



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CIUDADANOS

RAZÓN DE RELATORÍA

Lima, 9 de marzo de 2020

En el Pleno del Tribunal Constitucional, la magistrada Ledesma Narváez (presidenta), y los magistrados Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido sus respectivos votos en el Expediente 00022-2018-PI/TC. Siendo los siguientes:

- El magistrado Ramos Núñez (ponente) declara fundada en parte la demanda. En consecuencia, estimó porque se prohíba la realización de eventos relacionados con peleas de gallos con navajas o espuelas, o cualquier práctica en la que se advierta la intervención humana; ordena al Ministerio de Cultura que identifique los lugares en los que aún se efectúan estas prácticas, con el propósito de evitar su realización; y declara infundada la demanda en lo demás que contiene.
- La magistrada Ledesma Narváez declara fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Primera Disposición Final de la Ley 30407.
- El magistrado Blume Fortini opinó que la demanda debe declararse fundada.
- El magistrado Espinosa-Saldaña Barrera declara fundada la demanda en todos sus extremos.
- El magistrado Ferrero Costa declara infundada la demanda.
- El magistrado Miranda Canales declara infundada la demanda en todos sus extremos.
- El magistrado Sardón de Taboada declara infundada la demanda en todos sus extremos.

Estando al cómputo de la votación descrita, se deja constancia de que en el Expediente 00022-2018-PI/TC no se han alcanzado cinco votos conformes para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, conforme a lo previsto en el artículo 5, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.


Flavio Reategui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

El presente caso se relaciona con la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de cinco mil ciudadanos en contra de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, “Ley de Protección y Bienestar Animal”, la cual excluye de dicha protección a las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 18 de setiembre de 2018, más de cinco mil ciudadanos interponen una demanda de inconstitucionalidad con el objeto de que se declare inconstitucional la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, “Ley de Protección y Bienestar Animal”, que excluye de dicha protección a las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente. Con fecha 4 de octubre de 2018 este Tribunal admitió a trámite la demanda.

Alegan que dicha disposición tiene vicios de forma por presuntas irregularidades en el procedimiento parlamentario de aprobación de la misma, y vicios de fondo. Así, alegan que vulnera los artículos 1; 2, incisos 22 y 24; 3; 31; y 105 de la Constitución, y el artículo 78 del Reglamento del Congreso.

Por su parte, con fecha 26 de diciembre de 2018, la apoderada especial del Congreso de la República contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que sea declarada infundada.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

- Los demandantes señalan que la excepción contenida en la Primera Disposición Complementaria Final es inconstitucional por la forma por contravenir los artículos 31 y 105 de la Constitución y el artículo 78 del Reglamento del Congreso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

- Alegan que el Proyecto de Ley 3371/2013-CR (al que después se acumularon otros proyectos similares) fue enviado a dos comisiones del Congreso, a la de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, ambiente y ecología, y a la comisión agraria.
- Ambas comisiones emitieron dictámenes favorables aprobados por unanimidad en abril de 2015, pero agregaron la referida excepción para corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, aunque esta no existía en ninguno de los proyectos originales.
- Sostienen que en ninguno de los dos dictámenes existe opinión de algún organismo del Estado o privado que exponga argumentos a favor o en contra de los espectáculos señalados, por lo que consideran que no existió motivación.
- Agregan que la Iniciativa Legislativa Ciudadana 0133 (respaldada por más de sesenta mil ciudadanos y llamada “Ley que prohíbe el maltrato y sacrificio animal como parte de espectáculos públicos y privados”), ingresó al Congreso el 23 de agosto de 2012 como Proyecto de Ley 1454/2012-IC.
- Dicho proyecto tuvo un dictamen de inhibición de la comisión agraria emitido el 19 de noviembre de 2013, y luego fue acumulado al Proyecto de Ley 3371/2013-CR, el mismo día de su debate en el Pleno del Congreso, ocurrido el 19 de noviembre de 2015.
- Alegan los demandantes que debió efectuarse un debate porque la referida iniciativa ciudadana versaba justamente sobre lo que los legisladores exceptuaron en sus dictámenes, y porque tales iniciativas provenían del pueblo, las que deben tener preferencia en el Congreso, de acuerdo con la Ley 26300, “Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos”.
- En tal sentido, sostienen que debió producirse un proceso deliberativo que incluyera una motivación adecuada, justa y lógica de las comisiones dictaminadoras del porqué de la exclusión de las actividades señaladas *supra*, que debió existir un debate serio y real sobre el fondo del asunto y no solo sobre cuestiones procedimentales, y que debió citarse a las partes interesadas en la prohibición de este tipo de espectáculos.
- Asimismo, señalan que ambos dictámenes de las comisiones son contradictorios, pues si bien en ellos se reconoce que los animales vertebrados tienen la capacidad de sufrir y sentir emociones (por tener un sistema nervioso central y compartir similitudes evolutivas neurológicas con los seres humanos) y que no deben ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

objeto de maltrato ni crueldad, se agrega la excepción para los referidos espectáculos sin que existan razones para ello.

- Lo que se cuestiona no es la acumulación de proyectos para dar una ley, sino la acumulación de un proyecto que buscaba la prohibición de espectáculos cruentos con otro que llevó a la aprobación de una disposición que los permite. Esto se hizo mediante la aprobación sin debate de la excepción cuestionada.
- La Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso dictaminó dos proyectos que fueron acumulados al Proyecto de Ley 3371/2013-CR, y citó la Sentencia 0017-2010-PI/TC para justificar el límite que hay para la protección de los derechos de los animales, anteponiendo lo que los demandantes llaman el “derecho” a la “cultura” de los aficionados a divertirse con la violencia hacia los animales.
- De acuerdo con los demandantes, la Sentencia 0042-2004-AI/TC tendría mayor valor jurídico que la Sentencia 0017-2010-PI/TC, pues esta tiene efectos vinculantes y exhortó al Congreso a que dicte una Ley Orgánica de la Cultura, en las cuales se establezca las bases constitucionales de la política cultural del Estado, mientras que la segunda solo opinó sobre manifestaciones culturales.
- Adicionalmente, alegan que el Congreso es un órgano que resulta incompetente para haber añadido la excepción cuestionada, pues al tratarse de “espectáculos declarados de carácter cultural”, el órgano competente para hacerlo es el Ministerio de Cultura.
- Por otro lado, los demandantes señalan que la referida excepción también es inconstitucional por razones de fondo. Alegan que permitir que una persona realice violencia contra los animales, y que haga de ello un espectáculo, es un acto agresor de la dignidad humana, pues rebaja y degrada a la persona al incapacitarla para sentir empatía, compasión ni justicia hacia otro ser vivo. Citan al respecto lo dispuesto por el Tribunal en el fundamento 28 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC.
- Añaden que los valores de empatía, compasión y justicia deben ser protegidos por el Estado, pues son intrínsecos a la persona, y es debido a ellos que podemos calificar como seres humanos. El respeto hacia la dignidad debe ser no solo hacia las personas, sino también hacia la naturaleza y los animales.
- Los demandantes sostienen que el permitir que un grupo de personas someta a tortura, tratos crueles y dé muerte a animales, más aún si dichos actos se realizan por diversión en espectáculos públicos, va contra la moral, la psiquis y el espíritu



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

de las personas, vulnerando la dignidad y la naturaleza racional y emotiva del ser humano.

- Alegan también que vulnera el artículo 2, inciso 22, de la Constitución, pues señalan que la violencia de los espectáculos cuestionados trasgrede la paz y es indudablemente contraria a ella, y aunque no atente directamente contra las personas afecta su psiquis y perturba su tranquilidad. Citan al respecto lo dispuesto por el Tribunal en el fundamento 26 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC.
- En su demanda, los ciudadanos recurrentes señalan que, al permitirse espectáculos de violencia contra los animales, las personas no pueden librarse de ellos ni decidir que no existan para que no les afecten. La vulneración del derecho puede darse directamente si presencian tales actos, o indirectamente si toman conocimiento por otros medios, como las noticias.
- Asimismo, señalan que también se vulnera el artículo 2, inciso 24, de la Constitución, pues las personas tienen derecho a ser protegidos de actos violentos que les afecten física, psíquica y moralmente.
- Agregan que la excepción cuestionada vulnera el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. Citan al respecto lo dispuesto por el Tribunal en el fundamento 25 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC.
- Los demandantes también sostienen que la excepción cuestionada vulnera el artículo 3 de la Constitución, pues las personas tenemos el derecho de realizar prácticas morales y éticas que nos permitan perfeccionarnos como seres humanos. Sin embargo, mantener costumbres crueles y violentas contra otros seres vivos y que estas sean legales representa un perjuicio y menosprecio a este derecho implícito.
- Alegan que la Constitución, en su artículo 2, incisos 8 y 19, y en su artículo 17, hace referencia a la cultura, pero desde una visión pluralista, donde se respeta la identidad, idioma y actividades de cada pueblo, siempre y cuando estas no entren en conflicto con los derechos fundamentales. Por ejemplo, la “cultura del robo” es una cultura desde un punto de vista antropológico, pero que comprende acciones reprobadas y sancionadas por ley.
- Así, sostienen que las manifestaciones que son dañinas para la sociedad por ser violentas, donde hay maltrato y muerte, no conducen a la civilización ni contribuyen al desarrollo de un país, por lo que no deben ser avaladas ni



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

protegidas por el Estado. Afirman que la Constitución protege el derecho a la cultura, pero no el derecho a maltratar y torturar animales.

- Sostienen que el deber del Estado de proteger la cultura y el acceso a ella debe tener en cuenta los intereses y valores culturales, y se debe ponderar lo que es mejor para el desarrollo del Estado, aunque reconocen que el concepto de cultura no es inamovible, sino que va transformándose conforme pasa el tiempo, y en relación al contexto social y político.
- En ese sentido, sostienen que en el actual contexto social la mayoría de peruanos está en contra de los espectáculos en que haya violencia contra los animales. Asimismo, alegan que los espectáculos cuestionados, como manifestaciones culturales, carecen de universalidad, pues solo corresponden a un grupo de personas, sin perjuicio de que afecten los derechos señalados *supra*.
- Alegan que la Constitución se basa en valores morales que provienen de una reflexión ética, por lo que al decir que toda persona tiene derecho a su integridad moral o que nadie debe ser víctima de violencia moral, ampara la idea de que el Estado no puede tolerar, permitir y legalizar actos donde se ofenda la moral de las personas. La excepción cuestionada blindaría espectáculos violentos ajenos a la moral y a la ética.
- Los demandantes afirman que los animales son sujetos morales, porque tienen capacidad para hacer un bien y sufrir un mal, siendo secundario si son o no seres racionales. En tal sentido, concluyen que no resulta ético ni moral torturar y dar muerte a un animal y hacer de esto un espectáculo. Señalan que ello nos convierte en seres irracionales e inhumanos.
- Por otro lado, los demandantes alegan que la Ley 30407 no ha exceptuado a los espectáculos materia de controversia por ser manifestaciones culturales, sino por ser "espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente". Señalan que se trata de cosas diferentes, pero el Ministerio de Cultura, a quien compete la función de calificar a los espectáculos como culturales, nunca los ha declarado como tales, ni como patrimonio cultural de la Nación.
- Añaden los ciudadanos recurrentes que el Tribunal no ha corregido su postura sobre la materia contenida en la Sentencia 0042-2004-AI/TC con la Sentencia 0017-2010-PI/TC, ni ha establecido el carácter cultural de las corridas de toros, pues ni tiene competencia para ello (solo ha establecido que son manifestaciones culturales) ni es posible que una sentencia pueda corregir a otra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

- Indican que en la Resolución Viceministerial 004-15-VMPCIC-MC, dicha entidad señaló que no otorgará la calificación de cultural a espectáculos donde haya crueldad, violencia contra personas o animales, o sacrificio de animales, usando como base lo dispuesto por el Tribunal en la Sentencia 0042-2004-AI/TC. Señalan que en la misma línea se encuentra la Ley 30870, “Ley que establece los criterios de evaluación para obtener la calificación de espectáculos públicos culturales no deportivos”.
- Por tanto, como la autoridad competente no ha declarado tales espectáculos como culturales, sostienen que la excepción cuestionada sería ilegal y que el Congreso habría usurpado competencias y funciones que no le corresponden, calificando de culturales a espectáculos que por Resolución Viceministerial del Ministerio de Cultura (decretada antes que la Ley 30407 fuera aprobada y promulgada) no pueden ser calificados como tales, ya que contienen maltrato, crueldad, violencia y sacrificio de animales.
- Agregan que la excepción cuestionada es contradictoria con la finalidad y objeto de la misma Ley 30407, consignados en sus artículos 2 y 3, que es garantizar el bienestar y protección de los animales vertebrados e impedir que sufran por causas humanas; y con su artículo 22, literal “b”, que prohíbe la utilización de animales en espectáculos que afecten su integridad física y bienestar, y se aplica a peleas de perros o espectáculos de circo, pero que gracias a la excepción cuestionada no se aplica a corridas de toros o peleas de gallos, aun cuando el maltrato animal en tales eventos es evidente.
- Asimismo, señalan que el Poder Ejecutivo no respetó el artículo 118, inciso 1, de la Constitución, pues no observó y promulgó una norma que se encontraba en contradicción con los lineamientos del Ministerio de Cultura reseñados *supra* sobre los espectáculos considerados culturales.
- Por otro lado, los demandantes hacen referencia al valor que tienen para las democracias modernas las encuestas de opinión a la población, para conocer sus preferencias. En su demanda citan una encuesta realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima del año 2007 a nivel de Lima y Callao, y otras realizada por Datum Internacional S.A. a nivel nacional, una el año 2008 y otra el año 2013.
- En todas las encuestas se aprecia un alto nivel de rechazo a las corridas de toros y un muy bajo nivel de aceptación. En la primera encuesta el porcentaje de personas que están de acuerdo pasa de casi 31% en noviembre de 2003 a casi 15% en octubre de 2007, mientras que el porcentaje de personas en desacuerdo pasa de más de 63% a más de 83% en el mismo periodo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

- En la segunda encuesta el porcentaje a favor era 9%, en contra era 68%, y ni a favor ni en contra era 19%. Al 66% le gustaría que se prohíban las corridas de toros, al 16% que no, y el 19% no sabe o no opina. En la tercera encuesta el porcentaje a favor pasó a 15% y en contra a 78%.
- Los demandantes exponen también los casos en que se abolieron las corridas de toros, en lugares tales como en las Islas Canarias, España; Panamá, Argentina, Chile, Uruguay y Cuba. Agregan que en Colombia está en vías de abolición, en Francia solo se mantiene en el sur del país, y en Portugal ya no se da muerte al animal, aunque aún se le tortura. En el caso de Colombia alegan que la Sentencia del 1 de febrero de 2017 sobre protección de animales representa un avance para la pacificación de dicho país.
- Los demandantes también hacen un recuento detallado del sufrimiento y maltrato a que estarían expuestos los toros, caballos y gallos en los diferentes espectáculos protegidos por la excepción cuestionada, y que en muchos casos lleva a la muerte del animal.
- Agregan que los espectáculos en cuestión son crueles por dañar arbitrariamente a seres vivos que sienten dolor (aún si ello se hace sin ánimo de actuar de manera despiadada). Alegan que si no fueran crueles entonces no habría necesidad de que fueran exceptuados mediante la disposición cuestionada.
- Entre los actos de crueldad y tortura descritos se incluyen actos que producen sufrimiento y dolor a los animales, como ser atacados por humanos con armas cortantes de metal que generan lesiones y heridas profundas y sangrantes en sus cuerpos, incluso al punto de seccionar la médula de un toro mediante un estoque que le produce parálisis mientras agoniza.
- Los mismos caballos sufren los embates del toro y lesiones y heridas, a pesar de estar protegidos, mientras que los gallos se pelean con armas cortantes que les generan heridas y la muerte. A los gallos también se les cortan la cresta y la barbilla antes de ser azuzados para pelear.
- En tal sentido, señalan que el objeto de la demanda es que se declare la inconstitucionalidad de la excepción cuestionada, y no que se regule los espectáculos mencionados para que aparezcan ante el público con menor crueldad o sangre. Además, señalan que la reglamentación de estas actividades deja una puerta abierta a la impunidad, pues no sería posible ejercer un control sobre lo que ocurre en cada coliseo o plaza.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

- Finalmente, sostienen que un fallo a favor de su demanda por parte de este Tribunal serviría al desarrollo de la cultura, civilización y pacificación del país.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, son los siguientes:

- El demandado señala que en la demanda se cuestiona la forma del procedimiento de aprobación de la excepción cuestionada, pero sin señalar las normas que se habrían vulnerado. En tal sentido, alega que el control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes no supone la continuación del procedimiento legislativo mediante un simple cambio de roles, destinado a ratificar o no lo decidido por el Congreso con idénticos poderes de valoración, sino que configura un control secundario a cargo de la jurisdicción, cuyo parámetro es la Constitución y el bloque de constitucionalidad.
- En la contestación se destaca también que este Tribunal estableció en el fundamento 22 de la Sentencia 0020-2005-PI/TC tres supuestos en que una norma incurre en una infracción constitucional de forma, apuntando la norma impugnada en autos supuestamente al primer caso: el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación. Este procedimiento está determinado por el artículo 105 de la Constitución y desarrollado en el Reglamento del Congreso.
- La apoderada especial del Congreso de la República señala que el demandante reclama solo por la iniciativa ciudadana para alegar la inconstitucionalidad por la forma, pero fueron once proyectos los que se acumularon en total y que dieron origen a la Ley 30407 con la excepción cuestionada, luego de producirse debate y dictámenes conforme a la legislación nacional.
- Respecto a la presunta falta de motivación y contradicciones de los dictámenes de las comisiones, el demandado señala que el dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos fundamentó la excepción cuestionada en argumentos usados por este Tribunal en la Sentencia 0017-2010-PI/TC, por lo que no es cierto que no existiera motivación en los dictámenes, lo cual fue discutido en dos sesiones del Pleno del Congreso.
- Por otro lado, respecto a los cuestionamientos de fondo, el demandado alega que el fin supremo de la sociedad es la dignidad humana, por lo que los límites que los derechos tengan deben ser proporcionales y respetar los derechos de los demás. En este caso se trata de la protección de especies no humanas, por ende, sin derechos humanos. Afirman que la Ley 30407 no es constitutiva de derechos.



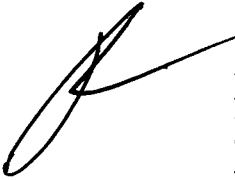
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

- Asimismo, el demandado señala que de darse una prohibición de las manifestaciones culturales en debate se estaría violentando el derecho a la cultura y, en consecuencia, la dignidad humana, pues de esta se derivan los derechos fundamentales, por cuanto se afecta la libertad individual y el libre desarrollo de la persona dentro de su propia cultura, que el Estado está obligado a preservar, y no debe prohibir ni adoptar medidas que conlleven a su extinción.
- Sobre la supuesta vulneración del derecho a la paz y la tranquilidad, el demandado destaca que no bastan las meras afirmaciones sin sustento para alegar que estas son afectadas. La invocación de un sector de ciudadanos a la paz y tranquilidad no puede significar la prohibición de aquellas actividades que les disgusten o desagraden, pero que son realizados por otras personas.

 Alega que prohibir los espectáculos culturales como la tauromaquia o la gallística porque existe un sector hipersensible a las acciones que en ellas se desarrollan constituye un abuso de derecho, que revela una mirada egocéntrica de la realidad y supone la exclusión de todas las prácticas que nos disgustan a partir de un estándar personal, sin respeto hacia quienes piensan y actúan distinto, en ejercicio de su identidad cultural y de su libertad individual.

- Además, señala que los opositores a estas prácticas no están obligados a asistir a los lugares donde se realizan. Y, en todo caso, cuestiona que se trate de espectáculos crueles, pues señala que la crueldad tiene como elemento intrínseco el ánimo de actuar de manera despiadada, lo que no ocurre en tales espectáculos.
- Sobre la supuesta vulneración a la libertad y seguridad personales, el demandado sostiene que se han hecho nuevamente afirmaciones alejadas de la realidad, por cuanto no afectan derechos de las personas, ni se afecta a terceros.
- El demandado explica que las corridas de toros, peleas de toros y peleas de gallos son costumbres que forman parte de la identidad cultural peruana desde hace casi 500 años, y que están incluso mezcladas con festividades religiosas y celebraciones cívico-militares. Las peleas de toros, por ejemplo, son una tradición arequipeña y única en el mundo. Afirma que la gallística, por su parte, tendría raíces romanas.
- Señala que estas prácticas llegaron con la conquista, pero han sido incorporadas a nuestra cultura, y ahora forman parte de la historia y la tradición cultural de nuestro país. Han supuesto, a lo largo de todo nuestro territorio, un sincretismo cultural entre lo español y lo indígena, lo criollo y lo andino, lo cristiano y lo pagano, que forma parte de las costumbres culturales de diversas comunidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

- Agrega que el ejercicio del derecho a la identidad cultural, que se traduce en las manifestaciones mencionadas, no viola ningún derecho fundamental de la persona. Intentar eliminar estas tradiciones culturales sobre la base de gustos o disgustos constituiría una agresión al derecho a la identidad cultural de quienes participan en ella.
- Señala que esto atenta contra lo dispuesto en el artículo 2, inciso 19, de la Constitución, que señala que toda persona tiene derecho a su identidad cultural. Y no puede desconocerse el carácter cultural de una manifestación solo porque desagrada a un sector.
- Al respecto, alega también que el Estado peruano es parte de la “Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales”. En tiempos en que la globalización tiende a la uniformización y a poner en riesgo manifestaciones culturales locales o minoritarias, resulta importante protegerlas, que es justamente lo que se busca con la excepción cuestionada.
- El demandado señala también que se ignora el derecho a participar en la vida cultural de la nación, contenido en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución. Diversos gobiernos regionales y locales han reconocido a estas prácticas un carácter cultural y parte de sus tradiciones.
- Por otro lado, la excepción cuestionada garantiza el derecho a la libertad de empresa y el derecho a la libertad de trabajo de las personas que se vinculan con los espectáculos señalados. Existe gran variedad de actividades económicas relacionadas directa o indirectamente, como criadores, fabricantes de alimento, personal de apoyo, administradores, publicistas, dueños de locales, así como actividad turística.
- Asimismo, sostiene que existen centenares de asociaciones sobre la materia, y gran cantidad de plazas de toros y coliseos de gallos en todo el territorio nacional, y tres millones de personas acuden a estos espectáculos.
- Agrega que este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la materia y ha reconocido a la tauromaquia como espectáculo y manifestación cultural en la Sentencia 0017-2010-PI/TC. Además, en otros países se permiten las corridas de toros, como son: México, Colombia, Ecuador, Venezuela, Portugal, España (donde es parte del patrimonio cultural) y Francia (donde ya no es parte del patrimonio cultural), aunque en algunas regiones de México y España se han prohibido, y en Francia solo se realizan en algunas zonas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

C. TERCEROS Y *AMICUS CURIAE*

El Tribunal ha recibido múltiples solicitudes de diferentes organizaciones y personas para ser incorporados como terceros o como *amicuscuriae* en el presente proceso. En relación con el primer grupo, se admitió en calidad de tercero a las siguientes organizaciones:

- Unión de Galleros del Perú
- Asociación Gallística Moquegua

Por otro lado, en lo que respecta a las solicitudes de *amicuscuriae*, este Tribunal ha admitido a las siguientes personas y/o instituciones:

- Andrés Roca Rey Valdez, Casa Toreros Consorcio Perú y otros
- Asociación Civil sin Fines de Lucro "Animalistas sin Fronteras"
- Asociación Cultural Taurina
- Asociación de Criadores de Gallos de Pelea de Navaja de Chincha
- Asociación de Criadores, Propietarios y Aficionados de Toros de Pelea de Arequipa
- Asociación de Defensa de los Derechos Animales "Proyecto Libertad"
- Asociación para el Rescate y Bienestar de los Animales
- Daniel Almeyda Velásquez
- José Antonio Espinoza Ballena
- Juan Arce Aguilar Choque
- Luis Adolfo Pareja Aguilar
- Pierre Foy Valencia y Corinne Schirmer

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. La demanda ha sido presentada con el objeto de que se declare inconstitucional la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, "Ley de Protección y Bienestar Animal", la cual establece lo siguiente:

Exceptúanse de la presente Ley las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, las que se regulan por ley especial.

2. La Ley 30407, como lo señala su artículo 2, tiene como finalidad "garantizar el bienestar y la protección de todas las especies de animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, en el marco de las medidas de protección de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

la vida, la salud de los animales y la salud pública”. Mientras que su artículo 3 señala que tiene por objeto:

(...) proteger la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, impedir el maltrato, la crueldad, causados directa o indirectamente por el ser humano, que les ocasiona sufrimiento innecesario, lesión o muerte; así como fomentar el respeto a la vida y el bienestar de los animales a través de la educación. Además, de velar por su bienestar para prevenir accidentes a sus poblaciones y aquellas enfermedades transmisibles al ser humano.

Así como promover la participación de las entidades públicas y privadas y de todos los actores sociales involucrados, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal.

3. En tal sentido, la presente controversia implica determinar si la norma cuestionada, que establece una excepción al cumplimiento de la finalidad y el objeto de la Ley 30407, es o no conforme con la Constitución.
4. Para ello será necesario analizar, entre otras cosas, cada una de las actividades objeto de la excepción cuestionada, como son:
 - (i) Las peleas de toros.
 - (ii) Las corridas de toros.
 - (iii) Las peleas de gallos.
 - (iv) Los demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente.
5. Por otro lado, los demandantes señalan que la excepción cuestionada es contradictoria con la finalidad y objeto de la misma Ley 30407, señalados *supra*, y con su artículo 22, literal “b”, que prohíbe la utilización de animales en espectáculos que afecten su integridad física y bienestar, pero que gracias a la excepción cuestionada no se aplica a corridas de toros o peleas de gallos, aun cuando el maltrato animal en tales eventos es evidente.
6. Al respecto, se debe señalar que un proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

7. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
8. Pero incluso en tales casos, una disposición legal no puede servir como parámetro y objeto de control en simultáneo, ni disposiciones contenidas en una misma ley como regla y excepción pueden considerarse incompatibles, ni como parámetro de validez una de la otra, pues en tales casos su relación es complementaria y no antinómica.
9. Ello no significa, en lo absoluto, que tales normas no puedan ser controladas. Pero es preciso recalcar que el parámetro de control es siempre la Constitución, y cuando dicho parámetro es ampliado a normas con rango legal, ello ocurre por derivación y complementariedad, y sin que existan contradicciones entre las normas constitucionales y las normas legales adicionadas al parámetro de control.
10. En tal sentido, el presente caso debe ser resuelto sobre la base de los principios y reglas constitucionales, y atendiendo a las contradicciones que pudieran existir entre dicho parámetro y las disposiciones impugnadas, y no en virtud de las supuestas contradicciones contenidas en la ley cuestionada.

§2. INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

11. Como punto previo, se debe señalar que, de existir una inconstitucionalidad por la forma en el presente caso, la misma afectaría a la Ley 30407 en su totalidad, y no solo a la excepción cuestionada, pues esta no fue aprobada por sí sola ni de forma independiente a la ley en la cual está contenida, de manera que cualquier defecto formal del que adolezca debe extenderse también a la ley.
12. Los demandantes señalan que la excepción contenida en la Primera Disposición Complementaria Final es inconstitucional por la forma por contravenir los artículos 31 y 105 de la Constitución y el artículo 78 del Reglamento del Congreso.
13. El artículo 31 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante iniciativas legislativas, entre otros mecanismos. Naturalmente esto no significa que sus propuestas deban ser aprobadas, pero sí deben ser debidamente consideradas por el Congreso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

14. Esto implica, en primer lugar, que los proyectos de ley de las iniciativas legislativas sean dictaminados como cualquier otro. El artículo 105 de la Constitución señala que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso.
15. Los demandantes alegan que no se habría respetado el procedimiento legislativo de la Iniciativa Ciudadana 0133, que se convirtió en el Proyecto de Ley 1454/2012-IC, pues este habría sido acumulado sin dictamen (o con un dictamen de inhibición por falta de competencia en la materia emitido por la comisión agraria) al Proyecto de Ley 3371/2013-CR, que finalmente dio lugar a la Ley 30407.
16. Cuestionan además la acumulación de su proyecto, que buscaba la prohibición de espectáculos cruentos, con otro que llevó a la aprobación de una disposición que los permite.
17. Al respecto, se ha revisado el dictamen del 19 de noviembre de 2013 emitido por la comisión agraria. Si bien es cierto que este finaliza con la inhibición de la comisión por falta de competencia sobre la materia, más allá de la decisión formal se advierte que hubo un análisis sustantivo.
18. Así, respecto a su contenido cabe destacar que para su elaboración se solicitó la opinión de diversas entidades públicas: los ministerios de Agricultura, Ambiente, Cultura; del RENIEC; de los gobiernos regionales de Lima, Ayacucho, Junín, La Libertad y Cajamarca; y de los gobiernos municipales de Lima, Huamanga, Huancayo, Trujillo y Cajamarca.
19. Adicionalmente, fueron consideradas las opiniones de la Asociación para el Rescate y Bienestar de los Animales, de la Asociación Flora Tristán, de Unidos por los Animales, de la Asociación Peruana de Protección de Animales, y de diversos ciudadanos.
20. En el numeral 5.5 del dictamen se señala que “se puede apreciar que el proyecto en estudio es de carácter cultural, por lo que las opiniones versan sobre lo cultural y no sobre lo agrario”. Más adelante se cita lo indicado por el Ministerio de Cultura (con subrayado en el original):
 - a) La corrida de toros es una manifestación cultural.
 - b) La dación de la Ley 27265 Ley de protección de los animales domésticos y los animales silvestres mantenidos en cautiverio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

trajo consigo la modificatoria del Código Penal mediante la Segunda Disposición Final y Transitoria.

- c) Los espectáculos taurinos no se encuentran calificados como actos o espectáculos proscritos por la Constitución Política o normas destinadas a brindar protección de los animales.
- d) La Declaración Universal de los Derechos del Animal – UNESCO (15/10/1978) no es vinculante, por lo que no tienen rango de tratado internacional.

- 21. En el numeral 5.9 se menciona que dicho criterio es concordante con la legislación emitida por el Congreso, como la Ley 28131, “Ley del Artista, Intérprete y Ejecutante”, cuyo artículo 4 vigente en ese entonces incluía a los matadores, banderilleros, picadores, novilleros y rejoneadores como artistas o trabajadores técnicos comprendidos dentro del alcance de dicha ley.
- 22. Asimismo, la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley 27265, “Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres en cautiverio”, vigente en ese momento, incluía una excepción para las corridas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados como de carácter cultural por la autoridad competente.
- 23. Por otro lado, en los numerales 5.10 y 5.11 del dictamen de la comisión agraria se hace referencia a las sentencias emitidas por este Tribunal en las que se ha pronunciado sobre las corridas de toros, y se hace mención a la variación del criterio jurisprudencial contenido en la Sentencia 0017-2010-PI/TC.
- 24. Luego de tal análisis, en el numeral 5.12 se señala que:

Como se puede apreciar es recurrente la consideración del Estado a través del Congreso de la República, de los órganos competentes en materia de cultura y del Tribunal Constitucional, considerar a las corridas de toros como arte y espectáculo, conceptos que no pueden estar escindidos del concepto cultura.
- 25. Mientras que en el numeral 5.15 se agrega lo siguiente:

En consecuencia, siendo esta manifestación una expresión de cultura recogida como parte del derecho de acceso a la cultura y a la identidad cultural en nuestra Constitución, la restricción pretendida de este derecho fundamental no se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

justificada para que pueda prosperar en un Estado Constitucional de Derecho.

26. Luego de considerar el contenido del dictamen, se concluye que el mismo tiene valor, a pesar de ser un dictamen de inhibición, por tres motivos esenciales:

(i) analiza el fondo del asunto;

(ii) para realizar dicho análisis fueron consideradas las opiniones de diversas entidades especializadas sobre la materia, tanto públicas como privadas; y,

(iii) el dictamen estuvo a disposición de la comisión competente para decidir el asunto como resultado de la acumulación de proyectos, es decir, ya no era necesario que esta emitiera un nuevo dictamen.

27. Por otro lado, la decisión de acumular proyectos contradictorios no resulta arbitraria, en tanto es posible acumular proyectos antagónicos siempre que regulen la misma materia.

28. En el presente caso, la Ley 30407 fue emitida para reemplazar a la Ley 27265, “Ley de Protección a los Animales Domésticos y a los Animales Silvestres Mantenidos en Cautiverio” que, como se señaló *supra*, ya contenía una excepción similar.

29. Efectivamente, su Tercera Disposición Final y Transitoria señalaba lo siguiente:

Exceptúanse de la presente Ley las corridas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente.

30. En tal sentido, era posible acumular todos los proyectos relacionados con la protección animal para dar una ley general sobre la materia, aunque se incluyeran excepciones a la misma, como ya había ocurrido con la Ley 27265.

31. Por tanto, considero que el Proyecto de Ley 1454/2012-IC fue dictaminado conforme al artículo 105 de la Constitución, y no se advierte que su acumulación con otros proyectos haya sido arbitraria, y por tanto inconstitucional. Por tales razones, corresponde declarar infundado el extremo de la demanda referido a la inconstitucionalidad por la forma de la excepción contenida en la Ley 30407.

§3. LA DIGNIDAD HUMANA Y EL ESTATUS JURÍDICO DE LOS ANIMALES NO HUMANOS



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

3-1. CONSTITUCIÓN Y DIGNIDAD HUMANA

32. La Constitución, como norma fundamental, señala los límites y lineamientos en los cuales se fundamenta el Estado. Cuenta con una parte dogmática, que enumera de manera no taxativa los derechos fundamentales de las personas que se encuentran protegidos; y otra orgánica, destinada a limitar el poder del Estado mediante la división de poderes y la delimitación de competencias de los diferentes entes que lo integran.
33. Pero todo ello se encuentra articulado en función a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, que señala que la defensa de la persona y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Así, tal principio no solo es la piedra angular del ordenamiento jurídico, sino que también es la base sobre la cual se construyen nuestra sociedad y nuestra cultura.
34. El Tribunal ha señalado, en el fundamento 217 de la Sentencia 0010-2002-AI/TC, que la dignidad de la persona humana es el presupuesto ontológico para la existencia y defensa de los derechos fundamentales. El respeto genérico de la misma, por el solo hecho de ser tal, es la vocación irrestricta con la que debe identificarse todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho.
35. Esto implica, principalmente, que un ser humano no debe ser tratado como un medio, sino que debe ser tratado como un fin en sí mismo. La dignidad es inherente a la persona, y le es inalienable, por lo que sus acciones no pueden disminuirla. Esto no significa, en lo absoluto, que las acciones dañinas que cometan las personas estén exentas de sanciones penales o de reproches morales. El Estado puede establecer sanciones penales, pero solo puede recurrir a ellas como última *ratio* para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas o de la sociedad en su conjunto.
36. En este orden de ideas, el principal cometido de una Constitución, tal y como se precisó en el fundamento 25 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC, es el de “encarnar el consenso jurídico-político alcanzado y ser por ello garantía de paz y libertad”. Ciertamente, ello no impide que la Constitución establezca un consenso mínimo sobre los valores básicos de la convivencia en sociedad. El contenido mismo de la Constitución, que gira en torno a la dignidad humana, el respeto de los derechos fundamentales, la limitación del poder del Estado, la democracia y la forma republicana de gobierno, son el reflejo de dicho consenso.
37. De hecho, es bastante común que los derechos fundamentales encuentren un ámbito de tutela que se superponga a los acuerdos a los que arriban las mayorías



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

parlamentarias. Es así que, aunque ciertamente se trata de un instrumento orientado a alcanzar la paz y libertad en sociedad, en muchas ocasiones también se erige como el último guardián de las libertades, y, en este sentido, precisamente la noción de “dignidad” permite recordar que existen cuestiones que van más allá de los acuerdos.

3-2. LA CONDICIÓN Y EL ESTATUTO DE LOS ANIMALES NO HUMANOS: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

38. Ahora bien, no ignoro el hecho que, para ciertos sectores, la noción misma de dignidad o los aspectos éticos de la misma pueden ser trasladados a los no humanos. En ese sentido, autores como Peter Singer (en su conocida obra la “*Liberación Animal*”, publicada por primera vez en 1975) sostienen que la ética puede ser trasladada a confines más allá de los reconocidos para la especie humana. Sin embargo, y más allá de compartir o no en lo personal esta clase de posiciones, los magistrados y magistradas de este Tribunal deben administrar justicia en función de lo reconocido o de lo que es posible desprender de nuestra *norma normarum*, y no en razón de criterios particulares.
39. En ese sentido, y desde una perspectiva esencialmente jurídica, no puedo compartir la afirmación de los demandantes de que los espectáculos amparados por la excepción cuestionada son actos agresores de la dignidad humana, que rebajan y degradan a la persona que participa de ellos. En realidad, tanto desde el campo de la filosofía como el de la ética se han discutido ampliamente la naturaleza de los animales en comparación con la de los seres humanos, y se ha planteado la interrogante respecto de su estatus, lo que también conlleva a cuestionarse acerca de la posibilidad que puedan titularizar derechos.
40. La Constitución de 1993 no contiene, a diferencia de otras fórmulas en el derecho comparado, alguna mención específica relacionada con el estatus de los animales en nuestro ordenamiento interno. De ello no puede, sin embargo, desprenderse que nuestra norma suprema sea completamente indiferente a la situación animal, lo cual obedece a que, como ha ocurrido con distintas materias, la evolución de las sociedades ha generado una consecuente modificación del estatuto animal.
41. En efecto, no ha sido pacífico el análisis en relación con los deberes que la persona guarda con ellos. No sorprende, en este orden de ideas, que en algún momento pensadores como René Descartes desarrollaran una concepción “mecánica” de los animales, según la cual se les consideraba a estos como complejos autómatas carentes de la capacidad de sufrir o de percibir cualquier clase de emociones. Esto suponía, como lo expuso en su “*Discurso del Método*” (1637), que se entendiera que solo la naturaleza podía guiar sus conductas, lo que

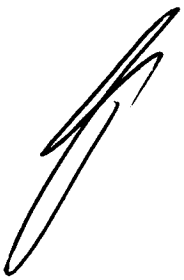


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

terminaba por generar una visión antropocentrista del mundo. Los animales vivían, pues, solo para servir a la persona, por lo que cualquier acto sobre ellos se encontraba justificado en la medida en que solo cumplían la finalidad de mejorar las condiciones en las que se desenvolvía la especie humana.

- 
42. Esta visión, durante una considerable cantidad de tiempo, estuvo bastante influenciada por la concepción judeocristiana del mundo, que estimaba que los animales y la naturaleza debían encontrarse al servicio del ser humano. No podía extraerse, entonces, alguna clase de deber u obligación de las personas en relación con los animales, y mucho menos con la naturaleza o el entorno que las rodea. La persona era la que, con absoluta libertad, podía disponer sin ningún grado de responsabilidad de entes que eran asimilados con simples objetos. Esto suponía que los maltratos, abusos, explotación y, en general, cualquier acto de crueldad quedaban justificados desde la moral y el derecho.
43. Cierta nivel mayor de preocupación en torno a la condición animal empezó a advertirse en el pensamiento kantiano, el cual, es justo decirlo, solo lo hizo en la medida en que las personas podían, en potencia, desarrollar sus virtudes y condición moral a través del trato a otras especies. No se trataba, así, de una preocupación estrictamente vinculada con los animales, sino del potencial peligro que el maltrato hacia ellos podía generar, en un futuro no muy remoto, a la propia especie humana a través del incentivo para la realización de conductas peligrosas hacia otros de la misma condición. Sostenía el pensador nacido en Königsberg que los deberes eran con los de nuestra especie, ya que los seres inanimados “están enteramente sometidos a nuestro arbitrio y los deberes para con los animales son tales en la medida en que nos conciernen” [Kant, Immanuel (1988). Lecciones de Ética. Barcelona: Editorial Crítica, pp. 234 y 235]. Este enfoque de los animales también obedecía a que los mismos podían ser de utilidad para terceras personas, por lo que era recomendable no destruirlos o dañarlos.
44. Era, así, moneda corriente estimar, en buena parte de los siglos XVII y XVIII, que los animales no generaban, por sí mismos, obligaciones ni legales ni éticas a las personas, las cuales, en todo caso, debían ofrecerles cierto respeto solo en la medida en que a ellas las hacían moralmente *más valiosas*. John Locke suscribe esta clase de pensamientos cuando menciona, en su “*Somethoughts concerning education*” (1693), que la costumbre de “torturar y matar bestias endurecerá sus mentes, por grados, incluso hacia los hombres; y aquellos que se deleitan con el sufrimiento y la destrucción de criaturas inferiores no serán capaces de ser muy compasivos o benignos hacia los de su propia especie”. Se trataba, en buena cuenta, de no infligir daño a los animales en tanto ello permitía que la persona, al menos desde el punto de vista ético, pueda desarrollarse con mayor prolijidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

45. Ahora bien, esta visión antropocentrista del mundo empezó a generar discusiones bastante trascendentales en particular a raíz de la obra del pensador inglés Jeremy Bentham, el cual, desde su conocida construcción utilitarista, empezó a defender la condición animal, la cual, según su obra, tenía intereses que, como los de los humanos, merecían ser tutelados. En su conocida *"Introducción a los principios de la moral y la legislación"* (1789), Bentham realizaría la siguiente aseveración que, en relación con los animales, mantiene especial vigencia: "no debemos preguntarnos: ¿pueden razonar?, ni tampoco: ¿pueden hablar?, sino: ¿pueden sufrir?".
46. Es importante, en la obra del pensador inglés, distinguir el acto de ocasionar dolor del relacionado con generar sufrimientos innecesarios a los animales. El primer caso se encuentra, en muchas ocasiones, justificado porque, incluso cuando son atendidos por veterinarios, los animales ciertamente pueden sufrir cierta clase de dolor, pero ello atendiendo a un propósito mayor, que es resguardar su integridad o su vida. En el segundo, por el contrario, se pretende, sin ningún motivo en especial, generar sufrimiento en los animales, los cuales, en muchos casos, se hace por el simple placer de hacerlo.
47. La evolución del tratamiento ético de la condición animal, y que se refleja en la adopción de distintas cláusulas de protección a su favor, obedece a una serie de factores que han empezado a advertirse en las sociedades contemporáneas. Bastante notorio es el hecho que los animales coexisten con la especie humana en el mismo entorno, y que de ellos precisamente se extrae una ayuda bastante considerable para el desarrollo de distintas actividades importantes en la sociedad. El mismo Charles Darwin ya había advertido, cuando publicó en 1859 su *"Origen de las especies por medio de la selección natural"*, que en realidad los humanos también formamos parte del reino animal en la medida que provenimos de un ancestro común, por lo que no estamos en condición de asumir que estamos excluidos de aquel. Es más, en algunos casos dependemos de ellos para optimizar nuestra vida en sociedad.

3-3. EL DERECHO COMPARADO Y EL ESTATUTO DE LOS ANIMALES NO HUMANOS

48. Es posible advertir, de esta forma, que existen numerosas posturas vinculadas con la condición animal, las cuales no han sido explícitamente abordadas por el constituyente de 1993. Y, es justo decirlo, tampoco por los tratados internacionales, los cuales no hacen alguna referencia directa a derechos de los animales. Los problemas en torno a la condición animal han desembocado en el hecho que no exista un consenso a nivel internacional o comparado sobre su estatus en el derecho. En realidad, las distintas constituciones y códigos han



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

oscilado entre el absoluto silencio (como el caso peruano) hasta la protección a distintos niveles, que han incluido, en algunos casos, el constitucional. Uno de los pocos escenarios en los que esta cuestión ha sido debatida ha sido el europeo, e incluso a nivel de derecho comunitario, con alguna legislación especial en algunos Estados.

49. Un caso paradigmático es el de Suiza, la cual, desde 1973 cuenta en su constitución federal con un apartado sobre la protección animal, propuesta que fue aprobada por una considerable mayoría de los ciudadanos y cantones suizos a través de referéndum. Del mismo modo, el artículo 20a de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, reformada en el año 2002, hace mención al deber que se tiene para con las generaciones futuras de preservar los fundamentales naturales de la vida y los animales.
50. Esta disposición fue enmendada en el año 2002 para hacer alusión expresa a la protección a los animales (ver: www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html, en alemán). A diferencia de lo que ocurre en otros países, la "Ley de Bienestar Animal de 1972 (TierSchG) no define lo que debe entenderse por el término "animal". Pero establece como principio rector que "nadie debería infligir dolor, sufrimiento o daño a un animal sin un fundamento razonable (evidente)" (ver: www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html#BJNR012770972BJNG000103377, traducción libre del alemán).
51. Como puede apreciarse, en Alemania también existe un deber de protección a los animales, el cual se encuentra garantizado constitucionalmente, y el marco legislativo regula cuándo tal deber puede suspenderse, y que suele ser en escenarios en los que existe un fundamento razonable y evidente. La Constitución de Brasil de 1988 indica, por su parte, que el poder público debe garantizar que los animales no sean expuestos a tratos crueles.
52. En el Reino Unido han existido leyes de protección animal desde el siglo XIX. Prueba de ello es la "Ley para prevenir la crueldad y el tratamiento impropio del ganado" de 1822. A esta le siguieron leyes en 1849, 1876 y 1900 (esta última referida a animales silvestres en cautiverio) hasta llegar a la Ley de Protección Animal de 1911 (ver: www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/27, en inglés).
53. Esta última fue reemplazada por la Ley de Bienestar Animal de 2006 (ver: www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/45/contents, en inglés). En la sección 1 de la misma se señala que, salvo ciertas excepciones, "animal" significa un vertebrado distinto del hombre, y por "vertebrado" debe entenderse todo animal del Sub Filo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

“Vertebrata” del Filo “Chordata”. Se advierte que tales clasificaciones son concordantes con las usadas en la taxonomía biológica.

54. De este modo, la ley permite que la autoridad nacional correspondiente pueda extender la definición de “animal” para incluir invertebrados, pero solo si existe evidencia científica de que los animales a los cuales se les extiende la protección de la ley son capaces de experimentar dolor o sufrimiento.

55. De acuerdo con la sección 2, los animales protegidos por la ley son aquellos que son comúnmente domesticados en las Islas Británicas, los que se encuentran bajo control del hombre de forma permanente o temporal, y aquellos que no se encuentren viviendo en estado salvaje. La sección 4 de la ley proscribe, de forma similar a la ley peruana, que se genere sufrimiento innecesario a un animal, mientras que la sección 9 regula el deber de asegurar el bienestar animal, lo que incluye:

- (a) su necesidad de un ambiente adecuado;
- (b) su necesidad de una dieta adecuada,
- (c) su necesidad de poder exhibir patrones de comportamiento normales,
- (d) su necesidad de ser alojado con, o aparte de, otros animales, y
- (e) su necesidad de estar protegido contra el dolor, el sufrimiento, las lesiones y las enfermedades.

56. El Reino Unido tiene un conflicto propio con actividades tradicionales consideradas crueles hacia los animales, como es la caza de animales silvestres usando perros especialmente criados o entrenados para perseguirlos. De hecho, mediante la Ley de Cacería de 2004, se prohibió específicamente la caza usando perros (ver: www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/37/notes/contents), aunque la ley contiene excepciones.

57. Por su parte, la Constitución de Estados Unidos no hace referencia directa a los animales, pero estos tienen protección a nivel federal, mediante la Ley de Bienestar Animal de 1966. Como señala la página web de la Librería Nacional de Agricultura, del Departamento de Agricultura (ver: <https://www.nal.usda.gov/awic/animal-welfare-act>, en inglés):

Es la única ley federal en los Estados Unidos que regula el tratamiento de los animales para investigación, exhibición, transporte y por comerciantes. Otras leyes, políticas y lineamientos pueden incluir cobertura adicional de especies o especificaciones para el cuidado y uso de los animales, pero todas se refieren a la Ley de Bienestar Animal como el estándar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

mínimo aceptable.

58. Esta ley tiene una definición particular de lo que es un animal (ver Código de los Estados Unidos, Título 7, Capítulo 54, sección 2131 en adelante: www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2015-title7/html/USCODE-2015-title7-chap54.htm, en inglés), en tanto no incluye a todos los vertebrados, sino a tipos específicos de mamíferos, particularmente aquellos que son usados como mascotas.
59. A nivel del derecho supraestatal, un avance bastante notorio se dio con el Tratado de Lisboa, el cual regula el funcionamiento de la Unión Europea, y que dispuso, en su artículo 13, que los Estados Miembros debían tener en cuenta las exigencias “en materia de bienestar de los animales como seres sensibles”, regulación que, no obstante ello, resguardó un importante margen de discrecionalidad a los ordenamientos internos al establecer que la Unión Europea debía respetar “las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados Miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”.
60. El derecho comunitario europeo, de hecho, fue uno de los primeros en abordar la cuestión animal. En 1974 se aprobó, la “*Directiva sobre aturdimiento de los animales antes de su sacrificio (74/577/EEC)*” por parte del Consejo de las Comunidades Europeas, la cual, en su preámbulo, indica que la Comunidad debería abolir cualquier clase de crueldad en contra de los animales, y que un primer paso para ello radicaba en eliminar cualquier sufrimiento innecesario que ellos pudieran sufrir al momento del sacrificio. Otro paso importante, esta vez a nivel del Consejo de Europa, se dio con la aprobación del “*Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía*”, aprobado en 1987. En dicho documento se resalta el deber del “hombre [, el cual] tiene la obligación moral de respetar a todas las criaturas vivas, y teniendo presentes las especiales relaciones existentes entre el hombre y los animales de compañía”. Este instrumento tiene una destacada importancia en cuanto a la regulación de la situación de los animales de compañía, los cuales, según sus disposiciones, tienen una destacada “contribución a la calidad de vida y su consiguiente valor para la sociedad”.
61. Se resalta, así, que los animales, por su propia condición, no deben sufrir de manera innecesaria ni ser abandonados, y a ello se agrega que esto se debe a las relaciones que las personas entablan con ellos. Esta primera fase de reconocimiento tiene un punto álgido con la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo de fecha 21 de enero de 1994, en la que se considera a los animales como seres sensibles y no como meros productos agrícolas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

62. En el caso de tratados u obligaciones internacionales que puedan vincular al Estado peruano, la parte demandante sostiene que existe el deber de cumplir con lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos del Animal, instrumento que, según sostiene, es de obligatorio cumplimiento. Al respecto, noto que, en el primer punto de la exposición de motivos presentada junto con la iniciativa ciudadana, se señala lo siguiente:



La República del Perú es una Nación soberana que ha hecho suya la preocupación por la protección animal. En esa línea, y como miembro de la comunidad internacional, el Perú es suscriptor de la Declaración Universal de los Derechos del Animal, proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Liga Internacional de los Derechos del Animal y posteriormente aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

63. Al respecto, el Tribunal Constitucional solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores información referida a las obligaciones internacionales vigentes del Perú en materia de prohibición del maltrato animal. Como respuesta, y mediante Oficio SGG 3-O-E/440, dicho ministerio adjuntó el Informe (DGT) 016-2019, emitido por la Dirección General de Tratados, en el que se señala que “se puede afirmar que no existe una ‘Declaración Universal de los Derechos de los Animales’ que haya sido adoptada por la ONU, ni por la UNESCO”. Agrega que, si bien se tiene conocimiento de la existencia de dicho documento, este tiene naturaleza privada, y el Perú no podría ser parte ni haberlo ratificado “pues no cuenta con la naturaleza jurídica de tratado”.
64. De este modo, y ante la ausencia de un instrumento internacional vigente para el Estado peruano, surge la pregunta en torno a la condición o esencia de los animales. Y, particularmente en el modelo peruano, ello ha sido objeto de algunas aparentes contradicciones a nivel legislativo, el cual no ha terminado de identificar el concreto estatuto que ellos ostentan en nuestro ordenamiento jurídico. Si se atiende a la regulación prevista en la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar animal, cuestionada en este caso, ella tiene como propósito, conforme se dispone en su artículo 2, el garantizar “el bienestar y protección de todas las especies de animales vertebrados o silvestres mantenidos en cautiverio, en el marco de protección de la vida, la salud de los animales y la salud pública”. De ello podría desprenderse que, para el legislador, los animales no son estrictamente patrimonio o bienes, lo que los alejaría de una visión netamente civilista de la condición animal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

- 
65. Estos ejemplos demuestran que, aunque embrionariamente, la cuestión animal ha empezado a ser objeto de debate en distintos países, aunque ciertamente con diversos matices. El caso alemán, por ejemplo, destaca que la protección y responsabilidad con los animales apunta a los deberes con las generaciones futuras, lo cual permite colegir que, más que la protección que ellos merecían en particular, la tutela se relaciona para con terceras personas. En Brasil, por otro lado, se resalta que la obligación del poder público se encuentra más configurada por acciones negativas (no infligir un trato cruel) que por deberes positivos de tutela, y en ambas experiencias no queda claro si absolutamente todos los animales merecen el mismo nivel de protección, aspecto que, se entiende, corresponde al legislador ordinario. En todo caso, lo que debe destacarse es que, en cada vez mayor forma, se está superando la visión antropocéntrica de la comunidad, la cual empieza a asumir que convive en el mundo con otras especies y seres vivos.

3-4. LA CONSTITUCIÓN DE 1993 Y EL ESTATUTO DE LOS ANIMALES NO HUMANOS

66. Ahora bien, es llamativo el hecho que, en una considerable cantidad de países, los aspectos concernientes a la condición y el estatuto de los animales no humanos no hayan sido regulados a nivel constitucional, como ocurre en el caso peruano, y esto guarda conexión con que no estén completamente delimitados los deberes (y en qué medida) que es necesario observar en relación con ellos. De ello, sin embargo, no puede colegirse que el ordenamiento peruano deba ser completamente indiferente a lo que ellos afrontan. En realidad, ya el legislador nacional, con la adopción de leyes como la ahora cuestionada, demuestra una primera intención de graficar que no se tratan de simples bienes, como puede ocurrir, por ejemplo, en el caso de bienes que suelen ser objeto de regulación en el seno del derecho civil.
67. En efecto, la omisión en nuestra Constitución de alguna cláusula explícita que, como la alemana o la brasileña, regule la condición animal no permite concluir que nada pueda afirmarse acerca de su estatuto, más aun cuando se trata de un asunto de especial repercusión para la misma sociedad, y que involucra distintas cuestiones de relevancia jurídica. En efecto, es claro que, en el ámbito jurídico-constitucional, que es el que ciertamente compete al Tribunal Constitucional, los animales no fueron considerados expresamente por el constituyente como destinatarios de derechos ni de obligaciones. Ello guarda relación con el hecho de que los animales no son sujetos morales ni son responsables por su conducta, a diferencia de las personas, que sí tienen conciencia de sus actos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

68. Advierto que, aunque no de manera expresa, la protección de los animales tiene ciertamente un sustento constitucional en el artículo 68 de la Constitución, el cual señala que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica. De esto se extrae que el Estado tiene el deber primario-aunque no absoluto, como se verá más adelante- de prevenir la extinción de las especies animales y, por tanto, de protegerlas.
69. El artículo 2, inciso 22, brinda, también, un sustento constitucional indirecto, pues hace referencia al derecho de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y los animales son parte esencial del medio ambiente, el cual cohabitan con la especie humana. De esta forma, el deber de conservación del medio ambiente y de la diversidad biológica extiende la protección a todas las especies animales, sean domésticas, silvestres o silvestres mantenidas en cautiverio, pues todas contribuyen a la diversidad biológica del país.
70. No obstante ello, este deber de conservación y protección no puede entenderse como absoluto, pues no garantiza el mismo grado de protección a todas las clases o especies animales. Efectivamente, no resulta razonable proteger especies que son dañinas para los seres humanos -o incluso para los animales domésticos o de granja- por transmitir enfermedades o perjudicar los cultivos, por todos los males e inconvenientes que ello puede generar no solo para la sociedad en su conjunto, sino incluso, en algunos casos, para otras especies animales.
71. Por el contrario, podría argumentarse que existe más bien un interés social en erradicarlos o fumigarlos, como ocurre con mosquitos que transmiten el dengue o la malaria, o con otros animales que representan un riesgo para la salud de las personas, como puede ocurrir con las ratas o las cucarachas. Por tanto, este deber de protección animal deberá materializarse mediante leyes, y será el legislador el encargado de determinar el grado de protección adecuado que corresponderá a cada especie o clase de animales.
72. Los elementos que deberá usar el legislador para realizar esta diferenciación podrán estar basados en la conservación de la salud de las personas o los animales; razones científicas, como la capacidad para experimentar emociones de las diferentes clases o especies animales; o, por razones culturales, como la protección especial que tienen los animales de compañía; u otros motivos legítimos y razonables. De hecho, la misma Ley 30407 es un reflejo de esta diferenciación necesaria, pues protege, especialmente, a los animales vertebrados, y reconoce un estatus especial a los animales de compañía, como se verá más adelante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

73. La razón de la protección especial que se otorga a los animales vertebrados y que excluye a los invertebrados sería, principalmente, de orden científico, pues la mayoría de opiniones apuntan a que los primeros tendrían en general mayor capacidad cerebral para sentir dolor o sufrimiento que los segundos (aunque diversos estudios científicos atribuyen significativas capacidades intelectuales a ciertos tipos de invertebrados, como los cefalópodos, que, sin embargo, han sido excluidos de protección directa). Sin perjuicio de ello, también pueden encontrarse razones de orden práctico: muchos invertebrados son tan pequeños que los seres humanos pueden dañarlos involuntariamente mientras realizan las actividades cotidianas de su vida. Extender la protección a este tipo de seres vivos dificultaría en exceso el normal desarrollo de las actividades humanas.
74. A modo de referencia, en el plano internacional tenemos que la Unión Europea lleva varias décadas implementando políticas o acuerdos sobre protección animal. En el año 2009 fue enmendado el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, uno de sus documentos de máximo rango. En efecto, en el artículo 13, del Título II del referido instrumento -al cual se hizo referencia *supra*- se reconoció a los animales como seres sensibles y la obligación de asegurar su bienestar (ver: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN, en inglés):
- Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.
75. Pero tal protección no equivale a otorgar derechos a los animales ni es absoluta. Por ejemplo, la Directiva 2010/63/EU, de 2010, sobre protección de animales usados para fines científicos, incluye dentro de su ámbito de protección, delineado en el artículo 1, numeral 3, únicamente a los animales vertebrados no humanos vivos, y a los cefalópodos vivos (ver: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:276:0033:0079:EN:PDF, en inglés).
76. En nuestro ordenamiento algunos animales silvestres, como ciertos peces o crustáceos, también pueden ser considerados como recursos naturales, por lo que de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución son patrimonio de la Nación,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

aunque por ley orgánica se pueden fijar las condiciones para su utilización y otorgamiento a particulares. Además, se debe promover su uso sostenible, conforme lo dispone el artículo 67, y la conservación de la diversidad biológica, como se indicó *supra*.

77. Así, es posible sostener que estas disposiciones constitucionales sirven como fundamento jurídico -más allá de las razones éticas y morales que puedan justificar el trato digno de los animales- para limitar el comportamiento de los seres humanos hacia otros seres vivos y evitar, en la mayor medida posible, su sufrimiento innecesario.

78. La protección a los animales que se deriva de la Constitución ha sido materializada principalmente en la Ley 30407, que a su vez reemplazó la regulación introducida por la Ley 27265, en cuanto busca proteger la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, impedir el maltrato, la crueldad, causados directa o indirectamente por el ser humano, que les ocasiona sufrimiento innecesario, lesión o muerte, y que reconoce en su artículo 14 que los animales vertebrados domésticos y silvestres mantenidos en cautiverio son seres sensibles.

79. Cabe destacar que, si bien la Ley 30407 aparenta tener un ámbito de protección limitado únicamente a los animales vertebrados, domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, su artículo 24 establece la prohibición de atentar contra animales silvestres, y su artículo 26 establece la prohibición de atentar contra vertebrados acuáticos, lo que incluye también animales silvestres.

80. Lo señalado, entonces, no implica que los animales en estado salvaje o los invertebrados no tengan protección, pues, como se indicó *supra*, forman parte del medio ambiente y la diversidad biológica, y ambos están protegidos mediante la Ley 28611, "Ley General del Ambiente", y la Ley 29763, "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".

81. A esto hay que añadir otras normas de carácter reglamentario, tales como el Decreto Supremo 004-2014-MINAGRI, que aprueba la actualización de la lista de clasificación y categorización de las especies amenazadas de fauna silvestre legalmente protegidas, que incluye a especies de animales invertebrados (ver: spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2014/Abril/08/DS-004-2014-MINAGRI.pdf).

82. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, debo recalcar que este régimen de protección no transforma la situación jurídica de los animales en titulares de derechos o en sujetos de derecho, sino que establece límites al comportamiento humano, y limita también el derecho de propiedad sobre los animales. Es decir, si



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

bien los animales pueden ser usados como medios, existen límites respecto a cómo y para qué pueden ser usados, pues no resulta éticamente aceptable en nuestra cultura que la vida de los animales sea desperdiciada sin sentido, ni que se les haga padecer sufrimientos innecesarios o injustificados.

83. De esta forma, la noción de sufrimiento, de la mano con la del interés legítimo de los animales a que no se les realice daño alguno, empezará un nuevo debate en torno a la condición animal, y en la que esencialmente ya se ha dejado de lado la visión materializada en la idea simplista del carácter mecánico de los que no son integrantes de nuestra especie. Esta superación de la concepción tradicional de la vida animal también supuso que se supere lo que se ha denominado como “especismo”, esto es, la exclusión de cualquier consideración ética por el solo hecho que existan seres que no integran la misma especie. Lo que, en todo caso, aun se mantiene como problemático es conocer en qué medida dichas consideraciones de carácter moral inciden en el ordenamiento jurídico, y particularmente respecto de qué clase de animales, cuestión que corresponde ser resuelta por el Congreso de la República en estrecha colaboración con otros órganos.
84. La necesidad que sea el ser humano, a través de los distintos órganos estatales, el que intente delimitar los deberes que debe tener para con los animales -partiendo de la premisa de la proscripción de cualquier sufrimiento innecesario- también puede notarse en el hecho que estos últimos no manejan un lenguaje complejo y visual. Así, aunque cuenten con formas de comunicarse, ello no les permite manifestar alguna suerte de oposición o reclamo frente a alguna medida que los perjudique. De hecho, es bastante llamativo que, particularmente entre los siglos XIV y XVI, existiera la posibilidad de instaurar procesos en contra de los animales, pese a que ellos no tenían, a su vez, facultad alguna de reclamar algo en su beneficio.
85. Uno de los ejemplos más documentados se presentó en 1386, en Normandía, y que tuvo que ver con el “asesinato” de un integrante de la familia Le Maux por parte de un cerdo, lo cual ameritó su encierro y su posterior enjuiciamiento “vestido con un blusón y unos calzones, como una persona” [Rogel, Carlos (2018). *Personas, animales, y derechos*. Madrid: Reus Editorial, p. 83], luego de lo cual fue ejecutado. Sobre ello, Hans Kelsen recuerda que, cuando en estos ordenamientos primitivos se sancionaban a los animales con el propósito de regular su conducta, ello se basaba en “la concepción animista en virtud de la cual los animales y las cosas tienen un alma y se conducen de la misma manera que los hombres” [Ver, al respecto: Kelsen, Hans (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

86. Esto demuestra, pues, que la cuestión animal no ha sido tratada con indiferencia por parte de los ordenamientos jurídicos, incluso de aquellos no modernos. Pocas dudas se mantienen en la actualidad en torno a la existencia de deberes éticos en lo que respecta al no infligir sufrimientos innecesarios a los animales. No obstante, ese solo punto de partida no termina por resolver todos los inconvenientes concernientes a la clase de animales que pueden verse beneficiados por la adopción de normas por parte del Estado. No se cuestiona, por ejemplo, que, en ciertos contextos, los animales mamíferos puedan sentir sufrimiento ante determinados actos ocasionados por el hombre. Lo que es objeto de debate es si es posible demandar el cumplimiento de ciertas conductas a todos los seres humanos, independientemente de las características del animal del que se trate.
87. Esta especial situación de los animales, que ha generado la progresiva adopción de medidas por parte del legislador, empieza a modificarse a través de la asunción de la idea que explica que ellos ostentan la condición de seres sintientes, lo que algunos han denominado incluso como una suerte de “dignidad animal” (con el notorio propósito de distinguirla de los alcances de la dignidad humana), aunque sin trascender, claro está, de la condición de bienes sujetos de regulación a la de titulares de derechos. Efectivamente, el legislador les ha asignado esta suerte de estatus especial al prohibir primero, y criminalizar más tarde, el maltrato animal.
88. La condición de los animales no humanos es muy particular, ya que ellos generan ciertas obligaciones para las personas, pero no titularizan alguna en función a que no se les puede imputar algún nivel de responsabilidad. Esto es, legalmente no puede exigírseles el cumplimiento de deberes. De esto no se desprende que ellos ostenten alguna clase de ventaja en relación con los humanos, ya que, como se advirtió con anterioridad, ellos, por ejemplo, no pueden acudir a las cortes de justicia a reclamar frente a actos que supongan crueldad en su contra, ni tampoco cuentan con cuerpos o colectivos organizados que hagan saber a las autoridades públicas qué obligaciones mínimas deberían resguardarse a su favor.
89. Ahora bien, lograr precisión en la determinación del grado de sufrimiento que pueda sentir cada grupo de animales es una labor que es bastante compleja desde el punto de vista técnico como para que pueda ser asumida por un tribunal de justicia, y demanda la indispensable colaboración que pueda prestar la ciencia. Lo que no puede dejar de observarse es que los animales no humanos, pese a los significativos aportes que realizan para la convivencia pacífica en la sociedad o incluso en la preservación del medio ambiente, han sido en muchas oportunidades invisibilizados. Puede verse, por ejemplo, el caso de animales como los perros, los cuales pueden hacer las veces de guías, rescatistas o policías; los narvales y su importante rol en las actividades para enfrentar el cambio climático; las abejas que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

son los polinizadores más importantes del planeta, y las denominadas africanizadas, que han permitido la detección de toda clase de explosivos. Estos solo son algunos supuestos en los que se puede advertir de qué forma los animales no solo han pasado a desarrollar un rol de simple coexistencia, sino que son fundamentales para el entorno en que nos desenvolvemos, lo que debería ameritar que no sean tratados como simples objetos.

90. Se advierte, pues, que se trata de una cuestión que, aunque se encuentre lejos de ser resuelta, plantea por lo menos un punto de partida: la proscripción del sufrimiento innecesario a los animales. Ahora bien, se ha determinado que, en su amplio margen de discrecionalidad, el Congreso puede determinar los niveles y formas de protección de los animales. Sin embargo, ello no supone que, en dicho abanico de posibilidades, este órgano pueda *omitir* regular alguna clase de tutela de los animales, ya que precisamente la implementación de este tipo de medidas se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente obligatorio. Cuestión distinta es, como ya se ha advertido, la forma y el modo en que estas medidas son aprobadas por parte del Congreso de la República. Así, su adopción obedece a lo que puede denominarse como un *deber constitucional*, el cual, en principio está dirigido al mismo Estado, pero que también abarca las conductas desplegadas por los particulares en la medida en que exponga a una situación de peligro a otras especies o a terceras personas.
91. Este deber tiene que materializarse en políticas específicas, a través de las cuales los operadores puedan diferenciar, de manera correcta, qué especies, y en qué supuestos, pueden ser las beneficiarias de una ley de protección. Un caso particular puede advertirse cuando, por ejemplo, la ley define como animal de compañía a toda especie doméstica que vive en el entorno humano familiar, cuyos actos puedan ser controlados por el dueño o tenedor; o cuando define a los animales de granja o de producción como especies domésticas que son especialmente criadas para destinarlas al consumo humano; pero, al realizar dicha tarea, no señala qué animales corresponden a una u otra, de manera que la clasificación de los animales como de granja o compañía es algo que ocurre conforme a los usos y costumbres, y está vinculada a la cultura y a los hábitos alimenticios de la población que de aquella se deriven. De esta clase de clasificaciones es posible extraer importantes consecuencias jurídicas.
92. En tal sentido, estimo que debe reconocerse lo siguiente:
- (i) Existe un deber constitucional de protección hacia los animales, que deriva de su condición de seres vivos sintientes. La sociedad tiene un interés legítimo en asegurar su bienestar y evitarles sufrimientos innecesarios o injustificados. Esta protección, así como la que corresponde al medio ambiente, les corresponde



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

per se, es decir, por el valor que tienen en sí mismos, más allá de la utilidad que tengan para los seres humanos.

- (ii) Este deber de protección puede limitarse o suspenderse siempre que existan motivos razonables y legítimos para ello, vinculados con las necesidades humanas. Esto permite la crianza de animales para el consumo, su tenencia como animales de compañía, su uso restringido en actividades culturales o deportivas de notorio arraigo en las tradiciones nacionales, entre otros. En lo pertinente, estas actividades deben realizarse conforme a ley.

93. La relación entre ambos puntos se explica por el estatus especial que tienen los animales en el ordenamiento jurídico. Y tal relación se ve reflejada en la definición que tiene la Ley 30407 sobre el concepto de crueldad contra los animales: “todo acto que produzca dolor, sufrimiento, lesiones o muerte innecesarias de un animal”.

94. Esto quiere decir, como se expuso *supra*, que las necesidades humanas y el bienestar animal deben equilibrarse incluso cuando los animales sean usados como medios para el bienestar humano, pues no pueden ser usados arbitraria e ilimitadamente. Su uso debe ocurrir por razones legítimas y estar sujeto a reglas racionales y proporcionales. En concordancia con ello, el artículo 5 de la Ley 30407 impone deberes a las personas respecto de los animales, tales como:

5.1. Toda persona tiene el deber de procurar la protección y el bienestar de los animales, cualquiera sea su especie, evitando causarles daño, sufrimiento innecesario, maltrato de tipo físico que altere su normal comportamiento, lesión o muerte.

95. Por otro lado, el abandono y los actos de crueldad contra animales domésticos y silvestres se encuentran penados en el artículo 206-A del Código Penal, el cual establece lo siguiente:

El que comete actos de crueldad contra un animal doméstico o un animal silvestre, o los abandona, es reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años, con cien a ciento ochenta días-multa y con inhabilitación de conformidad con el numeral 13 del artículo 36.

Si como consecuencia de estos actos de crueldad o del abandono el animal doméstico o silvestre muere, la pena es privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años, con ciento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

cincuenta a trescientos sesenta días-multa y con inhabilitación de conformidad con el numeral 13 del artículo 36.

96. Pero también resulta evidente de la Ley 30407 que los animales pueden ser usados en beneficio de las personas, y que algunos animales pueden recibir un trato diferenciado por razones culturales. Así, el artículo 27, literal c), de la misma prohíbe la crianza y el uso de animales de compañía con fines de consumo humano. Se advierte, así, que más allá de la regulación contenida en la Ley 30407, subsiste una marcada tradición de calificar a los animales como parte integrante del patrimonio de la persona. Ciertamente, la ley impugnada intenta revertir, en cierta medida, dicha calificación al hacer mención a un deber de garantizar su bienestar y protección, pero es importante que el Congreso de la República pueda regular, con un nivel mayor de prolijidad, el estatus o la condición animal, pues de ella se van a desprender múltiples consecuencias en nuestro ordenamiento.
97. De este modo, asimilar a los animales con el patrimonio puede generar que los mismos propósitos pretendidos por la Ley 30407 se vean, en buena medida, frustrados. La lógica de la asimilación de la condición animal con la de simples bienes puede ocasionar que ellos sean susceptibles de todas las operaciones mercantiles o de otra índole propias del derecho civil, como puede ocurrir con el arrendamiento, la compraventa o la destrucción del bien mismo, lo cual puede problematizar la ejecución de las metas que pretende materializar el legislador con las leyes de protección animal.
98. Ahora bien, también estimo la idea que los animales no pueden asimilarse a las personas, lo que genera que el ordenamiento jurídico no se encuentra obligado a dispensarles *necesariamente* el mismo trato. En este ámbito, el legislador, observando los cánones de la ciencia, tiene un importante margen de discrecionalidad para regular todos los aspectos relativos a las relaciones entre humanos y animales. Sin embargo, esto no supone que estos últimos puedan ser considerados exclusivamente como simples bienes.
99. Advierto también que muchos de los aspectos necesarios para determinar la existencia y el deber que tanto el Estado como los particulares deben observar con los animales se encuentra, en buena medida, estrechamente vinculado con los progresos y avances de la ciencia, cuestiones que no le correspondería, en principio, al máximo intérprete de la constitución dilucidar. Esto es aun más importante si se destaca el hecho que, de dichas determinaciones científicas, se extraerán consecuencias en los umbrales de protección de los animales, partiendo de la premisa que no todos ellos, como ya se expuso, por su anatomía o estructura interna, se encuentran en la misma posición.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

- 
100. Por ejemplo, existen clasificaciones de animales que los dividen en salvajes y domésticos; vertebrados e invertebrados; ovíparos, vivíparos y ovovivíparos; diblásticos y triplásticos, y un considerable etcétera. Cada una de estas agrupaciones obedece a la distinta estructura animal, y que, en algunos casos, amerita diferencia en el trato que el legislador les pueda brindar. En la experiencia comparada se han tomado en consideración características como el que el animal pueda convivir con personas, la posibilidad que infrinja daño a terceros, el hecho que posea un sistema nervioso central o, como en culturas como en la India, hasta factores de índole religiosa. Es evidente, por indicar un supuesto, que no puede regularse de la misma forma el trato que deba dársele a un perro, que es por lo general un animal de compañía, del que pueda brindársele a un león, el cual, por su instinto y naturaleza, no podría convivir con seres humanos, a los cuales puede incluso poner en peligro.
101. De similar forma, un animal de compañía no podrá ser criado para consumo, pues existe una prohibición legal al respecto, pero un animal de granja sí podrá ser criado como animal de compañía, pues tal conducta no se encuentra prohibida. Cabe aclarar que este hecho no convierte a la especie animal en su conjunto en especie de compañía.
102. Sin embargo, de todo lo expuesto se desprende que existe un deber, inicialmente estatal pero que se extiende a los privados, de considerar a los animales como sujetos de protección, lo que empieza por la obligación de no generarles sufrimientos innecesarios.
103. No pasa desapercibido el hecho que los animales permiten que las personas puedan coadyuvar a realizar cuestiones como el transporte o el desarrollo de distintas labores, lo cual ha justificado que, en distintas épocas, hayan sido asimilados con bienes que podían ser objeto de apropiación, y que, en consecuencia, se sometían al ámbito de los derechos reales.
104. No obstante, ello no es óbice para advertir que ellos también generan importantes vínculos afectivos con las personas, a lo que debe agregarse su capacidad para sentir dolor y, que, en algunos casos, expresan emociones, por lo que no se trata de seres inanimados que, sin más, puedan ser tratados y abordados desde el derecho como simples objetos. De este modo, también se presentan como seres sensibles y sintientes, lo que genera que el legislador deba adoptar, dentro de su amplio margen de actuación, todas aquellas medidas que estime pertinentes para su protección, lo cual se condice con las directrices trazadas por organismos intergubernamentales como la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

105. Esta idea tiene una repercusión directa en el debate sobre si lo que debe reconocerse o implementarse en el ordenamiento jurídico son derechos para los animales o políticas para asegurar su bienestar. Conforme a lo señalado *supra*, la segunda opción es la adoptada en nuestro país que, además, resulta dominante en el plano internacional.

106. El reconocimiento de derechos a los animales, o considerar que son fines en sí mismos, como propuso el filósofo animalista Tom Regan, podría implicar, como consecuencia lógica, que los animales no puedan ser usados de ningún modo por los seres humanos. En cambio, la implementación de políticas de protección a los animales implica que esto pueda ocurrir por razones legítimas y razonables, a la par que se garantice su bienestar general en la mayor medida posible.

107. Proscribir cualquier clase de uso es el fin último de algunos grupos protectores de los animales. Así, por ejemplo, la organización por los derechos de los animales "Personas por el Trato Ético de los Animales" (PETA, por sus siglas en inglés), tiene este lema en el encabezado de su página web:

Los animales no son nuestros para experimentar, comer, vestir,
usar para el entretenimiento ni abusar de ellos en ninguna forma
(ver: www.petalatino.com).

108. En su página en inglés, PETA señala que el trato ético, que asocia con la llamada "Regla de Oro" (básicamente el no tratar a otros como uno no quisiera ser tratado) así como con los principios de bondad y no violencia, debe extenderse a todos los seres vivos: reptiles, mamíferos, peces, insectos, aves, anfibios y crustáceos (ver: www.peta.org). Otras organizaciones tienen fines más limitados. El Proyecto Gran Simio (GAP), por ejemplo, señala en su página web (ver www.projeto-gap.org.br/es) que:

El GAP es un movimiento internacional cuyo objetivo mayor es luchar por las garantías de los derechos básicos a la vida, a la libertad y a la no tortura de los grandes primates no humanos — Chimpancés, Gorilas, Orangutanes y Bonobos, nuestros parientes más próximos en el mundo animal.

109. Evidentemente, no puedo anticipar si los ideales de las organizaciones de protección de los animales serán aceptados masivamente por las personas en el futuro, y si eventualmente serán incorporados en el ordenamiento jurídico, sea de forma total o parcial, pero sí advierte que existe una tendencia general en la cultura occidental hacia la "descosificación" de los animales y el Perú no es ajeno a dicha corriente. No obstante, no es posible negar que en nuestro ordenamiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

jurídico los animales son actualmente considerados como sujetos de regulación jurídica, lo que posibilita que, en determinadas circunstancias y en ciertos contextos, sean usados como medios y no como fines en sí mismos -aunque ello esté sujeto a límites, como se verá más adelante-.

110. Sin embargo, y más allá de distintos avances a propósito de la aprobación de la ley que ha sido cuestionada en el presente proceso de inconstitucionalidad, si es que se examinan las disposiciones pertinentes del Código Civil o del Código Penal, se podrá apreciar que existe una aparente contradicción, pues, a diferencia de la condición que se le atribuye a un grupo de animales en la ley impugnada, lo cierto es que existen otras disposiciones que la asimilan con el patrimonio de la persona. En el caso del Código Civil, el artículo 930 dispone que “[l]os animales de caza y peces se adquieren por quien los coge, pero basta que hayan caído en las trampas o redes, o que, heridos, sean perseguidos sin interrupción”. Lo curioso es que esta cláusula se encuentra contenida en el Título II, denominado “Propiedad”, de la Sección Tercera de dicho cuerpo normativo, el cual regula los derechos reales.
111. Esto último resulta evidente en el uso que se da a los animales en la industria alimentaria, donde se cría algunas especies para consumo humano, o de las normas del Código Civil que, si bien no incluye de forma expresa a los animales en el listado que hace de los bienes muebles en el artículo 886, en otros artículos los trata como objetos con contenido patrimonial que pueden ser materia de transacciones económicas. Así, en el Código Civil se dispone lo siguiente respecto de los animales:

Apropiación por caza y pesca

Artículo 930.- Los animales de caza y peces se adquieren por quien los coge, pero basta que hayan caído en las trampas o redes, o que, heridos, sean perseguidos sin interrupción.

Caza y pesca en propiedad ajena

Artículo 931.- No está permitida la caza ni la pesca en predio ajeno, sin permiso del dueño o poseedor, según el caso, salvo que se trate de terrenos no cercados ni sembrados.

Los animales cazados o pescados en contravención a este artículo pertenecen a su titular o poseedor, según el caso, sin perjuicio de la indemnización que corresponda.

Accesión natural



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

Artículo 946.- El propietario de animal hembra adquiere la cría, salvo pacto en contrario.

Para que los animales se consideren frutos, basta que estén en el vientre de la madre, aunque no hayan nacido.

En los casos de inseminación artificial realizada con elementos reproductivos procedentes de animal ajeno, el propietario de la hembra adquiere la cría pagando el valor del elemento reproductor, si obra de buena fe, y el triple de dicho valor, si lo hace de mala fe.

Vicios ocultos en transferencia de animales

Artículo 1521.- En la transferencia de animales, el saneamiento por vicios ocultos se regula por las leyes especiales o, en su defecto, por los usos. A falta de estos últimos, se observarán las normas que anteceden.

Improcedencia del saneamiento en la transferencia de animales

Artículo 1522.- No hay lugar al saneamiento por vicio oculto en la transferencia de animales y ganado hecha en feria o en pública subasta, ni en las de caballería de desecho o en circunstancias equivalentes.

Responsabilidad por daño causado por animal

Artículo 1979.- El dueño de un animal o aquel que lo tiene a su cuidado debe reparar el daño que éste cause, aunque se haya perdido o extraviado, a no ser que pruebe que el evento tuvo lugar por obra o causa de un tercero.

112. De una manera similar, el Código Penal, en el artículo 206-A, tipifica el delito de “Abandono y actos de crueldad contra animales domésticos y silvestres” en los siguientes términos: “[e]l que comete actos de crueldad contra un animal doméstico o un animal silvestre, o los abandona, es reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años, con cien a ciento ochenta días-multa y con inhabilitación de conformidad con el numeral 13 del artículo 36”. La regulación de este tipo penal, en el Capítulo IX, relacionado con los Daños, y que a su vez es parte del Título V, que se relaciona con los delitos contra el patrimonio, permite ver la posición que, en este punto, asume el legislador peruano en lo que respecta al estatus de los animales.
113. Resulta evidente, de todo lo expuesto, que los animales no son ni pueden ser considerados simples cosas, pues son seres vivos con capacidad para expresar emociones, entre ellas, el sufrimiento. Pero tampoco es necesariamente cierta la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

fórmula que aboga por asimilarlos completamente al estatus y derechos que titularizan las personas. Como seres vivos que son, los animales tienen un instinto de supervivencia que los impulsa a protegerse y evitar el sufrimiento como intereses primordiales. Por ello, más que ser en estricto simples “cosas”, los animales se presentan ante el ordenamiento jurídico como una suerte de *tertiumgenus*, esto es, una condición que no apunta ni a considerarlas específicamente personas, pero tampoco como objetos a entera disposición de ellas.

114. La forma en que los animales experimentan emociones es diferente a la humana, pues no tienen capacidad para comprender las circunstancias ni los motivos que los llevaron a una situación particular, ni las consecuencias que se derivan para sí mismos o para otros. Pero no por ello su interés en la autoconservación deja de ser valioso. Es el reconocimiento de esta capacidad que tienen los animales de sufrir y el querer evitarles dicho sufrimiento lo que está en el núcleo del debate ético entre aquellos que están a favor de los espectáculos cuestionados y los que buscan su prohibición.
115. Los animales merecen, entonces, un estatus especial, de manera que no solo es posible -sino también necesario- establecer un régimen de protección legal a su favor, siempre que no se afecten los derechos fundamentales de las personas, los intereses esenciales de la sociedad, ni lo dispuesto en la Constitución u otras normas de orden público.
116. Uno de los aspectos en los que se pueden advertir razones considerables para que el legislador pueda introducir restricciones al principio de la proscripción del sufrimiento radica en la existencia de prácticas culturales que cuenten con un importante arraigo en una zona determinada. En nuestra realidad social, por ejemplo, los animales de compañía son principalmente el perro y el gato, aunque este es un dato que bien puede presentarse como coyuntural. Prueba de ello es que, en otras culturas, los perros son criados para consumo, mientras que los cuyes, criados para consumo desde épocas precolombinas en nuestro territorio, son considerados como animales de compañía en otros países.
117. Es así que la cultura se presenta como una manifestación inescindible de la naturaleza humana, necesaria para su bienestar, y los animales han sido parte de ella desde tiempos prehistóricos, ocupando roles distintos dependiendo de cada contexto particular. De esta manera, la cultura es uno de los motivos legítimos por los cuales las personas podemos usar a los animales como medios. Esto nos permitiría establecer, respecto de ciertas manifestaciones culturales, limitaciones al deber constitucional de protección animal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

118. Resulta evidente que la excepción cuestionada permite, bajo el argumento de que se trata de manifestaciones culturales, que se realicen actos que, en principio, calificarían como actos de crueldad contra los animales y que en otras circunstancias no estarían permitidos, o que incluso estarían penados. Por tanto, para resolver la presente controversia y determinar la constitucionalidad de la excepción cuestionada será necesario analizar si el aspecto cultural de cada una de las manifestaciones concernidas justifica el trato que reciben los animales como parte de las mismas, es decir, si se justifica la limitación del deber de protección animal.
119. Por todo lo expuesto, y a fin de resolver el presente caso, es pertinente definir el concepto de cultura y sus límites constitucionales, pues no todas las manifestaciones culturales resultan conformes con los principios inherentes a un Estado Constitucional.

§4. LA CULTURA Y SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES

120. La definición de lo que debe entenderse como “cultura” o “práctica cultural” es, para este caso, sumamente relevante, pues permite determinar si es que, al establecer excepciones en relación con el ámbito protegido de la Ley de Protección y Bienestar Animal, el legislador ha actuado en resguardo de ciertos bienes de relevancia constitucional. Ahora bien, es claro que no todo lo que sea invocado como cultura contará con sustento constitucional, sino solamente aquello que no ponga en riesgo o suponga una vulneración de otros derechos o principios constitucionales.
121. Al respecto, la Constitución reconoce, en su artículo 2, inciso 8, el derecho de toda persona a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como la propiedad sobre dichas creaciones y su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión.
122. En el inciso 17 del mismo artículo se reconoce el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida cultural de la nación, mientras que el inciso 19 se relaciona con el derecho a la identidad étnica y cultural, y señala que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación.
123. Por otro lado, el artículo 21 regula el concepto de Patrimonio Cultural de la Nación, compuesto por los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

provisionalmente los que se presumen como tales, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Los bienes así declarados están protegidos por el Estado.

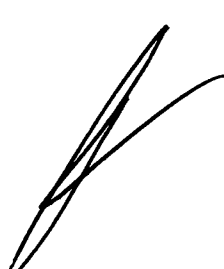
124. Adicionalmente, el artículo 14 establece el deber de los medios de comunicación social de colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural, mientras que el artículo 17 señala que el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural, y el artículo 18 que la educación universitaria tiene entre sus fines la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica.
125. Todos estos artículos componen lo que en conjunto puede denominarse como “Constitución cultural”. Pero debo recalcar que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una definición explícita de lo que es cultura, por lo que resulta necesario esbozar algunas ideas sobre lo que debemos entender cuando hablamos de cultura.
126. Lo que será entendido por cultura gira en torno a dos ideas primordiales: (i) la cultura es un derecho fundamental estrechamente vinculado con la libertad, que tiene ciertos límites, como se verá más adelante; y, (ii) el Estado tiene un rol en la vida cultural de la sociedad.
127. La UNESCO, en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, realizada en México en 1982, señaló que:
- (i) En su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.
 - (ii) La cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.
128. Por otro lado, los Lineamientos de Política Cultural para el periodo 2013-2016, emitidos por el Ministerio de Cultura, señalan lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS



La cultura puede ser entendida de diversas maneras, aunque estas se concentran en dos grandes definiciones. Por un lado, hace referencia al modo de vida de una comunidad, sustentado en las creencias, cosmovisiones, costumbres, símbolos y prácticas que se han sedimentado y estructuran la vida de esa comunidad. Por otro lado, la cultura también se refiere a un conjunto de objetos y prácticas, a obras de arte o expresiones artísticas en general, que han adquirido valor simbólico y material. Desde la primera definición, la cultura es un indicador de una forma de vida, vale decir, se refiere a las prácticas cotidianas que se han afianzado en las personas. Desde la segunda, son culturales aquellos objetos y prácticas que son fruto de la creatividad humana y que han conferido sentido con imágenes, sonidos y significados en la vida personal y colectiva.

La política cultural debe responder a ambas definiciones y se ocupa del estilo de vida de los ciudadanos haciendo visibles los buenos y malos hábitos que se han sedimentado, las experiencias que marginan, los poderes que excluyen. Al mismo tiempo, debe promover la mayor democratización de los objetos y las prácticas culturales existentes. Si la definición de cultura se encuentra inscrita en la tensión entre producir cultura y ser producido por ella, la política cultural busca generar mejores condiciones para el libre desarrollo de la producción cultural, por un lado y, por el otro, aspira a hacer más visibles las maneras en que los ciudadanos somos constituidos culturalmente por un orden social que nos antecede y que nos sirve de espacio privilegiado para el aprendizaje.

129. A modo de referencia, el Diccionario de la Lengua Española define la cultura como el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc. Mientras que califica como cultura popular al conjunto de manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo.
130. De todo lo anterior se concluye que la cultura es un elemento esencial de la experiencia humana y producto de su libertad de pensamiento. La creación o ejercicio de manifestaciones culturales son actividades libres que desarrollan las personas. Es así que el derecho a la cultura se configura como un derecho autónomo, pero vinculado con el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

131. La cultura se expresa en manifestaciones materiales e inmateriales. Las primeras se plasman en la realidad física como bienes tangibles, mientras que las segundas están constituidas por las lenguas, las instituciones, las creencias, los usos, las prácticas, las ideas, las representaciones mentales o psicológicas, las expresiones, los conocimientos y las técnicas que las comunidades, los grupos o los individuos reconocen como tales.
132. Pero también debe considerarse que los usos y costumbres se encuentran vinculados con un tiempo y espacio concretos, y están sujetos a variación, análisis y reinterpretación. En tal sentido, pueden ser aceptados o rechazados, tanto moral como jurídicamente, por el mismo grupo que los ha adoptado.
133. En el fundamento 29 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló que:
- (...) los usos y costumbres son relativos en el tiempo y en el espacio; en tal sentido, lo que antaño —como la esclavitud o la servidumbre— pudo ser considerado como un derecho o costumbre, no lo es hoy; o lo que en un lugar se acepta como consuetudinario, puede no serlo en otro, aun cuando temporalmente haya coincidencia.
134. Nuestra Constitución, el ordenamiento jurídico y las sentencias son expresiones de nuestra cultura jurídica, aunque por su naturaleza todas ellas son vinculantes y obligatorias.
135. Y ha sido también nuestra cultura la que ha desarrollado con el tiempo la idea de que la crueldad innecesaria contra los animales es inmoral, lo que ha llevado a la incorporación de normas jurídicas en favor de los animales para protegerlos de este tipo de comportamientos.
136. Casi cualquier actividad humana tiene un trasfondo cultural, de manera que las personas no necesitan una autorización estatal, previa o posterior, para desarrollar la gran mayoría de manifestaciones culturales existentes. Su ejercicio está garantizado por lo dispuesto en el artículo 2, inciso 2, literal a), de la Constitución, pues nadie está impedido de hacer lo que la ley no prohíbe.
137. Sin embargo, como cualquier actividad que desarrollen las personas, el ejercicio de las manifestaciones culturales está sujeto a límites dentro de un Estado Constitucional de Derecho. Estos límites están constituidos por el respeto a la dignidad y los derechos fundamentales de las demás personas, y el respeto a las normas de orden público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

138. En esa línea de ideas, el Tribunal Constitucional ha reconocido en la Sentencia 02765-2014-PA/TC, que:

(...) la tolerancia, en tanto valor y aspiración, implica también entender que, en el marco de una sociedad plural, existan distintas concepciones de lo bueno, y que ellas deben ser tratadas con igual consideración en tanto no supongan un quebrantamiento de los derechos fundamentales y de los principios elementales que configuran el Estado Constitucional en los términos del artículo 43 de la Constitución (...).

Por otro lado, una indiferencia estatal (...) nos puede conducir a lo que se ha denominado la "paradoja de la neutralidad". En efecto, asumir esa posición implicaría, de manera contraria a esta misma noción, que solo se asuman y protejan aquellos proyectos de vida que son producto de un valor objetivo: la misma neutralidad. De este modo, solo se respetarían los planes de vida que sean, a su vez, neutrales, lo cual implica ya una valoración de la conducta. No es este el diseño que la Constitución ha trazado. Antes bien, fomenta y protege las distintas creencias y culturas que existen en el país (fundamentos 9 y 12).

139. En consecuencia, el Estado no tiene, en principio, que adoptar una postura necesariamente activa frente a todas las manifestaciones culturales existentes, sino que su postura, por defecto ante la mayoría de ellas, es la no intervención, respetarlas y garantizarlas, proscribiendo solo aquellas que atenten contra los valores constitucionales y los derechos fundamentales. De esta forma, la intervención estatal en esta clase de escenarios debe limitarse a aquellas prácticas que, bajo el ropaje de las prácticas culturales, no reflejan más que un cuadro sistemático de vulneraciones a los derechos, principios o bienes que emanan de la constitución.
140. También entiendo que las posturas activas frente a manifestaciones culturales se presentan, por ejemplo, cuando el Estado adopta todas aquellas medidas necesarias para preservar bienes o prácticas que permiten individualizar lo autóctono. En efecto, cuando nuestra constitución, por ejemplo, hace referencia al deber estatal de preservar las lenguas aborígenes y autóctonas, adopta una postura activa frente a conductas direccionadas a menoscabar dichas manifestaciones de cultura. Es, pues, constitucionalmente justificable que el Estado no permanezca inactivo frente a eventuales menoscabos de la cultura que caracteriza algún



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

espacio geográfico, y que bien puede permitir individualizar aspectos que nos identifican como peruanos.

141. En consecuencia, el Estado puede decidir adoptar alguna de las siguientes acciones frente a determinadas manifestaciones culturales:

- (i) Reconocimiento: efecto meramente declarativo del carácter cultural de una manifestación;
- (ii) Fomento: existe una política implementada por una entidad estatal, de cualquier nivel de gobierno, para apoyar o promover la realización de determinada manifestación cultural;
- (iii) Protección: el Estado protege la manifestación cultural y busca conservarla, como ocurre con aquellas que se encuentran dentro del ámbito de la Ley 28296, "Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación";
- (iv) Regulación: el Estado regula el ejercicio de determinadas manifestaciones culturales, como ocurre con aquellas que se encuentran dentro del ámbito de la Ley 30870, "Ley que establece los criterios de evaluación para obtener la calificación de espectáculos públicos culturales no deportivos";
- (v) Prohibición: la prohibición de determinadas manifestaciones culturales puede ocurrir de forma directa o indirecta. Será directa cuando a través de una norma se prohíba una manifestación específica, pero será indirecta cuando mediante normas de orden público se prohíben conductas generales, lo que impide que sean incorporadas en manifestaciones culturales (el sacrificio humano no requiere una prohibición expresa en tanto ya está penado el homicidio).

142. Para realizar acciones de regulación y prohibición, el Estado debe tomar en consideración los derechos fundamentales de las personas, particularmente los derechos a la libertad de creación, al libre desarrollo de la personalidad y a la cultura, implementando restricciones justificadas y proporcionales, y debe prohibir solo aquellas que sean contrarias a los valores que busca promover la sociedad.

143. En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado anteriormente que en una sociedad tan heterogénea y plural como la nuestra -integrada por culturas autóctonas y originarias, y por una cultura de origen hispánico que ha dado lugar a lo mestizo o criollo- es necesario que se reconozcan determinados valores democráticos y culturales que deben ser compartidos por todos, sin que ello



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

implique un desconocimiento de la idiosincrasia de cada comunidad. Se debe establecer la unidad dentro de la diversidad y el pluralismo.

144. Pero el concepto de lo cultural no debe restringirse solo a los grupos vulnerables o minoritarios, sino que dicho concepto debe extenderse a toda manifestación cultural que desarrolle un grupo social o local con identidad significativa. De hecho, este ha sido el criterio desarrollado en la STC 0006-2008-PI/TC.
145. Por otro lado, el Estado debe realizar las acciones de reconocimiento, fomento y protección, respecto de manifestaciones culturales que respeten la dignidad y los derechos fundamentales de las personas, así como las normas de orden público. Sobre este punto, es evidente que la noción de “cultura” no tiene por qué abarcar, necesariamente, todo el territorio nacional, ya que bien puede relacionarse con un espacio geográfico específico. Las manifestaciones culturales suelen ser el legado de sociedades marcadas por particularismos, y que precisamente por ello pueden brindar un importante nivel de diversidad que termina por enriquecer el patrimonio nacional.
146. Por tanto, el Estado debe valorar la presencia de los siguientes elementos antes de adoptar una acción concreta frente a una determinada manifestación cultural:
- (i) El ámbito geográfico donde se desarrolla, es decir, las localidades o regiones en que se practica la actividad.
 - (ii) El ámbito temporal en que se realiza, es decir, las fechas o temporadas en que tiene lugar la actividad.
 - (iii) Su arraigo tradicional, es decir, la antigüedad de la práctica y su consistencia a lo largo del tiempo.
 - (iv) La existencia de un grupo de sujetos involucrados en su práctica, sea de forma directa como ejecutantes, o indirecta como espectadores.
 - (v) Si involucra la realización de actividades expresamente penadas o prohibidas.
147. Debido a que las acciones que puede adoptar el Estado frente a las prácticas culturales son realizadas como parte de su política cultural, resulta pertinente entonces determinar quién tiene la competencia para fijar dicha política.
148. Conforme al artículo 102 de la Constitución, una de las atribuciones del Congreso de la República es la de dar leyes. De esto se deriva, como consecuencia

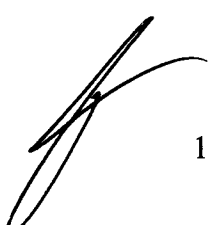


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

necesaria, que una de sus facultades es la de establecer los lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional de cualquier materia o política que pueda legítimamente ser regulada mediante una ley. El Congreso también puede delegar estas facultades legislativas al Poder Ejecutivo siempre que respete los límites establecidos en el artículo 104 de la Constitución.

- 
149. Así, el legislador puede, por ejemplo, emitir normas que señalen cómo deberán realizarse las acciones señaladas *supra*, como hizo efectivamente al emitir la Ley 28296 y la Ley 30870, establecer prohibiciones indirectas vía normas penales, u ordenar que determinada manifestación cultural sea objeto de reconocimiento o protección.
 150. En el caso específico de los espectáculos públicos culturales no deportivos, el artículo 2 de la Ley 30870 ha establecido que los criterios de evaluación para que una manifestación cultural obtenga tal calificación son: a) el contenido cultural de dicho espectáculo; b) su mensaje y aporte al desarrollo cultural; y, c) su acceso popular.
 151. En tal sentido, es incorrecta la afirmación del demandante de que el Congreso no tiene competencia para incorporar la excepción cuestionada en la Ley 30407, pues tanto la cultura como la protección y bienestar de los animales son materias que pueden ser reguladas por ley y, por tanto, por el Congreso.
 152. Una vez que ha sido establecido el marco legislativo general corresponderá al Poder Ejecutivo dirigir la política estatal en materia cultural, conforme a las pautas dadas por el legislador. Para ello el Congreso emitió la Ley 29565, mediante la cual creó el Ministerio de Cultura como organismo del Poder Ejecutivo encargado de dicho sector.
 153. El Poder Ejecutivo no debe inobservar los mandatos imperativos del Congreso que se encuentran en las leyes, pero dentro de tales límites goza de autonomía y discrecionalidad para dirigir la política cultural del país.
 154. Por otra parte, cabe citar la Carta de la Defensoría del Pueblo 30-2019-DP/PAD, de fecha 14 de marzo de 2019, dirigida a la Unión de Galleros del Perú, e incorporada al expediente del presente caso mediante escrito de fecha 29 de marzo de 2019, del que se diera cuenta *supra*.
 155. A juicio de la Defensoría, en la presente controversia se encuentran enfrentados dos bienes jurídicos: el reconocimiento de manifestaciones culturales, y el deber de protección animal, que deriva de la obligación del Estado de promover la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica, el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado y la función ecológica de la propiedad.

156. La Defensoría señala que “esta controversia deberá ser resuelta mediante un pronunciamiento que armonice los bienes jurídicos en disputa”, y concluye que “es necesario que la labor interpretativa responda a una valoración que compatibilice el debido respeto por nuestra fauna sin llegar a decisiones extremistas de erradicar las tradiciones culturales”.
157. En el presente caso, ha sido el legislador quien ha establecido, mediante la disposición cuestionada, que las peleas de toros, peleas de gallos y corridas de toros se encuentren exceptuadas del deber constitucional de protección a los animales, en el entendido de que son espectáculos culturales. Pero como tal potestad ha sido expresada en una norma con rango de ley se encuentra sujeta al control constitucional concentrado del Tribunal Constitucional.
158. Ahora bien, independientemente de lo hasta aquí expuesto, es importante destacar que, de acuerdo con los demandantes, la Sentencia 0042-2004-AI/TC tendría mayor valor jurídico que la Sentencia 0017-2010-PI/TC, pues esta tiene efectos vinculantes y exhortó al Congreso a que dicte una Ley Orgánica de la Cultura, en las cuales se establezca las bases constitucionales de la política cultural del Estado, mientras que la segunda solo opinó sobre manifestaciones culturales.
159. Conforme a lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional, lo dispuesto en las sentencias emitidas en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.
160. Respecto a la posibilidad de variar sus criterios, se ha indicado, en el fundamento 20 de la misma Sentencia 0017-2010-PI/TC, que la decisión de cambiar el rumbo de la jurisprudencia en un tema puntual no es una práctica infrecuente tanto en los sistemas del *Civil Law*, como en los del *Common Law*.
161. El argumento que respalda dichos cambios es el mismo en ambos sistemas: la necesidad de que la jurisprudencia responda de modo dinámico a las necesidades y que el Derecho no quede petrificado en el tiempo. Por el mismo motivo, lo señalado podrá volver a ser revisado en el futuro en un nuevo proceso de inconstitucionalidad, siempre que exista una norma con rango de ley que sea cuestionada ante el Tribunal Constitucional, y ello tendrá un impacto en las políticas culturales sobre la materia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

162. Conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, la cultura no es una materia que deba ser regulada por ley orgánica, a pesar de lo señalado en la Sentencia 0042-2004-AI/TC. Aun así, ello tampoco sería un impedimento para que el Tribunal Constitucional revise sus lineamientos o recomendaciones, pues las leyes orgánicas no tienen un rango superior a las leyes ordinarias, ni es imposible modificarlas, sino que se diferencian de aquellas por su temática y requisitos de aprobación.
163. Efectuadas las precisiones anteriores, resta determinar en qué medida las corridas de toros, peleas de gallos, y otras actividades relacionadas pueden ser consideradas como manifestaciones culturales, y si es que, por esto mismo, pueden ser prácticas amparadas por la ley. Para ello, en primer lugar, estimo que es necesario realizar una revisión de lo dispuesto en el derecho comparado a fin de determinar si, en otras latitudes, existe un marcado consenso en cuanto a la prohibición de la realización de esta clase de eventos, factor que puede influir en la decisión de este colegiado en torno a la validez de las prácticas aquí cuestionadas.

§5. CORRIDAS DE TOROS, PELEAS DE GALLOS Y OTRAS ACTIVIDADES RELACIONADAS: ALGUNOS ASPECTOS DESDE LA JURISPRUDENCIA COMPARADA

164. Considero pertinente analizar lo que ha ocurrido en la jurisprudencia comparada sobre las corridas de toros, peleas de gallos y otras actividades similares, pues mucho se ha dicho sobre la materia en países que, como el Perú, tienen una tradición taurina o gallística, así como lo ocurrido en otros países respecto a prácticas que afecten a los animales.
165. La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre las corridas de toros ha ido variando con el tiempo, pero en líneas generales se ha desarrollado a favor de las mismas. En la Sentencia C-1192 de 2005 se confirmó la constitucionalidad del Estatuto Taurino, Ley 916 de 2004.
166. En aquella oportunidad la referida corte señaló que la tauromaquia se relaciona inescindiblemente al concepto de cultura, y que el legislador puede reconocerla como expresión artística y cultural del Estado y de quienes la practican. No obstante, dejó abierta la posibilidad de que en un futuro ello dejara de ser así, si cambiaban las circunstancias.
167. Por otro lado, la Sentencia C-666 de 2010 reprodujo una controversia similar a la que se aborda con la presente controversia. Mediante la Ley 84 de 1989 se adoptó en Colombia el Estatuto de Protección de los Animales, el cual contiene una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

excepción en su artículo 7 que permite la realización de corridas de toros, peleas de gallos y otros espectáculos, en contradicción con el deber general de protección del artículo 6.

168. Los demandantes en aquel caso alegaron, entre otras cosas, la vulneración del principio de diversidad étnica y cultural, por cuanto se desconocen las manifestaciones culturales de quienes consideran a los animales sujetos dignos de protección por parte del ordenamiento jurídico.
169. Asimismo, alegaron el deber estatal de protección del medio ambiente y, señalaron que los animales tenían reconocido en la ley un derecho a no ser tratados cruelmente, ni ser torturados, así como la prohibición de torturas y penas crueles, inhumanas o degradantes.
170. La Corte Constitucional de Colombia señaló que en su ordenamiento jurídico existe un deber constitucional de proteger el ambiente y los recursos naturales, y que la dignidad humana y el principio de solidaridad son el fundamento del deber de protección a los animales y la búsqueda de su bienestar. Asimismo, mencionó la función social y ecológica de la propiedad como fundamento a la prohibición del trato cruel hacia los animales.
171. Resaltó que la Constitución no deja opción respecto de la protección animal, aunque el sistema de protección que se cree debe atender las limitaciones derivadas de la concreción de otros principios de índole constitucional que en determinados casos puedan ser afectados por la protección que se cree para los animales.
172. En consecuencia, las excepciones que existan en el ordenamiento jurídico respecto de la protección prevista para los animales, no pueden ser fruto del capricho o discrecionalidad de los poderes constituidos, sino que tendrán que estar sustentadas en criterios de razonabilidad o proporcionalidad acordes con los valores y principios que prevé el ordenamiento constitucional.
173. A continuación, la corte colombiana señaló que existen límites legítimos al deber constitucional de protección animal, como la libertad religiosa, los hábitos alimenticios de los seres humanos, la investigación y experimentación médica, y la cultura, en cuanto bien jurídico protegido por el Estado.
174. Agregó que las manifestaciones culturales deben estar en armonía con los otros valores, derechos y principios que integran el sistema constitucional colombiano, y que será tarea del juez constitucional determinarlo en cada caso en base a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

175. Hizo notar que la contradicción aparente entre los artículos 6 y 7 de la ley cuestionada, no constituía el problema jurídico a discutir, sino el determinar si con la excepción del artículo 7 se desconocía, sin justificación legítima, el deber constitucional de protección animal.
176. Señaló que el fundamento de la permisión de maltrato animal en el desarrollo de ciertas actividades radica en que se trata de manifestaciones culturales con arraigo social en ciertas regiones del territorio nacional. Pero agregó que es necesario armonizar dichas manifestaciones culturales con el deber de protección animal.
177. La Corte Constitucional de Colombia afirmó también que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección animal sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos.
178. Dicho órgano sostuvo que la excepción del artículo 7 de la Ley 84 de 1989 se encuentra acorde con las normas constitucionales únicamente en aquellos casos en donde la realización de dichas actividades constituye una tradición regular, periódica e ininterrumpida de un determinado municipio o distrito, y que tengan lugar única y exclusivamente en aquellas ocasiones en que usualmente se hayan realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas.
179. Concluyó que el Estado podrá permitir las manifestaciones culturales cuando se consideren manifestación cultural de la población de un determinado municipio o distrito, pero deberá abstenerse de difundirlas, promocionarlas, patrocinarlas, o construir con fondos públicos instalaciones destinadas exclusivamente a dichas actividades. Lo contrario implicaría el desconocimiento absoluto de un deber constitucional, y el consiguiente privilegio irrestricto de otro.
180. En el año 2017 la Corte Constitucional de Colombia emitió la Sentencia C-041. En dicha oportunidad se solicitó la inconstitucionalidad, entre otras normas, del artículo 5 de la Ley 1774 de 2016, que adicionó el artículo 339B del Código Penal referido a los delitos contra la vida, integridad física y emocional de los animales, cuyo párrafo tercero excluyó a quienes realicen las conductas descritas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, reseñada *supra*.
181. La corte colombiana señaló que el legislador es quien tiene la competencia para establecer los delitos, pero que la norma en cuestión generó un déficit de protección constitucional hacia los animales, y declaró inexecutable, es decir, inconstitucional, el párrafo tercero del artículo 339B del Código Penal,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

otorgando dos años al congreso colombiano para adaptar la legislación a la jurisprudencia constitucional.

182. Posteriormente, mediante el Auto 457 de 2018, la Corte Constitucional de Colombia declaró la nulidad de la Sentencia C-041 de 2017, al considerar que dicho fallo desconoció los efectos de la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-666 de 2010, cuyas conclusiones reafirmó.
183. Por otro lado, en España la tauromaquia ha sido establecida como patrimonio cultural de todos los españoles, con protección en todo el territorio nacional, conforme a la Ley 18/2013, y los poderes públicos deben garantizar su conservación y promover su enriquecimiento.
184. Algunas Comunidades Autónomas han intentado legislar la materia de diferente manera, pero han obtenido fallos adversos del Tribunal Constitucional de España, pues conforme a su Constitución la materia debe ser regulada por el Estado.
185. Así, el Parlamento de Cataluña emitió la Ley 28/2010, cuyo artículo 1 modificó el artículo 6 del Decreto Legislativo 2/2008, Ley de protección de los animales, que prohibió las corridas y espectáculos con toros que incluyan la muerte del animal.
186. Posteriormente, el Estado aprobó la referida Ley 18/2013, la cual debe ser aplicada en conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución, que señala que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.
187. Luego fue emitida la Ley 10/2015, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, cuyo artículo 1 señala que su objeto es regular la acción general de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial, en sus respectivos ámbitos de competencias.
188. El Tribunal Constitucional de España, mediante Sentencia 177/2016, de fecha 20 de octubre de 2016, declaró inconstitucional y nulo el citado artículo al considerar que se incurrió en un exceso en el ejercicio de las competencias autonómicas que invadió o menoscabó las establecidas en el artículo 149, numeral 2, de la Constitución de España.
189. De acuerdo con dicho artículo, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural con ellas.

190. Dicho tribunal manifestó que, si bien la Ley 18/2013 y la Ley 10/2015 no constituyen parámetro directo de constitucionalidad (pues lo determinante son las reglas constitucionales de distribución de competencias), deben ser consideradas como un elemento añadido de análisis. Asimismo, recordó que la conservación de la tradición de las corridas de toros ya fue destacada por la Ley 10/1991, cuya exposición de motivos puso de relieve la dimensión cultural de las corridas de toros, determinante de su relación con la competencia estatal de fomento de la cultura.
191. Sobre el particular, señaló que la consideración de la tauromaquia, y, por tanto, de las corridas de toros, como patrimonio cultural inmaterial español que operan las leyes estatales antes citadas podría discutirse desde el punto de vista de la opción tomada por el legislador, pero no puede considerarse un ejercicio excesivo de las competencias que corresponden al Estado en materia de cultura conforme al artículo 149, numeral 2, de la Constitución.
192. En ese sentido expresó que el hecho que la aceptación de ese carácter no sea pacífico, no priva a las corridas de toros, en la decisión del legislador estatal, de su carácter cultural pues, existiendo en la realidad social española, el Estado contribuye a su conservación mediante una acción de salvaguarda de una manifestación subyacente que entiende digna de protección, en tanto que integrada en el genérico concepto constitucional de cultura, cuya preservación incumbe a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias.
193. Afirmó que, en lo que respecta a la naturaleza de las disposiciones estatales, ambas expresan una actuación legislativa en materia de cultura, dirigida específicamente a la preservación de las corridas de toros, pues, se comparta o no, no cabe desconocer la conexión existente entre estas y el patrimonio cultural español, lo que, a estos efectos, legitima la intervención normativa estatal.
194. En dicha sentencia se constató la relación existente entre la cultura y las corridas de toros y espectáculos similares en tanto fenómeno histórico, artístico y cultural; y precisó que no es razonable entender que la obligación prescrita en el artículo 46 de su Constitución, imponga la obligación de mantener de modo incondicional una interpretación que tienda al mantenimiento de todas las manifestaciones inherentes a los espectáculos tradicionales, sin tener en cuenta otros intereses, derechos protegidos y otros valores culturales, a veces contrapuestos, que han de ser también adecuadamente ponderados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

195. En ese sentido, estimó que, desde la lógica de la concurrencia competencial existente en materia de cultura, las concepciones que los diversos poderes públicos encargados de cumplir el mandato del citado artículo 46 puedan tener de lo que se entienda como expresión cultural susceptible de protección, pueden ser comunes y también heterogéneas, e incluso opuestas.
196. Y agregó que esa valoración entra también dentro de la libertad de configuración que corresponde al legislador autonómico a la hora de legislar en el ejercicio de sus competencias sobre espectáculos públicos. También enfatizó que dichas diferencias han de manifestarse de modo conforme al orden constitucional de distribución de competencias en el que las decisiones autonómicas encuentran su fundamento, de manera que no pueden llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura amparadas en su Constitución.
197. En la citada sentencia, el Tribunal Constitucional de España concluyó que el artículo cuestionado, al incluir una medida prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos similares, menoscabó las competencias estatales en materia de cultura, en cuanto afectó a una manifestación común e impidió en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural, ya que, directamente, hace imposible dicha preservación, cuando ha sido considerada digna de protección por el legislador estatal.
198. De otro lado, en la Sentencia 134/2018, el tribunal español emitió un fallo en el que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de diversos preceptos de la Ley 9/2017, emitida en las Islas Baleares para regular las corridas de toros y proteger a los animales, y confirmó lo establecido en la Sentencia 177/2016, que se acaba de glosar.
199. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de México, en el Expediente 163-2018, analizó la legitimidad constitucional de una medida adoptada por la legislatura que prohibía la pelea de animales en el Estado de Veracruz.
200. Señaló que en términos constitucionales la protección del medio ambiente no puede equipararse con la protección del bienestar animal, por lo que determinó que la protección de toda la vida animal no es una cuestión que pueda reconducirse a la protección del medio ambiente o de los recursos naturales.
201. Agregó que la cultura es una creación del hombre en oposición a la naturaleza como resultado de la evolución y hace referencia a que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la Observación General 21, ha precisado que el concepto de cultura incluye a las costumbres y tradiciones, por las cuales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

los individuos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas.

202. Asimismo, respecto al derecho a participar en la vida cultural como dimensión del derecho a la cultura precisó que este no es un derecho prestacional, sino un derecho de libertad, que otorga a las personas la posibilidad de incursionar libremente en una gran variedad de actividades; y que también impone un deber al Estado de no realizar interferencias arbitrarias en esas prácticas culturales.
203. En tal sentido, la Corte Suprema de México señaló que no todas las prácticas culturales que estén arraigadas en la población encuentran cobertura *prima facie* en el derecho a la participación en la vida cultural. En base a ello concluye que la expresión cultural que se examina no afecta directamente a las personas, sino a los animales utilizados en ella, por lo que cualquier práctica que suponga el maltrato y el sufrimiento innecesario de los animales no puede considerarse una expresión cultural amparada por la Constitución.
204. Por otro lado, la corte determinó que la prohibición de realizar peleas de animales tiene como finalidad la protección del bienestar de los animales, a pesar de que de la Constitución de México no se desprende un mandato expreso dirigido al legislador para proteger a los animales.
205. Seguidamente, la corte determinó que, a pesar de que no existe una prohibición constitucional de realizar peleas de animales, ello no implica que el legislador no tenga la potestad de restringir esa actividad. Al respecto, determinó que la protección del bienestar animal es una finalidad legítima que puede justificar la limitación de derechos fundamentales a las personas, como la garantía de la propiedad y la libertad de trabajo.
206. Por otro lado, la Corte Suprema de México resolvió que la finalidad mediata de la prohibición de las peleas de animales es el principio de protección del bienestar animal, mientras que la finalidad inmediata es el estado de cosas que exige alcanzar como principio el bienestar animal que se concreta en la prohibición de maltrato o de los tratos crueles.
207. Concluyó que la medida adoptada alcanza en un alto nivel la finalidad que se propone (proteger el bienestar animal) toda vez que la conducta prohibida causa daños físicos a los animales en las peleas, asimismo, la Corte señaló que la restricción es necesaria para proteger el bienestar de los animales, en base a que no se advierten medidas alternativas que interfieran en menor medida en los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

derechos de los recurrentes y que puedan promover el fin con la misma intensidad que la medida adoptada.

208. Por último, determinó que la medida resulta proporcional, ya que logra conseguir un alto nivel de eficacia en la promoción del bienestar animal, y al mismo tiempo las restricciones al ejercicio del derecho a la libertad trabajo y la propiedad son leves, en base a que restringe su ejercicio solo en ciertas actividades concretas y no de manera amplia o general.

209. Finalmente, en Francia, el Consejo Constitucional resolvió en el año 2012 que las corridas de toros son conformes con la Constitución. Estas se realizan en el sur del país. Los demandantes habían solicitado que se declare la inconstitucionalidad del artículo 521-1 del Código Penal, que reprime actos de crueldad hacia los animales, pero excluye la aplicación de tales disposiciones a las corridas de toros.

210. El órgano de control constitucional francés señaló que esta exclusión está limitada a los casos en los que se puede invocar que la tradición local se ha mantenido de forma ininterrumpida y solo para los actos que emanan de la tradición. Así, justificó entonces que la autoridad actuara de forma diferente ante actividades de la misma naturaleza celebradas en zonas geográficas distintas.

211. En otro fallo del año 2015 dicho ente confirmó el criterio reseñado, y también hizo referencia a las peleas de gallos, que se encuentran permitidas y exoneradas de consecuencias penales, siempre que se realicen en ciertas localidades del norte del país, y en la isla de la Reunión, donde son tradicionales.

§6. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS ACTIVIDADES CUESTIONADAS

212. Expuesto lo anterior, corresponde determinar si es que la inserción de supuestos de excepción en la Ley de Protección y Bienestar Animal supone o una vulneración de principios o bienes reconocidos en la Constitución. Para ello, será indispensable analizar, por separado, cada una de las prácticas cuestionadas.

213. El análisis tendrá como propósito examinar si es que las prácticas invocadas como inconstitucionales cuentan (o no) con alguna clase de sustento basado en la tradición, y, de ocurrir ello, si es que es justificable la restricción del deber de no ocasionar sufrimientos innecesarios a los animales.

6-A. PELEAS DE TOROS



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

214. Conforme al artículo 22, literal d), de la Ley 30407, se encuentran prohibidas las peleas de animales tanto domésticos como silvestres, en lugares públicos o privados, lo que afectaría directamente la legalidad de las peleas de toros si no fuera por la existencia de la Primera Disposición Complementaria Final de dicha ley.
215. Las peleas de toros no ocurren en otros países, por lo que se trataría de una tradición propia del sur del Perú, nacida en Arequipa. Esta actividad se desarrolla desde la segunda mitad del siglo XIX, donde es practicada particularmente por los ganaderos y por las comunidades agrícolas, aunque dicha práctica, en parte por su carácter de costumbre autóctona, atrae a una gran cantidad de personas.
216. Adicionalmente, advierto que el Tribunal ha recibido valiosa información sobre la naturaleza y regulación de las peleas de toros por parte de la Asociación de Criadores, Propietarios y Aficionados de Toros de Pelea de Arequipa (ACPATPA). Según esta organización, se trata de una tradición cultural arequipeña y de otros lugares del Perú, que se remonta a la segunda mitad del siglo XIX.
217. Señala, además, que en toda la historia de las peleas de toros jamás se ha registrado la muerte de un toro durante la contienda o posterior a ella. Estos animales son usados cotidianamente en labores agrícolas, pero antes de enyugarlos estos pelean para determinar quién será el dominante, y recién después de ello se les puede amarrar para hacer la labranza. De esta forma habría nacido costumbre de enfrentar a los toros, a quienes no se les enseña a pelear, sino que lo hacen por instinto.
218. La ACPATPA señala que la actividad cuenta con un Reglamento de Peleas de Toros, aprobado el 20 de octubre de 2015, el mismo que ha adjuntado al informe presentado al Tribunal Constitucional. De la revisión de dicho reglamento, rescato los siguientes elementos:
- (i) Su objeto es regular las peleas de toros, fomentar dicha tradición como patrimonio cultural, y proteger y preservar al toro de pelea como especie (Norma II del Título Preliminar).
 - (ii) Las actividades que se realizan cuentan no solo con seguridad y servicio médico para las personas, sino también con servicio médico veterinario para los toros, con equipos y productos mínimos para atender emergencias (artículo 15).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

- (iii) Existe la obligación de denunciar actos violentos cometidos entre los asistentes a los espectáculos ante las autoridades (artículo 16).
- (iv) Se incentiva la participación de toros ganadores, mientras que se desincentiva la participación de toros que hayan perdido anteriormente (artículos 20 y 21).
- (v) Los toros pueden recibir premios y distinciones (artículos 22 y 23); un toro tricampeón en cualquier categoría recibe una distinción especial y pasa a retiro, no pueden participar una cuarta vez (artículo 31).
- (vi) Los toros están divididos en categorías: la mediana incluye toros desde los 520 a los 940 kilogramos de peso vivo, y la pesada a los toros que excedan dicho peso (artículo 25).
- (vii) Está prohibido que un toro pesado o que peleó con toros pesados descienda de categoría y pelee con toros medianos (artículo 26). Los toros tienen además un ranking (artículos 27 a 30).
- (viii) Existen restricciones para los toros participantes, no podrán pelear aquellos toros que sean menores a 3.5 ni mayores a 12 años; ni se podrá cotejar a un toro ganador contra uno perdedor; ni podrá pelear si no han transcurrido mínimo 60 días desde su última pelea, o 20 días si no hubo pelea efectiva o si terminó ileso (artículo 33).
- (ix) Los toros antagonistas deben tener condiciones similares en cuanto a edad, peso, asta y ranking; los animales deben competir en igualdad de condiciones. La ACPATPA puede observar la programación si no se cumplen las condiciones de igualdad (artículo 32).
- (x) Si se evidencia durante la pelea que no hay condiciones de igualdad, los jueces de la misma pueden declararla nula (artículo 32). Si un toro sufre menoscabo evidente en sus aptitudes naturales durante la pelea, aunque muestre intención de seguir peleando, los jueces deben darla por finalizada, separar a los animales y declarar empate (artículo 57). También puede pararse la pelea si tras 20 minutos es notorio el cansancio y daño en los toros (artículo 58).
- (xi) Los toros deben estar en buenas condiciones corporales y de salud para pelear, sin lesiones que mengüen sus aptitudes naturales para la pelea; no debe cotejarse animales agresivos a las personas pues constituyen un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

peligro para sus propietarios, autoridades de peleas y público en general (artículo 32). Los toros deben pelear con sus astas naturales en buenas condiciones (artículos 45 y 46).

(xii) Se permite que el toro se niegue a combatir, en cuyo caso se considera que no ha hecho cara a su rival y la pelea es nula (artículos 29, 52 y 53). Incluso se permite que el animador titular que conduce al toro a la cancha resigne y decline la pelea en salvaguarda de la integridad física del animal (artículo 56).

(xiii) El reglamento también exige el bienestar y adecuado trato que las personas deben brindar al toro de pelea, particularmente el propietario, que es responsable de criarlo. Se indica que el animal goza de bienestar en la medida en que esté sano, bien alimentado, instalado en espacio cómodo y seguro, y pueda realizar comportamientos naturales (artículos 39 y 40).

(xiv) Estas condiciones deben evitar que padezca dolor o sufrimiento, y debe protegerse de las enfermedades y accidentes; también deben contar con atención médica veterinaria permanente (artículos 39 y 40).

(xv) El animal debe recibir buen trato, debe poder moverse libremente, tener un ambiente silencioso y un lugar de descanso apacible, y se le debe permitir estar cerca a otros animales de su especie para satisfacer su instinto gregario (artículos 39 a 41).

(xvi) Es obligación del propietario evitar crueldad y sufrimiento en la pelea, impedir el maltrato, lesión o muerte del animal (artículo 39).

(xvii) Se rechazan los actos que atenten contra la protección, preservación y bienestar del toro de pelea, como: abandonarlos en la vía pública o lugares que no reúnan las condiciones mínimas para su bienestar; castigarlos, sacrificarlos, matarlos o mutilarlos innecesariamente; utilizar drogas sin un fin terapéutico supervisado por un médico veterinario; entre otros. La ACPATPA está en la obligación de denunciar estos actos ante las autoridades competentes.

219. De las disposiciones reglamentarias reseñadas, se evidencia que los organizadores de las peleas de toros han regulado dicha actividad de manera que se garantice el bienestar de los animales, tanto dentro como fuera de las canchas de pelea, y que se conserve su especie, a la cual le dan un cuidado especial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

220. Advierto que, si bien en estos espectáculos los toros pelean entre sí, se trata de un comportamiento que estos animales tienen de forma instintiva en estado natural, y que realizarían incluso en estado salvaje.
221. Además, no puedo ignorar que las peleas de toros ocurren prácticamente sin intervención humana, y enfrentan a un animal con otro de similares condiciones en un ambiente controlado. La participación humana se encuentra limitada a facilitar la ocasión de dicho enfrentamiento, y a asegurar que las peleas ocurran en condiciones equitativas, y sin producir daños graves o permanentes, ni la muerte del toro.
222. Por lo demás, y más allá de las medidas previstas a nivel reglamentario con el propósito de resguardar la integridad tanto de los animales como de las personas que participan en estos eventos, también noto que, en los lugares en donde se realizan, constituyen una práctica cultural con un considerable arraigo.
223. Ahora bien, independientemente de lo hasta aquí expuesto, es evidente que esta clase de prácticas, para su realización, deben estar prolijamente reglamentadas, pues ello es indispensable para salvaguardar la integridad tanto de las personas como de los toros que participan en esta clase de eventos. No escapa tampoco a mi consideración el hecho que esta clase de eventos se efectúen en algunas zonas específicas, y que no se trate de una actividad de alcance nacional, por lo que el respeto a dichas tradiciones debe efectuarse en los lugares en los que, por el paso del tiempo, sean ya asumidas como tradiciones.
224. Por tales razones, concluyo que, más allá de que las peleas de toros se encuentren exceptuadas mediante la Ley 30407 de la prohibición de peleas de animales, estas ocurren en el marco de una actividad tradicional controlada donde el sufrimiento del animal es mínimo y se encuentra protegido frente a daños permanentes, además de ocurrir sin intervención humana, por lo que no puede considerarse que este tipo de actividades constituyan maltrato animal.
225. Finalmente, para que el Estado pueda adoptar acciones concretas frente a las peleas de toros, es necesario analizar dicha práctica conforme a los elementos señalados *supra*. Usando la información presentada por las partes, por los terceros y *amicuscuriae*, así como por la obtenida mediante pedidos de informe e investigación propia, puedo notar lo siguiente:
- (i) El ámbito geográfico donde se desarrolla principalmente la actividad es el departamento de Arequipa, en particular entre las comunidades agrícolas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

- (ii) El ámbito temporal durante el que se realizan la actividad abarca todo el año, y suele coincidir con celebraciones religiosas.
- (iii) La actividad tiene un importante arraigo tradicional, pues se practica hace aproximadamente 150 años, y ha sido desarrollada de forma autóctona en el Perú, concretamente en Arequipa, donde es reconocida como una tradición cultural.
- (iv) La actividad involucra a un sector importante de la sociedad arequipeña, principalmente entre las comunidades agrícolas, pero también en las ciudades, y representa además un atractivo turístico.
- (v) La práctica no involucra la realización de actividades penadas o prohibidas, en tanto existe una excepción legal específica que la permite. Además, las peleas de toros no constituyen maltrato animal infligido por las personas.

226. En tal sentido, advierto que existen elementos suficientes para considerar que las peleas de toros son espectáculos culturales que pertenecen a nuestra tradición. Por tanto, la decisión del legislador de exceptuar a tales espectáculos mediante la disposición cuestionada no resulta arbitraria y se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente permitido o posible. Es importante precisar que, pese a encontrarse dentro de dicho ámbito, nada impide que, en algún momento posterior, sea posible introducir alguna prohibición legal para su realización.
227. Por tales razones, las peleas de toros, siempre que se realicen de acuerdo con las pautas de una regulación similar a la reseñada y que garantice el bienestar de los toros, no constituyen maltrato o crueldad animal. En consecuencia, corresponde declarar infundado el extremo de la demanda aplicable a las peleas de toros.

6-B. PELEAS DE GALLOS

228. Como ocurre con el caso de las peleas de toros, las peleas de gallos también se encontrarían prohibidas por lo dispuesto en el artículo 22, literal d, de la Ley 30407, que proscribe las peleas de animales tanto domésticos como silvestres, en lugares públicos o privados, de no ser por la existencia de la Primera Disposición Complementaria Final de dicha ley.
229. A diferencia de lo ocurrido con las corridas de toros (que será analizado más adelante), las peleas de gallos fueron objeto de prohibición durante el periodo republicano. La legislación que se emitió sobre las peleas de gallos en el siglo XIX muestra que su objeto no era proteger la integridad o la vida de los gallos, sino que se consideraba que realizar este tipo de actividades era un vicio que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

atentaba contra la moral pública, por lo que había que reprimirla con pena privativa de libertad, aunque luego se volvieron a permitir.

230. El Libertador José de San Martín, emitió un Decreto Protectoral, el 3 de enero de 1822, en el que señaló que el juego de gallos era un delito, pues atacaba la moral pública y arruinaba las familias; el castigo para “los dueños de las casas en que se consientan” era de dos meses en prisión y seis en caso de reincidencia.
231. El dispositivo señalaba además que los que fueran sorprendidos jugando a los gallos sufrirían un mes de arresto y los reincidentes servirían como soldados durante la guerra. Los presidentes de los departamentos, gobernadores y tenientes gobernadores, así como los oficiales del ejército y comisarios, entre otras autoridades, quedaron especialmente encargados de velar por la observancia de dicho decreto y su puntual ejecución.
232. Durante el gobierno del Marqués de Torre Tagle, mediante decreto del 16 de febrero de 1822, emitido de acuerdo con el espíritu del anterior, se abolió el juego de gallos, por lo que se anuló el contrato celebrado el 15 de octubre de 1804 entre el gobierno español y los empresarios del coliseo de gallos.
233. Como fundamento para ello se señaló que “nada importaría hacer la guerra a los españoles, si no la hiciésemos también a los vicios de su reinado, salgan de nuestro suelo los tiranos, y con ellos todos sus crímenes”.
234. Posteriormente las peleas de gallos serían permitidas o toleradas nuevamente, y luego otra vez prohibidas por disposición municipal. El 7 de diciembre de 1858 se emitió un decreto en el que se revocó dicha disposición municipal al considerarse que:

[...] la lidia de gallos es un juego que no está prohibido por las leyes y que desde años se ha permitido por la autoridad pública; que las diversiones a que está acostumbrado el pueblo no deben suprimirse violentamente sino por el influjo de la civilización en la mejora de las costumbres; que la prohibición del juego de gallos en el Coliseo, sería ineficaz para extinguir la afición a este espectáculo, porque se lidiarían en lugares ocultos, donde por la falta de la autoridad y de la fuerza pública podrían cometerse los mayores desórdenes; que los que han ocurrido algunas veces en la casa de gallos pueden impedirse remitiendo la fuerza suficiente para que los reprima y haga cumplir las decisiones de la autoridad que debe presidir el espectáculo de conformidad con lo expuesto por el ministerio fiscal; se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

resuelve, que continúe el juego de gallos en el Coliseo solo los domingos y días feriados, cuidando la prefectura de que se mande la fuerza necesaria para mantener el orden y hacer respetar la autoridad.

235. De particular relevancia resulta la frase “las diversiones a que está acostumbrado el pueblo no deben suprimirse violentamente sino por el influjo de la civilización en la mejora de las costumbres”. Ello va, en alguna medida, en la línea de lo señalado *supra* sobre la variabilidad de las prácticas tradicionales de los pueblos.
236. En concordancia con aquel decreto, el 25 de enero de 1859 se emitió uno posterior, en el cual se indicó que correspondía al alcalde presidir las lidias de gallos, conforme al artículo 22 de la ley del 4 de diciembre de 1856, según el cual le correspondía presidir espectáculos y diversiones públicas.
237. Como puede apreciarse, la legalidad de las peleas de gallos ha ido variando en el tiempo, y ha sido prohibida y permitida por diferentes gobiernos, por lo que no puede negarse su presencia en la historia de nuestro país.
238. En las peleas de gallos se distinguen dos modalidades: a pico y a navaja. Se trata de especies instintivamente muy agresivas debido, en parte, a la selección genética realizada por los criadores, y a las características o comportamientos innatos de la especie. Además, cuentan con una particular condición fisiológica por la que tendrían un umbral del dolor muy alto. Sin embargo, estos elementos de juicio no resultan determinantes, en sí mismos, para permitir o prohibir las peleas de gallos.
239. El Tribunal Constitucional ha recibido valiosa información sobre la naturaleza y regulación de las peleas de gallos por parte de la Unión de Galleros del Perú. Según esta, la gallística se remonta a la antigüedad clásica, donde era practicada por los griegos, incluso San Agustín hace referencia a la pelea entre dos gallos en sus escritos. Llega al Perú con los españoles, pero actualmente ya constituye una manifestación cultural propia; el primer coliseo de gallos formal sería de 1762.
240. Añade que los combates entre gallos son narrados, explicados o aludidos en varias obras de la literatura peruana, tales como: *El caballero carmelito* de Abraham Valdelomar, *El Gallo* de Jorge Antonio Percy Gibson Möller, *El Gallo Blanco* de Adolfo Bermúdez Jenkins, *El duelo* de Enrique Aramburú Raygada, *La apuesta* de Jack Flores, *El último combate* de Francisco León, *El jardín de la doncella* de Carlos Rengifo, *Panorama hacia el alba* de José Ferrando, *El ring de los gallos* de Juan José Rojas, *El gallo de mi tía Chula* de Henry Quintanilla, *El Gallo Moro del Cura* de Dagoberto Torres, *Fanal* de Jorge Donayre Belaunde, *El crimen más aplaudido* y *El canario triste* de Luis Felipe Brignole Roy, *Mi gallo* de Américo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

Silva Ognio. Asimismo, en el plano latinoamericano tenemos las obras de Gabriel García Márquez, *El coronel no tiene quien le escriba* y *El general en su laberinto*.

241. Agrega que la pelea de gallos también ha sido recogida por pintores como Pancho Fierro, Víctor Humareda Gallego, Sérvulo Gutiérrez, Manuel Zapata, Teodoro Núñez Ureta y Víctor Delfin. En el ámbito cinematográfico se encuentra *El gallo de mi galpón*, de 1938, del director Sigfredo Ávila. En el ámbito musical destaca *El Gallo Camarón* de Chabuca Granda, mientras que la danza del baile del tondero representa una alegoría de una pelea de gallos, como señala que se hizo notar en una publicación de *El Mercurio Peruano* del 20 de enero de 1791.
242. Tampoco puede dejarse de lado la información proporcionada por los *amicuscuriae* sobre la extensión de esta manifestación cultural en nuestro país. Existen coliseos de gallos en casi todo el territorio, y las encuestas proporcionadas revelan que a ellos acuden muchas personas.
243. Finalmente, para que el Estado pueda adoptar acciones concretas frente a las peleas de gallos, es necesario analizar dicha práctica conforme a los elementos señalados *supra*. Usando la información presentada por las partes, por los terceros y *amicuscuriae*, así como por la obtenida mediante pedidos de informe e investigación propia, concluyo lo siguiente:
- (i) El ámbito geográfico donde se desarrolla la actividad incluye a varios departamentos del Perú; advirtiendo que en algunos únicamente se desarrolla la pelea de gallos a navaja y en otros solo a pico.
 - (ii) El ámbito temporal durante el que se realizan la actividad abarca todo el año.
 - (iii) La actividad tiene un importante arraigo tradicional, pues habría llegado en el siglo XVI con los españoles. El primer coliseo de gallos sería del siglo XVIII. Además, forma parte de nuestra historia y de múltiples representaciones culturales a lo largo de los años como ha sido evidenciado *supra*.
 - (iv) La actividad involucra a un sector importante de la sociedad, entre criadores, fabricantes de alimento y espectadores. Estos últimos pueden llegar a ser decenas o cientos de miles.
 - (v) La práctica no involucra la realización de actividades penadas o prohibidas, en tanto existe una excepción legal específica que la permite.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

244. En tal sentido, existen elementos suficientes para considerar que las peleas de gallos son espectáculos culturales que pertenecen a nuestra tradición. Por tanto, la decisión del legislador de exceptuar a tales espectáculos mediante la disposición cuestionada no resulta arbitraria y se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente permitido o posible. Como se precisó en el caso de las peleas de toros, esto también supone que no existe ningún impedimento para que, a futuro, el mismo legislador pueda también encontrarse facultado de prohibirlas.
245. Lo anterior no significa que las peleas de gallos puedan realizarse sin regulación o en cualquier lugar, ni que se suspenda de forma absoluta el deber de protección animal en el marco de estas actividades. Efectivamente, las mismas deben realizarse de acuerdo con las prácticas y usanzas tradicionales en los lugares en los que cuenta con un importante nivel de arraigo, y no podrán desarrollarse otras nuevas que sean aún más violentas que las actuales.
246. Resulta necesario que se emitan reglamentos en todos los lugares en que se realicen peleas de gallos para regular la actividad y garantizar la seguridad de las personas que participan en las mismas. Además, se debe garantizar la conservación de las especies de gallos de pelea y su bienestar general fuera de las canchas de pelea, pues en tales circunstancias son de aplicación las normas de protección animal.
247. En tal sentido, la autoridad administrativa pertinente deberá supervisar que se implementen tales reglamentos, conforme a lo ya dispuesto y en la normativa sobre protección animal en lo que resulte aplicable, y deberá verificar que no se realicen actos de maltrato previos a que el gallo entre a la cancha y que pudieran menoscabar su salud, integridad o sus capacidades.
248. Ahora bien, e independientemente que se haya declarado la constitucionalidad de las prácticas relacionadas con las peleas de gallos, una situación especial se presenta con los eventos en los que estos animales son armados con navajas o espuelas. En efecto, al declararla validez de las peleas de toros se consideró que, en dichos eventos, su realización se caracterizaba por la falta de participación humana, la cual únicamente se reducía a facilitar la ocasión para el enfrentamiento y para asegurar que el mismo se desarrollara en condiciones equitativas.
249. Sin embargo, es notoria esta intervención cuando los gallos son armados con espuelas o navajas, ya que, en estos casos, se incorpora un elemento adicional a la natural agresividad de estos animales. Esta clase de agregados tienen distintas medidas y variables, y se implementan con la finalidad de intensificar el desarrollo de la pelea, ya que esto garantiza que los gallos se inflijan heridas en una considerable proporción. De hecho, su empleo suele depender de la raza y el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

tipo del gallo, lo que supone un análisis previo por parte de los organizadores de sus características para el combate, lo que, nuevamente, denota la palmaria participación humana para la realización de dichos espectáculos.

250. Los gallos de pelea suelen usar los espolones como armas naturales, por lo que resulta innecesario agregar elementos artificiales para el combate. Debe destacarse, sin embargo, que también existen prácticas en las que se añaden, para su realización, otra clase de armas, tal y como ocurre con los espolones de plástico o huesos de pescado. Evidentemente, y en la medida en que también denotan la intervención humana a través de la alteración de las condiciones naturales de la pelea, corresponde también declarar su prohibición.
251. En ese sentido, la participación humana con el propósito de garantizar que los gallos de pelea padezcan un daño adicional al que se espera de un combate natural supone una vulneración del deber de no ocasionar un sufrimiento innecesario a los animales, tal y como ha sido expuesto.
252. En consecuencia, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad de las peleas de gallos en las que estos sean armados con navajas, espuelas, o cualquier otro elemento adicional que denote la participación humana para la intensificación de la realización del combate. Del mismo modo, considero que corresponde ordenar al Ministerio de Cultura que adopte las medidas que sean necesarias para identificar los lugares en los que aun se practican esta clase de eventos, con el propósito de evitar su realización.

6-C. CORRIDAS DE TOROS

253. Las corridas de toros también han sido exceptuadas de la aplicación de la Ley de Protección y Bienestar Animal. En opinión de la parte demandante, se trata de prácticas en las que no solo se degrada a los toros, sino que, de manera indirecta, también inciden en las personas que participan en esta clase de eventos. La parte demandada, por su parte, indica que son tradiciones con un importante nivel de arraigo en nuestro país, y que se remontan incluso a la época de la colonia.
254. Las corridas de toros no han sido, ni en todas las épocas ni por todas las personas, unánimemente respaldadas, incluso en épocas remotas. No es esta, de hecho, la primera ocasión en que la justicia constitucional debe resolver dilemas de esta naturaleza. En el caso de España, país que exportó al Perú esta tradición, han existido numerosas oportunidades en las que se ha intentado abolir, aunque sin éxito finalmente, su realización, como ha ocurrido en los reinados de Isabel, Carlos III, Carlos IV y Felipe V. De hecho, en la dinastía de los Borbones, ante el atractivo particular del deporte, aquella práctica perdió popularidad, lo que casi



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

termina por generar su extinción [*cfr.* Desmonde, William (2005). La corrida de toros como ritual religioso. En: Revista de Estudios Taurinos, Sevilla, N° 19-20, pp. 115 y 116].

255. Las distintas controversias suscitadas entre los que abogaban por la abolición y los que defendían su realización va a extenderse a distintos escenarios, como va a ocurrir en la Segunda República Española (1935), época en la que se aprobó un Reglamento de Policía y Espectáculos Públicos, e incluso en la actualidad pueden advertirse ejemplos como los de Catalunya, en la que se adoptaron disposiciones tendientes a generar su extinción.
256. Las corridas de toros también han recibido distintos cuestionamientos por parte de la Iglesia Católica, entidad que ha ejercido una importante labor en nuestra historia republicana. Uno de los episodios más controversiales se presentó cuando el Papa Inocencio XI requirió a Carlos II para que “ponga fin a los sangrientos espectáculos con toros que, a su juicio, son incompatibles con la ejemplaridad de una corte cristiana” [Martínez-Novillo, Alvaro (1996). Los toros en la Guerra de Sucesión: los inicios de la tauromaquia profesional. En: Revista de Estudios Taurinos, Sevilla, N° 4, p. 224]. En efecto, la Iglesia, en distintas oportunidades, ha mostrado cierta animadversión a la celebración de esta clase de eventos, y un buen ejemplo se pudo advertir en el IV Concilio de Letrán de 1215, cuando se prohibió a los clérigos a asistir a las corridas de toros. En esta misma línea, se pudo presenciar un escenario de tensión mucho más complicado cuando Pío V promulga la bula *De Salute Gregis*, la cual sancionaba con la excomunión a todos los príncipes que permitieran la celebración de corridas de toros en sus reinos. Incluso, en épocas más recientes, el Papa Benedicto XV condenó las corridas de toros, a las que calificaba de sangrientas y vergonzosas.
257. Las corridas de toros llegaron a nuestro territorio con los españoles en el siglo XVI. La plaza de toros de Acho es una de las más antiguas del mundo, pues fue inaugurada en 1766. La regulación referente a las corridas de toros se extendió a nuestra época republicana. Así, a modo de ejemplo, tenemos que en 1849 se emitió un decreto de fecha 4 de diciembre, en el que se estableció que la carne fresca de toros muertos en lidias no era perjudicial para la salud pública, según lo expuesto en el informe de la junta directiva de medicina, por lo que se permitió la venta de carne fresca de los toros muertos en las corridas de Acho y se derogó el artículo 188 del reglamento de policía de la capital que lo prohibía.
258. En 1857 un arzobispo solicitó al entonces presidente que no se permitiera lidiar toros en la plaza de Acho los domingos y días festivos. La respuesta, mediante decreto de fecha 16 de marzo, fue que la lidia de toros era organizada por una empresa particular en virtud de un contrato de arrendamiento realizado en pública



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

subasta y con las formalidades de ley, y que en el uso de aquel establecimiento debían regir las condiciones estipuladas, que no podían ser alteradas ni por la empresa ni por el gobierno.

259. Por otro lado, mediante la Ley 13450 de 1960 se adjudicó a la Municipalidad del Rímac el íntegro del producto del impuesto a los espectáculos que gravaron la temporada taurina de dicho año en la plaza de toros de Acho. Se dispuso que los fondos obtenidos debían emplearse, preferentemente, en la reconstrucción de la Alameda de los Descalzos.
260. En 1965, se emitió la Ley 15503, en la cual se dispuso que el Concejo Distrital del Rímac disfrute del íntegro del producto del impuesto a los espectáculos taurinos que se realicen en Acho, sin referencia a un límite temporal, pero con la indicación de que los fondos debían invertirse exclusivamente en la ejecución de obras públicas.
261. Asimismo, mediante Decreto Supremo 011-84-AG, aún vigente, se declaró de interés nacional la crianza y preservación del ganado vacuno de lidia. En los considerandos del mismo se indicó que la lidia nacional, así como el espectáculo que esta genera, constituyen actividades tradicionales del Perú que es necesario proteger.
262. Como puede apreciarse, las corridas de toros eran actividades comunes tanto en la época colonial, como en la republicana, y los impuestos recaudados en ellas eran usados para financiar obras públicas. En tal sentido, no puede negarse que son parte de la historia de este país.
263. Considerando la antigüedad de la plaza de Acho, resulta natural que la regulación sobre las corridas de toros haya afectado especialmente al distrito del Rímac. Actualmente, la Municipalidad Distrital del Rímac tiene un Reglamento General de Espectáculos Taurinos, que fue publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 16 de octubre de 1999. Fue aprobado mediante Acuerdo de Concejo 090-99-MDR y ratificado mediante Ordenanza 011-MDR, que con diversas modificaciones se encuentra vigente hasta la fecha.
264. De acuerdo con este reglamento, los espectáculos taurinos incluyen no solo a las corridas de toros, sino también las corridas de rejoneadores, novilladas con picadores y sin picadores, festivales, becerradas, toreo cómico y otros festejos taurinos populares. Este reglamento regula diferentes aspectos relacionados con las corridas, incluyendo la categoría de matador de toros y los requisitos para ser considerado como tal, con la indicación que existe homologación con el escalafón



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

de toreros de España, pues los principales matadores participan en ferias tanto allí como en otras partes de América.

265. Reglamentos similares se han aprobado en otros lugares del Perú. Por ejemplo, en Trujillo existe un Reglamento de Espectáculos Taurinos aprobado mediante Decreto de Alcaldía 28-94-MPT; la Municipalidad Distrital de Miraflores, en Arequipa, aprobó un Reglamento Taurino para su plaza de toros mediante la Ordenanza Municipal 019-MDM; y la Provincia de Chota aprobó un Reglamento General de Espectáculos Taurinos, mediante la Resolución de Alcaldía 222-2007-MPCH/A, para la plaza “El Vizcaíno”.

266. Pero no todos estos espectáculos regulados implican la muerte del toro. Los toreros bufos o cómicos, por ejemplo, no matan a los animales. No obstante, advierto que los espectáculos materia de controversia, y que cierto sector de la sociedad tiene interés en conseguir que se prohíban, son aquellos en los cuales se da muerte al toro.

267. Al respecto, cabe destacar que el Tribunal Constitucional estableció, en el fundamento 29 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC, que los espectáculos taurinos en los que el toro es “asesinado” no constituyen manifestaciones culturales que el Estado tenga el deber de promover.

268. Sin embargo, en el fundamento 19 de la Sentencia 0017-2010-PI/TC, señaló que “en diferentes circunstancias y transcurridos seis años de dicha sentencia, se enfrenta nuevamente al análisis del valor cultural de los espectáculos taurinos”, y consideró que había “llegado el momento de revisar el criterio jurisprudencial en torno al tema, teniendo en cuenta especialmente el debate suscitado” en la sentencia citada previamente.

269. Así, en la Sentencia 0017-2010-PI/TC, el Tribunal concluyó lo siguiente respecto a las corridas de toros:

23. A juicio de este Tribunal, la actividad taurina es en nuestro país una manifestación cultural, traída con la conquista española e incorporada a nuestro acervo cultural por una afición de siglos, que se manifiesta en fiestas conmemorativas en Lima y diversas provincias del Perú, como veremos más adelante. De este modo, puede decirse que, aunque española en su origen, la tauromaquia (el “arte” de lidiar toros, según la definición del Diccionario de la Real Academia) se ha incorporado a nuestra cultura mestiza y es una expresión artística que forma parte de la diversidad cultural del Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

24. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que “como manifestación de la diversidad y pluralismo de la sociedad, la tauromaquia (...) ha sido reconocida a lo largo de la historia como una expresión artística y cultural de los pueblos iberoamericanos. Lo anterior ha sido registrado de diferentes maneras por artistas del mundo como Goya, Mariano Benlliure, José Ortega y Gasset, Pablo Picasso, García Lorca, Ernest Hemingway, Orson Welles y Vicente Blasco Ibáñez” (sentencia C-1192/05, consideración 12).



25. En nuestro país, podemos mencionar, por ejemplo, desde la literatura, a Ricardo Palma (cfr. “Tauromaquia”, en *Tradiciones Peruanas Completas*, Aguilar, Madrid 1964, pp. 46-53), que ha destacado lo inveterado y secular de la tauromaquia en nuestro país. En la pintura, la actividad taurina está presente, por ejemplo, en las famosas acuarelas de Pacho Fierro (siglo XIX) —que reflejan admirablemente la vida y costumbres del Perú de su época— donde “destacan las que dedicó al capeo ecuestre, suerte exclusiva del Perú que no se conocía en España ni se practicó en ningún país de nuestro continente” (Ugarte Eléspuru, Juan Manuel, *De Re Taurina*, Lima, Peruarte, 1992, p. 211).

26. Desde la historia, Del Busto Duthurburu resalta que la Plaza de Acho de Lima, de 1776, es la más antigua de América, aventajada en vejez sólo por dos plazas en el mundo: Sevilla (1760) y Zaragoza (1764). Este historiador da cuenta del éxito en Madrid, a fines del siglo XVIII, del torero limeño Mariano Cevallos, inmortalizado por Francisco Goya como “El Indio Cevallos” o “El Indiano” [cfr. Del Busto Duthurburu, José Antonio, *Plaza de Acho, Toreros Negros y Toros Bravos*, en “Copé”, vol. 10, N°25 (dic. 2000), pp. 12-13]. (Sobre la tradición taurina del Perú, puede constatarse también la obra especializada de José María De Cossío, *Los Toros. Tratado Técnico e Histórico*, Madrid, Espasa-Calpe, 1961, t. IV, pp. 169-202).

27. Por ello, a juicio de este Tribunal, no puede señalarse apriorísticamente que los espectáculos taurinos son, sin más, una simple y pura exhibición de tortura, tratos crueles y muerte de un animal; pues mientras hay quienes asumen esta postura, otros sostienen lo contrario, incluso en la jurisdicción constitucional,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

como es el caso de la Corte Constitucional de Colombia, para quien la tauromaquia puede ser considerada como un *espectáculo*, en el que "(a)un cuando en su desarrollo se pone en peligro la integridad del diestro o torero, se infringe dolor y se sacrifica el toro, dichas manifestaciones no corresponden a actos de violencia, crueldad, salvajismo o barbarie, sino a demostraciones artísticas, y si se quiere teatrales, de las disyuntivas constantes a las que se enfrenta el quehacer humano: fuerza y razón, arrojo y cobardía, vida y muerte" (sentencia C-1192/05, consideración 12).

270. Ciertamente, las corridas de toros incluyen actos de violencia contra los animales que participan en ellas, y estos sufren un severo daño antes de morir, pues se les clavan lanzas, banderillas y finalmente estoques. A los que sobrevivieron al estoque y se encuentran agonizantes se les clavan más estoques o dagas hasta que finalmente mueren.
271. De lo anterior se extrae un elemento de las corridas de toros que las diferencia de forma radical respecto de las peleas de toros o de gallos: en las primeras el enfrentamiento se realiza entre el ser humano y el animal. Este elemento, que a primera impresión podría considerarse como fuente de injusticia y crueldad, es la razón de ser del espectáculo.
272. Para los aficionados a las corridas de toros, estas no representan actos crueles sin sentido realizados arbitrariamente para torturar a los animales. La tauromaquia sería apreciada, principalmente, por tratarse de una manifestación cultural con un valor simbólico, que representa la lucha heroica y la conquista de la naturaleza por el ser humano. Representa además los ideales de la cultura hispánica, combinados en el Perú con elementos autóctonos.
273. Los aficionados aprecian el arrojo y la destreza del torero, a la que dan un valor artístico, e incluso aprecian la bravura del toro. Cabe destacar que hasta en una fecha tan reciente como el 5 de setiembre de 2018, cuando se modificó el artículo 4 de la Ley 28131, "Ley del Artista Intérprete y Ejecutante", esta reconocía como artistas a los matadores, novilleros, picadores, banderilleros y rejoneadores.
274. Incluso, en la actualidad, el artículo 28 de la citada ley hace referencia a los espectáculos taurinos y a la necesidad de que en todas las ferias participe al menos un matador nacional, igual que en las novilladas y becerradas. Con lo cual, al estar aún incluidos en una ley que regula a los artistas, el legislador sigue considerándolos como tales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

275. Por otro lado, cabe destacar que en los espectáculos taurinos que terminan con la muerte del animal también exponen su vida los toreros, pero ello no es razón para prohibir tales actos, en tanto se trata de actividades que sujetos adultos y capaces realizan voluntariamente. Lo mismo puede decirse de otras actividades deportivas o recreativas que realizan las personas, y que no por ello son ni deben ser prohibidas.
276. Tampoco puede dejarse de lado la información proporcionada por los *amicuscuriae* sobre la extensión de esta manifestación cultural en nuestro territorio. Existen alrededor de 200 plazas firmes para realizar corridas de toros en casi veinte departamentos del país. La afición taurina no está compuesta solamente por una élite costeña, sino que tiene un carácter popular, y se extiende también al interior del país, por los Andes. Negar estos aspectos significaría negar las tradiciones culturales de diversas comunidades.
277. Además, las corridas de toros se desarrollan en algunas ocasiones en el contexto de fiestas religiosas, siendo una de las más conocidas la del Señor de los Milagros, donde celebración religiosa y celebración taurina coinciden en el tiempo. De hecho, la temporada taurina en Lima coincide con dicha celebración, y vienen toreros de España y otros países a presentarse en Acho.
278. Finalmente, para que el Estado pueda adoptar acciones concretas frente a las corridas de toros, es necesario analizar dicha práctica conforme a los elementos señalados *supra*. Usando la información presentada por las partes, por los terceros y *amicuscuriae*, así como por la obtenida mediante pedidos de informe e investigación propia, puedo concluir lo siguiente:
- (i) El ámbito geográfico donde se desarrolla la actividad incluye a varios departamentos del Perú, particularmente en la costa y sierra, como se detallará más adelante.
 - (ii) El ámbito temporal durante el que se realizan la actividad abarca todo el año, y suele coincidir con celebraciones religiosas.
 - (iii) La actividad tiene un importante arraigo tradicional, pues habría llegado en el siglo XVI con los españoles. La plaza de Acho es del siglo XVIII, y existen casi 200 plazas en todo el país que se identificarán detalladamente más adelante. Además, forma parte de nuestra historia y de múltiples representaciones culturales a lo largo de los años, como ha sido evidenciado *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

- (iv) La actividad involucra a un sector importante de la sociedad, entre criadores y espectadores. Estos últimos pueden llegar a ser decenas o cientos de miles.
- (v) La práctica no involucra la realización de actividades penadas o prohibidas, en tanto existe una excepción legal específica que la permite.

279. En tal sentido, destaco que existen elementos suficientes para considerar que las corridas de toros son espectáculos culturales que pertenecen a nuestra tradición. Por tanto, la decisión del legislador de exceptuar a tales espectáculos mediante la disposición cuestionada no resulta arbitraria y se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente permitido o posible.

280. Ahora bien, las corridas de toros, aunque ciertamente mantienen una notable presencia a lo largo del territorio peruano, no han estado exentas de críticas de distintas instituciones, tal y como se advirtió al inicio de este apartado. Soy también es consciente que, de alguna eventual preferencia, no puede extraerse, necesariamente, que su celebración sea *per se* incompatible con la Constitución. No es, en principio, competencia del Tribunal Constitucional el determinar qué festividades o celebraciones merecen integrar el patrimonio cultural de la nación, lo cual es una atribución de los órganos técnicos y especializados de la administración.

281. Sin embargo, la competencia del Tribunal para intervenir en esta clase de labores sí se puede legitimar en el escenario en que las prácticas y tradiciones supongan una manifiesta transgresión de aspectos de relevancia constitucional. Es pertinente recordar, como se hizo con anterioridad, que la cultura es plenamente moldeable, por lo que bien puede ocurrir que determinadas tradiciones o prácticas que antes contaron con respaldo institucional hoy se encuentren abolidas. Por ello, como se expuso en los anteriores casos, nada exista en la constitución que impida que, en algún momento posterior, el legislador pueda prohibir la realización de esta clase de eventos.

282. En efecto, dichos reconocimientos ameritan un análisis pormenorizado de los factores que puedan contribuir a esta clase de declaración, la cual incluye componentes históricos, geográficos o sociológicos que no corresponde a una corte de justicia dilucidar. Sin embargo, dichos actos involucran a la justicia constitucional cuando se validan prácticas que pueden ser contrarias a bienes, derechos o principios que encuentran sustento en la Constitución. De esto no se desprende, claro está, que pueda asimilarse, sin más, la existencia de una suerte de "declaración de derechos de los animales" inserta en la norma suprema, pero sí obliga al Tribunal Constitucional a no permanecer indiferente frente a prácticas en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

las que se puede ocasionar, eventualmente, alguna clase de sufrimientos a animales.

283. Es así que, contrapuestos tanto el factor histórico que sustenta la parte demandada, y el relativo a la protección animal que invoca la demandante, estimo que es necesario encontrar alguna clase de respuesta que, sin suponer una injerencia excesiva en la determinación de las prácticas, costumbres o preferencias de la población, no suponga el completo desamparo de los animales que se encuentran involucrados en esta clase de eventos.
284. Lo anterior no significa que las corridas de toros puedan realizarse sin regulación, ni que se suspenda de forma absoluta el deber de protección animal en el marco de estas actividades. Efectivamente, las mismas deben realizarse de acuerdo con las prácticas y usanzas tradicionales, y no podrán desarrollarse otras nuevas que sean aún más violentas que las actuales.
285. De este modo, y en lo que respecta particularmente al caso de los toros, considero que la administración debe desarrollar una completa y exhaustiva determinación de las zonas geográficas en las que existen, de manera institucional y reglamentada, la realización de corridas de toros. Esta labor tiene la finalidad de evitar que esta clase de tradiciones se extiendan a lugares en los que su práctica no es predominante, ya que, al comprometer la integridad de los toros, la tendencia debería ser a reducir antes que a aumentar la celebración de esta clase de eventos. Por otro lado, de las distintas reglamentaciones que han sido remitidas por las entidades y personas que se han constituido como *amicicuriaes*, es posible advertir que se emplean, en lo posible, medidas que tienden a dotar de cierto nivel de organización a esta clase de prácticas. En ese sentido, corresponderá a la autoridad administrativa, en la realización de labores de fiscalización, determinar si en los espacios geográficos en los que se realizan las corridas de toros se han expedido las normas de autoorganización respectivas.
286. Reglamentos como los señalados *supra*, que regulan las corridas de toros, deben implementarse en todos los lugares en que estas se realizan. Deben garantizar la seguridad de las personas que participan en las corridas y del público asistente, y también la conservación de la especie de los toros de lidia y su bienestar general fuera del ruedo, pues en tales circunstancias son de aplicación las normas de protección animal.
287. En tal sentido, la autoridad administrativa pertinente deberá supervisar que se implementen tales reglamentos, conforme a lo que aquí se ha dispuesto, así como lo que figure en la normativa sobre protección animal, en lo que resulte aplicable. Se deberá verificar, además, que no se realicen actos de maltrato previos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

a que el toro entre al ruedo y que pudieran menoscabar su salud, integridad o sus capacidades.

6-D. OTRAS ACTIVIDADES DECLARADAS COMO CULTURALES POR LA ACTIVIDAD COMPETENTE

288. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, “Ley de Protección y Bienestar Animal”, establece lo siguiente:

Exceptúanse de la presente Ley las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, las que se regulan por ley especial.

289. Como fue señalado *supra*, de dicha disposición se advierte que el legislador ha delegado a la autoridad competente, esto es, al Ministerio de Cultura, la potestad para declarar el carácter cultural de los espectáculos exceptuados.

290. El Tribunal Constitucional solicitó al Ministerio de Cultura que informara cuáles son los espectáculos que han sido declarados como de carácter cultural conforme a lo dispuesto en dicha disposición.

291. Mediante Oficio 236-2019-SG/MC, dicho ente presentó el Informe 000090-2019/DGIA/VMPCIC/MC, emitido por la Dirección General de Industrias y Artes Culturales, en el cual se indica que:

En principio corresponde informar que la excepción contemplada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30407, Ley de protección y bienestar animal, no ha sido aplicada en el Ministerio de Cultura.

292. Pero como he expresado en este voto, la potestad de los entes estatales para declarar un espectáculo como cultural se encuentra sujeta a límites, pues no toda manifestación cultural puede ser permitida, en la medida en que algunas se encuentran reñidas con los valores y principios constitucionales.

293. En tal sentido, resalto que en nuestro país existen ciertas prácticas poco extendidas, como el yawar fiesta, el jalatoro o el jalapato, que atentan flagrantemente contra el deber de protección animal, y que no han sido expresamente reconocidas o protegidas por el legislador o por la autoridad competente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

294. Además debe tenerse en cuenta que estas actividades resultan relativamente recientes y tienen un ámbito de desarrollo territorial limitado por lo que no pueden ser calificadas como culturales de acuerdo al estándar establecido *supra* e involucran una forma evidentemente grave de maltrato animal.
295. Caso aparte constituye, por ejemplo, el “curruñao” o matanza de gatos que ocurre en la fiesta de Santa Efigenia, que se desarrolla en la ciudad de Chíncha. Cabe destacar que, el artículo 27, literal c), de la Ley 30407 prohíbe la crianza y el uso de animales de compañía con fines de consumo humano.
296. Como se indicó *supra*, la ley no señala qué animales corresponden a la categoría de animales de compañía o de granja, que sí pueden destinarse al consumo humano. De esta manera, la clasificación de los animales como de granja o compañía está vinculada a la cultura, particularmente a los hábitos alimenticios de la población.
297. En nuestra realidad social, los animales de compañía son principalmente el perro y el gato. Por tanto, se advierte que en el Perú se encuentra prohibido criar a estos animales para consumo humano. En tal sentido, la realización de festivales que comercialicen carne de animales de compañía como el gato se encuentran proscritos en nuestro país, así como todo otro acto de crueldad que se realice contra estos animales.
298. Por tanto, observo que prácticas como las señaladas en esta sección no podrán ser reconocidas, fomentadas o protegidas, sino que, por el contrario, al encontrarse en contra de lo dispuesto en la Ley 30407, la autoridad administrativa competente deberá verificar que no se realicen y sancionar a los responsables que continúen con estas prácticas.

§7. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PAZ Y LA TRANQUILIDAD

299. Los demandantes alegan que la realización de los espectáculos cuestionados vulnera su derecho a la paz y a la tranquilidad, reconocido en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución. Señalan que, al permitirse espectáculos de violencia contra los animales, las personas no pueden librarse de ellos ni decidir que no existan para que no les afecten. La vulneración del derecho puede darse directamente si presencian tales actos, o indirectamente si toman conocimiento por otros medios, como las noticias.
300. En el fundamento 26 de la Sentencia 0042-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló que:



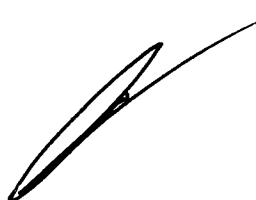
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

(...) el Estado tiene el deber de asegurar que las personas no actúen con violencia frente a otras personas, ni con crueldad contra los animales, lo cual tiene un fundamento jurídico y ético. Desde la perspectiva jurídica, cabe señalar que dicho deber, se basa, en primer lugar, en el derecho fundamental al bienestar y a la tranquilidad de las personas (artículo 2, inciso 1 de la Constitución) que sí se sienten afectadas en sus sentimientos al presenciar ya sea directamente o al tomar noticia de la existencia de la realización de actos crueles contra los animales.

301. Sin embargo, el Tribunal Constitucional varió su jurisprudencia posteriormente, pues en el fundamento 32 de la Sentencia 0017-2010-PI/TC, señaló que:



Como es evidente, una persona que esté en desacuerdo con los espectáculos taurinos podrá no asistir a ellos, como también debe ser libre y voluntaria su concurrencia, por ejercicio en ambos casos del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, que, según ha reconocido este Tribunal, es un "*derecho fundamental innominado o implícito* que se deriva o funda en el principio fundamental de dignidad de la persona (arts. 1 y 3, Constitución)" (Exp. N.º 0007-2006-PI/TC, fundamento 47). Por tanto, no podría alegarse la afectación a derecho constitucional alguno por la sola oferta de los espectáculos taurinos, mientras no se coaccione la asistencia a ellos.

302. Al respecto, considero pertinente reafirmar la postura establecida en la Sentencia 0017-2010-PI/TC. Efectivamente, no resulta acorde con el derecho a la libertad de las personas, reconocido en el artículo 2, inciso 24, de la Constitución, que ciertos actos sean prohibidos porque otras personas los consideren ofensivos o insensibles y porque "no pueden librarse de ellos ni decidir que no existan para que no les afecten".
303. Al respecto, cabe citar la Carta de la Defensoría del Pueblo 30-2019-DP/PAD, ya aludida *supra*. En esta se indica que "en el marco de un Estado Constitucional, el rechazo o desaprobación que genera en la ciudadanía este tipo de espectáculos, debido al empleo de ciertos animales, no representa una razón jurídicamente válida para justificar su restricción, aun cuando goce del respaldo de un sector mayoritario de la sociedad".
304. Los motivos por los cuales el Estado prohíba una conducta concreta deben ser legítimos, racionales y proporcionales, y deben ponderarse frente a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

demás derechos fundamentales, sin llegar a desnaturalizarlos o restringir su núcleo protegido.

305. Pero las opiniones o los sentimientos de las personas respecto a lo que consideran ofensivo o intolerable no puede ser un motivo para que se utilice la fuerza del Estado para prohibir una conducta o restringir un derecho de forma general, pues estas valoraciones son subjetivas y no pueden ser consideradas verdades absolutas oponibles a otros.
306. Ciertamente las actividades culturales discutidas podrían ser prohibidas eventualmente, pero ello no puede ni debe ampararse en el rechazo que genere en ciertas personas la realización de dichas prácticas, sino en motivos legítimos, como la contradicción de principios constitucionales. De lo contrario se abriría la posibilidad de censurar otras actividades en base a los sentimientos o al parecer de la mayoría, lo cual resulta inaceptable en un Estado Constitucional.

§8. EFECTOS DE LA DECISION

307. Reconozco que, si bien las corridas de toros y las peleas de gallos pueden permitirse por ley, esto ocurre como excepción a la regla general de protección animal. Y esto no significa que deban ser permitidas eternamente, pues como se indicó *supra*, es posible que en el futuro se analice nuevamente el valor de dichas prácticas culturales para la sociedad y si merecen o no protección. De hecho, soy de la opinión que el legislador deba analizar el estado del debate en la sociedad nacional sobre esta clase de prácticas cada veinte años, con el propósito de analizar si es que debe prohibirlas o mantenerlas.
308. Esto es así porque el hecho de que temporalmente se permitan estas prácticas no niega que contienen elementos innatos de violencia hacia los animales. Y como estas prácticas actualmente se permiten o justifican únicamente por razones culturales, en el futuro estas razones podrían reconsiderarse, y dichas prácticas perder su legitimidad para limitar el deber de protección a los animales.
309. Como estas prácticas contienen elementos de violencia pública hacia los animales, y se hace de esta violencia un espectáculo, estimo pertinente que, en armonía con el deber de protección a los animales, el Estado no deberá fomentar ni proteger tales prácticas, aunque sí podrá reconocerlas, regularlas y, eventualmente, prohibirlas.
310. Lo contrario, como señaló en su oportunidad la Corte Constitucional de Colombia, implicaría el desconocimiento absoluto de un deber constitucional, y el consiguiente privilegio irrestricto de otro.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

311. Esto no impide, naturalmente, que se fomente o proteja la crianza de las especies animales usadas en estos espectáculos, pues son parte de la fauna nacional.
312. En tal sentido, corresponderá al Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Cultura, establecer cuáles son los departamentos y provincias en los cuales las corridas de toros y las peleas de gallos constituyen tradiciones culturales, conforme a las pautas establecidas.
313. Respecto a las corridas de toros, a modo de referencia, en el informe de *amicuscuriae* presentado por Andrés Roca Rey, Casa Toreros Consorcio Perú y otros, se menciona un estudio realizado en el año 2012 por parte del periodista taurino Dikey Fernández Vásquez sobre la cantidad y ubicación de plazas firmes en el país. En el informe se menciona que existen 208 plazas, aunque advierto que la lista realmente contiene solo 199 localidades.
314. Conforme con dicho estudio, en el año 2012 la cantidad de plazas firmes por departamento era la siguiente:

Departamento	Número de plazas firmes
Amazonas	Ninguna
Ancash	18
Apurímac	15
Arequipa	26
Ayacucho	20
Cajamarca	23
Callao	Ninguna
Cusco	14
Huancavelica	3
Huánuco	4
Ica	1
Junín	12
La Libertad	8
Lambayeque	1
Lima	28
Loreto	Ninguna
Madre de Dios	Ninguna
Moquegua	Ninguna
Pasco	2
Puno	1
San Martín	22



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

Tacna	1
Tumbes	Ninguna
Ucayali	Ninguna
Total - Perú	199

315. Esto habrá de ser verificado por el Ministerio de Cultura. Las corridas de toros estarán restringidas a las localidades en que son tradición y no podrá expandirse a otras.
316. Por otro lado, hago notar que, conforme al artículo 4 de la Constitución, la comunidad y el Estado protegen especialmente, entre otros, al niño. En virtud de este deber de protección especial es que se ha emitido el Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley 27337.
317. De acuerdo con el artículo 3-A de este cuerpo legal, los menores de edad tienen derecho a recibir una educación no violenta. En el artículo 4 se reconoce su derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.
318. En virtud de este deber de protección y de estos derechos es que se deriva la obligación de impedir que los menores de edad vean o tengan acceso a actividades o eventos que tengan contenidos violentos o sexuales que sea perjudiciales para su libre desarrollo. Esto debe ser controlado por parte de los padres, familiares, cuidadores y educadores, pero la obligación también puede recaer en terceros.
319. Como ejemplo de ello tenemos lo dispuesto en la Ley 28278, "Ley de Radio y Televisión", cuyo artículo 40, dirigido a los difusores de contenido, establece lo siguiente:
- La programación que se transmita en el horario familiar debe evitar los contenidos violentos, obscenos o de otra índole, que puedan afectar los valores inherentes a la familia, los niños y adolescentes. Este horario es el comprendido entre las 06:00 y 22:00 horas.
320. Pero las responsabilidades del Perú en materia de protección infantil no derivan únicamente de la legislación nacional. En el plano internacional, nuestro país es parte de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

321. El Comité de los Derechos del Niño es el organismo que tiene la función examinar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, asumidas en función de dicho tratado internacional.
322. Dicho comité emitió, el 2 de marzo de 2016, sus “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú”, en el cual se pronunció, entre otras cosas, sobre sus preocupaciones y recomendaciones en materia de violencia contra los niños (ver: www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/obs-finales-cuarto-quinto-combinados-2016.pdf).
323. En dicho documento el Comité sostuvo que “... sigue profundamente preocupado por el elevado número de casos de violencia y de malos tratos que sufren los niños, incluida la violencia doméstica y sexual. Está particularmente preocupado por lo siguiente: ... g) El hecho de que haya niños que se formen para ser toreros y participen en espectáculos conexos, lo que entraña un elevado riesgo de accidentes y de graves lesiones, además de que los niños espectadores quedan expuestos a la extrema violencia de la tauromaquia” (numeral 41, literal g), página 10).
324. Consecuente con lo anterior el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado que prohíba la formación de niños como toreros y también su participación e ingreso a dicho tipo de espectáculos con miras a garantizar “... la protección de los niños espectadores y sensibilice sobre la violencia física y mental vinculada a la tauromaquia y sus efectos en los niños” (numeral 42, literal i, página 10).
325. Considero pertinente que se acojan tales recomendaciones y que se hagan extensivas a las peleas de gallos, por lo que el Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Cultura, deberá encargarse de implementar las medidas que resulten necesarias a fin de proteger a la infancia en este ámbito.

§9. EL SENTIDO DE MI VOTO

Por todo lo expuesto, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda. En consecuencia, se prohíbe la realización de eventos relacionados con peleas de gallos con navajas o espuelas, o cualquier práctica en la que se advierta la intervención humana. En ese sentido, también corresponde **ORDENAR** al Ministerio de Cultura que identifique los lugares en los que aun se efectúan estas prácticas, con el propósito de evitar su realización.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC
CIUDADANOS

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene, debiendo observarse las siguientes reglas:

- a) La protección de los animales tiene ciertamente un sustento constitucional que se deriva del artículo 68 de la Constitución, el cual señala que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica;
- b) No solo es posible, sino que resulta, además, indispensable mantener un régimen de protección legal de los animales contra el maltrato y la crueldad innecesarias.
- c) La especial situación de los animales, que se fundamenta en su condición de seres sintientes, es lo que se denomina como dignidad animal.
- d) Las autoridades deben verificar que los animales a los que se refiere la excepción no sean víctimas de maltratos previos a ingresar a la cancha o ruedo que menoscaben su integridad, salud o capacidades.
- e) Las corridas de toros y las peleas de gallos deben realizarse de acuerdo con las prácticas y usanzas tradicionales, que son las que justifican la excepción.
- f) El legislador, cada veinte años, debe analizar el estado del debate en torno a una eventual prohibición de las prácticas que, en la actualidad, se consideran culturales.
- g) Corresponderá al Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Cultura, establecer cuáles son los departamentos y provincias en los cuales las corridas de toros constituyen tradiciones culturales, sin que puedan expandirse a otros lugares.
- h) La autoridad competente deberá supervisar que se implementen reglamentos que regulen la realización de corridas de toros y peleas de gallos en las localidades en que constituyen tradición, los mismos que deberán respetar lo aquí dispuesto, así como en la normativa sobre protección animal, en lo que resulte aplicable.
- i) La autoridad administrativa debe garantizar que se restrinja el acceso de menores de edad a las corridas de toros y a las peleas de gallos.
- j) Prácticas como el yawar fiesta, el jalatoro, el jalapato y el "curruñao", la matanza de gatos que ocurre en la fiesta de Santa Efigenia, no pueden ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP 0022-2018-PI/TC

CIUDADANOS

practicadas ni reconocidas bajo responsabilidad de la autoridad administrativa competente.

S.

RAMOS NÚÑEZ

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

El ser humano no vive solo en este mundo. También lo hacen animales no humanos, existiendo respecto de ellos un deber constitucional de protección y de no causarles dolor y sufrimiento injustificado



Es inadmisibles que en una sociedad civilizada del siglo XXI, regida por una Constitución y un Estado de Derecho, se permitan aún actos de barbarie y crueldad contra animales no humanos, e igualmente inadmisibles el argumento que justifica "cualquier acto cruel" con el simple requisito de denominarlo "cultural". Estimo que este "vale todo cultural" es el argumento ideal para aquellos que buscan hacer prevalecer las ideas de libertad y democracia de un reducido grupo conservador, pero que deja de lado las ideas de libertad y democracia de todos los que conformamos una determinada sociedad, en la que debe armonizarse el ejercicio de los derechos, la participación en la democracia, pero sobre todo una generalizada labor en favor del bien común.

Ante algunas expresiones en las que sólo se considera honrosa la decisión de la mayoría de jueces del Tribunal Constitucional, que declaró infundada la demanda, debo destacar que me honra vivir en un país libre y democrático en el que una vez más, con convicción y respeto a la mayoría de magistrados, puedo emitir un voto singular en el que se expresan mejores argumentos a favor de declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad planteada y con ello evitar la crueldad contra determinados animales (toros y gallos).

Respeto el punto de vista de los demandantes (5000 ciudadanos), pero también respeto el punto de vista de quienes no piensan como ellos. Son el respeto e igual consideración de los diferentes puntos de vista existentes en nuestra sociedad los que evidencian, entre otros factores, el nivel de tolerancia mínimamente exigible en una sociedad libre y democrática.

Es justamente la poca tolerancia de quienes predicán el pensamiento único, inmutable y universal, en el sentido de que sólo sus ideas son las correctas y que quienes piensan en sentido contrario no merecen respeto ni igual consideración, uno de los grandes obstáculos que impiden o dificultan notablemente el desarrollo de la libertad y democracia sobre todo en países como el nuestro, tan precarios en ambos valores.

Por ello, ante las diferentes opiniones emitidas sobre este caso, estimo que todos los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC

LIMA

CINCO MIL CIUDADANOS

peruanos y peruanas debemos desplegar nuestros mayores esfuerzos y mostrar nuestro mayor nivel de tolerancia con los distintos puntos de vista, de modo tal que valoremos que tenemos una institución: el Tribunal Constitucional, que del modo más transparente y deliberativo buscó solucionar un conflicto que se le planteó. Hoy ganó una posición mediante las reglas democráticas, pero si más adelante gana la posición contraria –y se dan las razones para tal cambio– también debemos ser tolerantes en aceptarlo. Eso es respeto de la libertad y la democracia, pero no calificar como decisiones honrosas, o a favor de la libertad y democracia, sólo las decisiones que me benefician o apoyan mi punto de vista.

Las sentencias del Tribunal Constitucional honran a los magistrados que las suscriben, ya sea cuando ganan o cuando pierden en la respectiva votación.

De otro lado, tengo la impresión de que sobre este caso existe aún mucha confusión. La controversia principal de este caso no giraba sobre si deben existir o no las corridas de toros, peleas de toros o peleas de gallos. La controversia principal de este caso giraba sobre si en determinadas actividades existía o no maltrato animal de toros y gallos, y si ello vulneraba el deber constitucional de no causar dolor y sufrimiento injustificado en animales no humanos.

Si se determinaba que existió tal maltrato –como en efecto voy a probar más adelante–, así como la afectación del aludido deber constitucional, la consecuencia era declarar inconstitucional la excepción legal impugnada y que, por tanto, sea de aplicación en estas actividades (corridas de toros, peleas de toros o peleas de gallos) la Ley 30407, de protección y bienestar animal, de modo que se debía verificar, caso por caso, cuándo existió tal maltrato, así como la forma de evitarlo.

Sólo pocos casos que llegan al Tribunal Constitucional, de los miles que ingresan anualmente, tienen, además del respectivo enfoque jurídico constitucional, una clara repercusión en el ámbito de la justicia social, en el ámbito de la cultura y sus deberes con las generaciones futuras, así como en el ámbito del rol de los seres humanos frente a la naturaleza y otros animales. Este caso debería significar para todos una invitación a reflexionar y darle nuevas miradas a lo que significa cultura y, sobre todo, a nuestra relación con los animales y el medio ambiente.

En efecto, la cultura es un proceso manifiesto de discursos y acciones que cimentan una serie de costumbres en una determinada sociedad. Estas costumbres han ido variando a través del tiempo, señalándose siempre la envergadura e importancia de su poder de convocatoria en la población que, sin lugar a dudas, necesitará siempre de una determinada cultura a fin de poseer un espíritu de cuerpo.

La cultura está al alcance del individuo que, gregariamente, accede a una serie de comportamientos que se complementan con las expectativas generales en una sociedad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

La cultura, hay que destacar, no es eterna, se transforma a medida que va incorporando cada vez una mayor amplitud de actores en su celebración: mujeres, niños, personas con discapacidad y, en los últimos años, animales no humanos.

Bajo esta óptica, la cultura cumple un rol fundamental: unir moralmente los lazos de un grupo social en tanto la costumbre sea capaz de fortalecer los vínculos entre sus miembros. Cuando un aspecto de aquella cultura pierde valía, vigencia o legitimidad, consigue lo contrario: conflicto, daño moral, confusión y alejamiento entre sus miembros amenazando el espíritu de cuerpo conseguido, a duras penas en algunas ocasiones, históricamente.

El maltrato animal que se pueda identificar, por ejemplo, en determinadas corridas de toros, constituye una amenaza a un mundo cambiante que ecológicamente respeta cada vez más al mundo que le rodea y a una suerte de leyes que incorporan poco a poco a todo ser vivo circundante en beneficio de los animales no humanos y de la humanidad que aprende a convivir antes que a destruir.

Tradición es igual a dignidad de una comunidad que percibe en esta algo constitutivo de sí misma. Algo que es renombrado no solo para el grupo humano que la sustenta, sino que es estandarte para el resto del mundo que ve en aquella tradición un rasgo típico y diferenciado de aquel grupo. En efecto, la tradición es cultura, pero, al igual que en la cultura, la tradición debe ser legitimada por sus integrantes, por un lado; y, por otro lado debe representar un acto digno a través del cual presentarse ante el resto del mundo como una comunidad de bien y ética ante tiempos cambiantes de derechos cada vez más extensivos hacia la especie animal.

Asimismo, la tradición de determinadas corridas de toros produce dos cosas en el Perú: un rechazo por parte de la población de la cual se dice la tradición ha de representar (71% de rechazo al año 2013 según DATUM, entre otros datos), es decir, no hay arraigo generalizado en una población que si alguna vez la caracterizó, hoy, como toda comunidad a través de los tiempos, ha cambiado y la critica; y, por otro lado, es, sintomático que a nivel internacional sólo queden 8 países en el mundo que aun sustentan este tipo de tradiciones que dejan de lado el avance y desarrollo de las leyes en mejora de las condiciones de vida de los animales. Tal exposición de muerte y tortura en determinadas corridas de toros es contradictoria con una abierta y manifiesta reflexión sobre la búsqueda de un equilibrio entre los seres humanos y su medio ambiente.

En suma, habiendo revisado los argumentos de las partes y los votos de mis colegas, considero que debe declararse **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** la excepción legal impugnada, pues ésta vulneró el deber constitucional de no causar dolor y sufrimiento injustificado en los animales no humanos como los toros y gallos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

Estimo que no existe ninguna razón legítima que justifique la exclusión de los toros y gallos de la protección que otorga la Ley 30407. La crueldad contra los animales no puede ampararse con el argumento de que "por ser cultural está permitido dicho trato cruel". Las corridas de toros, peleas de toros y peleas de gallos sólo podrán mantenerse mientras se asegure que no causan dolor y sufrimiento injustificado en dichos animales.

Asimismo, debe ordenarse al *Ministerio de Cultura* y a las *Municipalidades* en cuyo ámbito se desarrollen las corridas de toros, peleas de toros y peleas de gallos, para que, coordinadamente y en el ámbito de sus competencias, dicten los reglamentos de dichas actividades, estableciendo medidas que impidan el sufrimiento injustificado de tales animales.

Igualmente, dado que en estos casos está en juego el deber constitucional de no causar dolor y sufrimiento injustificado en los animales como toros y gallos, debe habilitarse a que el respectivo *juez de amparo* examine si se ha producido maltrato y crueldad innecesaria contra animales.

Seguidamente, expondré los argumentos que sustentan mi posición:

I. Sobre el deber constitucional de no causar dolor y sufrimiento injustificado en los animales no humanos

1. En el caso Horse Brown SAC (Exp. 07392-2013-PHC/TC), cuya ponente fue la suscrita, el Tribunal Constitucional ingresó al fondo del asunto, convertido en amparo, y verificó si, en el caso concreto de determinados animales, éstos se encontraban o no en situación de peligro.
2. En este contexto, el Tribunal estableció que en la interpretación de la Constitución debe tomarse en consideración no solo la convivencia pacífica entre los seres humanos y la justa distribución de los derechos, las libertades y los deberes en la sociedad, sino que también debe prestar atención a las exigencias que puedan desprenderse de la relación entre el ser humano y el medio ambiente en general y, especialmente, entre el ser humano y los demás seres vivos, pues como ya sostuvo antes, el ser humano "debe actuar en armonía y en convivencia pacífica con los demás seres vivos" (Expediente 00042-2004-AI/TC, FJ 25). En tal sentido, se advierte que la persona humana y su ámbito cultural finalmente forman parte de una unidad que toda interpretación que se haga de la Norma Fundamental no puede desconocer.
3. Lo expuesto conduce al siguiente razonamiento: si tenemos que la Constitución consagra el deber del Estado y de los particulares de respetar la vida de las personas, su integridad física, psíquica, su bienestar y su salud, entre otras



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

dimensiones; si prohíbe toda forma injustificada de violencia física, psíquica, de tortura, de trato inhumano, de humillaciones; si prohíbe la esclavitud, la servidumbre, la trata de seres humanos, entre otros padecimientos; es razonable afirmar que la producción del dolor, el sufrimiento y la crueldad hacia los humanos es una preocupación trascendental y constante de nuestra Constitución, lo que exige normar las medidas que las eviten y puedan abolirlas.

4. Y es que la eliminación de todas las modalidades de sufrimiento y crueldad físicas contra los humanos ha sido la justificación de las formas más básicas de protección de los sistemas jurídicos modernos de talante liberal. La exclusión de los padecimientos humanos físicos se cuenta entre las primeras defensas instituidas por el derecho penal y el derecho constitucional en sus formas de reacción punitiva y reconocimiento de inmunidades. Si el sufrimiento físico que puede sentir un ser humano es una razón de peso para que exista un deber jurídico de no causarle sufrimiento físico ¿por qué habría que restringir esta consideración a otros seres distintos de los humanos con las mismas capacidades de sentir?
5. El hecho de que un animal no humano, por ejemplo, los animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, sufra dolor físico desproporcionado o injustificado debe merecer una diferencia práctica en el ámbito de nuestros deberes jurídicos, más aún si dicho supuesto comparte la característica de situación límite que también es propia de los humanos cuando son objeto de padecimientos físicos. Los animales no humanos, por ejemplo, los animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, si poseen el interés más elemental de todos los seres vivos: el que no se les haga sufrir injustificadamente. Es verdad que el sufrimiento físico de los humanos puede ser, ciertamente, mucho más intenso que el de los otros animales, dada su comprensión de las circunstancias a las que son sometidos y de las consecuencias que ello pudiera acarrear en el futuro; pero debemos tener presente que, aunque esta característica no esté presente en los demás animales, dicha ausencia no anula la relevancia moral de su sufrimiento en el despliegue de deberes para con ellos.
6. Desde la Constitución no es posible derivar un "derecho" de los seres humanos a tratar cruelmente o hacer sufrir a los animales no humanos. Por el contrario, de la Norma Fundamental, específicamente del artículo 2, inciso 22, que reconoce el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, y del artículo 68, que establece la obligación estatal de promover la conservación de la diversidad biológica, se desprende que es un deber jurídico general de los humanos el no causar a los animales no humanos, tales como los animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, dolor y sufrimiento desproporcionado e injustificado. Por consiguiente, dicho deber no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

pertenece únicamente al ámbito de los deberes morales o, si se quiere, al terreno de lo extrajurídico, sino que es de recibo en nuestro marco constitucional y, en ese sentido, goza de fuerza normativa.

- 
7. En esta línea de razonamiento es que se ha expedido la Ley 30407, de Protección y Bienestar Animal, cuyo artículo 5.1 ha establecido el deber de toda persona "de procurar la protección y el bienestar de los animales, cualquiera que sea su especie, evitando causarles daño, sufrimiento innecesario, maltrato de tipo físico que altere su normal comportamiento, lesión o muerte". De igual manera, el artículo 1 de la misma ley ha impuesto al Estado el deber de establecer "condiciones necesarias para brindar protección a las especies de animales vertebrados domésticos o silvestres y para reconocerlos como *animales sensibles*, los cuales merecen gozar de buen trato por parte del ser humano y vivir en armonía con su medio ambiente" [cursivas agregadas].
 8. Asimismo, el artículo 22 de la Ley 30407 establece que "se prohíbe toda práctica que pueda atentar contra la protección y bienestar animal, tales como (...) b. La utilización de animales en espectáculos de entretenimiento público o privado donde se obligue o condicione a los animales a realizar actividades que no sean compatibles con su comportamiento natural o se afecte su integridad física y bienestar (...) d. Las peleas de animales tanto domésticos como silvestres, en lugares públicos o privados".

II. La "calificación jurídica" de la pelea de toros, pelea de gallos y corrida de toros como prácticas culturales es una competencia exclusiva del Ministerio de Cultura y no de la mayoría del Tribunal Constitucional

9. El argumento central de la posición en mayoría encuentra su desarrollo nuclear en la idea de que la existencia de prácticas culturales que cuenten con un importante arraigo en una zona determinada sería una "razón considerable" para que el legislador pueda introducir restricciones al principio de la proscripción del sufrimiento. En efecto, se hace mención del deber, no solo estatal, de "considerar a los animales como sujetos de protección, lo que empieza por la obligación de no generarles sufrimientos innecesarios".
10. Sin embargo, se advierten manifiestas contradicciones a medida que se van desarrollando los argumentos que llevan a la resolución del presente caso, a partir del control de constitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, de Protección y Bienestar Animal, la cual excluye de tal protección a las i) corridas de toros, ii) peleas de toros, iii) pelea de gallos y "demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente que se regulan por ley especial", en los términos en los que han sido planteados en la sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

11. En términos sencillos, la excepción establecida en la disposición antes aludida es constitucional para la mayoría de mis colegas magistrados por cuanto serían prácticas culturales. Es decir, para quienes defienden la constitucionalidad de la disposición cuestionada, el legislador ha actuado conforme a la Constitución al exceptuar dichas actividades, supuestamente culturales, de la protección que brinda la Ley 30407 a los animales vertebrados domésticos o silvestres.
12. De este modo, de la posición mayoritaria se desprende que el carácter cultural de tales actividades, que debe ser calificado por la autoridad competente, es indispensable para salvar la constitucionalidad de la disposición cuestionada. Así, de ello se deriva lógicamente que debe existir una calificación jurídica de tales actividades como prácticas culturales para que surta efectos jurídicos la excepción de protección prevista en el resto de la Ley 30407, lo que supone, a su vez, que dicha calificación es constitutiva con miras a la aplicación de lo indicado en la disposición objeto de control constitucional.
13. La pregunta que surge inevitablemente es la siguiente: ¿en qué se sustentan mis colegas magistrados para llegar a la conclusión de que las prácticas analizadas son culturales? ¿Han invocado algún instrumento normativo emitido por la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico, como fundamento de dicha conclusión? ¿Llegaron a dicha conclusión a partir de las exigencias del ordenamiento jurídico peruano para calificar jurídicamente a una determinada práctica como cultural?
14. De la revisión del análisis de constitucionalidad desarrollado para el caso de las peleas de toros, peleas de gallos y corridas de toros no se advierte en ningún fundamento la mención al sustento legal o normativo para la consideración de dichas actividades como culturales.
15. Así por ejemplo, en el caso de las peleas de toros, la mayoría concluye que se trata de una práctica cultural con un considerable arraigo, teniendo como base, sin hacer mención de alguna otra fuente adicional o complementaria, la información alcanzada al Tribunal por la Asociación de Criadores, Propietarios y Aficionados de Toros de Pelea de Arequipa (ACPATPA), cuyo interés en la desestimación de la demanda a este respecto es evidente.
16. En el caso de las peleas de gallos, de manera similar al supuesto anterior, la mayoría de mis colegas magistrados concluye que existen elementos suficientes para considerar que las peleas de gallos son espectáculos culturales que pertenecen a nuestra tradición. Más allá de lo informado a este Tribunal por la Unión de Galleros del Perú, con un interés evidente en que la demanda en este extremo sea declarada infundada, en la posición mayoritaria se invoca un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

conjunto de fuentes (como “pedidos de informe” e “investigación propia”) de manera genérica, cuya relevancia y relación directa con la presente discusión no son detalladas ni precisadas como se debiera a la luz de lo que está decidiendo, para sostener que la pelea de gallos es en el Perú, efectivamente, un espectáculo cultural.

17. En similar sentido, en el caso de las corridas de toros, la mayoría de mis colegas magistrados sostiene que son espectáculos culturales que pertenecen a nuestra tradición, a partir de citas históricas, literarias y la selección de una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-1192/05, del año 2005, todo ello ya expresado en los mismos términos en la STC 0017-2010-PI/TC, publicada en el año 2010.
18. Aparentemente, la posición mayoritaria habría desarrollado un “estándar” para determinar si una determinada práctica en nuestro país es cultural. Dicho estándar está comprendido por: i) el ámbito geográfico, ii) el ámbito temporal, iii) el arraigo tradicional, iv) el alcance social, v) la relación con actos penados o prohibidos legalmente. Asimismo, dicho estándar se ha aplicado para las tres actividades antes mencionadas: en el caso de la pelea de toros; en el caso de la pelea de gallos; y en el caso de la corrida de toros.
19. De esta forma, corresponde preguntarnos lo siguiente: ¿acaso los magistrados del TC tienen la competencia para determinar si una determinada práctica es cultural en nuestro país? Mi respuesta es claramente negativa. El ejercer la competencia de órgano jurisdiccional de cierre en la interpretación de la Constitución no presupone la competencia para determinar qué actividad es cultural. Actuar en sentido contrario conllevaría a desconocer el principio de corrección funcional que orienta la interpretación constitucional, que exige:

(...) al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado (STC 05854-2005-PA/TC, FJ 12).

20. Así lo comprendió el TC en la sentencia del Expediente 00042-2004-PI/TC, en la medida que reconoció en aquella oportunidad a la autoridad competente para dicha declaración, que en esos momentos era el Instituto Nacional de Cultura (INC). Sin embargo, en dicha oportunidad también se desarrollaron determinados criterios que deberían observarse como parámetros para la calificación de un espectáculo público como cultural, los cuales no fueron dejados sin efecto en la sentencia del Expediente 00017-2010-PI/TC, sentencia que también abordó la temática del supuesto carácter cultural de las corridas de toros pero en un sentido contrario. Dichos criterios, sin ánimo de exhaustividad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

serían los siguientes:

1) **Contenido cultural.** El contenido de un espectáculo para que sea considerado como "cultural" debe estar estrechamente vinculado con los usos y costumbres que comparte la comunidad nacional, regional o local y que estén vigentes al momento de realizar tal calificación (artículo 2, inciso 19 de la Constitución). En caso de existir conflicto entre los valores de las diferentes comunidades -nacional, regional o local-, deberá considerarse aquellos usos y costumbres que se encuentren en el ámbito más cercano a los ciudadanos que se beneficiarán con la exposición de tales actividades. En ningún supuesto, sin embargo, el contenido de los espectáculos deberá vulnerar derechos fundamentales como la vida (artículo 1 de la Constitución); la integridad personal y el bienestar (artículo 2, inciso I de la Constitución) de las personas; o subvertir el orden constitucional, el orden público o las buenas costumbres. Tampoco los espectáculos que comporten, directa o indirectamente, una afectación al medio ambiente; o los que conlleven actos de crueldad y sacrificio, innecesario, de animales.

2) **Acceso popular.** En la medida que la Constitución reconoce el derecho de las personas al acceso a la cultura (artículo 2, inciso 8) y el derecho de participar en la vida cultural de la Nación (artículo 2, inciso 17), este criterio implica que el costo de acceso al espectáculo a ser calificado como "cultural" por el Instituto Nacional de Cultura no debe ser una barrera que limite las posibilidades de ser costeados por la mayor cantidad de personas; esto es, el acceso masivo a dichos espectáculos. Contrario sensu, los espectáculos cuyo acceso no tengan precios populares, no deberán ser calificados como "culturales" (...).

3) **Mensaje.** Aquellos espectáculos que transmitan mensajes en contra de valores superiores como la dignidad de las personas, la vida, la igualdad, la solidaridad, la paz; o hagan apología de la discriminación por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole (artículo 2, inciso 2 de la Constitución), no deben ser declaradas "culturales". Tampoco aquellas que inciten al odio, a la violencia contra personas o animales, o a la intolerancia.

4) **Aporte al desarrollo cultural.** Los espectáculos que precisen ser calificados de "culturales" deben realizar un aporte concreto al desarrollo cultural y a afirmar la identidad cultural, así como al desarrollo integral de la Nación (artículo 44 de la Constitución). Para ello, el Instituto Nacional de Cultura deberá evaluar e identificar cuáles el aporte del espectáculo, sobre todo, en el ámbito educativo, científico o artístico.

21. Pero incluso, más allá de la observancia de dichos criterios, el TC en aquella oportunidad precisó que era deber de la autoridad competente a este respecto "fundamentar cumplidamente las razones y motivos por los cuales califica o no un espectáculo de «cultural»"; y "observar el principio imparcialidad e igualdad (artículo 2, inciso 2, de la Constitución), evitando tratar con desigualdad espectáculos que son iguales o equiparar el trato de espectáculos que son diferentes" (Expediente 00042-2004-PI/TC, FJ 22).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

22. Sin embargo, en nuestro país, de acuerdo a la Ley 28296, General del Patrimonio Cultural de la Nación, el literal b del artículo 7 de la Ley 29565, "Ley de creación del Ministerio de Cultura", modificada por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1255, entre otras disposiciones de carácter complementario, como la Resolución Ministerial 338-2015, que aprobó la Directiva 003-2015-MC, la declaratoria de una práctica como patrimonio cultural es una función exclusiva del Ministerio de Cultura.

23. Por lo expuesto, se advierte que en la sentencia se incurre en un exceso en el ejercicio de las competencias del TC al calificar jurídicamente la pelea de toros, pelea de gallos y corrida de todos como espectáculos culturales, en detrimento de las competencias del Ministerio de Cultura. Es más, en la propia sentencia incluso se reconoce no solo ello, sino que, a efectos de la excepción establecida en la disposición cuestionada, se ha indicado que el propio legislador "ha delegado a la autoridad competente, esto es, al Ministerio de Cultura, la potestad para declarar el carácter cultural de los espectáculos exceptuados".

24. En efecto, no puede pasar desapercibido lo indicado en los FFJJ 290 y siguientes de unos de los votos, en los que se precisa lo siguiente:

290. El Tribunal solicitó al Ministerio de Cultura que informara cuáles son los espectáculos que han sido declarados como de carácter cultural conforme a lo dispuesto en dicha disposición.

291. Mediante Oficio 236-2019-SG/MC, dicho ente presentó el Informe 000090-2019-DGIA/VMPCIC/MC, emitido por la Dirección General de Industrias y Artes Culturales, en el cual se indica que:

En principio, corresponde informar que la excepción contemplada en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30407, Ley de Protección y bienestar animal, **no ha sido aplicada en el Ministerio de Cultura.**

25. Siendo ello así, ¿cómo podría este Tribunal declarar cultural una práctica cuando la propia entidad competente no ha realizado dicha calificación jurídica? ¿Cómo puede este Tribunal pasar por alto los procedimientos que para tal efecto ha previsto el ordenamiento jurídico? ¿Acaso los magistrados del TC estamos en condiciones de posibilidad de determinar si una determinada práctica es cultural o no a espaldas de los procedimientos del órgano competente?

26. En principio, la calificación de una determinada práctica como cultural requiere, teniendo como marco de delimitación lo indicado en el artículo 21 de la Constitución, la revisión de lo establecido en las siguientes disposiciones de la Ley 28296, General del Patrimonio Cultural de la Nación, antes mencionada:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

Título Preliminar

Artículo II: Definición

Se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación toda manifestación del quehacer humano -material o inmaterial- que por su importancia, valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, *histórico*, artístico, militar, social, antropológico, *tradicional*, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual, sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo. Dichos bienes tienen la condición de propiedad pública o privada con las limitaciones que establece la presente Ley (cursivas agregadas).

(...)

Título I

Bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- Clasificación

2. BIENES INMATERIALES

Integran el Patrimonio Inmaterial de la Nación las creaciones de una comunidad cultural fundadas en las tradiciones, expresadas por individuos de manera unitaria o grupal, y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad, como expresión de la identidad cultural y social, además de los valores transmitidos oralmente, tales como los idiomas, lenguas y dialectos autóctonos, el saber y conocimiento tradicional, ya sean artísticos, gastronómicos, medicinales, tecnológicos, *folclóricos* o religiosos, los conocimientos colectivos de los *pueblos y otras expresiones o manifestaciones culturales que en conjunto conforman nuestra diversidad cultural* (cursiva agregada).

27. Sobre dicha base normativa, debe tenerse presente que existe un procedimiento para la calificación de una determinada práctica como integrante del Patrimonio Inmaterial de la Nación. Así pues, según el artículo 7.2 de la Directiva 003-2015-MC antes citada, el procedimiento para calificar las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial como Patrimonio Cultural de la Nación es el siguiente:

(...)

Alcance de la declaratoria

El Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, declara como Patrimonio Cultural de la Nación las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, de acuerdo a *sus características, importancia, valor, alcance, difusión y significado en la vida, en la representación simbólica ligada a la identidad en el desarrollo humano, histórico, social y cultural de la Nación* (cursiva agregada).

Del Inicio del procedimiento de declaratoria

El procedimiento para la declaratoria de patrimonio inmaterial se inicia de Oficio por la Dirección de Patrimonio Inmaterial, la cual elaborará el informe técnico respectivo debidamente sustentado, el cual será remitido a la Dirección General de Patrimonio Cultural.

Las actuaciones de la Dirección de Patrimonio Inmaterial podrán sustentarse en peticiones de parte, situación que deberá ser comunicada a la Dirección General



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

de Patrimonio Cultural, con copia al Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales.

Para la evaluación de los expedientes, la Dirección de Patrimonio Inmaterial requerirá contar con la siguiente documentación y/o elementos:

- i. Un estudio en el que se señalen y describan con detalle las características esenciales de la manifestación o expresión, estudio en el que se evidencie su importancia, valor, alcance, significado e impacto de la manifestación o expresión en la definición de la identidad colectiva, local, regional, étnica, comunal y/o nacional y se identifiquen algunas amenazas a la viabilidad de la manifestación cultural, así como las medidas que la comunidad, los grupos y en algunos casos los individuos, tomarán para mitigadas.
- ii. Una bibliografía, de existir ésta, con referencias documentales utilizadas en el estudio, y debidamente consignadas.
- iii. Un mínimo de diez fotografías recientes. Las fotos deben tener un soporte digital, cuya nitidez y resolución sea adecuada para su publicación.
- iv. Sustento documental de que el expediente ha sido preparado con participación de la comunidad, los grupos y en algunos casos los individuos, mostrándose evidencia de que existe el consentimiento previo e informado de los portadores para solicitar la declaratoria.
- v. Un documento de compromiso de la comunidad, los grupos y en algunos casos los individuos, portadores de la expresión cultural, para colaborar con las Direcciones Desconcentradas de Cultura de su circunscripción territorial, a fin de elaborar cada cinco años un informe detallado sobre el estado de la expresión para su envío al Ministerio de Cultura, de modo que su registro institucional pueda ser actualizado en cuanto a los cambios producidos en la manifestación, los riesgos que pudieran haber surgido para su vigencia, y otros aspectos relevantes para hacer un seguimiento institucional de su desenvolvimiento y salvaguardia, de ser el caso.

De manera facultativa se podrán adjuntar otros anexos adicionales, tales como diagramas, partituras, grabaciones sonoras y/o filmicas, etc.

De la evaluación y resultado

La Dirección de Patrimonio Inmaterial evalúa el expediente, teniendo en cuenta los siguientes criterios técnicos:

El valor histórico y la evidencia de formar parte de una tradición.

El valor simbólico o emblemático y la vigencia de su significado como símbolo de identidad cultural.

La vigencia y actualidad de su impacto en la vida cotidiana o en la calendarización de la vida colectiva, en el mantenimiento de las costumbres y creencias, en la vigorización de las tradiciones, en la transmisión y desarrollo de los saberes y tecnologías, en la producción y productividad, y en el bienestar colectivo.

La representatividad y trascendencia local, regional, nacional o internacional por su capacidad de convocatoria y participación colectiva.

Que la expresión cultural no vulnera derechos fundamentales como la vida (artículo 1 de la Constitución Política del Perú); la integridad personal y el bienestar de las personas (artículo 2, inciso 1 de la Constitución Política del Perú); o subvierte el orden constitucional o el orden público. Tampoco se considerará susceptibles de ser declaradas como Patrimonio Cultural de la Nación a las expresiones culturales que comporten, directa o indirectamente, una afectación al medio ambiente o al desarrollo sostenible; que no respeten los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e Individuos, *o las que conlleven actos de crueldad y sacrificio de animales* (cursiva agregada).

En base a dichos criterios técnicos, la Dirección de Patrimonio Inmaterial identifica la importancia, valor, alcance y trascendencia de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial para su declaración como Patrimonio Cultural de la Nación (...).

- vi. Etapa de análisis. Un expediente admitido o subsanado, es analizado por un Especialista de la Dirección de Patrimonio Inmaterial. Dicha etapa incluye el estudio de la documentación presentada, la recopilación de información adicional y de nuevas fuentes de información, la redacción de una síntesis de la información y su validación. Este proceso culminará con la emisión de un informe técnico.

La Dirección de Patrimonio Inmaterial remite la propuesta e informe técnico sobre la procedencia o no del expediente a la Dirección General de Patrimonio Cultural para su consideración, a fin de que sea elevado al Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales.

- vii. El Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales resuelve el procedimiento, siendo competente para declarar las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial como Patrimonio Cultural de la Nación (...).

28. Como puede apreciarse, el procedimiento para calificar jurídicamente una práctica como cultural, según nuestro ordenamiento jurídico, responde a un conjunto de criterios y etapas que tienen una **racionalidad** correspondiente a la propia **especialidad** de la materia. Así pues, para que dicha calificación pueda realizarse conforme a la normativa vigente, no solamente se deben cumplir con un conjunto de requisitos, como la presentación de documentos e información pertinente, sino que, además, en la propia evaluación de dicha documentación e información se deben seguir **criterios técnicos** por los funcionarios correspondientes, que deben tener la calidad de **especialistas**.

29. De esta forma, ¿cómo podría ser legítimo que la mayoría del TC, sin la competencia explícita o implícita asignada por el constituyente y el legislador democrático, sin un procedimiento preestablecido y sin que los magistrados seamos especialistas en la materia, califiquemos jurídicamente una práctica determinada como cultural?

30. Más allá de establecer pautas o criterios en el marco de la Constitución cultural, para orientar a las autoridades competentes en lo que respecta al alcance y límites del núcleo duro de la noción de cultura bajo la Norma Fundamental de 1993, como se hizo en su oportunidad en la STC 0042-2004-PI/TC, según lo expresado previamente, este Tribunal no tiene la competencia ni las condiciones mínimas indispensables para determinar si a una determinada práctica le corresponde la calificación jurídica de "cultural", con todas las consecuencias que de ello se desprenden.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

31. En realidad, de la redacción de la disposición cuestionada no se desprende que manifiestamente y de forma expresa, el legislador califique las peleas de toros, corridas de toros y peleas de gallos como prácticas culturales; antes bien, sí hace referencia en cambio a que a los demás espectáculos les corresponderá la misma consecuencia jurídica, esto es, la excepción de lo dispuesto en la Ley 30407, si es que previamente son calificados como culturales por la autoridad competente. En atención a todo ello, cabe concluir lo siguiente:

- i. El legislador ha exceptuado de los efectos de la ley a las peleas de toros, corridas de toros y peleas de gallos sin dar cuenta expresamente de que la razón de dicha exoneración sea por su naturaleza cultural;
- ii. El legislador ha exceptuado también a otros espectáculos, siempre que sean declarados culturales por la autoridad competente (calificación jurídica de una práctica como cultural);
- iii. La mayoría del TC ha asumido que son prácticas culturales y que ello justificaría la excepción. Sin embargo, ello plantea los siguientes problemas: ¿Puede un órgano jurisdiccional calificar una práctica como cultural? En todo caso, si de lo que se trata es de una calificación jurídica (y no necesariamente puramente antropológica), ¿quién es la autoridad competente para efectuar dicha declaración?
- iv. En caso de que efectivamente se trate de prácticas culturales, supuesto del que me aparto por las razones que indicaré a continuación, ¿acaso basta que algo sea cultural en términos jurídicos para prevalecer de antemano y en abstracto frente a otros bienes constitucionales? ¿Acaso los principios son absolutos? ¿Acaso el Tribunal no ha reafirmado en su jurisprudencia que en caso de colisión de principios corresponde aplicar el test de proporcionalidad? ¿Acaso dicho test se ha aplicado como para justificar lo resuelto en la sentencia?

32. Asimismo, advierto que en esta sentencia se ha perdido la oportunidad de desarrollar, desde una lectura integral y dinámica de la Constitución, qué noción de cultura protege el ordenamiento jurídico-constitucional, lo que a mi juicio no se limita a manifestaciones espirituales derivadas de un concepto genérico de cultura, como plantea la mayoría de mis colegas magistrados, sino que fundamentalmente debe tenerse en cuenta que bajo el marco constitucional también es posible concebir las relaciones entre los ciudadanos, que regula el Derecho, como expresión de sus prácticas económicas, sociales, políticas y culturales (*civilización*), que son fundamentalmente diversas y dinámicas¹.

¹ LARA AMAT Y LEÓN, Joan (2020). "Entre siervos y ciudadanos: transformaciones de la ciudadanía contemporánea". En *La ciudadanía y lo político. Ciudadanía y crisis de la democracia liberal en un mundo en transformación*. Lima: ONPE/Equipo de investigación Demos (UNMSM), pp. 74-79. Al respecto, en relación a la tensión entre los conceptos ilustrado y romántico de cultura (*Civilisation/Kultur*, respectivamente) ver: KUPER, Adam (2001). *Cultura. La versión de los antropólogos*. Barcelona: Paidós



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

33. Efectivamente, si como sostiene Lara Amat y León, la ciudadanía contemporánea experimenta transformaciones en la medida que "las dinámicas actuales permiten pensar futuros desarrollos con desenlaces abiertos"², esta reflexión puede extenderse también a las prácticas y tradiciones de los ciudadanos que consideramos culturales, en tanto elementos de cohesión y de unidad política³. Si como Harris explica, la cultura "alude a las tradiciones de pensamiento y conducta *aprendidas y socialmente adquiridas* que aparecen en las sociedades humanas"⁴, puede considerarse que dicha cultura evoluciona también en el espacio y el tiempo.

34. Por ello, la calificación jurídica de una determinada práctica como cultural no puede ignorar dicho carácter dinámico y diverso. Al respecto, Harris explica que "La mayor parte de la gente sólo es consciente de una pequeña parte de la diversidad de alternativas en los estilos de vida. Si queremos pasar del mito y la leyenda a la conciencia madura, tenemos que comparar toda la variedad de culturas pasadas y *presentes*"⁵ (énfasis agregado)".

35. Todo lo anterior lleva a la siguiente conclusión: la ciudadanía en el Estado constitucional no puede ni debe definirse única y principalmente por la exaltación de las tradiciones, por muy arraigadas o difundidas que puedan estar.

III. Sobre los fines esenciales del Derecho y la proscripción de la violencia contra los animales

36. Más allá de la reflexión anterior, quisiera enfatizar además que la propia norma técnica aplicable para la calificación jurídica de una práctica como cultural establece claramente que uno de los criterios determinantes para calificar jurídicamente una determinada práctica como cultural es que la supuesta práctica cultural no debe conllevar actos de crueldad o el sacrificio de animales.

37. Siendo ello así, si la posición mayoritaria acepta el riesgo de que haya maltrato o crueldad animal en el caso de las peleas de toros (de lo contrario, no exigiría el cumplimiento de determinadas "pautas" como el Reglamento de Peleas de Toros, del 20 de octubre de 2015), si expresamente acepta que las peleas de gallos son violentas (al sostener que "no podrán desarrollarse otras nuevas que sean aún **más violentas** que las actuales") como también lo hace con las corridas de toros, entonces se puede concluir válidamente que el Tribunal Constitucional

² LARA AMAT Y LEÓN, Joan (2020). "Entre siervos y ciudadanos: transformaciones de la ciudadanía contemporánea"...Óp. Cit., p. 78.

³ Ibid., p. 78-79.

⁴ HARRIS, Marvin (1994). *Materialismo cultural*. Madrid: Alianza Editorial, p. 141.

⁵ HARRIS, Marvin (1974). *Vacas, cerdos, guerras y brujas. Los enigmas de la cultura*. Madrid: Alianza Editorial, p. 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

está calificando jurídicamente como culturales prácticas que de acuerdo a la normativa correspondiente, incumplirían uno de los criterios técnicos para tal fin, como es el caso de **la ausencia de actos de crueldad o sacrificio de animales**.

38. En realidad, proceder en sentido contrario llevaría a sostener que el Derecho puede legitimar prácticas donde se promueve o practica la violencia, independientemente de que se produzca entre animales no humanos o se produzca con intervención humana. Esto último estimo es inadmisibles desde la consideración de que el núcleo duro del Derecho proscribela prácticas violentas.

39. De esta manera, considero que la Constitución no permite que el legislador reconozca, permita o promueva prácticas violentas, ni entre seres humanos ni entre estos y los animales no humanos, como las peleas de toros, peleas de gallos, corridas de toros u otras prácticas (yawar fiesta, jalatoro, jalapato, etc.) y siguientes de la posición en mayoría, como tampoco ninguna otra similar.

IV. Sobre la obligación del Estado de establecer límites razonables y proporcionales a determinadas actividades económicas por mandato de los principios, valores y reglas constitucionales

40. En la posición mayoritaria no se ha abordado las implicancias de la pelea de toros, pelea de gallos y corridas de toros para los valores que promueve el ordenamiento jurídico, no solo en lo que respecta a la protección y bienestar animal, sino también en lo que respecta a la moralidad y seguridad públicas.

41. Es decir, para el Estado no deben ni pueden ser indiferentes los efectos perniciosos de determinadas actividades económicas para la persona y la sociedad en su conjunto. Si bien es cierto que nuestro sistema económico tiene como uno de sus pilares el reconocimiento de determinadas libertades económicas, como la propiedad, la libertad de empresa, la libertad de comercio e industria, entre otras más, también es cierto que el ordenamiento ha establecido límites explícitos e implícitos a su ejercicio, derivados de otros principios, reglas y valores constitucionales.

42. Así por ejemplo, en el caso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, el TC ha indicado en la sentencia del Expediente 04661-2006-PA/TC que esta actividad:

(...) puede generar adicción -ludopatía- con efectos económicos y sociales perjudiciales para el jugador y su familia, y que, por ello, resulta incompatible con la preservación y defensa de otros bienes y principios constitucionales y, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

particular, con la protección de la moralidad y seguridad públicas. En consecuencia, se justifica la imposición de condiciones para su ejercicio (FJ 7).

43. De esta forma, este Tribunal no puede obviar que ya en el pasado ha establecido que el tratamiento que brinda el Estado a determinadas económicas responde a su *ius imperium*, como se desprende del artículo 59 de la Constitución (Expediente 04661-2006-PA/TC, FJ 6).

44. De lo anterior se desprende no solo el deber del Estado de establecer límites razonables y proporcionales a las libertades económicas, según lo exijan los principios, reglas y valores constitucionales, sino que, además, debe tenerse presente que no toda actividad económica o lucrativa está permitida por el ordenamiento jurídico; al punto que muchas actividades han sido proscritas expresamente a través de su calificación como delitos por el legislador penal, como el lavado de activos, el tráfico ilícito de drogas, etc., precisamente porque atentan contra la moralidad y la seguridad públicas.

45. Sin embargo, con relación a las actividades antes mencionadas, no se advierte ninguna reflexión en la sentencia en el sentido de las implicancias de estas actividades para el ordenamiento jurídico en su conjunto, desde la perspectiva de la moralidad y seguridad públicas, en los términos en que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de este Tribunal.

IV. El ser humano y su relación con la naturaleza: antropocentrismo vs. ecocentrismo

46. El caso de autos promueve también, ya en un ámbito más general, el análisis de dos concepciones que suelen ser objeto de discusión: el relativismo cultural y el universalismo. Por un lado, el relativismo sugiere que cada comunidad tiene una cultura, idiosincrasia y parámetros de conducta diferentes. Por ende, en tanto no se podría definir qué es lo bueno y qué es lo malo para todos, no se podría considerar que existen un mínimo de pautas de conducta o de derechos y garantías universalizables que se deben aplicar a todos los individuos sin distinción de raza, origen, género, religión u otro. Por otro lado, los defensores del universalismo consideran que sí existe un mínimo de pautas de conducta, de derechos y garantías que se deben aplicar a todos los individuos sin distinción de raza, origen, sexo, religión u otro.

47. Dicho debate es relevante en el caso en cuestión, puesto que uno de los argumentos más recurrentes para defender la constitucionalidad de las excepciones impugnadas, es que éstas forman parte de la cultura e identidad de determinados pueblos que realizan estas prácticas. Al respecto, debemos tener en cuenta que, como critican los defensores del universalismo, bajo el



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

relativismo cultural se esconden arbitrariedades y comportamientos lesivos a los derechos fundamentales. Por ejemplo, admitir el relativismo significa respetar la tradición por la cual a las mujeres, en algunas comunidades indígenas del Perú, se les practicaba la mutilación genital, o permitir que se realicen matrimonios forzados maltratos físicos a menores de edad. Todas estas prácticas atentan contra una serie de derechos fundamentales y se intentan justificar bajo la identidad cultural, en la perspectiva del relativismo cultural. De igual modo, en la defensa de las corridas de toros, peleas de toros y peleas de gallos, desde el punto de vista del relativismo, se ignoran deberes constitucionales como la proscripción de toda forma de violencia.

48. Si bien el universalismo se refiere a los derechos humanos, es preciso mencionar que autores como Martha Nussbaum han extendido dicha protección y ha sostenido que es posible reconocer derechos a los animales, o al menos garantizar el bienestar animal, apelando a la sensibilidad de éstos. Particularmente, dicha autora hace una lista de principios políticos que deben guiar las leyes y políticas públicas en relación con los animales. Entre estos destacan, en lo que se refiere al presente caso, el principio de vida e integridad corporal⁶:

Vida: bajo el enfoque de las capacidades, todos los animales tienen derecho a continuar con sus vidas, tengan o no un interés tan consciente. Todos los animales sintientes tienen un derecho seguro contra enfermedades gratuitas por deporte.

Integridad corporal: bajo el enfoque de las capacidades, los animales tienen derechos directos contra las violaciones a su integridad corporal por violencia, abuso y otras formas de tratamiento dañino, ya sea que el tratamiento en cuestión sea doloroso o no.

49. Lo dicho anteriormente supone entonces una nueva visión respecto a los problemas que se producen entre animales humanos y no humanos. Esta nueva concepción supera la antropocentrismo (que implica tomar como centro al ser humano), para dar paso al **ecocentrismo** en el que se cuestiona el rol del ser humano en la sociedad y en el mundo, en tanto es un ser social que también **convive** con el medio ambiente y los animales. Esta perspectiva puede ser identificada en pensadoras contemporáneas como Nussbaum, quien sostiene lo siguiente:

El propósito de la cooperación social, por analogía y extensión, debería ser vivir decentemente juntos en un mundo en el que muchas especies intentan florecer.

⁶ NUSSBAUM, Martha. "Beyond 'Compassion and humanity' Justice for Nonhuman Animals". En: Martha C.. En: SUNSTEIN, Cass y NUSSBAUM, Martha. *Animal Rights*. Oxford University Press, 2004, pp. 314-315.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

Una justicia verdaderamente global requiere no solo que busquemos en todo el mundo a otros miembros de especies que tengan derecho a una vida digna. También requiere mirar alrededor del mundo a los otros seres sintientes con cuyas vidas las nuestras son inextricablemente un complejo entrelazado.

50. De una revisión de la Ley 30407, de protección y bienestar animal, y específicamente de los principios de su título preliminar, así como de su finalidad y objeto, tengo la impresión de que el legislador se ha acercado en gran medida a esa visión ecocentrista, en la medida que procura cierta relación de convivencia entre el bienestar de las personas y el bienestar animal. Lamentablemente la impugnada excepción establecida en la Primera Disposición Complementaria Final (que exceptúa a las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos) no guarda coherencia con el cuerpo legislativo general de la aludida ley.

V. Anotaciones finales

51. El presente caso no es uno común y corriente. Claramente tendrá un impacto en las futuras generaciones, las que con mayores elementos de juicio y sobre todo mayores análisis científicos, podrán identificar los niveles de sensibilidad e inteligencia de determinados animales no humanos y así otorgarle la importancia que hoy no tienen, de modo tal que se puedan generar los respectivos cambios legislativos.
52. Si no creyera en la esperanza de que estos cambios se producirán algún día, no escribiría nada de lo que contiene este voto. Si no creyera que la historia no es estática o no confiara en las futuras generaciones, no suscribiría el presente voto. Esto cambiará en el futuro. Ojalá no demoren los cambios y que acabe ya la crueldad contra determinados animales. Es nuestro deber cuidar nuestro planeta así como a aquellos animales con los que coexistimos.
53. Finalmente, quiero terminar haciendo una cita de la Suprema Corte de Kerala en el caso Nair vs. Union of India, de junio del 2000:

En conclusión, sostenemos que los animales de circo (...) son colocados en jaulas estrechas, sujetos al miedo, al hambre, al dolor, sin mencionar la forma de vida no digna en la que tienen que vivir (...) Aunque no son homosapiens [sic], también son seres con derecho a una existencia digna y un trato humano sin crueldad ni tortura (...). Por lo tanto, no es solo nuestro deber fundamental mostrar compasión a nuestros amigos animales, sino también reconocer y proteger sus derechos (...). Si los humanos tienen derecho a los derechos fundamentales, ¿Por qué no los animales?



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC
LIMA
CINCO MIL CIUDADANOS

Por todo lo expuesto, en atención a las consideraciones previamente desarrolladas, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda; y en consecuencia, que se declare, **INCONSTITUCIONAL** la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



**VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI OPINANDO QUE
LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEBE DECLARARSE
FUNDADA**

En el presente caso opino que la demanda debe declararse **FUNDADA**, por cuanto la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, "Ley de Protección y Bienestar Animal", colisiona con la Constitución, incurriendo en infracción normativa directa y en infracción normativa indirecta de la misma, por lo que debe ser eliminada del ordenamiento jurídico, ya que adolece de inconstitucionalidad.

La colisión directa se produce con los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución que regulan los recursos naturales, la política ambiental y la conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas, respectivamente, en el marco de la obligación del Estado de promover el régimen constitucional de conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; y la colisión indirecta con las demás normas de la Ley 30407, "Ley de Protección y Bienestar Animal", que hace bloque de constitucionalidad con la propia Constitución respecto del mencionado régimen, al contener un desarrollo normativo de parte de los principios y valores constitucionales que inspiran la protección y conservación de la diversidad biológica en la dimensión de garantizar el bienestar y la protección de las especies animales vertebradas domésticas o silvestres mantenidas en cautiverio y proscriben el maltrato y la crueldad causadas directa o indirectamente por el ser humano, que les ocasione lesión o muerte, así como fomentar el respeto a la vida y el bienestar de los animales a través de la educación.

La fundamentación del presente voto la efectúo de acuerdo al siguiente esquema:

1. El proceso de inconstitucionalidad
2. La constitucionalidad
3. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad
4. La norma impugnada
5. Mi posición puntual respecto a la norma impugnada
6. El sentido de mi voto

A continuación, desarrollo dicho esquema siguiendo la misma numeración temática:

1. El proceso de inconstitucionalidad.

A manera de enmarque doctrinario que permita fijar adecuadamente la posición que corresponde asumir a la Judicatura Constitucional al intervenir en un proceso de inconstitucionalidad, considero necesario hacer, una vez más, una breve referencia a dicho proceso:

- 1.1 El Proceso Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y



EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incursa en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.

- 1.2 De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.
- 1.3 Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso *ad hoc* y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma imputada de inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.
- 1.4 El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.
- 1.5 Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.

2. La constitucionalidad.



EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

En esa línea, lo que debe determinarse es si la disposición infraconstitucional cuestionada está impregnada o no de constitucionalidad, por lo que resulta necesario formular su conceptualización.

Al respecto, afirmo que la constitucionalidad es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico.

3. Conceptualización de la figura del análisis de constitucionalidad.

Asumido ya un concepto de constitucionalidad, toca hacer referencia al denominado análisis de constitucionalidad, respecto del cual es menester puntualizar lo siguiente:

- 3.1. Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, dismantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema.
- 3.2. A tales efectos y con la finalidad de detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, nuestro Código Procesal Constitucional, establece ciertas clases de infracciones, las que en buena cuenta nos permiten distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, inconstitucionalidad total o parcial, e inconstitucionalidad directa e indirecta.
- 3.3. En lo que respecta al primer grupo de infracciones, conviene precisar que lo que se denomina como inconstitucionalidad por el fondo, se presenta cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley, resulta frontal o evidente. Es decir, el mensaje normativo entre norma suprema y norma de inferior jerarquía es opuesto y por tanto la inconstitucionalidad es manifiesta por donde quiera que se le mire.
- 3.4. La inconstitucionalidad en cambio, es por la forma cuando la norma objeto de impugnación, independientemente de su compatibilidad con el contenido material de la Constitución, ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la



Constitución. Se trata en otras palabras de una inconstitucionalidad que no repara en los contenidos de la norma sino en su proceso de elaboración y la compatibilidad o no del mismo con lo establecido en la Norma Fundamental.

- 3.5. En lo que atañe al segundo grupo de infracciones, cabe afirmar que la llamada inconstitucionalidad total es aquella que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen a la Constitución y, por tanto, deben ser expectorados del orden jurídico.
- 3.6. La inconstitucionalidad es parcial, cuando, examinados los diversos contenidos de la norma impugnada, se detecta, que solo algunos se encuentran viciados de inconstitucionalidad. La determinación de esos contenidos, sin embargo, puede variar en intensidad. A veces puede tratarse de una buena parte del mensaje normativo, en ocasiones solo de una frase o, en otras, solo de una palabra.
- 3.7. El tercer grupo de infracciones, referidas a la inconstitucionalidad directa e indirecta, responde a una clasificación relativamente novedosa, y aún embrionariamente trabajada por nuestra jurisprudencia, para cuyo entendimiento es necesario echar mano del moderno concepto de bloque de constitucionalidad, el cual hace referencia al parámetro jurídico constituido por la Constitución como norma suprema del Estado y por las normas jurídicas que le otorgan desarrollo inmediato (leyes orgánicas, leyes de desarrollo de los derechos fundamentales, tratados internacionales de derechos humanos, etc.). Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.
- 3.8. En tal sentido la inconstitucionalidad directa es aquella donde la determinación de la colisión normativa se verifica en el contraste producido entre la Constitución y la norma objeto de impugnación. Se trata pues, de un choque frontal entre dos normas con mensajes de suyo distintos.
- 3.9. En cambio, en la inconstitucionalidad indirecta la colisión se verifica entre la norma objeto de impugnación y los contenidos de una típica norma de desarrollo constitucional. Lo inconstitucional, no se determina pues a la luz de lo que la norma constitucional directamente establece sino en el contexto de lo que una de sus normas de desarrollo representa.

4. La norma impugnada

La norma impugnada es la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, que establece literalmente lo siguiente:



"Exceptúanse de la presente Ley las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, las que se regulan por ley especial." (sic)

Tal excepción se refiere a los alcances de la acotada Ley de Protección y Bienestar Animal, que regula parte de los principios y valores constitucionales que inspiran el régimen de protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales, en lo referido a los animales vertebrados, domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, desarrollando todo lo relacionado con los principios de dicho régimen, como el principio de protección y bienestar animal, el principio de protección de la biodiversidad, el principio de colaboración integral, el principio de responsabilidad de la sociedad, el principio de armonización con el derecho internacional y el principio precautorio; con la finalidad de dicho régimen; con el objeto de dicho régimen, que consiste en la protección de la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos y silvestres mantenidos en cautiverio e impedir el maltrato y la crueldad causados directa o indirectamente por el ser humano, entre otros; con las definiciones de dicho régimen; con los deberes de la persona y del Estado respecto de los animales; con el Ente rector y los órganos ejecutores de dicho régimen; así como con la responsabilidad de las autoridades e instituciones involucradas; con las asociaciones de protección y bienestar animal; con la tenencia, protección y manejo de animales; con las prohibiciones generales y especiales; con las infracciones; y con otros aspectos adicionales atinentes al régimen en mención.

Por consiguiente, el análisis de constitucionalidad de la norma cuestionada debe consistir en la determinación de si existe o no compatibilidad y coherencia entre la misma (la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal) y la normativa constitucional relacionada con el régimen constitucional de conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículos 66, 67 y 68 de la Constitución) y las demás normas de la referida Ley 30407 (Artículos 1 al 34 y la Segunda Disposición Complementaria Final, así como sus disposiciones complementarias modificatorias y anexo de definiciones), que hacen bloque de constitucionalidad y desarrollan parte de los principios y valores constitucionales que inspiran la protección y conservación de la diversidad biológica.

5. Mi posición puntual respecto a la norma impugnada

- 5.1 Como premisa de tal análisis, debo apuntar que el tema objeto del mismo, consistente en la determinación de si la norma impugnada infringe o no la Constitución y el bloque de constitucionalidad antes aludido, tiene también que ver, más allá de las digresiones de orden netamente constitucional, con la posición que le reconocemos a los animales respecto de los seres humanos.

Sobre esto último, es menester tener en cuenta que hace algunas décadas se ha venido gestando en diversas latitudes del mundo un debate acerca de cómo debe

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

ser concebido el mundo animal; debate que, entre otras posiciones, ha bifurcado principalmente en dos tendencias: una, el especismo; y, la otra, el antiespecismo.

La primera tendencia (el especismo), que se traduce en el denominado pensamiento especista, concibe que la vida animal no se encuentra al mismo nivel que la vida humana, por cuanto solo el hombre tiene capacidad de raciocinio, por lo que la valoración de los animales debe responder a tal diferencia.

Esta visión especista, trae consigo varias consideraciones inevitables, tales como:

- a. Que la vida humana vale más que la vida animal;
- b. Que solo cabe hablar de derechos fundamentales respecto de la persona humana y no respecto de los animales no humanos; y
- c. Que los seres humanos, en cuanto pertenecientes a una especie superior, son los que deciden y disponen lo pertinente en relación con los animales y, por tanto, sobre su vida e integridad.

La segunda tendencia (el antiespecismo), que se traduce en el llamado pensamiento antiespecista, postula que toda vida debe ser valorada en igual medida, pues todos formamos parte del mundo natural y, en ese mundo, aun aceptando las particulares diferencias entre el estilo de vida humano y el animal, ninguna vida puede ser infravalorada pues los animales son seres sintientes y, aunque su coeficiente no sea el mismo que el de un ser humano, ello no significa en modo alguno diferencias en cuanto al tratamiento que se les dispense.

Esta visión antiespecista, trae consigo varias consideraciones inevitables, tales como:

- a. Que, en tanto toda vida vale igual, urge revisar nuestros conceptos jurídicos pues responden a una perspectiva rigurosamente antropocéntrica o que hace girar todo lo que regula el sistema jurídico alrededor de la persona humana;
- b. Que los derechos fundamentales sí podrían ser aplicables a los animales, en tanto especies vivas, habida cuenta que los sistemas jurídicos deben valorar toda vida por lo que aquella significa y no en base a las capacidades de cada ser; y
- c. Que podría hablarse de una dignidad del mundo animal desde una perspectiva integral y en base a lo que representa su valor y trascendencia en el mundo natural.

5.2 Ahora bien, sin asumir por ahora una posición definitiva respecto de las mencionadas tendencias y aceptando que la tendencia contemporánea hace énfasis en la valoración de toda especie viviente, en el análisis de constitucionalidad, que es la herramienta para determinar si ha habido o no infracción constitucional, no cabe para el juez constitucional sustraerse del

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

ordenamiento constitucional que impera en su realidad y, a la luz del mismo, atender las controversias jurídicas que se planteen respecto al mundo animal y a su relación con el ser humano, así como respecto de los cánones que deben aplicarse a dicha relación pues, cada caso sometido a la jurisdicción constitucional debe analizarse en armonía con el respectivo sistema constitucional.

- 5.3 Dicho esto, como ya he tenido oportunidad de precisarlo en el voto singular recaído en la sentencia emitida en el Expediente 01413-2017-PA/TC, correspondiente al proceso de amparo promovido por don Juan Fernando Ruelas Noa contra la Junta de Propietarios del edificio Antonio Miroquesada, mi posición es que, de acuerdo con nuestro sistema constitucional los animales no son sujetos de derecho (atributo exclusivo de la persona humana y, en cuanto corresponda, de la persona jurídica), sino objetos de derecho (es decir, bienes o cosas sobre las que tiene derecho la persona) sometidos a regulación especial, dada su condición de seres vivientes y sintientes, por lo que el trato humano hacia ellos debe ser ajeno a toda crueldad o maltrato, como, en esencia, se deriva de nuestra Constitución y lo establece, haciendo bloque de constitucionalidad con ella, la normativa especial contenida en la propia Ley de Protección y Bienestar Animal, Ley N.º 30407, que prohíbe y combate la crueldad y el maltrato animal.
- 5.4 Habiendo precisado lo anterior e ingresando propiamente al análisis de constitucionalidad de la disposición cuestionada (la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407), es menester partir de la consideración que la Constitución peruana, en cuanto Norma Suprema la República y expresión normativa del poder constituyente, que es el poder fundacional del Estado Nación, cuyo titular auténtico, único y primigenio es el pueblo, consagra un conjunto de disposiciones centradas en la concepción que la persona humana, concebida como sujeto y titular de un conjunto de derechos inherente y propios de ella, denominados derechos humanos, derechos fundamentales, derechos constitucionales o derechos de la persona, entre otras denominaciones, y también considerada como principio y valor esencial sobre el que se asienta todo el orden constitucional, es el fin supremo de la sociedad y del Estado, al punto que su artículo I reza textualmente que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*; por lo que no solo es considerada anterior y superior al Estado, sino la razón de ser del Estado.
- 5.5 Así, desde la óptica profundamente humanista que ha inspirado al legislador constituyente nacional y que consagra nuestra Constitución, todo el orden social, político, económico y jurídico del país gira en torno a la persona humana, para garantizar la plena realización de sus potencialidades en un régimen de libertad y democracia, donde se respetan sus derechos, se proscriben todo exceso o abuso de poder y no existe área liberada de control frente a cualquier afectación de los derechos fundamentales de la persona o frente a cualquier afectación de la propia Norma Suprema de la República.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

- 5.6 Desde esta perspectiva, como lo he referido supra, para determinar si la disposición impugnada es constitucional o no debe confrontarse esta con las normas constitucionales referidas a la relación del ser humano con los animales y las del bloque de constitucionalidad respectivo. Ello permitirá comprobar si existe habilitación constitucional que legitime realizar espectáculos que comprendan como objeto principal de los mismos dar muerte a los animales utilizados en dichos espectáculos o producirles diversos daños, a través de lesiones, maltratos y otros propiciados como parte de tales espectáculos, bajo el argumento que se trata de espectáculos culturales, como ocurre con las corridas de toros, las peleas de gallos y las peleas de toros, entre otros.
- 5.7 En tal dirección, entre los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Constitucional de 1993 interesa detenerse en el consagrado en la última parte del inciso 22 de su artículo 2, que a la letra preceptúa que *"Toda persona tiene derecho: ...22 ... a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."*; derecho que, desde mi perspectiva, se asienta en la consideración que el hombre como parte de la naturaleza tiene el derecho de vivir en una relación de armonía con ella, pero, a la vez, tiene la obligación o el deber de respetarla y protegerla, para que el ambiente, entendido como el conjunto de elementos y circunstancias que constituyen su entorno y son condicionantes de su vida, sea el adecuado.
- 5.8 Al respecto, siguiendo a Jorge Bustamante Alsina (*"Derecho Ambiental fundamentación y normativa"*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995) debe afirmarse que un elemento vital del medio ambiente es la biósfera, que "... está constituida por la capa de suelo, de agua y de aire que rodea el globo terrestre donde reinan las condiciones necesarias para la vida animal y vegetal. Ella comprende elementos minerales o abióticos y elementos bióticos, como animales, vegetales y microorganismos." (Página 35). Y que los elementos bióticos son las especies, que según el mismo autor "... son los organismos vivos que pueblan nuestro planeta, comprendiendo millones de especies de plantas, de animales y de microorganismos. Cada especie está compuesta de individuos que poseen caracteres semejantes y son capaces de reproducirse y transmitir estos caracteres a sus descendientes." (Página 37).
- 5.9 En este orden de ideas, resulta evidente y de lógica elemental concluir, ratificando lo dicho unas líneas arriba, que el derecho *a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida*, que recoge el precitado inciso 22 del artículo 2 de nuestra actual Constitución, exige que las diversas actividades humanas llevadas a cabo respecto del medio ambiente en general y, en lo que para este caso interesa, respecto de los animales en particular, en cuanto son parte del medio ambiente, sean compatibles y armónicas con el equilibrio que para el mismo exige un desarrollo adecuado de la vida humana; exigencia de equilibrio como derecho fundamental y como respuesta frente al irresponsable accionar humano de décadas que viene deteriorando el medio ambiente y causando graves daños a los hábitats naturales y, específicamente, a los animales.

5.10 Este censurable accionar humano, que atenta contra el ambiente en general y contra los animales en particular, afectando nuestro derecho *a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de nuestra vida*, se viene dando en diversas dimensiones, entre las cuales está el realizar espectáculos que comprendan como objeto principal de los mismos dar muerte a los animales utilizados en dichos espectáculos o producirles diversos daños, a través de lesiones, maltratos u otros actos como parte de tales espectáculos, bajo el argumento que se trata de espectáculos culturales, como ocurre con las corridas de toros, las peleas de gallos y las peleas de toros, entre otros; dentro de una inconstitucional lógica que, bajo el argumento de la tradición y la cultura, se admite la muerte y el maltrato animal por el simple gozo o placer colectivo, como si la cultura permitiera mantener rezagos de la barbarie humana.

5.11 Ello, reviste mayor gravedad, si concordamos el derecho fundamental en comento, *el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de nuestra vida*, con lo previsto en los siguientes artículos de la Carta Suprema de la República:

“Artículo 67.- Política Ambiental

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.” (el resaltado es mío)

“Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas

El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. (el resaltado es mío)

5.12 Mayor gravedad, por cuanto a la luz de nuestra Carta Fundamental y en armonía con el sistema constitucional peruano, así como con los valores y principios que lo inspiran, no es pues el ambiente, en cuanto entorno o hábitat vital del ser humano, y dentro del mismo el mundo animal, en cuanto elemento biótico del ambiente, una realidad ajena y divorciada de la sociedad y del Estado, sino objeto de su especial atención y protección, al punto que se consagra en su artículo 67 la ineludible obligación del Estado de establecer *una política nacional del ambiente*, a la cual deben someterse toda la sociedad peruana y cada uno de sus miembros, y en su artículo 68 la ineludible obligación del Estado de *promover la conservación de la diversidad biológica*, a la cual estamos obligados a sumarnos toda la sociedad peruana y cada uno de los individuos que la integramos.

5.13 Y es precisamente, acatando las obligaciones impuestas por los citados artículos constitucionales de proteger el medio ambiente y procurar la conservación de la diversidad biológica, entre otras obligaciones, que el legislador ordinario ha concebido la Ley de Protección y Bienestar Animal N° 30407, que, como ya se ha comentado, desarrollando parte de los principios y valores constitucionales que inspiran el régimen de protección y conservación de la diversidad biológica

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

y de los recursos naturales, regula todo lo relacionado con los principios de dicho régimen, en cuanto a la protección de la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos y silvestres sometidos a cautiverio, tales como los principios de protección y bienestar animal, de protección de la biodiversidad, de colaboración integral, de responsabilidad de la sociedad, de armonización con el derecho internacional y el principio precautorio; con la finalidad de dicho régimen; con su objeto, que, lo reitero, consiste en la protección de la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos y silvestres mantenidos en cautiverio e impedir el maltrato, así como la crueldad causados directa o indirectamente por el ser humano, entre otros; con las definiciones de dicho régimen; con los deberes de la persona y del Estado respecto de los animales; con el Ente rector y los órganos ejecutores de dicho régimen; con la responsabilidad de las autoridades e instituciones involucradas; con las asociaciones de protección y bienestar animal; con la tenencia, protección y manejo de animales; con las prohibiciones generales y especiales; con las infracciones; y con otros aspectos adicionales atinentes al régimen en mención.

- 5.14 En efecto, la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, que, salvo su Primera Disposición Complementaria Final imputada de inconstitucionalidad en este proceso constitucional, no ha sido puesta en cuestión por ninguna de las partes ni por quienes se han apersonado esgrimiendo con singular énfasis y vehemencia razones a favor de la posición de una u otra parte, reconociendo así su plena constitucionalidad y vigencia, contiene las siguientes disposiciones que no hacen sino ratificar y regular los principios y valores constitucionales que postulan un accionar humano acorde con la protección de la vida y la salud de los animales en cautiverio, y ajeno al maltrato y la crueldad contra ellos, cuyo sacrificio sólo se admite para procurar alimento a la especie humana o por razones de interés social; disposiciones de las que me interesa destacar para los efectos de la fundamentación del presente voto las siguientes:

"Artículo 1.1: Principio de protección y bienestar animal.

El Estado establece las condiciones necesarias para brindar protección a las especies de animales vertebrados domésticos o silvestres y para reconocerlos como animales sensibles, los cuales merecen gozar de buen trato por parte del ser humano y vivir en armonía con su medio ambiente." (el resaltado es mío)

"Artículo 1.2: Principio de protección de la biodiversidad.

El Estado asegura la conservación de las especies de fauna silvestre legalmente protegidas y sus hábitats mediante la aprobación de planes nacionales de conservación, así como la protección de las especies migratorias.

Las especies silvestres que se encuentran en cautiverio gozan de las condiciones que permitan el desarrollo de patrones conductuales propios de su biodiversidad, en concordancia con las políticas nacionales de conservación del ambiente, manejo y uso sostenible de la fauna silvestre,

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

de producción y sanidad agropecuaria y de prevención de la salud pública.”

“Artículo 1.3: Principios de colaboración integral y de responsabilidad de la sociedad.

Las autoridades competentes, de nivel nacional, regional y local, y las personas naturales y jurídicas, propietarios o responsables de los animales, colaboran y actúan en forma integrada para garantizar y promover el bienestar y la protección animal.” (el resaltado es mío)

“Artículo 1.4: Principio de armonización con el derecho internacional.

El Estado establece un marco normativo actualizado a favor del bienestar y la protección de los animales conforme a los acuerdos, tratados, convenios internacionales y demás normas relacionadas.” (el resaltado es mío)

“Artículo 1.5: Principio precautorio.

El Estado tiene la potestad de realizar acciones y emitir normas inmediatas y eficaces cuando haya indicios de que algún acto pueda infringir dolor, lesión, daño grave o irreversible a cualquier animal, para evitarlo o reducirlo, aunque no se haya demostrado científicamente que tal ser sea sensible o no a estímulos inducidos.

Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción.

La aplicación de este principio es restringida en el caso de uso de animales para investigación con fines científicos, que cumplan con los estándares mínimos de manejo e investigación en animales, así como para aquellos animales destinados al consumo humano que se rigen por las normas nacionales e internacionales que regulan el manejo durante toda la cadena de producción”. (el resaltado es mío)

5.15 Estas disposiciones desarrollan los principios constitucionales que rigen la relación entre los humanos y el mundo animal, los cuales son: *el principio de protección y bienestar animal, el principio de protección de la biodiversidad, el principio de colaboración integral, el principio de responsabilidad de la sociedad, el principio de armonización con el derecho internacional y el principio precautorio.* Estos principios son armónicos con el mandato constitucional de mantener un ambiente equilibrado y adecuado para la vida humana y de preservar y defender la biodiversidad, proscribiendo todo acto de maltrato a los animales; mandatos que implican la obligación de todos, el Estado y la sociedad entera, de garantizar la protección y el bienestar animal.

5.16 De los principios antes mencionados, conviene tener muy en cuenta *el principio de protección y bienestar animal*, pues este principio reconoce un elemento que antes no se encontraba en el eje de las preocupaciones sobre el mundo estrictamente animal, el cual tiene que ver no solo con la necesidad de proteger y preservar el mundo animal como algo de particular valor, sino con el reconocimiento expreso e inobjetable de que se trata de seres sintientes, esto es,

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

seres con capacidad para procesar el dolor o sufrimiento. Esta perspectiva se encuentra prácticamente presente en cada uno de los apartados de la precitada Ley de Protección y Bienestar Animal como lo evidencia, no solo el principio antes citado, sino el artículo 3°, que, en su primera parte, al describir el objeto de dicha norma, establece textualmente que:

“La presente ley tiene por objeto proteger la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, impedir el maltrato, la crueldad, causados directa o indirectamente por el ser humano, que les ocasiona sufrimiento innecesario, lesión o muerte; así como fomentar el respeto a la vida y el bienestar de los animales a través de la educación.” (el resaltado es mío)

- 5.17 Más adelante se volverá a reiterar esta misma visión en el artículo 14, al establecerse de manera mucho más directa un tratamiento de los *“Animales como seres sensibles”*, enfatizándose que *“Para fines de la aplicación de la presente Ley se reconoce como animales en condición de seres sensibles a toda especie de animales vertebrados domésticos y silvestres mantenidos en cautiverio”*. (el resaltado es mío)
- 5.18 De otro lado, con relación al derecho de propiedad respecto a los animales, si bien a la luz de la normativa constitucional e infraconstitucional peruana los animales son considerados objetos de derechos, por lo que sobre ellos cabe ejercer el derecho de propiedad, no se trata en rigor de cualquier clase de propiedad la que debe ejercerse sobre los mismos, sino de una de características especiales, por tratarse de especies vivas, a las que se les reconoce una condición de seres sensibles.
- 5.19 En tal contexto debe señalarse que cuando la Constitución proclama en su artículo 70° que *“El derecho de propiedad es inviolable”* y que *“El Estado lo garantiza”*, también deja en claro que dicho atributo *“Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley”* (el resaltado es mío), lo que evidentemente impone no solo ameritar la importancia de dicho derecho, sino los necesarios límites que han de corresponderle. Y siendo que uno de aquellos límites nace del marco constitucional antes descrito, así como de los principios y valores que lo inspiran, y, en términos específicos y propios, de la Ley de Protección y Bienestar Animal, que, como se ha visto, regula el deber general de protección animal y una serie de deberes específicos dada su especial condición de seres sintientes, está claro que la adecuada lectura constitucional que debe nacer de la norma fundamental, es una que auspicie un trato adecuado en torno de lo que representa toda especie viva. Trato que colisiona frontalmente con toda forma de maltrato y crueldad ejercidos contra los animales, que le ocasione sufrimiento innecesario, lesiones o muerte, causados directa o indirectamente por el ser humano.



EXPEDIENTE Nº 0022-2018-PI/TC

- 5.20 Conviene en esta parte puntualizar, por ser de particular relevancia para el caso, que en el Capítulo II de la Ley de Protección y Bienestar Animal, referido a los deberes de las personas y del Estado, se deja claramente establecido, entre otros aspectos, los siguientes:

Artículo 5.2:

"La adquisición y tenencia de un animal es responsabilidad de una persona mayor de edad, que tenga plena capacidad de ejercicio. Esta debe cumplir las disposiciones que establece la presente Ley y las disposiciones complementarias" (el resaltado es mío)

Artículo 5.3:

"El propietario, encargado o responsable de un animal de compañía debe atender con carácter obligatorio las siguientes necesidades fundamentales:

a) Ambiente adecuado a sus hábitats naturales de vida y condiciones mínimas sanitarias que les permita expresar el comportamiento natural propio de su especie.

b) Alimentación suficiente y adecuada a los requerimientos biológicos de cada especie.

c) Protección del dolor, sufrimiento, ansiedad, heridas y enfermedades.

d) Atención médico-veterinaria especializada y vacunación, de ser necesario". (el resaltado es mío)

Artículo 5.4:

"Los animales silvestres que son mantenidos en cautiverio como mascotas, dentro de un domicilio, restaurante o en centros de cría, están sujetos a la norma específica del sector competente"

No menos importante es el artículo 7 de la misma norma que establece que:

"El Estado, a través de los sectores competentes, establece las medidas necesarias para la protección de los animales de compañía, de manera que se les garantice la vida, la salud y vivir en armonía con su ambiente; igualmente, asegura un adecuado y responsable trato y manejo zootécnico de los animales de granja, así como la conservación y el aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre, de acuerdo con la legislación sobre la materia"

- 5.21 Particular interés para el caso de autos, presentan los artículos 16, 17 y 18 del Capítulo V de la misma Ley de Protección y Bienestar Animal, que señalan textualmente lo siguiente:

Artículo 16. Animales de granja

EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

“Los transportistas, los propietarios, encargados y responsables de una granja o centros de beneficio están obligados a cumplir las medidas de protección y bienestar animal que establecen los ministerios de Agricultura y Riego, del Ambiente y de la Producción. Estas medidas están basadas en las buenas prácticas referentes a la crianza, transporte, sacrificio, faenamiento y al manejo poblacional e individual de animales de granja. El sacrificio debe causar la muerte instantánea o la inmediata inconsciencia animal”.

Artículo 17. Animales silvestres en cautiverio

“Los propietarios, encargados y responsables de establecimientos de cría en cautiverio son responsables de cumplir las medidas de protección y bienestar animal que establece el ente rector”.

Artículo 18. Vertebrados acuáticos en cautiverio

“Los propietarios, encargados y responsables de capitánías de puerto, centros de cría en cautiverio y acuarios son responsables de cumplir las medidas de protección y bienestar animal que establecen los ministerios de la Producción y del Ambiente durante las acciones de rescate, aclimatación, transporte, cuarentena, rehabilitación, reubicación, liberación, y a manejo poblacional e individual de los vertebrados acuáticos, con excepción de las especies definidas como fauna silvestre en la legislación específica, cuyo manejo es regulado por el Ministerio de Agricultura y Riego, a través de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre”.

- 5.22 También conviene señalar que, con independencia de los diversos regímenes jurídicos que operan para los animales de acuerdo a la utilidad que tienen, está claro que el deber de protección resulta transversal a todos ellos y, por ende, su propiedad o tenencia, no se desvincula en lo absoluto de la necesidad que se tiene por proteger su condición de seres sensibles. En tal sentido, es notable la incompatibilidad de la norma impugnada (la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407) con la Constitución y la propia Ley de Protección y Bienestar Animal, tanto es así que de su sola lectura es posible deducir que la misma resulta a todas luces incoherente con el esquema de principios, prescripciones y prohibiciones contenidas en la Ley de Protección y Bienestar Animal, habida cuenta que pretende crear una excepción carente de todo sustento o base razonable.
- 5.23 En efecto, lo que la citada norma invoca bajo el membrete de cultura no puede ser pretexto para vaciar de contenido lo que representa el deber de protección animal auspiciado por la misma ley que le sirve de parámetro y que, como se ha visto, se encuentra adscrito a una serie de normas constitucionales concernientes a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, y el derecho de propiedad.
- 5.24 Aunque la Constitución reconoce un modelo de cultura con amplio espectro y basado en las costumbres, las tradiciones y la historia, de ninguna manera



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE N° 0022-2018-PI/TC

fomenta que a título del mismo se desnaturalicen otros valores constitucionales y bienes jurídicos de relevancia.

- 5.25 Con independencia que existan personas que hagan suyo un estilo de vida que desprecia o descategoriza la vida animal, ello de ninguna manera puede servir de argumento para validar una excepción como la propuesta, pues de ser así, no tendría ningún sentido haber legislado en favor de los animales reconociendo su valor y, sobre todo, su condición de seres sensibles.
- 5.26 Las excepciones legales, es bueno resaltarlo, se han hecho para confirmar una regla no así para desvirtuarla, tanto más cuando no solo existe una ley especial con indiscutibles perspectivas protectoras, sino un esquema constitucional que de manera reforzada le sirve de sustento, además de normas internacionales que no he referido en este voto pero que están en la misma dirección.
- 5.27 Por las consideraciones expuestas, mi voto es porque se declare la inconstitucionalidad directa e indirecta de la norma cuestionada.
- 5.28 Las normas constitucionales que directamente se han vulnerado son el artículo 2, incisos 1 y 22, y los artículos 67 y 70 de la Constitución.
- 5.29 Las normas legales que indirectamente y en su condición de parte integrante del bloque de constitucionalidad han sido vulneradas son todas las contenidas en la Ley de Protección y Bienestar Animal N° 30407, con excepción de la norma objeto de cuestionamiento.

6. El sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare la inconstitucionalidad directa e indirecta de la norma cuestionada; en consecuencia, que se elimine del ordenamiento jurídico. Las normas constitucionales que directamente se han vulnerado son el artículo 2, incisos 1 y 22, y los artículos 67 y 70 de la Constitución. Las normas legales que indirectamente y en su condición de parte integrante del bloque de constitucionalidad han sido vulneradas son todas las contenidas en la Ley de Protección Animal, con excepción de la norma objeto de cuestionamiento.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC
Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la
gallística y otras actividades

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me aparto respetuosamente de lo indicado en el proyecto de sentencia elaborado por el ponente de la causa. Como expliqué en la deliberación pública de febrero de este año, considero que la demanda de inconstitucionalidad que es materia de análisis debe ser declarada fundada en todos sus extremos, pues resulta inconstitucional la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, “Ley de Protección y Bienestar Animal”, en la medida que exceptúa indebidamente la corrida de toros, la pelea de gallos y otros espectáculos considerados culturales de la aplicación de la referida ley. Pasaré a desarrollar mis argumentos a continuación:

1. Como se ha señalado en más de una oportunidad, el juez(a) constitucional no es alguien que resuelve en función a simpatías o antipatías, o que recoge acríticamente posturas asumidas por otros(s) como argumento de autoridad. Lo que debe buscarse es la concretización de lo previsto en el texto constitucional o lo que razonablemente puede deducirse de su comprensión sistemática o incluso convencionalizada.
2. Aquello implica que, en un caso como este, al cual incluso se le podría calificar como “difícil”, debe tenerse claro que la respuesta a dar no busca contentar a todo mundo, sino obtener respuestas conforme al parámetro constitucional. Es más, al respecto este mismo Tribunal ha tenido posturas cambiantes; así pues, en el caso “Lobatón Donayre” asumió una posición contraria a las corridas de toros. En cambio, en el caso “Colegio de Abogados de Lima Norte” desarrolló una comprensión más bien permisiva de las mismas.
3. En este caso se han dado situaciones de inconstitucionalidad en la configuración del trámite de la norma en comento como en el contenido de la misma. Se pasará entonces a realizar las precisiones respectivas al respecto.
4. En lo referido al trámite de esta ley, hasta hoy el órgano competente para ello (el Ministerio de Cultura) no ha calificado a la corrida de toros como espectáculo cultural. A pesar de la relevancia de lo que se discutía y de los múltiples actores (públicos y privados) que involucraba, no hubo una segunda deliberación del proyecto. Ciertamente es que cabe no contemplar segundos debates, pero la misma naturaleza de lo que se discutía y el sentido de la labor parlamentaria apuntan a lo contrario, a limitar este recorte de segunda deliberación a casos excepcionales.
5. Finalmente, la Ley de Protección y Bienestar Animal demandaba la dación de una ley especial para materializar los alcances de las excepciones, tan imprecisas como (por lo menos) de sospechosa constitucionalidad. Sin embargo, hasta hoy



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC
Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la
gallística y otras actividades

no se publica dicha ley. Los vicios a los cuales aquí he hecho referencia bien ameritan solicitar una declaración de inconstitucionalidad ya que, en términos procesales, no podía plantearse una relación jurídica procesal válida. Pero ello no queda allí. Hay mucho más que decir con respecto al contenido de lo previsto en la ley y cuestionado por quienes interpusieron la presente demanda. A eso vamos de inmediato.

6. Y es que abordar estos temas también incluye tomar una posición frente a varias cuestiones vinculadas a la discusión propuesta por la presente demanda. Una primera tiene que ver con lo concerniente a la titularidad de los derechos fundamentales, y si, en todo caso, los animales (en especial los vertebrados, que son objeto de la regulación cuestionada¹) son pasibles de alguna especie de protección que se derive de la Constitución o, más aún, si esta puede estar relacionada con ciertos bienes de relevancia iusfundamental. Además de ello, será necesario hacer alguna referencia a si las manifestaciones o tradiciones culturales pueden, finalmente, justificar una afectación legítima, o incluso convalidar una excepción, para el mandato de “garantizar el bienestar y la protección de todas las especies de animales vertebrados” que se prevé expresamente en la Ley de Protección y Bienestar Animal. Finalmente, también es necesario dejar planteadas algunas reflexiones sobre en qué medidas podrían ser consideradas aceptables algunas manifestaciones culturales que para muchos cabe considerar como violentas y hasta crueles, reflexiones que necesariamente deberán moverse dentro del orden marco habilitado por nuestra Constitución.
7. De este modo, una primera cuestión que debemos abordar está relacionada con la titularidad de los derechos fundamentales y la cuestión de si los animales pueden ser considerados como titulares de estos. Al respecto, lo primero que podemos decir es que existen dos perspectivas sobre las razones o fundamentos para considerar qué sujetos pueden ser titulares de derechos fundamentales.
8. Desde la perspectiva que podemos denominar normativa, la titularidad depende de algún reconocimiento formal que haya realizado la autoridad pertinente. En el caso de los derechos fundamentales dicha autoridad suele ser, en primer lugar, el poder constituyente, que se expresa a través de las disposiciones contenidas en la Constitución, pero eventualmente puede ser el poder constituido a través de reformas constitucionales o el Tribunal Constitucional por medio de sus interpretaciones, al reconocer nuevos derechos o nuevas titularidades. Incluso más, en el marco de los actuales ordenamientos jurídicos convencionalizados, la titularidad de los derechos puede provenir de instancias supranacionales, por ejemplo, a través de tratados o de decisiones jurisdiccionales internacionales competentes.

¹ Por economía del lenguaje, en adelante me referiré a los animales objeto de protección por parte de la “Ley de Protección y Bienestar Animal” simplemente como “animales”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC

Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la gallística y otras actividades

9. De otra parte, desde una perspectiva relacionada con la fundamentación de los derechos, lo importante para reconocer si un determinado sujeto es titular de derechos fundamentales reside en su justificación, es decir, en las razones o argumentación moral que se ofrece para fundamentar dicha titularidad. Como podrá apreciarse, puede existir una confluencia entre ambos enfoques, en la medida que suele reconocerse titularidades iusfundamentales a nivel normativo cuando estas, previamente, se consideran justificadas; y a su vez la existencia de una justificación sustantiva para la titularidad de derechos constituye una razón poderosa para su futuro reconocimiento jurídico (a través de la modificación de legislación constitucional o su reconocimiento a través de la jurisprudencia).
10. Lo anterior tiene estrecha relación con el hecho de que la titularidad de los derechos no es ni puede entenderse como un asunto estático. En primer lugar, hoy se consideran derechos situaciones que no era perceptibles o que nadie le habría dado esa calificación. En segundo término, a nivel mundial progresivamente se ha ido potenciando dejar una visión “antropocéntrica” del Derecho y los derechos, para ir acercándose a una visión en donde se privilegia la integración de la persona con su entorno, frente al cual la persona reconoce titularidad de derechos (como en ciertos países a algunos animales) o por lo menos admite tener un especial deber de protección.
11. Pero no solamente aparecen nuevos derechos, o cambia la perspectiva que justifica su reconocimiento (con sujetos como las personas jurídicas parece imposible recurrir en todos los casos a la dignidad de la persona). Cambian los alcances de los elementos de los derechos (estructura, dimensiones o funciones, contenido, límites, titularidad). En ese escenario, la titularidad de los derechos es algo que ha venido evolucionando a lo largo del tiempo, siendo claro que, a la par de las nuevas exigencias y necesidades de nuestras sociedades, y de los nuevos concesos justificativos que se van consolidando, se ha venido reconociendo, como aquí ya se dijo, nuevos derechos y también nuevos titulares para estos bienes del máximo nivel.
12. En este orden de ideas, a nivel normativo (constitucional y jurisprudencial) encontramos que actualmente se considera en nuestro país que, además de los seres humanos, las personas jurídicas y las comunidades originarias son también titulares de derechos fundamentales. En sentido complementario, en el ámbito de la justificación, con el avance del tiempo, ha venido quedado claro que no solo las personas humanas pueden ser poseedoras de derechos con base en su dignidad (tal como puede verificarse, muy claramente, con el caso de las comunidades originarias). En este orden de ideas, en el ámbito comparado se ha reconocido diversas titularidades que no tienen relación con la idea de “dignidad humana”: tal es el caso de los derechos de la humanidad (algunos que forman parte de los derechos de “tercera generación”: a los avances científicos, al patrimonio cultural universal, al ambiente, a la paz, etc.), de las generaciones futuras, de la naturaleza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC

Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la gallística y otras actividades

(Ecuador, Bolivia). Se incluye, además, diversa jurisprudencia que reconoce a los ríos como sujetos de derechos (Colombia, India, Nueva Zelanda, etc.) En este orden de ideas, se discute actualmente si, mutatis mutandis, este puede ser el caso de los animales.

13. En efecto, las recientes discusiones en torno a ello apuntan a la posibilidad de que en un futuro próximo le sean reconocidos a nivel normativo, es decir de manera expresa, derechos constitucionales a los animales, como titulares plenos de algunos de ellos. Con prescindencia de ello, lo que sí existe son razones, que justifican materialmente el deber de protección a los animales que, debido a que son seres sintientes, y por ende no pueden objeto de daños, maltratos y menos aún tratos crueles. En efecto, los animales pueden sentir dolor y sufrimiento, se estresan, luchan por su supervivencia, etc., y en tal sentido hay, cuando menos, un deber moral de evitar el dolor o el sufrimiento innecesario en los animales. Eso es claro en el Perú, cuando se lee de manera sistemática los artículos 2.2, 66, 67 y 68 de la Constitución vigente. Corresponde ahora corroborar cómo, o si de alguna manera, de nuestra Constitución puede desprenderse directamente algún nivel de protección a favor de los animales o, más aún, si esta se encuentra relacionada a algunos bienes de relevancia constitucional (por ejemplo, a algunos derechos fundamentales).
14. Al respecto, resulta innegable que nuestra Constitución, en tanto producto de su tiempo, tiene un carácter marcadamente antropocéntrico, tal como queda evidenciado con lo contenido en el artículo 1 de la Carta fundamental:

“Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”
15. No obstante ello, esto no significa que los animales carezcan de protección o de cobertura constitucional, sino que debe tenerse en cuenta lo que acabamos de indicar al momento de interpretar la Carta fundamental, en la medida que los magistrados y magistradas de este Alto Tribunal somos, por sobre todo, jueces y juezas de la Constitución, al margen de nuestros intereses o preferencias personales.
16. En este sentido, si bien nuestro constitucionalismo no es, por lo pronto, ecocentrista, sino antropocentrista; es claro que existen diversas disposiciones de la Norma fundamental vigente que se encuentran relacionadas con la defensa de los intereses de los animales. Estas disposiciones, además, deben leerse a la luz de los imperativos morales que hacen referencia a la prohibición de proferir a otros daños innecesarios o arbitrarios, así como de evitar el sufrimiento innecesario a los seres sintientes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC

Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la gallística y otras actividades

17. Al respecto, se ha hecho referencia por ejemplo a algunos artículos del Título III, capítulo II de la Constitución y, en especial, al artículo 68 que se refiere a la “conservación de la diversidad biológica”:

“Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.”

18. En este sentido, es claro que la Constitución prescribe que no solo los seres humanos, sino también la vida de las especies no humanas debe ser preservada y protegida. Se establece además un deber específico a cargo del Estado frente a ello.
19. Empero, además de este deber de preservación, existen diversos artículos que se encuentran vinculados a deberes con respecto de los animales, en especial en relación con la interdicción del sufrimiento y daño innecesario a ellos.
20. Así, tenemos por una parte el derecho a la integridad moral, establecido en el artículo 2, inciso 1 de la Constitución. Este derecho ha sido entendido por este Tribunal Constitucional como una manifestación del derecho a la integridad, diferente a sus manifestaciones de “integridad física” (referida a “la integridad orgánica del ser humano”) y a la “integridad psicológica” (relacionada con “la normalidad del estado mental”), y aludiría a la posibilidad de conducir tanto la vida personal, como la colectiva (autogobierno), con base a nuestras convicciones personal (“conforme con el fundamento que estimemos más valioso para nuestra vida personal y social”), sin que ningún tercero pueda interferir en ella de manera ilegítima (cfr. STC Exp. n.° 05312-2011-PA, f. j. 7).
21. En similar sentido, este órgano colegiado ha tenido ocasión de precisar lo siguiente:

“El derecho a la integridad moral defiende los fundamentos del obrar de una persona en el plano de la existencia y coexistencia social.

Dichos fundamentos manifiestan el conjunto de obligaciones elementales y primarias que el ser humano se fija por mandato de su propia conciencia, y los condicionamientos que ella recibe a través de la educación y cultura de su entorno [...] En efecto, la integridad moral se liga inescindiblemente al atributo de desarrollar la personalidad y el proyecto de vida en comunidad conforme a la convicción personal (religión, política, cultura, etc.)”.

22. Siendo así, ocurre que la existencia de prácticas como las corridas de toros o peleas de gallos, que trasgreden el aludido deber moral de no infringir daño innecesario a los animales, constituyen una manifiesta lesión a la integridad moral de las personas –que, por cierto, son la gran mayoría en nuestra sociedad según la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC
Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la
gallística y otras actividades

información disponible²—. En el sentido indicado, debe aceptarse entonces que se trata no solo de una mera aflicción o incomodidad, sino de una injerencia grave en el derecho a la integridad moral, pues estamos ante un trato cruel, que hace de la tortura o sufrimiento animal una fiesta, una actividad lúdica o incluso una actividad con un fin meramente comercial.

23. Por similares razones, la corrida de toros y pelea de gallos incide el derecho a la paz y la tranquilidad, reconocido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución. En efecto, de la misma forma en que se limita o proscribire distintas formas de intervención negativa en la tranquilidad (entre ellas, las de carácter visual o acústico, por ejemplo), la prohibición del maltrato animal también queda justificada en la necesidad de optimizar del derecho a vivir en un ambiente sin alteraciones que dañen la tranquilidad personal y social de los miembros de nuestra comunidad política. Al respecto, se si bien en la ponencia se señala que prácticas como la corrida de toros o la pelea de gallos no puede ser prohibidas con base en el “rechazo”, los “sentimientos” o los “pareceres” de las personas, estamos indicando que esta no se basa en meras incomodidades o intereses carentes de relevancia iusfundamental, sino que impacta en auténticos derechos fundamentales (sin perjuicio, como explicaremos luego, de que este tipo de prácticas siempre puedan limitarse, como de hecho han sido limitadas siempre, debido al repudio o los consensos sociales y éticos de las comunidades). Emparentado además está con todo lo expuesto, lo consignado también en los artículo 66 y 67 de la Constitución.
24. Más todavía, y siempre conforme al modelo constitucionalmente dispuesto (según señalamos, aun antropocéntrico), tenemos que una lectura posible de la noción de “dignidad humana”, aludida en el ya mencionado artículo 1 de la Constitución, está relacionada con el valor especial de las personas humanas con respecto de los demás seres de la naturaleza. En este orden de ideas, afirmar el valor superior y particular de la dignidad humana implica asignarle a los seres humanos una importancia distintiva y diferenciadora, pero también conlleva el endilgarle a nuestra especie una responsabilidad mayor respecto de nuestros congéneres y del entorno en que nos desenvolvemos.
25. Inclusive, y ya saliendo del ámbito constitucional, esta idea de dignidad, con una menor carga antropocéntrica, ha sido acogida por algunos textos de carácter religioso, como es el caso de la Encíclica Laudato Si’, “sobre el cuidado de la casa común”, en la que se señala por ejemplo que:

² Encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima del año 2007, en Lima y Callao (hasta octubre de 2007: 15% a favor de las corridas de toros y 83% en contra) y encuesta de Datum Internacional S.A. del año 2013, a nivel nacional (el porcentaje a favor de las corridas de toros es de 15% y en contra 78%).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC
Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la
gallística y otras actividades

92. [C]uando el corazón está auténticamente abierto a una comunión universal, nada ni nadie está excluido de esa fraternidad. Por consiguiente, también es verdad que la indiferencia o la crueldad ante las demás criaturas de este mundo siempre terminan trasladándose de algún modo al trato que damos a otros seres humanos. El corazón es uno solo, y la misma miseria que lleva a maltratar a un animal no tarda en manifestarse en la relación con las demás personas. **Todo ensañamiento con cualquier criatura «es contrario a la dignidad humana» [énfasis agregado].**

26. Y, en similar sentido, el catecismo de la Iglesia Católica prescribe que “Los *animales* son criaturas de Dios, que los rodea de su solicitud providencial (cf Mt 6, 16) (...). También los hombres les deben aprecio” (2416) y que “**Es contrario a la dignidad humana hacer sufrir inútilmente a los animales y sacrificar sin necesidad sus vidas**” (2418) [énfasis agregado]. En este sentido, me parece incongruente y, desde luego, una mala práctica para quienes comparten una idea similar de dignidad humana –que, entiendo, es a la que adscriben varios de mis colegas– el aceptar y normalizar la tortura animal.
27. En adición a lo anterior, la dignidad tiene relación con el trato que le debemos a los demás y, en tal sentido, no es difícil relacionarla con el deber de respeto hacia a los seres que sufren y con la prohibición de toda forma de abuso o crueldad. La preocupación por la persona y su dignidad no se agota en el cuidado de la persona misma, sino implica también una clara inquietud y compromiso con el entorno. Así, es necesario tener en cuenta que, mientras aun permitamos diversas prácticas crueles y abusivas, además de degradarnos como seres dignos, estamos promoviendo y perennizando dicha degradación, normalizándola. El valor moral de una sociedad, se ha dicho, puede medirse, entre otras cosas, por cómo trata a sus animales.
28. Con todo lo indicado, queda claro que existen deberes constitucionales de especial protección a los animales y a evitar su daño o sufrimiento innecesario, los cuales encuentran amparo en el deber de conservar la diversidad de las especies vivas, y que a la vez se encuentra imbricado con los derechos a la integridad moral, a la paz y la tranquilidad, e incluso con la dignidad humana.
29. Incluso más, y con base en lo anterior, puede afirmarse que existe un deber estatal que puede calificarse como un “deber especial de protección”. Esta idea de “deber especial”, si bien inicialmente ha sido ideado como un deber estatal orientado a proteger los derechos constitucionales de las personas frente a una eventual agresión de terceros, con base a lo anotado incluye también la protección de animales sintientes frente a la eventual agresión de terceros, en caso se trasgreda el mandato de prohibición del daño, en caso se les inflija un dolor o trato cruel innecesario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC

Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la gallística y otras actividades

30. Este bien protegido justifica asimismo la legislación que sanciona el maltrato animal, la jurisprudencia comparada sobre la materia y, desde luego, la Ley de Bienestar Animal que es objeto del presente proceso de inconstitucionalidad. En efecto, este último cuerpo normativo establece que su finalidad es “garantizar el bienestar y la protección de todas las especies de animales vertebrados”, tutelando por ello a los animales frente a la crueldad, entendida expresamente como “dolor, sufrimiento, lesiones o muerte innecesarias”.
31. Sin embargo, a pesar de que es claro que existe este bien constitucionalmente protegido, que además genera un “deber especial de protección” por parte del Estado, la ponencia prevé la posibilidad de exceptuar de este deber de defensa de los animales frente al sufrimiento innecesario a ciertas “tradiciones” o “manifestaciones culturales”.
32. Al respecto, la ponencia que tuve a la vista plantea un conjunto de consideraciones o criterios a tener en cuenta para, atendiendo a la relevancia de una supuesta tradición o manifestación cultural, se considere justificada la exclusión de determinada práctica del deber de proteger a los animales y no hacerles daño.
33. Bien visto, los mencionados criterios más bien describen alguna parte de lo que es una tradición cultural, planteando fórmulas demasiado abiertas, lo cual no ayuda a entender cuáles de las manifestaciones analizadas deben quedar dentro de la excepción conforme a dicho estándar, y cuáles fuera. Al respecto, lo que hubiera ayudado serían más la inclusión de criterios con carácter prescriptivos y graduales, que brinden un estándar claro para reconocer cuándo es que, supuestamente, una práctica está debidamente exceptuada. Así, por ejemplo, el primer criterio hace referencia al ámbito geográfico en que se realiza una determinada práctica, pero tanto expresiones extendidas por varias partes del país (como la corrida de toros o pelea de gallos), como otras acotadas a un único sitio (como la pelea de toros) quedan igualmente exoneradas. Una circunstancia similar se da con la cuestión de las fechas (algunas prácticas excluidas por la ley tienen relación con ciertas festividades, otras no), del arraigo (algunas tradiciones excluidas tienen más tiempo que otras, algunas han sido prohibidas en algún momento y otras no) y, peor todavía, ocurre con el criterio de las actividades prohibidas (que incurre en la falacia de “petición de principio”: implica que la práctica debe permitirse porque no está prohibida, cuando la constitucionalidad de esta falta de prohibición es, precisamente, lo que está en discusión).
34. Ahora bien, y con prescindencia de lo que finalmente pueda considerarse como “manifestación” o “tradición cultural”, lo cierto que la existencia de prácticas que puedan calificarse de ese modo no justifica su permanencia ni que puedan considerarse, sin más, como una excepción a la regla de proteger a los animales frente al maltrato y la tortura. Parece que aquello no tiene vinculación alguna con el deber especial establecido por el bloque de constitucionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC
Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la
gallística y otras actividades

35. En similar sentido, debe rechazarse la tesis que afirma que las corridas de toros o las peleas de gallos no pueden prohibirse, debido a que forman parte de una “práctica cultural”, con base en el malestar o la mera incomodidad que dichas actividades puedan causarle a algunas personas. Al respecto, habiendo reconocido que tanto la protección de los animales como la prohibición de hacerles daño son bienes constitucionalmente valiosos, el orden a plantearse debe ser el inverso: no se puede eludir este deber constitucional simplemente por el mero gusto de algunas personas por la crueldad o la tortura.
36. Es más, como ya fue adelantado, lo cierto es que a lo largo de la historia las sociedades han ido prohibiendo, precisamente, este tipo de prácticas crueles relacionadas con la lucha sangrienta entre animales (por ejemplo: el asedio de osos y toros, la lucha con leones, las peleas de perros, etc.). Señalado esto, entonces es verdad que los pueblos, por consideraciones morales y finalmente culturales ha prohibido y pueden prohibir este tipo de prácticas. Es más, tales prohibiciones forman parte del sentido común de las sociedades actuales, y por ello forman parte de avances que hoy resultan ya incuestionables, pero cuyos fundamentos son, en realidad, los mismos que deben aplicarse a prácticas análogas como las corridas de toros y las peleas de gallos³.
37. Lo señalado no descarta en absoluto que sea posible abordar, con responsabilidad y con base en la Constitución, el asunto del respeto a las prácticas culturales. En otras palabras, atendiendo a que el posible que existan tradiciones culturales que pueden ser polémicas, pero que a la vez podrían ser manifestaciones del derecho a la identidad cultural, es necesario establecer qué podría quedar finalmente permitido y que debe prohibirse conforme a la Constitución. Esto requiere trabajar con algunos criterios para resolver casos complejos, y no utilizar a las tradiciones como meras “reglas” de exclusión, incuestionables (de manera similar a lo que planteamos por ejemplo en nuestro fundamento de voto en el caso Zelada Riquelme, STC Exp. n.º 02765-2014-AA, entre otros).
38. Señalado esto, consideramos que es posible establecer diferencias entre los grupos de tradiciones culturales. Al respecto, encontramos un primer grupo de estas tradiciones que son positivos y reflejan la identidad, cosmovisión y prácticas de un pueblo o comunidad. En tales casos, podemos afirmar que estamos, efectivamente, ante una idea de cultura como “libertad”, y que de sus manifestaciones surgen derechos como “inmunidades” frente a intromisiones arbitrarias, e incluso los deberes estatales de proteger o promover.

³ Valga precisar que la pelea de gallos sin navajas, en cualquier caso, requiere que los animales sean criados para maximizar su agresividad, y son azuzados permanentemente para tornarlos más violentos. Son expuestos y alentados a que se peleen a muerte o para generarse un grave daño, de la misma manera como ocurre con la pelea de perros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00022-2018-PI/TC
Caso sobre la constitucionalidad de la tauromaquia, la
gallística y otras actividades

39. Además de ello, hay prácticas que podemos calificar como toleradas, en la medida que pueden trasgredir otros bienes constitucionales valiosos. Este tipo de práctica culturales a veces pueden tolerarse, o establecer una prohibición ex ante, cuando respecto de ellas (1) existe un gran arraigo, (2) hay voluntad o aceptación de los intervinientes y (3) existe respeto a los derechos de los involucrados (en el caso que analizamos, si existe respeto al principio de interdicción del daño: si no se genera dolor o sufrimiento innecesario en los animales). De esta manera, resultan controvertidas desde lecturas quizá ciudadinas, pero aceptables en términos constitucionales, prácticas como el Takanakuy, el Seccollo, el Kalipuy o incluso algunas sanciones físicas en el marco de la justicia comunal y restaurativa.
40. Finalmente, tenemos un tercer grupo de casos que podemos considerar como prácticas negativas, de los que se deriva daños o lesiones iusfundamentales, y en los que no existe autonomía. Como resulta evidente, en el marco de un Estado Constitucional dichos casos deben ser proscritos definitivamente por el Derecho.
41. Es indiscutible que la corrida de toros y la pelea de gallos se encuentran dentro de este último supuesto, por cierto, al igual que otras prácticas señaladas en la ponencia, y por tanto, constituyen manifestaciones inaceptables en términos constitucionales, que deben ser proscritas en la medida que trasgreden injustificadamente un bien constitucionalmente valioso.
42. En el sentido indicado, no cabe invocar a la libertad cultural o el derecho a la cultura con la finalidad de incluir y avalar prácticas cruentas respecto de seres sintientes que no tienen autonomía y que, sin margen de duda, son violentados gratuitamente⁴. No hay pues un derecho a torturar o a ser cruel, dichas prácticas ni siquiera pueden ser concebidas como parte del derecho a la cultura o a la identidad cultural.

Por las razones expuesta entonces, considero que la demanda de inconstitucionalidad debe ser declarada fundada.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

⁴ Por tratarse prácticas conocidas, y para no alimentar el morbo, nos eximiremos de describir tales prácticas cruentas y sangrientas.



VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por nuestros colegas magistrados, el suscrito considera que la tauromaquia, la gallística y las peleas de toros son espectáculos culturales que pertenecen a nuestra tradición, por lo que la demanda debe ser desestimada.

La corrida de toros ha sido también entendida como herencia cultural por tribunales constitucionales del renombre del español, francés y colombiano, como destaca el voto del magistrado Ramos Núñez.

Coincidimos con el mencionado magistrado cuando se sustenta en lo que este Tribunal dijo hace nueve años, respecto de que la actividad taurina es en nuestro país una manifestación cultural, traída con la conquista española e incorporada a nuestro acervo cultural por una afición de siglos, que se manifiesta en fiestas conmemorativas en Lima y diversas provincias del Perú. De este modo, puede decirse que, aunque española en su origen, la tauromaquia (el arte de lidiar toros, según la definición del Diccionario de la Real Academia) se ha incorporado a nuestra cultura mestiza y es una expresión artística que forma parte de la diversidad cultural del Perú, protegida por nuestra Constitución en su artículo 2, inciso 19 (cfr. STC 17-2010-PI/TC, fundamento 23).

Como dice el voto del magistrado Ramos Núñez, hay en el Perú "alrededor de 200 plazas firmes para realizar corridas de toros en casi veinte departamentos del país. La afición taurina no está compuesta solamente por una élite costeña, sino que tiene un carácter popular, y se extiende también al interior del país, por los Andes. Negar estos aspectos significaría negar las tradiciones culturales de diversas comunidades".

A ello podríamos sumar la opinión de nuestro Premio Nobel Mario Vargas Llosa, para quien "las corridas de toros forman parte de la historia cultural de nuestro país, al que llegaron desde los albores de nuestra historia colonial". Nuestro egregio autor destaca que el prestigioso antropólogo Juan Ossio, profesor de la Universidad Católica, explica la integración que ha experimentado la fiesta de los toros en las comunidades indígenas, pues hay más de trescientas fiestas patronales en los Andes peruanos que se celebran con corridas de toros (cfr. Mario Vargas Llosa, carta dirigida al Sr. Jorge Pérez Chávez, Presidente de la Asociación Cultural Taurina del Perú, Madrid, 24 de abril de 2019).

Vargas Llosa también hace la siguiente reflexión, que conviene no perder de vista en nuestro análisis:

El toro bravo es un animal que recibe desde que nace un único tratamiento de favor, que no merece ningún otro animal. Es una gran equivocación creer que si desaparecerían las corridas de toros, los toros bravos andarían por el campo espantando mariposas con las colas. La verdad pura y simplemente es que desaparecerían ya que ellos existen única y exclusivamente en razón de las corridas (cfr. *Ibidem*).

mf



Y respecto al toreo como arte, podemos citar la opinión de un literato de la talla de Abraham Valdelomar, quien explica su valor artístico y significado del modo siguiente:

Si aceptamos que la danza es el arte supremo por excelencia porque ella encierra en sí la plasticidad, el ritmo y la sugerencia de todas las artes, hemos necesariamente de reconocer que el de los toros es superior aún, puesto que es la danza misma realizada ante la muerte, exaltada y sutilizada ante el peligro, adquiriendo un nuevo valor trascendental en el que interviene la más poderosa de las fuerzas humanas: el instinto, manejado por *el guía* y obligado a ser máximo y exacto so pena de la vida. Ningún arte puede llegar a ser más exaltado, elevado, completo que éste, ya que su naturaleza misma obliga al artista a elevar su espíritu y su cuerpo a un punto de sublimación que los demás artistas no pueden alcanzar casi nunca. El de torear es un arte que, concretando en sí todos los otros, aumenta y se acrecienta enormemente puesto que se realiza en condiciones excepcionales: ante la muerte (A. Valdelomar, *Belmonte, el trágico. Ensayo de una estética futura, a través de un arte nuevo*, Lima 1918, p. 69).

De otro lado, es un contrasentido que, al tiempo de reconocerse a la tauromaquia o la gallística como espectáculos culturales pertenecientes a nuestra tradición, seguidamente se señale que no existe impedimento alguno para que en el futuro el legislador las pueda prohibir.

"Tradición", según el Diccionario de la Real Academia Española, es transmisión de costumbres hecha de generación en generación, es decir, conservadas en un pueblo por transmisión de padres a hijos.

En otras palabras, quien tiene la tradición sobre costumbres, formas artísticas, etc., es un pueblo que las conserva y transmite de generación en generación.

Desde esta perspectiva, una costumbre social –que guarda conformidad con la Constitución– solo puede dejar de serlo si deja de transmitirse de padres a hijos, pero espontáneamente, no por imposición vertical de una ley que la prohíba. Lo contrario significaría una intromisión del legislador en el tejido social, violando el derecho a la identidad cultural que la Constitución reconoce en su artículo 2, inciso 19.

De otro lado, llama la atención que el voto del magistrado Ramos Núñez señale lo siguiente:

MP1



La autoridad administrativa debe garantizar que se restrinja el acceso de menores de edad a las corridas de toros y a las peleas de gallos.

El verbo "restringir", de acuerdo al Diccionario de la Real Academia, significa "ceñir, circunscribir, reducir a menores límites". Esto quiere decir que no es intención del referido magistrado prohibir el acceso de los menores de edad a tales espectáculos, sino solo reducirlo, pero queda en la ambigüedad a cuánto asciende esa reducción.

En nuestra opinión, el voto del magistrado Ramos Núñez parte de un entendimiento equivocado de las recomendaciones del documento de fecha 2 de marzo de 2016 titulado "Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú", del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que cita en su voto.

Leamos directamente el documento de dicho Comité, en su página 10:

42. [...] el Comité recomienda al Estado parte que:

i) [...] garantice la protección de los niños espectadores [a espectáculos taurinos].

Como puede apreciarse, lo que el Comité recomienda es que el Estado "garantice" la protección de los niños espectadores de las corridas de toros. No recomienda restringir, ni mucho menos prohibir, el acceso de menores de edad.

Desde esta perspectiva, opinamos que, a propósito de la recomendación del Comité de Derechos del Niño, se garantiza la protección de los niños espectadores de corridas de toros y peleas de gallos, si los menores de edad solo pueden asistir a dichos espectáculos en compañía de sus padres o tutores.

Por lo demás, postular la prohibición de que los niños concurren a las corridas de toros o peleas de gallos, resulta contradictorio con la condición de tradición cultural que se reconoce a estos espectáculos, pues, por definición, según hemos visto, la tradición es la costumbre que conserva un pueblo y se transmite de padres a hijos. Como es obvio, se cortaría tal transmisión si los hijos no pudieran ser partícipes de las tradiciones de sus padres.

Conviene recordar lo que ha dicho al respecto Diego García-Sayán, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ex Ministro de Relaciones Exteriores:

Siempre agradecí a mi padre esas tardes extraordinarias de octubre cuando me llevaba a los toros, siendo niño, desde los 10 años [...]. No creo, en absoluto, que ir a los toros me haya vuelto violento ni nada semejante; he sido y seré toda mi vida fanático pacifista (entrevista concedida al cronista taurino Pablo



Gómez Debarbieri en su prestigiosa página de "El Comercio" de Lima, 3 de febrero de 2020).

Podemos citar también las palabras del reconocido psiquiatra Max Hernández en dicha página, al ser consultado sobre la intención de prohibir a los niños asistir a la corridas de toros por el supuesto riesgo de volverse violentos:

Fui de muy niño [a las corridas de toros] y mi padre también. Aparte de algunos arrebatos iracundos que suelo tener, no me creo para nada partidario de la violencia [...]. Plantear que la fiesta daña a los niños y que los aficionados nos volveremos militantes de la barbarie es absolutamente excesivo y sin ningún fundamento (Diario "El Comercio" de Lima, 4 de febrero de 2019).

Y para cerrar este tema quisiéramos referirnos al caso del joven matador peruano Andrés Roca Rey. Debutó como novillero a los 17 años y recibió la alternativa a los 19, en 2015. Su excepcional maestría fue reconocida por el empresario Guzmán Aguirre quien lo ha premiado económicamente en público en la feria taurina, y es actualmente la máxima figura del toreo mundial.

De otro lado, somos de la opinión que este Tribunal no debería tomar partido en un asunto altamente polémico para postular la existencia de la "dignidad animal". Cuanto más si la Constitución es clarísima, en sus artículos 1 y 3, respecto a que la dignidad es propia del ser humano.

Como es evidente, no hablar de "dignidad animal" no justifica hacer sufrir inútilmente a los animales. Como ya dijo este Tribunal en la sentencia recaída en el expediente 17-2010-PI/TC, "producir sufrimientos innecesarios a los animales constituye una infracción al deber de respeto y protección al ambiente, que impone el artículo 2, inciso 22, de la Constitución" (STC 17-2010-PI/TC, fundamento 31).

Por último, consideramos que no corresponde a este Tribunal declarar de plano que determinados espectáculos con animales no son espectáculos culturales, pues no es un órgano especializado para pronunciarse sobre qué es cultural o no.

En efecto, la Ley 30407, Ley de Protección Animal, en su Primera Disposición Complementaria Final, objeto del presente proceso de inconstitucionalidad, señala lo siguiente:

Exceptúanse de la presente ley las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, las que se regulan por ley especial (énfasis añadido).

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00022-2018-PI/TC

Como puede apreciarse, es la "autoridad competente", es decir, el Ministerio de Cultura, al que le corresponde declarar, luego del análisis especializado respectivo, si un espectáculo que involucre animales tiene "carácter cultural", a fin de exceptuarlo de la Ley de Protección Animal.

Lo contrario significaría que este Tribunal se arrogue competencias que la Ley de Protección Animal otorga al Ministerio de Cultura, como órgano técnico en materia cultural.

Por estas consideraciones, nuestro voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reategui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

En el presente caso, con el mayor respeto por mis colegas magistrados, soy de la opinión que la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal debe ser declarada **INFUNDADA** en todos sus extremos. A continuación expondré las razones que justifican mi decisión.

Cuestión previa

1. Viene a conocimiento de este Tribunal, un caso, que sin duda, es emblemático, por las opiniones y pasiones que genera dentro de nuestra sociedad y que, también, ha sido materia de discusión y debate en otras latitudes: me refiero a la constitucionalidad de las corridas de toros y todos aquellos espectáculos similares realizados con animales que tienen el calificativo de "culturales".
2. Antes de iniciar mi análisis, quisiera recordar que la función de este Tribunal Constitucional en el caso de autos consiste en determinar si la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, vulnera la Constitución, ya sea por la forma o por el fondo. Ello, con independencia de las simpatías o antipatías que despierta este tema en la ciudadanía y de las convicciones personales que cada magistrado pueda tener sobre los espectáculos con animales.
3. En otros términos, el debate constitucional se debe centrar estrictamente en si la disposición cuestionada, que establece excepciones al régimen general de protección a los animales, está amparada en la Constitución. Ello, con independencia de si dichas actividades que califican como excepciones son de nuestro agrado o no, o de si pueden tildarse de "cruelles" o "salvajes", como lo sostiene un sector considerable de la población. Reitero, nuestro análisis es estrictamente jurídico, con apego a la Constitución.

No existen "derechos fundamentales" reconocidos a los animales o un "deber constitucional de protección" directo a favor de estos

4. Ahora sí, ya en el tema de fondo, en mi concepto considero que la Constitución Política del Perú establece una protección indirecta hacia los animales a partir de lo dispuesto por el artículo 68 de la Constitución, que señala que *"el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas"*; así como por el artículo 2 inciso 22 de la misma Norma Fundamental, que consagra el derecho de toda persona *"a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"*. De alguna forma se puede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

interpretar que la protección hacia los animales: i) se subsume dentro de la exigencia de conservación de la diversidad biológica; ii) forma parte de la preservación del medio ambiente equilibrado.

5. Sin embargo, no entiendo cómo se pasa de afirmar que la Constitución brinda una protección indirecta a señalar que existe un *deber constitucional de protección hacia los animales que deriva de su condición de seres vivos sintientes*, como lo sugieren alguno de mis colegas en sus votos. Por el contrario, considero que de ningún articulado de la Constitución se puede inferir este deber de protección, ni que los animales son seres sintientes, a diferencia de otras experiencias como la brasileña o alemana, en donde la Norma Fundamental sí reconoce expresamente una tutela especial contra el maltrato animal.

La protección hacia los animales se produce en el ámbito de lo constitucionalmente posible

6. Lo anteriormente expuesto permite identificar que, en el caso peruano, es el legislador quien dentro de lo constitucionalmente posible, en el marco de sus competencias y sobre la base del desarrollo presente en la sociedad moderna, ha reconocido un bien jurídico de relevancia social como es el "bienestar animal", que se ve plasmado en la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal.

7. Sobre lo que se entiende como "*constitucionalmente posible*", este Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

61 (...) El ámbito de lo constitucionalmente posible concede al legislador un cierto grado o margen de apreciación para el desarrollo de su función principal: la de dar leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas (artículo 102.1 de la Constitución). Se trata de un ámbito en el que el legislador tiene varias posibilidades de configuración del contenido legal con relevancia constitucional, todas ellas constitucionalmente posibles, lo cual puede ser atendido en la forma en que crea conveniente e incluso en el tiempo que juzgue necesario. En resumen, el legislador ostenta la calidad de supremo intérprete en el marco —amplio, por cierto— de lo constitucionalmente posible [STC Exp. 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (acumulados)].

8. Por tanto, se advierte que: i) la Constitución no establece una regulación expresa de protección a favor de los animales; ii) es el legislador quien, en el marco de sus competencias, reconoce un bien jurídico de relevancia social como es el "*bienestar animal*", que justifica la dación de la Ley 30407. De ello concluyo que en el Perú existe un *enfoque antropocéntrico* de la protección del medio ambiente y de los animales. Esto es, son valiosos y merecedores de protección porque permiten el desarrollo del ser humano y no por su condición de seres sintientes, ya que esto último no ha sido reconocido en ningún artículo de la Constitución y tampoco puede ser interpretado directamente. Hacer lo contrario implicaría que este Alto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

Tribunal exceda el marco de sus competencias y se constituya indebidamente como órgano constituyente.

9. Lo dicho permite afirmar además que la protección de los animales, reconocida directamente a nivel legal, no es absoluta y también puede ser limitada en determinadas situaciones que deberán estar debidamente justificadas, atendiendo al caso concreto. Sin embargo, ello, no quiere decir que los animales estén sometidos a situaciones de abuso y maltrato, toda vez que existe, actualmente, un sentimiento de protección hacia estos, como se recoge en la Ley 30407. Ello se manifiesta, claramente, con la adopción de tipos penales que sancionan el maltrato animal.

Los espectáculos con animales calificados como "culturales"

10. Otro punto discutido en el presente caso se refiere al análisis sobre los supuestos de excepción de maltrato a animales señalados en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal:

(...) Exceptúanse de la presente Ley las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, las que se regulan por ley especial.

11. Al respecto, el colegiado anterior que conformó el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. 00017-2010-PI/TC, reconoció a las corridas de toros como espectáculos culturales, en los siguientes términos:

23. A juicio de este Tribunal, la actividad taurina es en nuestro país una manifestación cultural, traída con la conquista española e incorporada a nuestro acervo cultural por una afición de siglos, que se manifiesta en fiestas conmemorativas en Lima y diversas provincias del Perú, como veremos más adelante. De este modo, puede decirse que, aunque española en su origen, la tauromaquia (el "arte" de lidiar toros, según la definición del Diccionario de la Real Academia) se ha incorporado a nuestra cultura mestiza y es una expresión artística que forma parte de la diversidad cultural del Perú.

24. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que "como manifestación de la diversidad y pluralismo de la sociedad, la tauromaquia (...) ha sido reconocida a lo largo de la historia como una expresión artística y cultural de los pueblos iberoamericanos. Lo anterior ha sido registrado de diferentes maneras por artistas del mundo como Goya, Mariano Benlliure, José Ortega y Gasset, Pablo Picasso, García Lorca, Ernest Hemingway, Orson Welles y Vicente Blasco Ibáñez" (sentencia C-1192/05, consideración 12).

12. En mi concepción, la corrida de toros, más allá de las objeciones que puedan presentarse a su práctica, sí constituye una actividad de carácter cultural, por lo que coincide con la posición asumida por el anterior pleno del Tribunal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

Lo mismo ocurre, a mi modo de ver, con la pelea de toros y la pelea de gallos. En ese punto, me adscribo al análisis detallado realizado por mi colega, el magistrado Carlos Ramos, en su voto para calificar a las actividades descritas como culturales.

13. Lo dicho permite afirmar además que estas actividades se sustentan en derechos fundamentales como la libertad de creación artística (Art. 2.8), la participación en la vida cultural de la nación (Art. 2.17) y la identidad cultural (Art. 2.19), reconocidos en la Constitución. En consecuencia, a mi modo de ver, tanto la pelea de toros, la pelea de gallos y la corrida de toros configuran excepciones razonables al régimen previsto en la Ley 30407 de protección y bienestar animal.
14. Por lo expuesto, muestro mi oposición al voto del magistrado Carlos Ramos que considera fundada la demanda en el extremo referido a la pelea de gallos con navajas o espuelas. Ello, bajo el argumento de que constituye una actividad en la que interviene decisivamente el ser humano alterando las condiciones naturales de la pelea animal, lo que determina inevitablemente su inconstitucionalidad.
15. A mi parecer, esta conclusión resulta incongruente con declarar como espectáculo cultural la pelea de toros, en la que la persona también participa en la festividad al clasificar a los animales por su peso y experiencia, y con mayor razón en la corrida de toros, en la que la intervención del ser humano es vital desde el crecimiento del animal hasta su participación en el ruedo. Y es que, en el presente caso, no se cuestiona el tipo de intervención humana ni la intensidad de esta en actividades con animales porque en todos los casos señalados el ser humano participa de uno u otro modo en las mismas. Por el contrario, de lo que se trata es de determinar si estas constituyen espectáculos culturales y si pueden configurar excepciones razonables a la protección general a los animales establecida en la Ley 30407.
16. En consecuencia, la pelea de gallos en general, en la medida que cumple con las características expresadas en la ponencia para ser calificada como un espectáculo cultural, también es constitucional.
17. De lo expuesto, soy de la opinión que las peleas de toros y gallos, así como las corridas de toros, previstas en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, Ley de protección y bienestar animal, son espectáculos culturales que no vulneran la Constitución, por cuanto:
 - a) La Constitución no consagra derechos subjetivos a favor de los animales y, tampoco, existe un deber de protección expreso en dicha Norma Fundamental.
 - b) Se amparan en los derechos fundamentales a la libertad de creación artística, la participación en la vida cultural de la nación y la identidad cultural.

La competencia del Ministerio de Cultura para determinar qué actividades con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

animales pueden constituir espectáculos "culturales"

18. De otro lado, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30407, "Ley de Protección y Bienestar Animal", establece adicionalmente lo siguiente:

(...) Exceptúanse de la presente Ley las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y **demás espectáculos declarados de carácter cultural por la autoridad competente, las que se regulan por ley especial** (énfasis agregado).

19. Al respecto, considero que en estos casos la ley, expresamente, está delegando a la autoridad técnica y especializada, que es el Ministerio de Cultura, la evaluación de todos aquellos espectáculos con animales -fuera de las peleas de toros y gallos y de las corridas de toros- que también pueden catalogarse de "culturales", conforme a los criterios establecidos en la Ley 30870, "*Ley que establece los criterios de evaluación para obtener la calificación de espectáculos públicos culturales no deportivos*" y su reglamento (aprobado por D.S. 004-2019-MC). Y es que, como lo señalamos precedentemente, este esquema de protección y excepciones previstas en la Ley de protección y bienestar animal ha sido diseñado por el legislador ordinario en el marco de lo constitucionalmente posible, por lo que no encuentro ningún vicio de inconstitucionalidad en ello.
20. Por tanto, considero que no compete a este Tribunal llevar a cabo ninguna evaluación sobre si otros espectáculos con animales pueden ser calificados como culturales, ya que ello corresponde realizar al Ministerio de Cultura, por mandato del propio legislador ordinario.

Sobre la práctica "excepcional" de espectáculos culturales con animales

21. Sin embargo, soy enfático en declarar que estos espectáculos con animales calificados de culturales, al configurar excepciones a la Ley 30407, "*Ley de protección y bienestar animal*", solo pueden ser practicados en aquellos lugares donde se acredite indubitadamente que son expresiones culturales.
22. A modo de ejemplo, el otrora Instituto Nacional de Cultura, al declarar a la "Festividad del Señor de los Milagros" como Patrimonio Cultural de la Nación el 2005, también reconoció a la corrida de toros como una tradición que forma parte de esta celebración. Se entiende, entonces, que dicha actividad está permitida excepcionalmente durante la festividad del Señor de los Milagros en los lugares donde se ha celebrado tradicionalmente.
23. De esta forma, el hecho que uno de los partícipes incorporados al presente proceso indique a este Tribunal que en el Perú existen 208 plazas para llevar a cabo corridas de toros, no significa bajo ningún escenario, que se permita dicho espectáculo en todos esos lugares. Por el contrario, es indispensable que el Ministerio de Cultura



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

verifique indubitadamente que en los lugares señalados la corrida de toros constituye una tradición cultural, de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley 30870 y su reglamento. Lo mismo deberá realizarse con las peleas de toros y gallos.

Sobre la presunta vulneración de derechos fundamentales invocados en la demanda

24. Los demandantes han alegado que la Primera Disposición Complementaria Final que prevé la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal y que, a su vez, reconoce la práctica de determinadas actividades culturales con animales calificadas de "cruelles" por los demandantes, vulnera diversos derechos fundamentales:

a) Manifiestan que vulnera el principio-derecho de dignidad, en tanto *"el participar, ver y saber que una persona está torturando animales hasta ocasionarles la muerte y haciendo de esa acción un espectáculo es en sí, no solo un acto censurable sino también un acto agresor de la dignidad humana, al rebajarla y degradarla al punto de incapacitar a la persona de sentir empatía, compasión ni justicia hacia otro ser vivo, sea éste de cualquier especie"* (f. 14).

Particularmente, no considero que los espectáculos con animales vulneren la dignidad de la persona, en los términos expuestos por los demandantes. Concretamente porque el ser humano a través de estos espectáculos no es tratado como objeto para obtener otro fin, ni es afectado de forma similar. El hecho que se alegue que las personas, a partir de visionar estos espectáculos, pierden la empatía y el sentimiento de piedad y compasión son evaluaciones subjetivas que no pueden ser atendidas en el presente caso. Por otro lado, como se señaló inicialmente, los animales no son sujetos de derechos, y si bien existe una Ley de protección y bienestar animal, los espectáculos culturales con animales, siempre que acrediten dicha condición, constituyen excepciones razonables a régimen general de protección animal diseñado por el legislador.

b) Los demandantes alegan también que a través de estos espectáculos se vulnera el artículo 2 inciso 22 de la Constitución, por cuanto la acción violenta contra los animales afecta la "psiquis" de las personas y perturba su paz y tranquilidad, lo que se acredita con el sentimiento de la mayoría de la población que está en contra de estas actividades. Al respecto, considero que este alegato, por un lado, también es subjetivo y no redund directamente en el ser humano. El hecho que sentir indignación o mortificación no se traduce necesariamente en la vulneración de un derecho fundamental. Asimismo, como lo indiqué al inicio del voto, el análisis que realizamos los jueces constitucionales es estrictamente objetivo, con apego a la Constitución, con independencia de los sentimientos de agrado o desagrado e, inclusive, con las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

convicciones y sentimientos personales que podamos tener sobre determinados temas como el presente. Por ello, puede que una situación o un hecho personalmente no sea de mi agrado, pero mi evaluación como juez me exige determinar si el hecho puesto a mi conocimiento es constitucional o no, como ocurre en el presente caso.

c) Los demandantes alegan además que los espectáculos culturales calificados de "cruels" contra los animales vulneran también el artículo 2 inciso 24 de la Constitución, que garantiza que nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física. Desde mi opinión, este alegato tampoco acredita la vulneración del derecho alegado, por cuanto no se traduce en una situación de violencia física o psíquica directamente infligida a la persona, sino que, de manera indirecta, a partir del acto violento realizado al animal, se afirma categóricamente que violenta psíquicamente al ser humano, lo que no estaría acreditado en todos los casos.

25. En suma, soy de la opinión que en el presente caso no se vulneran los derechos fundamentales invocados por los recurrentes.

Advertencia: abuso de las "exoneraciones" en el trámite del procedimiento parlamentario

26. Finalmente, quisiera llamar la atención de un hecho que no ha sido cuestionado por los demandantes en el presente caso pero que considero fundamental. Y es que el procedimiento parlamentario para la aprobación de la cuestionada Ley 30407 de protección y bienestar animal fue exonerado del requisito de segunda votación por decisión de 82 congresistas.

27. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ya ha señalado de que la exoneración del procedimiento parlamentario llevado a cabo por la Junta de Portavoces del Congreso si bien es discrecional, no debe ser aplicado de manera generalizada, ya que puede ser utilizada de modo arbitrario y terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución (STC. Exp. 0006-2018-PI/TC, fundamento 22).

28. Asimismo, este Tribunal ha afirmado también la relevancia del debate público en el sistema democrático. Y es que la importancia o trascendencia de la deliberación se advierte, especialmente cuando se debaten cuestiones de marcado interés público (STC. Exp. 00011-2015-PI/TC, fundamento 23).

29. Por tanto, opino que en el presente caso no debió operar la exoneración de la segunda votación, dado que la materia en cuestión como es el bienestar y protección animal y, en especial, el tema referido a la corrida de toros, peleas de gallos, entre otros, es de marcado interés público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0022-2018-PI/TC
MÁS DE 5000 CIUDADANOS

30. De allí que considere necesario que este Tribunal Constitucional exhorte al Congreso de la República a que aplique las excepciones al procedimiento parlamentario de aprobación de leyes de manera restrictiva, privilegiando el debate público en el seno del parlamento.

Dicho esto, como lo señalé inicialmente, soy de la opinión que la demanda es **INFUNDADA** en todos sus extremos.

S.

MIRANDA CANALES

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00022-2018-PI/TC
CIUDADANOS



VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda en todos sus extremos.

En este caso, lo que está en discusión es si la excepción establecida en la Ley de Protección y Bienestar Animal —en favor de las corridas de toros, y de las peleas de gallos y de toros— contraviene la Constitución. Según la demanda, sí lo hace, ya que infringe su artículo 68. Sin embargo, este dice:

El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Una cosa no tiene nada que ver con la otra. Las corridas de toros, y las peleas de gallos y de toros, no buscan desaparecer a estos animales. Más bien, deberíamos tener presente lo ocurrido en México. Allí, la prohibición en ciertos estados de las peleas de gallos está asociada a la extinción de estos. A veces, la forma como funciona el mundo es contraintuitiva.

En realidad, la demanda contiene un cuestionamiento de índole moral. Sin embargo, al Tribunal Constitucional no le corresponde dilucidar si las corridas de toros y las peleas de gallos son moralmente denigrantes o edificantes. El ámbito de la moral es el más íntimo que poseen las personas y se caracteriza por plantear arduos dilemas. Cada quien carga con los suyos y debe resolverlos como mejor puede, con el único límite de no perjudicar a los demás.

El Tribunal Constitucional debe constatar, más bien, que las corridas de toros y las peleas de gallos son actividades que se repiten en el tiempo, siendo transmitidas de generación en generación. Así, forman parte de la identidad de los pueblos, y deben ser respetadas. El inciso 19 del artículo 2 de la Constitución dice:

El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

No se pueden utilizar los procesos constitucionales para pretender imponer un cambio cultural de este tipo. En la perspectiva constitucional, este cambio debe darse como fruto espontáneo de la interacción social. A nadie se le fuerza a ir a una corrida de toros o a una pelea de gallos. Si quiere hacerlo, es su derecho. Si no le gustan, es libre de no volver a hacerlo.

Los integrantes de este Tribunal Constitucional no somos moralmente superiores a los aficionados a los toros y a los gallos. Asumir ello es incompatible con la perspectiva pluralista y tolerante que es consustancial a la Constitución. Esta existe para limitar el poder del Estado, no para imponer un punto de vista moral sobre las cosas.

S.

SARDÓN DE TABOADA