrito en el presente trabajo); lo que no colide con lo establecido en el mencionado 125 del Código Rural. Sin embargo, incorpora un “Plan de Resocialización bajo responsabilidad de un técnico especialista”, en caso que el tenedor manifestara la oposición al sacrificio del animal que represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales.

c. Conflictos de los regímenes

El Código Rural regula en su artículo 125 el supuesto de perros que ingresan a establecimientos rurales solos y que causan un daño al ganado o se mezclan con ellos molestándolos, consagrando una norma de autotutela a favor del productor rural para solucionar de forma inmediata esta situación a través del sacrificio del animal.

Asimismo, la ley 18.471, limita al productor rural en la forma de sacrificar a los perros, no derogando ni expresa ni tácitamente lo regulado en el Código Rural. Con la misma postura el decreto vigente 204/017 reglamenta la ley, no remitiendo de forma expresa al Código Rural como si lo hiciera el decreto anterior 62/014; incorporando un nuevo supuesto de hecho no regulado por el Código Rural. Esto es, cuando se identifica al perro que dañó o molestó al ganado, y a su tenedor, con posterioridad al hecho acaecido y además fuera del establecimiento, si éste planteara una oposición al sacrificio, presentando a tales efectos un plan de resocialización para el animal atacante.

Es así que, no existe tal pugna entre los diferentes regímenes relacionados a la tenencia de animales y responsabilidad por los daños que causan.

Concomitantemente, la presunta oposición entre las condiciones para sacrificar al perro entre los compendios normativos no es tal; en el Código Rural se exige que el animal cause *daño o mezclarse con los ganados y molestarlos*, si esto se cumple, el productor puede sacrificarlo. En tanto, en la Ley de Bienestar Animal la condición es que *represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales* para que dicho productor pueda sacrificarlo.

Explicamos esto, por daño se puede entender el detrimento, menoscabo, o molestia causado a otro (el productor rural) en su patrimonio o en su persona; en tanto, la molestia se puede definir como la pérdida de la tranquilidad y el bienestar del ganado en su entorno. Asimismo, la amenaza, se define como una posible causa de riesgo o perjuicio para el ganado del establecimiento; en tanto, siendo el peligro grave y cierto la concreción de la amenaza que podría llevar a la muerte del ganado.

En definitiva, no son conceptos antagónicos los de daño y molestia, con los de amenaza y peligro grave y cierto, sino que son progresivos desde una amenaza, pasando por la molestia, materializándose en un peligro grave y cierto, culminando en el daño efectivo.

d. Aventurándonos en la búsqueda de la solución

Con la sanción de la Ley número 19.889 “Ley de Urgente Consideración (LUC)” promulgada el 9 de julio de 2020, en la redacción dada por la ley 19.924 del 18 de diciembre del mismo año, se declara de interés general en el marco de la ley de Bienestar Animal analizada, la creación de un “Programa Nacional de Control Reproductivo”, con la finalidad de practicar obligatoriamente las esterilizaciones de las especies de animales domésticos, tanto hembras como machos. Asimismo, todo animal esterilizado deberá ser identificado mediante microchip y registrado en el Registro Nacional de Animales de Compañía (RENAC).

Como herramientas para llevar a cabo esta política agraria, se crearán Centros de Control Reproductivo y el Programa Nacional de Albergues.

En esta misma línea, el decreto 57/2023 de fecha 17 de febrero de 2023 reglamenta estas disposiciones, reglamenta las herramientas creadas, para procurar mantener el control y equilibrio poblacional de canes (así como también de gatos).

En efecto, con la reglamentación de la LUC se alcanza el objetivo de individualizar a los caninos con sus tenedores, debiendo ser estos últimos responsables, y de esta forma aplicar soluciones a la problemática asociada a la población existente de perros, estableciendo la obligación de castración y chipeo de la población canina nacional. Esta política pública, permite avanzar en la sensibilidad social del tema y en la aplicación de los objetivos legislados. Es así

como, sin menoscabar el derecho de unos animales sobre otros, se mancomunan esfuerzos para alcanzar un efectivo bienestar animal, alcanzando a todo el género, sin preponderar especies.

Esta regulación es el punto de partida para construir una verdadera solución de derecho y de hecho respecto a la saturación existente al día de hoy, a fin de generar armonía entre los diferentes animales.

3. Financiamiento de política agraria en curso

A partir de promulgación de la ley 20.075 de fecha 20 de octubre de 2022 (Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021), de acuerdo a los artículos 183 y 184 se configura un nuevo sistema de financiamiento en la materia, es así que, el artículo nombrado en primer lugar dispone la derogación de la *tasa de "Patente de Perro creada por el artículo 10 de la Ley N° 13.459, de 9 de diciembre de 1965, en la redacción dada por el artículo 7° de la Ley N° 16.106, de 24 de enero de 1990*. Este tributo tenía como hecho generador la tenencia a cualquier título de un canino, siendo de carácter anual; dicha tasa tenía como contribución o servicio la creación de un registro de perros, y la vacunación antirrábica de los mismos. El valor de la patente anual era fijado para cada zafra por la Comisión Nacional Honoraria de Lucha contra la Hidatidosis (organismo también creado por esta ley citada) la que establecía, asimismo, los procedimientos de venta y distribución de la vacuna. Es así, como quedaba de manifiesto la política nacional de aquel momento visualizó con preocupación la sanidad de los canes y la importancia de su individualización.

Téngase presente que en función de lo regulado por la ley 17.930 de fecha 19 de diciembre de 2005 (Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. ejercicio 2005 – 2009) la Comisión Nacional Honoraria de la Lucha contra la Hidatidosis creada pasó a denominarse "Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis" y funcionará bajo la forma jurídica de organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública.

Mas, es con la sanción del artículo 184 prenombrado, que en sustitución de la tasa derogada se crea *una tasa por concepto de producción e importación de alimentos para perros y gatos que tendrá como contraprestación la certificación*

del producto para su comercialización en el mercado interno. La tasa será de hasta 4% (cuatro por ciento) del valor de importación o costo de producción de cada kilo de alimento producido o importado. Los fondos recaudados por aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior constituirán Recursos con Afectación Especial destinándose el 80% (ochenta por ciento) a la unidad ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría para la ejecución de las políticas de bienestar animal y el restante 20% (veinte por ciento) para la Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis quedando exceptuados de lo dispuesto en el artículo 594 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

En efecto, esta es la herramienta creada para financiar la nueva política agraria, trasvasando la óptica de pura sanidad animal, a la de bienestar animal en su conjunto, y este último concepto amplía la protección a todo tipo de animales.

4. Reflexiones finales

El tema que nos convoca se caracteriza por ser de sensibilidad social enfrentando en una falsa oposición a los movimientos animalistas con los productores rurales.

Es así que, en el pasado reciente, un grupo de estos últimos se manifestó en pleno centro neurálgico de la ciudad de Montevideo frente al Palacio de Gobierno, exhibiendo los daños causados en sus lanares por jaurías de perros sueltos; esta situación ocasionó el rechazo de parte de la sociedad, quien prefiere no conocer la realidad del medio rural ; en efecto, la intención de estos productores fue pretender concientizar a los capitalinos en cuanto a la tenencia responsable de los perros, y asimismo, las consecuencias en la producción nacional de estos.

En efecto, queda de manifiesto la diferencia entre los bienes tutelados y protegidos por las normas; en el Código Rural es la producción nacional en pos de dar seguridad y certeza a los hacendados, y en la ley 18.471, es la vida, bienestar y muerte individual sin sufrimiento innecesario de todos los animales.

Cabe resaltar que el ámbito de validez del Código Rural es exclusivamente para los Establecimientos Rurales, esto es, un bien inmueble con características particulares como lo consagra el art. 283, sin embargo, la ley 18.471 es de

aplicación en todo el territorio nacional, por lo cual, la Ley de Bienestar Animal amplía el rango de la norma especial de autotutela del Código Rural, a suelo urbano y sub urbano según lo establecido en el art 12 literal B, cuando el animal represente una amenaza o peligro grave y cierto hacia las personas u otros animales.

En efecto, la ley antedicha no modifica el régimen existente en cuanto a lo regulado en el 125 del Código Rural, pero si sistematiza como debe producirse la muerte en caso de llevarse a cabo, prescribiendo la forma de dar muerte al animal, creando la ilegalidad de prácticas como el envenenamiento; y de igual forma, el decreto vigente 204/017 regula una nueva situación no contemplada en el Código Rural priorizando la resocialización del animal en caso que el dueño se oponga a la muerte del mismo.

Concomitantemente, debido al aumento insostenible de cantidad de perros, en referencia a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, se vuelve impostergable que la norma vigente, se vuelva eficaz respecto a la castración obligatoria, identificación y puesta en funcionamiento de los albergues que retengan a los perros sueltos y cumplan con los cometidos de la norma.

Respecto del financiamiento de los programas adoptados, se deroga la tasa de la patente de perros, y en sustitución se crea una nueva, cambiando el sujeto pasivo de los tenedores de perros a los fabricantes o importadores de alimentos para perros y gatos, a fin de obtener mayores recursos para la ejecución de las políticas de bienestar animal.

En definitiva, la nueva política agraria, propone un cambio de paradigma respecto a la tenencia responsable de animales, a efectos de minimizar los daños causados a la producción la existencia de tenedores irresponsables y jaurías de animales sueltos, teniendo como horizonte la protección de todos los animales en su existencia y bienestar.

Bibliografía

Guerra Daneri, E. (2013). *El establecimiento rural*. FCU. Montevideo.

Saavedra Methol, J. (2013). *Curso de Derecho Agrario*. Tomo 2. FCU. Montevideo.