



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

PRIMERA SALA CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N°00291-2018-0-1801-SP-CI-01
(Ref. Sala: 01097-2018-0)

Resolución N°08

Lima, dieciséis de noviembre
de dos mil veinte.-

Habiéndose debatido la presente causa, y sometida a votación en la forma establecida por el artículo 133° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Colegiado integrado por los señores La Rosa Guillén, Paredes Flores, y **Tapia Gonzales**, quien interviene como ponente, ha emitido la siguiente decisión:

VISTOS:

ANTECEDENTES:

Resulta de autos que, mediante escrito de **demanda de acción popular**, con fecha de presentación del 23 de agosto de 2018 (fs. 121 a 138), doña [REDACTED] en su calidad de **Presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA)** interpone demanda contra la Norma Técnica de Salud para la Vigilancia, Prevención y Control de la Rabia Humana en el Perú (NTS N°131-MINSA/2017/DGIESP) aprobada por Resolución Ministerial N°024-2017-MINSA y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de enero de 2017; **con el objeto de que se declaren inconstitucionales e ilegales dicha norma técnica en los extremos que regulan lo siguiente:**

- 1) **6.12.2. Métodos de Control de la población canina por parte del Gobierno Nacional, Regional y Local**
 - Para el control de focos de rabia, se realizará el sacrificio en forma selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando si dueño, por ser contactos potenciales con el caso de rabia y representar alto riesgo para la Salud



Pública, siendo competencia de la autoridad de salud.

2) **6.14.2.** Control de población de canes vagos. Actividades en control de foco

- Búsqueda y eliminación de animales susceptibles mordidos u contactos con el caso de rabia

3) **6.14.3.** Control de foco de rabia

- Esta actividad se realizará directamente coordinando con la autoridad local competente, para el control y la erradicación de animales domésticos y/o silvestres que representan un riesgo a la salud pública, de acuerdo a la normatividad vigente.

4) **6.14.3.1.** Definición

- Es la actividad por la cual se realiza la eutanasia selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando sin dueño, por ser contactos potenciales con el caso de rabia y representar alto riesgo para la salud pública, esta decisión es competencia de la autoridad de salud en coordinación con los gobiernos locales.

5) **6.14.3.2.** Atrape o captura de canes

- Esta actividad se realiza en control de foco de rabia, seguido de la eutanasia de los animales capturados por representar un alto riesgo para la salud pública.

6) **6.14.3.5.** Horario de trabajo

- Se refiere las primera horas de la mañana, entre las 04:00 a 06:00 a.m., en que hay mayor afluencia de canes sin dueño en la vía pública y menor número de personas que puedan interferir con las labores de atrape.

7) **6.14.3.6.** De los animales capturados

- Serán sacrificados al término de la captura y un 10% será remitido a los laboratorios de diagnóstico para efectos de vigilancia.

Dichos ítems de la NTS contienen tres estipulaciones o reglas técnicas que considera la demandante son inconstitucionales e ilegales:

- 1) La exigencia de que ante un caso de rabia se proceda **“inmediatamente”** a la eutanasia o eliminación de los animales que hayan sido mordidos, se encuentren en el área focal o se encuentren deambulando sin dueño (perros vagabundos); sin verificar previamente si dichos animales han contraído la rabia, dejando de lado procedimientos como la cuarentena del perro que



pueden permitir detectar la enfermedad como requisito previo para su sacrificio o liberación.

- 2) La exigencia de que **“todos”** los animales mordidos o en el área focal sean eliminados, sin considerar que en cualquiera de estos casos, si los animales tienen sus vacunas contra la rabia al día pueden sobrevivir a la enfermedad.
- 3) La exigencia de que ante un caso de rabia se practique la **“eutanasia a los perros vagabundos o callejeros”**, esto es,, a aquellos que deambulan sin dueño conocido, aun cuando dichos perros no tengan signos de mordeduras, no se encuentren en el área focal (o área de tránsito del perro detectado con rabia), ni hayan indicios de que hayan mantenido contacto con el animal infectado con rabia.

Estas reglas técnicas exigibles para controlar el foco de rabia **vulneran las disposiciones constitucionales y legales**, que reconoce el derecho de la persona al libre desarrollo de su personalidad, el derecho de la persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. En este artículo se puede enmarcar, en su dimensión objetiva o institucional, al medio ambiente como un bien constitucional, y dentro de él el bienestar de los animales como un bien también de orden constitucional. Asimismo vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad como límites para la intervención en los derechos fundamentales, o en los principios o bienes constitucionales; también vulneran la Ley de Protección y Bienestar Animal, disposiciones que recogen la obligación del Estado (en todos sus niveles) y de toda persona de brindar protección a los animales en tanto seres sensibles, específicamente permitiéndose vivir en armonía con su medio ambiente, profiriéndoles un buen trato, la atención de sus necesidades básicas, físicas y emocionales (en el caso de animales domésticos o de compañía) y sobre todo evitando causarle dolor, sufrimiento o muerte innecesarios. Que dicha Ley además establece la prohibición de practicar la eutanasia a un animal doméstico sin la recomendación y ejecución de un médico veterinario colegiado y habilitado, y previo consentimiento escrito del propietario.

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

Fundamenta su demanda, precisando que de acuerdo a la **Norma Técnica de Salud para la Vigilancia, Prevención y Control de la Rabia Humana en el Perú (NTS)**, los animales capturados con ocasión del control de foco de rabia deber ser sacrificados, eliminados o eutanasiados al término de la actividad de captura. Esto es, si el animal ha sido mordido, encontrado en el área focal o si es un animal vagabundo, una



vez capturado deberá ser eliminado.

Considera la parte demandante que esta eliminación “automática” resulta inconstitucional e ilegal, pues no considera **otros medios alternativos de controlar el foco de rabia**, que no afectan la vida del animal de modo innecesario, sobre todo en ciertos supuestos específicos:

- En el caso de un perro mordido o en contacto riesgoso con otro a quien se le ha detectado rabia o se tiene una alta sospecha de que la tenga, la norma obliga a eliminarlo. Sin embargo, **la norma no considera que si el perro capturado durante el control de foco estuviera vacunado contra la rabia**, pudiera ser sometido a un tratamiento de vacunación de refuerzo que puede salvarle la vida y permitirle superar la enfermedad, conforme lo recomienda el “**Manual de Normas y Procedimientos para la Vigilancia, Prevención y Control de Rabia**” de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Ministerio de Salud Argentino.
- En el caso de un perro encontrado en el área focal de la rabia (500 metros a la redonda del área donde se encontró al perro con rabia), la norma exige que éste sea eliminado. Esta norma no considera, sin embargo, que el animal encontrado en el área focal pudiera no tener signos de mordedura u otro contacto de riesgo con el animal infectado con rabia, ni presentara síntomas clínicos de tener la enfermedad; es decir, **se trate de un animal sano**. En este caso, tratándose solo de una posibilidad de contagio, una medida menos gravosa constituye poner al perro encontrado en el área focal **en cuarentena**, esto es, aislado y bajo observación veterinaria durante el plazo de 10 días, conforme lo recomienda también el “**Manual de Normas y Procedimientos para la Vigilancia, Prevención y Control de Rabia**” de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- La NTS también ordena que los perros vagabundos (sin dueño) sean eliminados, ante la ocurrencia de un caso de rabia. **Este supuesto es en realidad claramente inconstitucional**, pues el mismo no responde de modo conducente a la prevención o contención de la rabia. Eliminar perros por el solo hecho de ser vagabundos, sin que hayan sido mordidos, que tampoco se sepa de algún contacto con un perro infectado o se encuentren dentro o cerca al área focal de rabia, resulta sencillamente arbitrario. Al no aportar nada en la prevención o contención de la rabia. Dicha medida parece esconder solo un pretexto para deshacerse de



los perros callejeros, Estos perros ni siquiera deberían ser puestos en cuarentena, pues no representan ningún riesgo. Es por esta razón que las medidas de eutanasia o cuarentena recomendadas por la OMS o la OPS no incluyen en sus múltiples documentos este supuesto.

- En el caso de los perros vagabundos o perros mordidos o perros encontrados en el área focal que no tengan dueño, una medida alternativa para evitar su sacrificio innecesario es coordinar con una asociación protectora de animales para que estas se hagan cargo de la cuarentena o de la revacunación del animal, de modo que el seguimiento necesario que hay que hacer en estos casos se encuentre a cargo de alguien que pueda manejarlo de cerca y del modo que recomienda el médico veterinario.

Considera la demandante que, en estos casos y en general **la puesta del animal en cuarentena es una medida alternativa a la de la eutanasia** que se revela como igual de idónea para preservar la salud pública (la prevención del contagio de la rabia), sin afectar innecesariamente la vida del animal. Las razones para ello son las siguientes:

- **En primer lugar**, según las estadísticas que figuran en la introducción de la NTS, al 2006 las únicas regiones que tenían casos de rabia eran Arequipa y Madre de Dios. En el año 2015 recién se evidencia una reintroducción de este virus en Arequipa. Esto quiere decir que no nos encontramos ante una emergencia o brote sistemático de la enfermedad en el país. En dichas circunstancias no se dan los elementos para adoptar medidas de gran intensidad como la eutanasia sistemática de perros bajo sospecha y perros callejeros.
- **En segundo lugar**, si lo que se pretende con la eutanasia automática del animal es prevenir que ese animal muerda a otros perro o a otras personas, (y por ende, que se propague la enfermedad), exactamente la misma finalidad se puede alcanzar poniendo al perro en cuarentena, aislado en un ambiente propicio, bajo el cuidado de su dueño o médico veterinario, preparados en el manejo de esta enfermedad.
- **En tercer lugar**, la cuarentena manejada bajo los protocolos adecuados y con las personas debidamente preparadas para la observación y tratamiento del animal, no supone un riesgo relevante para las personas a cargo del cuidado, o en todo caso, dicho riesgo, es el mismo que existe para el manejo de los animales sometidos a eutanasia, en cuya muerte y toma de



muestras también puede existir un peligro de contagio para quienes ejecutan dichas operaciones. En todos los casos, las vacunas realizadas de forma previa son una buena medida de prevención para no contagiarse del virus de la rabia.

- **En cuarto lugar**, la disminución real de un riesgo en la población y entre los mismos animales de contagio del virus de la rabia se puede efectuar a través de campañas masivas de vacunación de los perros, con lo cual ante un brote de rabia, éste no afectará gravemente la salud de las personas ni de los animales, pues la persona y el animal vacunado contra la rabia puede superar la enfermedad.

La demandante precisa que una medida alternativa menos gravosa que la eutanasia, como es la cuarentena del animal, entonces la pregunta sería *¿por qué se tiene que adoptar dicha medida y qué bienes ius-fundamentales o bienes respaldados por el orden jurídico se encuentran implicados en este caso, que nos obligan a efectuar este ejercicio de equilibrio constitucional y legal?*. **El Test de Proporcionalidad en sus sub-principios de idoneidad y necesidad**, tiene como presupuesto que nos encontremos ante una medida que si bien trata de proteger o maximizar la realización de un derecho fundamental (en este caso la salud pública), a su vez suponga una intervención en otro derecho, principio o bien ius-fundamental o respaldado por el orden jurídico. **En consecuencia, el test de proporcionalidad se utiliza para examinar si dicha intervención se encuentra debidamente justificada. Se pretende pues evitar sacrificios innecesarios de derechos fundamentales en aras de la protección de otros bienes ius-fundamentales.**

DEL TRÁMITE DEL PROCESO:

Admitida a trámite la demanda y corrido el traslado de la misma (ver fs. 140 al 141), mediante **escrito de fecha 11 de diciembre de 2018** (fs. 182 al 197), la Procuradora Pública Adjunta Especializada en Materia Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, contesta la demanda solicitando que la demanda sea declarada INFUNDADA e todos sus extremos, conforme a los fundamentos allí glosados. Asimismo, por escrito de fecha 28 de diciembre de 2018 (fs.208 al 212) **formula Excepción de Representación Insuficiente**. Igualmente, por escrito de fecha 28 de diciembre de 2018 (fs.214 al 219) **formula Excepción de Incompetencia por razón de la materia**. La parte demandante absolvió el traslado de la demanda por escrito de fecha 05 de abril de 2019, y luego ésta Sala Superior Constitucional por Resolución N°06 de fecha 13 de mayo de 2019 (fs.278 al 279) declaró INFUNDADAS LAS EXCEPCIONES de Representación Insuficiente y de Incompetencia por



razón de la materia, declarándose saneado el proceso.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: La Acción Popular como Garantía Constitucional.- Cabe precisar que la acción popular constituye uno de los procesos constitucionales orgánicos que, de acuerdo al numeral 5) del artículo 200 de nuestra actual Constitución Política, procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, que infrinjan la Constitución y la Ley, independientemente de la autoridad que los hubiere emitido.

Al respecto, la jurista **Susana Castañeda Otsu** ha señalado que la acción popular: *“...es un proceso de control abstracto, concentrado, de normas infralegales de carácter general, confiado en exclusiva al Poder Judicial, órgano jurisdiccional que en un proceso directo, declarará si éstas resultan ser compatibles o no, con la Constitución o la Ley”*¹, siendo que *“(...) a través de este proceso, se garantizan los principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, establecidos en el artículo 51 de la Constitución Política”*².

En similar sentido, el profesor **Castillo Córdova** ha señalado: *“...La acción popular se presenta como una garantía de la Constitución (...) que está destinada a evitar que tengan vigencia **normas reglamentarias de carácter general** que contravengan la Constitución, ya sea en la forma o en el fondo (...). Esta garantía constitucional puede ser empleada para revisar tanto la constitucionalidad como la ilegalidad de la norma administrativa”*³ (resaltado es nuestro).

Por su parte, el profesor **Landa Arroyo** ha referido que este proceso constitucional es: *“de tipo jurisdiccional encargado del control constitucional y legal, contra las normas reglamentarias o administrativas, contrarias a la Constitución y a la Ley”*⁴. Añade que, *“(...) desde el punto de vista sustantivo, está estrechamente vinculada a la acción de Inconstitucionalidad contra las leyes, en la medida que su objeto también es asegurar el orden constitucional objetivo, además del legal, pero, examinando las normas inferiores a la ley”*⁵.

SEGUNDO: Marco normativo pertinente.- La finalidad de los procesos constitucionales orgánicos, como es el caso del proceso de acción popular, es garantizar la supremacía constitucional y el respeto de la

1 CASTAÑEDA OTSU, Susana “El Proceso de Acción Popular: Un análisis Preliminar” En: PALOMINO MANCHEGO, José (Coordinador) El Derecho Procesal Constitucional Peruano. Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde, Tomo II, Editora Jurídica Grijley, 1ª Edición, Lima, 2005, pág. 1005.

2 CASTAÑEDA OTSU, Susana ob cit. pp. 1005.

3 CASTILLO CÓRDOVA, Luis. Los Derechos Constitucionales. Elementos para una teoría general. Palestra Editores, Lima 2007, pp. 426.

4 LANDA ARROYO, César. Teoría del Derecho Procesal Constitucional, Palestra Editores, Lima 2004, pp. 147.

5 LANDA ARROYO, César. Ob cit. pp. 148.



legalidad frente a la existencia de normas que contravienen, en todo o en parte, por la forma o por el fondo, directa o indirectamente, la Constitución y las leyes, conforme lo establecen el artículo 75° del Código Procesal Constitucional.

El artículo 76° del aludido Código adjetivo, establece que la demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley. Ello en concordancia con el artículo 200° inciso 5 de nuestra Constitución que dispone que la acción popular procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. Por lo que en un proceso de acción popular no procede pronunciarse en el caso de que una ley contravenga lo dispuesto por otra ley o norma con rango de ley o si una norma infralegal contraviene lo dispuesto por otra norma infralegal. Todo ello en virtud a que con el proceso de acción popular se ejerce el control jurisdiccional de la constitucionalidad y de la legalidad de las normas de inferior jerarquía por parte del Poder Judicial.

Estando a que el objeto del proceso de acción popular vendría a ser garantizar la supremacía jurídica de nuestra Constitución y el respeto de la legalidad, ello implica que se pueda ejercer un control sobre las normas de carácter general con rango inferior a la ley que vulneren lo dispuesto por la Constitución y la ley.

TERCERO.- Análisis y conclusiones del caso.- De autos se verifica que la demandante (**Presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad - IPALEMA**) solicita se declare inconstitucionales e ilegales los siguientes extremos de la Norma Técnica de Salud para la Vigilancia, Prevención y Control de la Rabia Humana en el Perú (**NTS N°131—MINSA/2017/DGIESP**):

6.12.2. Métodos de Control de la población canina por parte del Gobierno Nacional, Regional y Local

6.14.2. Control de población de canes vagos. Actividades en control de foco

6.14.3. Control de foco de rabia

6.14.3.1. Definición

6.14.3.2. Atrape o captura de canes

6.14.3.5. Horario de trabajo

6.14.3.6. De los animales capturados

Alega la parte demandante que los citados ítems que contienen reglas técnicas para controlar el foco de rabia, vulneran disposiciones constitucionales y legales como el derecho fundamental al libre desarrollo



de la personalidad, a vivir en armonía con el medio ambiente, y dentro de ello el bienestar de los animales, como un bien también de orden constitucional. De igual forma vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad como límites para la intervención en los derechos fundamentales, o en los principios o bienes constitucionales y la Ley de Protección y Bienestar Animal.

El colegiado considera que una de las condiciones para que se ejerza el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona, es que la biodiversidad que la constituye o la fauna que la puebla no padezcan de sufrimientos innecesarios o afectaciones a su vida por parte del hombre. Cualquier afectación innecesaria o irracional a la biodiversidad altera la sanidad y equilibrio de esta, así como la correcta relación que debiera existir entre el hombre y su medio, entre el ser humano y la naturaleza. Esta alteración del equilibrio del medio ambiente afecta directamente los otros derechos humanos intrínsecamente relacionados con aquel que estamos analizando, pues nadie en su sano juicio podría aspirar por ejemplo a vivir en tranquilidad y armonía si tiene un entorno sufriente; o nadie razonablemente sensible podría alcanzar un mínimo de paz y libre desarrollo de la personalidad si su ecosistema padece.

Como bien lo señala el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 02775-2015-PA/TC PASCO, el inciso 22 de artículo 2 de la Constitución Política del Estado reconoce, como derecho fundamental, el atributo subjetivo de "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo" de la vida de la persona. El ambiente se entiende como un sistema; es decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales (vivos o inanimados) sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos. El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten —de una manera directa o indirecta— su sana existencia y coexistencia. El ambiente, entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el presente y el futuro de la comunidad humana. Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia. El Tribunal Constitucional en la sentencia antes referida señala que desde una perspectiva práctica, y sin ánimo taxativo, un



ambiente puede ser afectado por alguna de estas cuatro actividades: a) Actividades molestas: Son las que generan incomodidad por los ruidos o vibraciones, así como por emanaciones de humos, gases, olores, nieblas o partículas en suspensión y otras sustancias. b) Actividades insalubres: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que pueden resultar perjudiciales para la salud humana. e) Actividades nocivas: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que afectan y ocasionan daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola. d) Actividades peligrosas: Son las que ocasionan riesgos graves a las personas o sus bienes debido a explosiones, combustiones o radiaciones.

Acota el Tribunal Constitucional en la antes referida sentencia, que el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana, no solo constituye un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser "equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida". Ello supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, con las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Existe según el máximo órgano contralor de la constitucionalidad, la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado social y democrático de derecho no solo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelve esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables. El Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida

Siendo así, si bien el Estado persigue mediante la eutanasia animal de los canes proteger la salud pública frente a la posibilidad de contagio de la rabia (derecho que tiene sustento constitucional en el artículo 2 inciso 1 y 7 de la Constitución), también lo es que dicha optimización debe realizarse con ponderación, esto es, sin sacrificar de manera irrazonable otros principios o bienes jurídicos en juego, como es el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona. Examinando la Norma Técnica de Salud para la Vigilancia, Prevención y Control de la Rabia Humana en el Perú, NTS N° 131_MINSA/2017/DGIESP aprobada mediante Resolución Ministerial N° 024-2017/MINSA, tenemos que pretende proteger la salud pública como se colige de su parte introductoria. Sin embargo, el punto 6.12.2, sobre



los métodos de control de la población canina, señala que “para el control, de focos de rabia se realizará el sacrificio en forma selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando sin dueño”, por representar un peligro para la salud pública.

Sometida esta disposición al test de proporcionalidad, procedemos a analizar su primer subjuicio:

1.- **IDONEIDAD:** se tiene que la demandada, pretende proteger el derecho a la salud pública de las personas contra el contagio de la rabia que tiene sustento constitucional en el artículo 7 de la Constitución. El medio empleado es la eutanasia de todo animal mordido o que deambule sin dueño en el área focal y el fin perseguido es la preservación de la salud antes mencionada.

2.- **NECESIDAD.-** Sin embargo, la medida aplicada por el Estado no constituye la única alternativa para preservar el derecho a la salud. Existe otra menos gravosa a la eutanasia inmediata, cual es colocar en cuarentena a todo animal que deambule dentro del área focal a efectos que de manera razonable, se determine con métodos médicos, qué animal está realmente infectado sin posibilidades de reversión del mal y qué animal no lo está. Así se evitará el sacrificio irrazonable de perros sanos que circunstancialmente deambulen por el lugar.

Siendo así, no resulta someter al subjuicio de ponderación (proporcionalidad strictu sensu) a la medida normativa conforme por no haber superado el subjuicio de necesidad.

La norma materia de análisis atenta en su contenido contra el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona (inciso 22 de artículo 2 de la Constitución) en cuanto señala que señala que “para el control, de focos de rabia se realizará el sacrificio en forma selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando sin dueño”, y siendo así se debe encontrar un sentido normativo a este precepto que sea conforme a la Constitución, de modo que deberá interpretarse del siguiente modo:

“Para el control, de focos de rabia se realizará el sacrificio en forma selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando sin dueño” siempre y cuando se determine fehacientemente previa cuarentena, la irreversibilidad de la enfermedad, en tutela del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas.

En conclusión, en adelante el precepto cuestionado deberá llevar ínsito este sentido interpretativo.



Los demás extremos de la norma cuestionada deberán interpretarse en función del punto 6.12.2 examinado, al que se le ha añadido el antes referido sentido interpretativo.

Por los fundamentos expuestos, éste Colegiado, con la autoridad que le confiere el artículo 138° de la Constitución Política del Perú, impartiendo justicia en nombre de la Nación, resuelve:

DECISIÓN:

DECLARAR FUNDADA EN PARTE la demanda de acción popular (fs. 121 a 138), interpuesta por [REDACTED] en su calidad de **Presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA)** contra el ítem: **6.12.2. Métodos de Control de la población canina por parte del Gobierno Nacional, Regional y Local**, en cuanto señala que “para el control, de focos de rabia se realizará el sacrificio en forma selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando sin dueño”, y siendo así el normativo para que este precepto sea conforme a la Constitución, será el siguiente:

“Para el control, de focos de rabia se realizará el sacrificio en forma selectiva de los animales susceptibles a esta zoonosis que hayan sido mordidos o involucrados en el área focal y/o se encuentren deambulando sin dueño” siempre y cuando se determine fehacientemente previa cuarentena, la irreversibilidad de la enfermedad, en tutela del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas.

En conclusión, en adelante el precepto cuestionado deberá llevar ínsito este sentido interpretativo. Los demás extremos de la norma cuestionada deberán interpretarse en función del punto 6.12.2 examinado, al que se le ha añadido el antes referido sentido interpretativo.

DISPUSIERON su publicación conforme lo establecido en el **artículo 96°** del Código Procesal Constitucional. **ORDENARON** en el caso de que la presente sentencia no fuese apelada, los autos se elevarán en consulta a la respectiva Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, de conformidad con lo establecido en el **artículo 95°** del Código Procesal Constitucional. Una vez consentida o ejecutoriada que sea la presente resolución publíquese y archive los autos en Secretaría.

S.S.



LA ROSA GUILLÉN

PAREDES FLORES

TAPIA GONZALES



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

ecosistema en el que convivimos y que integramos como parte de la familia universal a la que pertenecemos.

3.4 Sobre los agravios formulados.

3.4.1. Absolviendo los agravios reseñados en los literales **a)**, **b)** y **c)** del acápite II. de esta resolución, referidos a una presunta vulneración del derecho a la debida motivación; es oportuno recordar que este derecho ha sido conceptualizado por el Tribunal Constitucional, de la siguiente manera:

“11. La exigencia de que las decisiones judiciales sean motivadas en proporción a los términos del inciso 5) del artículo 139 de la Norma Fundamental, garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el proceso mental que los ha **llevado a decidir una controversia**, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables.

La Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, **congruencia entre lo pedido y lo resuelto** y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, (...).

Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de un pronunciamiento expreso y detallado”.¹⁶

3.4.2. En este contexto, de la revisión de la sentencia materia de apelación se aprecia que, en su segundo considerando, se encuentra el

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve el Expediente N.º 1230-2002-HC.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

marco normativo del proceso de acción popular, habiéndose tenido presente cuál es la finalidad de este y que procede, entre otros, contra normas administrativas y resoluciones de carácter general que infrinjan la Constitución o la ley.

3.4.3. En su tercer considerando, se delimitó la materia constitucional controvertida, señalando cuales eran las disposiciones normativas objeto de control, analizando, en concreto, el numeral 6.12.2 de la NTS N.º 131-MINSA/2017/DGIESP, denominada “Norma Técnica de Salud para la Vigilancia, Prevención y Control de la Rabia Humana en el Perú”, aprobada por Resolución Ministerial N.º 024-2017/MINSA; al considerar que contraviene el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política, exponiendo para ello los argumentos de hecho, en relación al caso postulado; y, los argumentos de derecho (artículos de la Constitución Política y jurisprudencia) que se estimaron pertinentes para declarar fundada en parte la demanda en razón a que, la medida dispuesta por el Estado en el precitado numeral 6.12.2, no constituía la única alternativa para preservar el derecho a la salud, existiendo otras medidas menos gravosas a la eutanasia inmediata, como lo es el **colocar en cuarentena a todo animal que deambule dentro del área focal a efectos de que se determine con métodos médicos cuál está realmente infectado sin posibilidades de reversión del mal**, y cuál no lo está, evitándose así un sacrificio irrazonable de animales sanos que circunstancialmente deambulen por el lugar.

3.4.4. Por tanto, se puede concluir que la sentencia recurrida cuenta con justificación interna y externa que sustenta de forma coherente la decisión adoptada; por lo cual, no se ha transgredido el derecho a la debida



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

motivación de las resoluciones, siendo así, los agravios contenidos en los literales a), b) y c) antes mencionados, quedan desvirtuados.

3.4.5. Respecto al agravio glosado en el literal **d)** del acápite II. de esta resolución, en el que se propugna que las disposiciones cuestionadas se sustentan en el derecho fundamental a un ambiente equilibrado. Este derecho se encuentra previsto en el inciso 22 del artículo 2 de nuestra Constitución Política, y sobre él, el Tribunal Constitucional tiene dicho que:

“4. (...) toda persona tiene la facultad de poder disfrutar o gozar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. En ese sentido, el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado se encuentra ligado a los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas, pues por intermedio de él las personas humanas desarrollan su vida en condiciones dignas. (...)”

8. (...) De este modo, la protección del medio ambiente puede hacerse efectiva desde la **previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido**, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución).

9. Por tanto, **el Estado puede afectar el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado si es que, como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuye a su deterioro o reducción y, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación**”.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

3.4.6. Siendo así, y tal como señala el Procurador Público en su recurso de apelación, la proliferación de animales con rabia no forma parte de un ecosistema natural; no obstante, esta afirmación no se condice con lo preceptuado en el numeral 6.12.2. en cuestión, el cual no se dirige únicamente a los animales en los que se configura la certeza del padecimiento de esa enfermedad, y como parte de estos, a aquellos en los que se presenta de manera incurable; sino que, se ha comprendido a ***todos los animales que sean susceptibles de padecerla por haber sido mordidos o estar involucrados en el área focal, o por el solo hecho de estar deambulando sin dueño***, tal como se puede observar a continuación:

“6.12.2. Por parte del Gobierno Nacional, Regional y Local.

(...) Para el control de focos de rabia, se realizará el sacrificio en forma selectiva de los **animales susceptibles** a esta zoonosis que hayan sido **mordidos o involucrados** en el área focal y/o **se encuentren deambulando sin dueño**, por ser contactos potenciales con el caso de rabia y representar alto riesgo para la Salud Pública, siendo competencia de la autoridad de salud”.¹⁷

3.4.7. Por tanto, esta decisión normativa del Estado no es constitucionalmente válida porque no asume que, los animales son elementos bióticos del ecosistema en el que nos desenvolvemos y por lo cual, se debería procurar su preservación y no su deterioro o aniquilamiento a través de su sacrificio, y sin considerar el estado de salud en que se encuentran o su capacidad de recuperarlo; por tanto, la medida adoptada por la demandada, como parte de los “métodos de control de la población canina” regulados en el numeral 6.12 de la acotada Directiva, representa, en la práctica, una **autorización velada para el**

¹⁷ Énfasis agregados.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

exterminio de animales, lo cual resulta incompatible con el inciso 22 del artículo 2 de nuestra Constitución Política que reconoce el derecho a un medio ambiente equilibrado; además, vulnera el derecho fundamental al bienestar y a la tranquilidad de las personas, previsto en el inciso 1 del artículo 2 del mismo texto constitucional, dada la afectación que causa el presenciar o conocer de la existencia de la realización de tratos crueles contra los animales como lo es su muerte innecesaria; asimismo, es contraria al principio precautorio recogido en el numeral 1.5. de la Ley N.º 30407 – Ley de protección y bienestar animal, según el cual, *el Estado tiene la potestad de emitir normas inmediatas y eficaces cuando haya indicios de que algún acto pueda infringir un daño irreversible a cualquier animal, para evitarlo o reducirlo*, pues, **al ordenar el sacrificio de animales sin un criterio objetivo en torno a su enfermedad y obviando alternativas intermedias para los casos de contagio potenciales, infringe un daño irreversible sobre la vida de cualquier animal**; de esta manera, lo alegado en el agravio del literal d), queda desestimado.

3.4.8. En cuanto al agravio reseñado en el literal e) del acápite II, de esta resolución, referente a que la Sala Superior no analizó el gasto público que implica el sentido interpretativo que ha establecido; consideramos que el presupuesto público del Estado debe ser formulado, aprobado y ejecutado con un *enfoque de derechos humanos*, es decir, el presupuesto debería ser un instrumento para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales – como lo son el derecho constitucional al bienestar y a la tranquilidad de las personas; y, a un medio ambiente equilibrado, reconocidos, respectivamente, en los incisos 1 y 22 del artículo 2 de nuestra Constitución Política – y no al revés, es decir, que el ejercicio de tales derechos se vea condicionado a que se les haya o no asignado presupuesto, pues ello sería subordinar los derechos fundamentales y la



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

dignidad misma de la persona a cuestiones económico-políticas de la administración de turno; más aún cuando se trata de aspectos determinados con anticipación o previsibles, como en los casos de cumplimiento de sentencias con contenido pecuniario o cuando se está ante normativa expedida sin un adecuado análisis de costo-beneficio, o que omite lo que otras disposiciones relacionadas establecen.

3.4.9. El Estado no debe trasladar su ineficiencia a las personas o sobreponer a los derechos de estas, el cumplimiento tardío o defectuoso o el incumplimiento (total o parcial) de las disposiciones que emite, sin embargo, este no sería el parecer de la demandada que, en el argumento 15 de su recurso de apelación, alega que la cuarentena previa, a efectos de determinar la irreversibilidad de la enfermedad, implica un gasto público que no ha sido sustentado, advertido ni analizado por la Sala Superior.

3.4.10. No obstante, tal argumento de la defensa del Estado no tiene en cuenta que lo dispuesto en la recurrida no es más que el resultado de una interpretación analógica de lo establecido en la propia norma técnica en cuestión, en cuyo numeral 6.10.1., referido al control del animal agresor, se tiene previsto un procedimiento de observación previo al de control, que puede darse en forma ambulatoria o domiciliaria, en un establecimiento de salud o en el servicio antirrábico, y en un plazo determinado, para que se descarte la sospecha de rabia; lo cual es análogo a lo establecido por la Sala Superior, vía interpretación, y que resulta ser una actuación legítima del órgano jurisdiccional en un proceso de control normativo, en el cual, a través de una sentencia interpretativa sustitutiva, se corrige la inconstitucionalidad en la que incurrió el órgano legiferante, tal como ha ocurrido en el caso de autos, en el cual se puede advertir una diferenciación injustificada entre los procedimientos indicados



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

en los numerales 6.10.1 (observación y control) y 6.12.2 (solo control), pese a que se dirigen al mismo sujeto (animal) y por la misma finalidad (control de la enfermedad), y de los cuales solo el último infringe las disposiciones constitucionales y legales, a las que nos hemos referido.

3.4.11. Aunado a lo anterior, se tiene que, en el artículo 8 de la Ley N.º 30407 – Ley de Protección y bienestar animal, se establece que: “Los gobiernos locales, contando con el apoyo de las asociaciones para la protección y el bienestar animal, fomentarán la creación y funcionamiento de albergues temporales para animales domésticos y silvestres en estado de abandono”; por lo que, las cuarentenas temporales podrían efectuarse en dichos albergues; cabe recordar que el cuidado del medio ambiente es una responsabilidad compartida entre autoridades y sociedad civil (dentro de la que encontramos a las asociaciones de protección y bienestar animal, e instituciones como las universidades), correspondiendo a todos la defensa de los elementos que componen nuestro medio ambiente y el cumplimiento del deber de procurar la protección y el bienestar de los animales al que ya nos hemos referido. Por tanto, la inacción estatal o su falta de gestión y capacidad para articular una interrelación entre los actores antes mencionados, no puede encubrirse en alegaciones sobre aspectos presupuestarios para sustentar el dictado de disposiciones administrativas que infringen derechos constitucionales; siendo así, el agravio recogido en el literal e) debe rechazarse.

3.4.12. En consecuencia, del estudio de la apelada se aprecia que esta fue emitida exponiendo las razones fácticas y jurídicas que sustentan la decisión adoptada, por consiguiente, no se advierte que afecte el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales; y, como los agravios del recurrente no logran desvirtuar lo resuelto en la sentencia impugnada, no corresponde más que confirmar la sentencia apelada.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE**

**ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE N.º 20034-2022
LIMA**

IV. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, **CONFIRMARON** la **sentencia** contenida en la resolución N.º 08 de fecha 16 de noviembre de 2020, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró **FUNDADA EN PARTE** la demanda de acción popular; en los seguidos por doña Sonia Verónica Córdova Araujo, en su calidad de presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad – Ipalema contra el Ministerio de Salud, sobre acción popular. **DISPUSIERON** la publicación del texto de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; *y los devolvieron*. Interviene como ponente la señora Jueza Suprema Placencia Rubiños.

S.S.

CALDERÓN PUERTAS

LINARES SAN ROMÁN

PLACENCIA RUBIÑOS

GUTIÉRREZ REMÓN

Abc/lqh

LA SECRETARÍA DE LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA, CERTIFICA: El voto suscrito por la señora Magistrada Placencia Rubiños, que obra de fojas noventa a fojas ciento diecisiete del presente cuaderno de casación; dejado oportunamente en Relatoria en cumplimiento a lo establecido en el artículo 149 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOS FUNDAMENTOS ADICIONALES DEL VOTO DEL SEÑOR JUEZ SUPREMO CALDERÓN PUERTAS, SON COMO SIGUE: