



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

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

Lima, 10 de octubre de dos mil veinticinco

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

VISTA; en discordia, la presente causa número veinte mil treinta y cuatro – dos mil veintidós – Lima; en Audiencia Pública virtual llevada a cabo en la fecha, con el expediente principal, y el cuaderno de apelación formado en esta Sala Suprema, producida la votación con arreglo a ley, con el voto del señor Juez Supremo **LINARES SAN ROMÁN**, que se **adhiera** al voto de los señores Jueces Supremos **CALDERÓN PUERTAS, PLACENCIA RUBIÑOS** incorporados de fojas noventa a fojas ciento diecisiete, y al voto adherido del señor Juez Supremo **GUTIÉRREZ REMÓN** incorporado a fojas ciento cuarenta y cuatro y la adhesión a fojas ciento sesenta y ocho del cuaderno de casación, y el voto en discordia de los señores Jueces Supremos **ESPINOZA ORTÍZ, GROSSMANN CASAS Y ÁLVAREZ OLAZÁBAL**, que obran de fojas ochenta y cuatro a fojas noventa; se emite la siguiente sentencia:

I. OBJETO DE LA ALZADA

El recurso de apelación presentado por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, en defensa de la parte demandada, **Poder Ejecutivo – Ministerio de Salud**, mediante escrito de fecha 20 de octubre de 2021¹, interpuesto contra la **sentencia** contenida en la resolución N.º 08 de fecha 16 de noviembre de 2020², emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular, presentada por Sonia Verónica Córdova Araujo, en su calidad de Presidente del **Instituto**

¹ Corre en la página 309 del expediente principal

² Corre en la página 288 del expediente principal



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

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

**Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad –
Ipalema.**

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, en representación de la parte demandada, **Poder Ejecutivo – Ministerio de Salud**, a través de su escrito de apelación de fecha 20 de octubre de 2021, alega los siguientes agravios:

- a) La recurrida incurre en vicios de motivación aparente, porque respecto a los requisitos de procedibilidad, no analizó la ausencia de generalidad de la disposición cuestionada ni la improcedencia de los argumentos de índole especulativo o particular, habiéndose limitado a describir los *ítems* cuestionados de la norma técnica, sin exponer los fundamentos por los cuales considera que se trata de una norma de carácter general; y, porque tampoco se pronunció sobre las especulaciones formuladas en la demanda y los argumentos condicionales que contiene, los cuales carecen de contenido jurídico.
- b) Considera que, en la apelada no se han analizado los argumentos que propuso, tanto en la contestación como en la audiencia pública, para que se declare infundada la demanda, referidos a: la existencia de un marco normativo diferenciado para canes en situación de abandono y canes domésticos; la regulación respecto al control epidemiológico de los canes domésticos; el contenido de la Ley de Protección y Bienestar Animal, respecto a la protección necesaria de los animales, promoción de su bienestar y buen trato; y el impacto que generará en el gasto público el que se adopte una cuarentena para los canes, como medida previa a la determinación de irreversibilidad de la enfermedad.



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

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

- c) Manifiesta que, los vicios antes referidos vulneran el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, por lo que, la recurrida debería declararse nula y se tendría que disponer que la Sala Superior emita un nuevo pronunciamiento subsanando las omisiones advertidas.
- d) Refiere que, las disposiciones cuestionadas se sustentan en el derecho fundamental a un ambiente equilibrado, porque establecen medidas para prevenir la expansión del brote de rabia, lo cual garantiza que el ser humano disfrute de un ambiente en las condiciones que dicho derecho prevé; por tanto, el procedimiento contenido en la disposición impugnada no constituiría una afectación de ese derecho, porque la proliferación de animales con rabia no forma parte de un ecosistema natural. Alega que, si no se procede conforme a la norma impugnada, se produciría la proliferación de casos de rabia canina, lo que no solo afectaría a los seres humanos, sino también a los animales silvestres, lo cual alteraría el equilibrio ecológico e iría contra la preservación que tutela el referido derecho.
- e) Sostiene que, cuando se aplicó el test de proporcionalidad, la Sala Superior no tuvo en cuenta el enfoque antes señalado; y, que el sentido interpretativo que se ha establecido para que se efectúe una cuarentena previa, implica un gasto público que no ha sido tenido en cuenta ni analizado de forma cuantitativa ni cualitativa, pese a ser un elemento esencial para la viabilidad técnica y presupuestaria de lo dispuesto en la sentencia.

III. CONSIDERANDO:

3.1. SUSTENTO NORMATIVO



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

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

3.1.1 En el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, se establece a la acción popular como garantía constitucional, configurándola como aquel proceso que 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”*, tal como se señala, además, en el artículo 75 del Nuevo Código Procesal Constitucional: *“La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso”*.

3.1.2 El proceso de acción popular constituye, en ese sentido, un mecanismo de control concentrado de las normas de carácter reglamentario, el cual, en atención a lo previsto en el artículo 84 del Nuevo Código Procesal Constitucional, es de competencia exclusiva del Poder Judicial; y, tiene como objetivo esencial el cautelar la observancia de lo establecido en los artículos 51 y 118 (inciso 8) de nuestra Constitución Política; es decir, constituye el medio jurisdiccional diseñado para defender la constitucionalidad y la legalidad frente a normas de rango inferior a la ley, que las contradicen.

3.1.3 Es de considerar que, al igual que el proceso de inconstitucionalidad, el proceso de acción popular es de control concentrado y de carácter abstracto, en tanto que el juez constitucional observará su compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución y sus leyes de desarrollo, con independencia de su vinculación con un caso en particular, a diferencia de lo que ocurre en el control difuso. Asimismo, tiene efectos *erga omnes*, esto es, oponibles a todos, y significará la exclusión de la norma inconstitucional e ilegal de nuestro ordenamiento jurídico. Al respecto, en el último párrafo del artículo 80° del código



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

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

precitado se dice que: *“Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el diario oficial El Peruano”.*

3.1.4 En tal perspectiva, se puede señalar que, el objetivo de todo proceso de acción popular radica en determinar si la norma de rango inferior al de la ley, contraviene la Constitución Política o alguna norma que tiene rango de ley. Esto, según lo explica la doctrina nacional, se debe a que, siguiendo la pirámide de Kelsen, la estructura de nuestro ordenamiento normativo tiene, jerárquicamente, en su cúspide, a las normas constitucionales, debajo de ellas, se encuentran las normas con rango de ley y, después de estas, a las normas denominadas administrativas (de rango inferior a la ley). Para su validez, las normas con rango de ley deben respetar el orden jerárquico superior, es decir, el constitucional; mientras que, en el caso de las normas administrativas, estas deben adecuarse a los dos rangos superiores: tanto el constitucional, como el legal; por ello, el análisis que involucra este tipo de controversias contiene a ambos niveles normativos.

3.1.5 En este contexto, tenemos que, las normas infralegales sobre las cuales puede recaer el control de constitucionalidad, por contravención a la Constitución y a las leyes, a través del proceso de acción popular son: **i)** normas de carácter general que expide el Poder Ejecutivo, a través de los órganos de la Administración Central, como los Decretos Supremos, las Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales o Directorales, Reglamentos y otras normas administrativas; **ii)** normas de carácter general que expidan los Gobiernos Regionales y Locales, entre las que tenemos a los Decretos Regionales y las Ordenanzas; y, **iii)** normas de carácter general que expidan los órganos de la Administración Pública, es



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

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

decir, aquellas emitidas por órganos que expresamente se encuentran autorizados por la Constitución, a saber, el Banco Central de Reserva del Perú o la Oficina Nacional de Procesos Electorales, además de otros órganos constitucionales y entidades públicas que, según ley, están facultados para dictarlas, como el Tribunal Constitucional, la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de Propiedad Intelectual, el Poder Judicial, entre otros.

3.1.6 Cabe precisar que, en el marco de un proceso de control normativo como el de autos, es posible que la disposición objeto de control no sea declarada nula, pese a que se haya identificado su inconstitucionalidad o ilegalidad, en todo o en parte; ello se debe a que, la expulsión o declaración de nulidad de una disposición, es una “sanción” severa que entre sus efectos de tipo negativo, genera vacío normativo, incertidumbre jurídica, superposición de normas, entre otros; por lo cual, al detectar la incompatibilidad denunciada o conexas, debe buscarse la solución de esta y solo si no es posible, se decretará la eliminación de la disposición en cuestión. En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia que resuelve el Expediente N.º 0004-2004-CC, ha manifestado que:

“ 3.3. (...)

La experiencia demuestra que residualmente la declaración de inconstitucionalidad puede terminar siendo más gravosa desde un punto de vista político, jurídico, económico o social, que su propia permanencia dentro del ordenamiento constitucional. Así, pues, los efectos de dicha declaración pueden producir, durante un “tiempo”, un vacío legislativo dañoso para la vida coexistencial.

En ese sentido, no debe olvidarse que la jurisdicción constitucional desarrolla una función armonizadora de los conflictos sociales y políticos



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

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

subyacentes en un proceso constitucional, por lo que (...) [las] sentencias se constituyen en instrumentos procesales necesarios para el desarrollo de tal fin”.

3.1.7 Las sentencias a las que se refiere el Tribunal Constitucional, son las denominadas sentencias normativas o interpretativas-manipulativas, que son un tipo de sentencias estimativas, en las cuales, no obstante haberse determinado la incompatibilidad constitucional o legal de la disposición materia de control, se determina que puede conservarse, en todo o en parte, porque por analogía o interpretación, puede ser integrada, de manera que, adicionando, sustituyendo o reduciendo parte de su texto, la disposición subsistente resulta constitucional o legal; o, también puede ocurrir que, se determine o asigne un sentido interpretativo expreso o se exhorte al órgano legiferante respectivo, para que emita una nueva disposición enmendando la cuestionada.

3.2. SUSTENTO JURÍDICO FÁCTICO

Demanda de acción popular

3.2.1. Por escrito de fecha 23 de agosto de 2018³, el **Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad – Ipalema**, a través de su presidenta, la ciudadana Sonia Verónica Córdova Araujo, interpone demanda de acción popular a fin de que se declaren inconstitucionales e ilegales los siguientes extremos de las disposiciones normativas 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, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 19 de enero de 2017:

³ Corre en la página 121 del expediente principal.



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

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

“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”.

“6.14.2. Actividades en un control de foco.

(...) 2) Búsqueda y eliminación de animales susceptibles mordidos y contactos con el caso de rabia”.

“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 doméstico y/o silvestres que representen un riesgo a la salud pública, de acuerdo a la normatividad vigente.

6.14.1.1. 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. (...)

6.14.1.2. 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.



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

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

(...)

6.14.1.5. Horario de trabajo.

Se prefiere las primeras 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.

6.14.1.6. 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”.

Sentencia de primera instancia que declara fundada la demanda.

3.2.2. La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia contenida en la resolución N.º 08, de fecha 16 de noviembre de 2020⁴, declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular, sustentándose, principalmente, en que: **i)** De acuerdo con el inciso 5 de nuestra Constitución y los artículos 75 y 76 del Código Procesal Constitucional, el objeto del proceso de acción popular viene a ser el garantizar la supremacía jurídica de la Constitución y el respeto de la legalidad, ello implica que se puede 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. **ii)** 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 entorno; dicha

⁴ Corre en la página 288 del expediente principal



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

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

alteración afecta directamente otros derechos humanos, intrínsecamente relacionados con el precitado pues, nadie, en su sano juicio, podría aspirar a vivir en tranquilidad y armonía si tiene un entorno sufriente; o, nadie, razonablemente sensible, podría alcanzar un mínimo de paz y de libre desarrollo de la personalidad si su ecosistema padece. **iii)** En concordancia con lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia que, resuelve el Expediente N.º 02775-2015-PA, existe 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. 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. **iv)** Aun cuando a través de la eutanasia de canes, el Estado persigue proteger la salud pública frente a la posibilidad de contagio de la rabia, lo cual tiene sustento constitucional en los artículos 2 (inciso 1) y 7 de la Constitución Política; **ello debe ponderarse, es decir, realizarse sin sacrificar de manera irrazonable otros principios o bienes jurídicos en juego, como el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona.** **v)** La disposición 6.12.2 de la normativa en cuestión, referido a los métodos de control de la población canina, establece 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”. **vi)** Sometida esta disposición al test de proporcionalidad, se aprecia que, realizando el subjuicio de idoneidad, el fin perseguido por la demandada es proteger el derecho a la salud pública de las personas, del contagio de la rabia, lo cual tiene sustento constitucional en el artículo 7º de la Constitución; para ello, el medio empleado es la eutanasia de todo animal



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

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

mordido o que deambule sin dueño en el área focal. No obstante, en cuanto al subjuicio de necesidad de esta medida, se advierte que no es la única alternativa para preservar tal derecho a la salud, pues existe otra menos gravosa a la eutanasia inmediata, como lo es, el colocar en cuarentena a todo animal que deambule dentro del área focal a efectos de que, de manera razonable, se determine con métodos médicos, cuál realmente está infectado, sin posibilidades de reversión; evitándose así el sacrificio irrazonable de perros sanos que, circunstancialmente, deambulen por el lugar. Como la disposición normativa en cuestión no supera el subjuicio de necesidad, no es necesario realizar el de proporcionalidad *strictu sensu*. **vii)** El contenido de la norma analizada atenta contra 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, siendo así, se debe encontrar un sentido normativo que sea constitucional; por tanto, deberá interpretarse el precepto analizado, de la siguiente manera: «“Para el control, de focos de rabia, se realizará un 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 referido sentido interpretativo». ⁵

3.2.3. Antes de proceder a absolver los agravios formulados en el recurso de apelación, este Colegiado Supremo considera pertinente pronunciarse,

⁵ Página 11 de 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**

brevemente, sobre la cualidad jurídica de los animales en nuestro ordenamiento.

3.3 Los animales como seres jurídicos

3.3.1. En nuestra legislación, el antecedente inmediato que otorga la cualidad de *ser jurídico* a los animales, proporcionando protección e incluso reconociéndolos como titulares de derechos⁶, es la Ley N.º 27265 – Ley de Protección a los Animales Domésticos y a los Animales Silvestres mantenidos en Cautiverio, que fue publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de mayo del 2000. Si bien dicha ley fue derogada por la Ley N.º 30407 – Ley de protección y bienestar animal, publicada el 8 de enero de 2016 en el referido diario, esta nueva normativa ha mantenido el *status jurídico* de los animales, así por ejemplo, en su artículo 5º, ha establecido que *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*.

3.3.2. En concordancia con lo señalado, debe recordarse lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N.º 00042-2004-AI:

“25. (...) el ser humano también debe actuar en armonía y en convivencia pacífica con los demás seres vivos que lo rodean, en la medida que debe asumir una actuación responsable frente a ellos; especialmente frente a los animales. Esta es una exigencia de la ética del respeto por la vida, que impone la necesidad de entender la vida en un sentido más amplio y no restringido; responsabilidad que obliga al hombre. De ahí que se señale

⁶ “**Artículo 2.- Objetivos de la Ley.**

Son objetivos de la presente Ley:

(...) b) Fomentar el respeto a la vida y derechos de los animales a través de la educación”.



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

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

que el hombre es moral cuando considera sagrada la vida como tal, es decir, no sólo la vida del hombre sino también la de los demás seres vivos”.

3.3.3. En la misma sentencia, y en criterio que comparte este Colegiado Supremo, también se dice que:

“26. (...) el Estado tiene el deber de asegurar que las personas no actúen en violencia frente a otras personas, ni con crueldad contra los animales, lo cual tiene (...) **fundamento jurídico** (...). 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 tratos crueles contra los animales. En segundo lugar, este deber estatal se justifica en la responsabilidad jurídica que tienen las personas con los animales”.

3.3.4. En consonancia con lo anterior, y de lo señalado en el numeral 1.1 y en los artículos 2 y 3 de la precitada Ley N.º 30 407⁷, se advierte de forma implícita los principios de conservación y **sintiencia animal**, entendido este último como una directriz según la cual, el Estado y el particular, deben adecuar sus actuaciones considerando la capacidad de

⁷ **Artículo 1. Principios**

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.
(...)

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene por 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 la vida, la salud de los animales y la salud pública.

Artículo 3. Objeto de la Ley

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. 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”. Énfasis agregado.



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

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

sentir que tienen los animales, la cual les permite “(...) sentir emociones, estados o experiencias (...) e incluso sentimientos complejos como el duelo o la empatía”.⁸ Es posible apreciar esta capacidad de los animales a través de, por ejemplo, noticias⁹, basadas en hechos reales, dan a conocer algunas acciones peculiares que realizan los animales no humanos y que, en las formas que su propia naturaleza les permite, reflejan dolor, temor, empatía, fidelidad, entre otros, al igual que la especie humana, y que difiere de reacciones que podrían considerarse solo instintivas o de autopreservación.

3.3.5. Si bien los animales vertebrados han sido reconocidos como seres sintientes, dado que su sistema nervioso les permite tal capacidad; estudios científicos han concluido que también la poseen algunos animales invertebrados: “(...) cefalópodos, como los pulpos y los calamares, y los crustáceos decápodos, como los cangrejos y las langostas (...)”¹⁰, lo cual ha generado que se les empiece a conceder protección.¹¹

3.3.6. En este contexto, se concluye que existe un deber jurídico de no dañar a los animales, tal como lo reconoce el Tribunal Constitucional en la sentencia que resolvió el Expediente N.º 07392-2013 -PHC:

⁸Véase: <https://www.worldanimalprotection.es/noticias-y-blogs/blogs/entendiendo-sintiencia-animal-preguntas-respuestas-bienestar/>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025

⁹ Véase: <https://www.infobae.com/mascotas/>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025

¹⁰Véase: <https://www.worldanimalprotection.es/nuestras-campanas/sintiencia-animal/#:~:text=Sabemos%20que%20todas%20las%20especies,procesar%20experiencias%20y%20sentir%20emociones.>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025

¹¹Véase: <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/11/22/el-reino-unido-reconocio-a-langostas-pulpos-y-cangrejos-como-seres-que-sienten-dolor-y-angustia/>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025

<https://www.dw.com/es/pulpos-cangrejos-y-langostas-son-reconocidos-como-seres-sintientes-en-el-reino-unido/a-59904119>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025



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

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

“22. 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?

23. 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, sí poseen el interés más elemental de todos los seres vivos: el que no se les haga sufrir injustificadamente”.

3.3.7. Por otro lado, no solo es la sintiencia la que nos obliga a la protección de los *animales no humanos*, sino también la conservación de nuestro propio ecosistema; al respecto, a nivel internacional encontramos que, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-148/22, señaló lo siguiente:

“101. (...) (i) existe un deber de protección animal y, por lo tanto, de prohibición de maltrato; (ii) este deber no solo involucra actos que tienen la potencialidad de poner en riesgo la **diversidad y equilibrio del ecosistema**, sino que protege a **animales como sujetos individuales y sintientes**; (iii) la protección, además, es diferencial y ponderada en atención al tipo de especie involucrada, animales domésticos o silvestres, y, (iv) el deber de protección animal tiene un contenido normativo vinculante indiscutible, cuya aplicación, tanto para el Legislador como para



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

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

los jueces, exige de ejercicios de valoración de la razonabilidad y proporcionalidad”.¹²

3.3.8. El **principio de sintiencia** ha sido recogido en otros ordenamientos jurídicos, tal como se puede apreciar en la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹³, que lo incorpora en los siguientes términos:

“Artículo 13

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”.¹⁴

3.3.9. En relación con este artículo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de pronunciarse en el caso “Affaire Executief van de Moslims van België et autres c. Belgique”, manifestando que:

“**94.** (...) el Tribunal ya ha reconocido en varias ocasiones que la protección de los animales constituye una cuestión de interés general protegida por el artículo 10 del Convenio (...). Más aún, en el caso *Friend y otros v. Reino Unido* (...) que se refería a la prohibición de la caza del zorro, el Tribunal consideró desde el punto de vista del artículo 11 del Convenio que tal prohibición perseguía el objetivo legítimo de protección de la moral, en el sentido de que pretendía eliminar la caza y el sacrificio

¹² <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-148-22.htm>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Consulta efectuada: 06 de enero de 2025

¹⁴ Énfasis agregado.



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

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

de animales con fines deportivos de una manera que el legislador había considerado causante de sufrimiento y moral y éticamente incorrecta. Así, el Tribunal ya ha admitido que la prevención del sufrimiento de los animales podría justificar la injerencia en un derecho garantizado por el artículo 11 del Convenio en virtud de la protección de la moral.

95. (...) Contrariamente a lo que alegan los demandantes (...), la protección de la moral pública, a la que se refiere el artículo 9.2 del Convenio, no puede entenderse como dirigida únicamente a la protección de la dignidad humana en las relaciones entre las personas. A este respecto, el Tribunal observa que el Convenio no ignora el entorno en el que viven las personas que pretende proteger (...), y en particular los animales cuya protección ya ha llamado la atención del Tribunal de Justicia (sentencia *Friend y otros*, sentencia antes citada). Por lo tanto, no puede interpretarse que la Convención promueve el cumplimiento absoluto de los derechos y libertades que consagra sin tener en cuenta el sufrimiento de los animales, (...).

98. A este respecto, el Tribunal señala que, según el Tribunal Constitucional, la promoción de la protección y el bienestar de los animales como **seres sintientes** puede considerarse un valor moral compartido por muchas personas (...).

99. Además, de los elementos del derecho comparado (...) se desprende que otros Estados partes en la Convención han adoptado legislación en el mismo sentido que los decretos impugnados, confirmando así la creciente importancia de la consideración del bienestar animal en varios estados miembros del Consejo de Europa. Por lo tanto, el Tribunal no ve ningún otro motivo para contradecir al TJUE (...) y al Tribunal Constitucional (...), que han considerado, uno y otro, que la protección del bienestar animal constituye un valor ético al que las sociedades democráticas contemporáneas conceden cada vez más importancia y que



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

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

debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar las restricciones impuestas a la manifestación exterior de las creencias religiosas.

100. De lo anterior se desprende que el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta la creciente importancia concedida a la protección del bienestar de los animales, incluso cuando, como en el presente caso, se trata de examinar la legitimidad del objetivo perseguido por una restricción del derecho (...).

101. Por lo tanto, considera que la protección del bienestar de los animales puede vincularse a la noción de “moral pública”, que constituye un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 9 del Convenio. (...)

115. (...) Es cierto que el TJUE pudo basarse en su sentencia de 17 de diciembre de 2020 sobre el artículo 13 del TFUE, que establece el bienestar animal como un objetivo de interés general reconocido por la Unión (...), mientras que dicho bienestar (...) no está garantizado como tal por el Convenio (párrafo 107 supra). Sin embargo, como ya ha explicado el Tribunal (...), la protección del bienestar animal puede vincularse a la moralidad pública en el sentido del artículo 9.2 del Convenio y justificar, en esta medida, una restricción de la libertad (...).¹⁵

3.3.10. En conclusión, podemos afirmar que, existe un deber de protección a los animales, cuyo sustento es ético, jurídico y científico. En virtud del principio de sintiencia animal, implícito en nuestro ordenamiento jurídico, **tanto el Estado como las personas, deben adecuar su proceder teniendo en cuenta la capacidad de sentir de los animales, a efectos de no dañar su integridad y subsistencia.** En suma, hay que considerar que nuestro proceder, individual o colectivo, repercute en el

¹⁵[https://hudoc.echr.coe.int/spa#/{%22fulltext%22:\[%22VAN%20DE%20MOSLIMS%20VAN%20BELGI%C3%8B%20ET%20AUTRES%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-230858%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#/{%22fulltext%22:[%22VAN%20DE%20MOSLIMS%20VAN%20BELGI%C3%8B%20ET%20AUTRES%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-230858%22]})

Consulta efectuada: 05 de enero de 2025



**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 Relatoría 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:



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

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

Coincido con el voto de la doctora Placencia Rubiños por lo expuesto en su ponencia y además por los siguientes considerandos:

Primero. Estado de la cuestión

Antes de emitir pronunciamiento se hace necesario desarrollar algunos temas sobre los seres sintientes que, sin ánimo de cerrar el debate, más bien lo presentan en su realidad contemporánea.

1. La tesis de Alfredo González-Prada

Guzmán Brito¹⁸ y Míguez Núñez¹⁹ han reparado que la idea de sujeto de derecho como tal, podría extenderse en términos conceptuales a seres distintos a los humanos. No es una idea reciente; por lo menos, no en el Perú. En 1914, Alfredo González-Prada presentó, para optar el grado de doctor en jurisprudencia, la tesis denominada *El Derecho y el anima*²⁰.

Alfredo González-Prada era absolutamente consciente que para las normas del derecho clásico su posición envolvía “el más inconcebible de los absurdos doctrinarios y la más ultrajante de las injurias a la preeminencia del hombre” (1946: 69), pero cree que, como la ciencia se va despojando de su antropocentrismo y el derecho se va vitalizando, es hora de responder a la “fundamental cuestión del fin del Derecho”: ¿qué es sujeto de derecho?

No ignora que el tradicionalismo jurídico sostiene que “al hombre y solo al hombre” le corresponde esta calidad, pero indica que ello solo tiene en

¹⁸ Guzmán Brito, Alejandro. *Los orígenes de la noción de sujeto de derecho*. En: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos (24), Valparaíso, 2002.

¹⁹ Míguez Núñez, Rodrigo. *Premesse per um dibattito. En. Il soggetto di Diritto. Storia ed evoluzione di un concetto nel Diritto Privato*. Jovene Editore, Napoli, 2020.

²⁰ González-Prada, Alfredo. *Redes para captar la nube*. Sociedad Editora Latinoamericana, Buenos Aires, 1946.



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

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

cuenta como elemento esencial del derecho la voluntad, sin reparar que el objeto del derecho es “asegurar ciertos goces materiales o morales”.

Si fuera solo la voluntad -se pregunta- ¿por qué se reconoce el derecho cuándo no se encuentra este palpablemente manifiesto?, ¿qué sucede con las personas enajenadas? (1946: 80). Hay -dice, siguiendo a Bekker- dos entidades en el derecho: el goce y el derecho de disposición y basta para ser sujeto de derecho la aptitud de goce (1946: 81).

Existen, pues, según la teoría que analizamos, dos categorías de sujetos de derecho: los *sujetos de goce*, dentro de cuya amplitud caben todos los seres dotados de sensibilidad, y los *sujetos de disposición*, que se circunscriben exclusivamente, al hombre (1946: 81).

Y más adelante agrega:

Se abre al Derecho el campo de una amplia generosidad protectora. Si el fin del Derecho lo constituye, en una de sus modalidades esenciales, el goce, todo ser viviente que tenga facultades emotivas es en sí y por el mero hecho de poseerlas, sujeto de derecho. La personalidad del niño y del loco, tan difíciles de explicar, fluyen de esta concepción con toda lógica; el animal capaz de resoluciones psíquicas dolorosas o agradables, se eleva a idéntico nivel de personalidad jurídica que los mismos seres humanos, incapaces de funciones intelectuales y volitivas (1946: 82).

No le es extraño a González-Prada la existencia de leyes de protección a los animales, pero las considera hipocresías jurídicas porque se limita la crueldad “no por el dolor del ser sufriente, sino por sus desagradables radiaciones reflejas en el hombre” (1946: 94); en el fondo, no se protege al animal, sino es el hombre “quien se protege en su sensibilidad”.

No es -asegura- el sentimentalismo de unos cuantos corazones filantrópicos, la solución para la rehabilitación del animal, sino saber que



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

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

la verdadera humanidad no se circunscribe al *homo sapiens*. Una fraternidad universal es una quimera; no lo es un derecho que se reconoce y una justicia que se practica porque:

el dolor es el dolor, ya sea infligido al hombre o al animal; todo ser sensible que lo sufre, soporta un daño, y el sufrimiento de un dolor no merecido, no provocado, sin ofensa del cual no puede nacer ningún bien y que representa un simple ejercicio de la fuerza o de la malicia, constituye una crueldad o una injusticia, de parte de quien la comete (1946: 108-109).

2. La liberación animal²¹

Mucho años después, en 1975, Peter Singer escribe, acaso, el manifiesto más importante sobre la igualdad entre humanos y animales, basado en la consideración de dolor o sufrimiento.

Para Singer si “nos basáramos en la igualdad real de todos los seres humanos, tendríamos que dejar de exigirla” (2018: 19), dada la existencia de diferencias genéticas, de sexo, de aptitudes, de inteligencia de capacidad moral. “El principio de la igualdad humana de los seres humanos -dice- no es una descripción de una supuesta igualdad real entre ellos: es una norma relativa a cómo deberíamos tratarnos los seres humanos” (2019: 21), en tanto, no es la razón ni la facultad del discurso por el que debe prosperar la consideración igualitaria.

¿Qué otra cosa es la que podría trazar la línea infranqueable? ¿Es la facultad de la razón, o acaso la facultad del discurso? Un caballo o un perro adulto es sin comparación un animal más racional, y también más sociable, que una criatura humana de un día, una

²¹ Singer, Peter. *La liberación animal*. Penguin Random House, Navarra, 2022.



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

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

semana o incluso un mes. Pero, aun suponiendo que no fuera así, ¿qué nos esclarecería? No debemos preguntarnos ¿pueden razonar?, ni tampoco ¿pueden hablar?, sino ¿pueden sufrir? (2019: 23).

La frase es de Bentham y le sirve a nuestro autor para señalar que los intereses que deben defenderse son los intereses de los seres que sufren y gozan; descartar derechos a los animales porque carecen de autonomía, no forman parte de la comunidad, no pueden hacer respetar sus derechos o no tienen sentido de justicia es irrelevante porque es la sensibilidad y no la inteligencia o el raciocinio lo que debe tenerse en cuenta. La idea contraria es propia del “especismo” que privilegia los intereses de su especie, como el racista o el sexista privilegiaban (o privilegian) los intereses de su raza o de su sexo.

Suponer que el grado de autoconciencia define la igualdad sería tanto como decir que un niño con gran retraso mental o un anciano con demencia senil carecerían de derechos.

No reseñaremos aquí de las crueldades a las que son sujetos los animales para investigaciones experimentales o en las granjas industriales. Los capítulos 2 y 3 del texto de Singer informan de manera detallada de ellas: se trata de asuntos generalmente silenciados o, en todo caso, que deseamos ignorar.

Lo que sí es posible hacer es reseñar las respuestas de Singer a algunos cuestionamientos del especismo:

- a. A la afirmación que “los humanos están primero” se opone señalando que el dolor “y el sufrimiento innecesario no disminuye porque el ser afectado no sea un miembro de nuestra especie”. La



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

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

frase es casi como se dijera: “los blancos están primero” para descartar ayuda al África. Se trata -sostiene- de una idea para no hacer nada: ni con los humanos ni con los animales, y que no entiende que las alternativas no son excluyentes.

b. Decir que la persona es “humana” equivale a decir que el animal es “bestial”, sin tener en cuenta que:

los humanos matan a otros animales por deporte, para satisfacer su curiosidad, para embellecer sus cuerpos y para dar gusto a sus paladares. Los seres humanos matan también a los miembros de su propia especie por codicia o por poder. Además, los humanos no se contentan simplemente con matar. A través de la historia han mostrado una tendencia a atormentar y torturar, antes de darle muerte, tanto a sus iguales los humanos como a sus iguales los no humano (2019: 255-256).

c. Indicar que los animales actúan por mero instinto importa negarles dichos instintos cuando se los somete al sufrimiento y la tortura.

d. Referir que los animales, después de todo, no son humanos, no es en sí mismo un error, pero sirve para que sean tratados como máquinas.

e. Expresar que como otros animales matan por alimentarse también podemos hacerlo nosotros, es una analogía -sostiene- que ya fue rebatida por William Paley en 1785, en el sentido que los humanos pueden vivir sin matar, mientras que al resto de los animales no le queda otra opción que matar para sobrevivir.



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

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

f. Nadie niega que exista diferencias importantes entre seres humanos y animales, pero el argumento no es que los animales sean capaces de actuar moralmente, sino que el principio de consideración de los intereses se les puede también aplicar a ellos.

g. Que a menudo es adecuado incluir dentro de la esfera de igual consideración a seres incapaces de hacer elecciones morales queda de manifiesto en el trato que le damos a los niños pequeños y a otros humanos que, por una razón u otra, carecen de capacidad mental para entender la naturaleza de la elección moral. Como podría haber dicho Bentham, la cuestión no es si pueden o no elegir, sino si pueden sufrir (2019: 258).

h. Cuando se dice que las condiciones de explotación modernas no son distintas a las que tienen los animales salvajes, expuestos al frío, al hambre y los depredadores, no se repara que no se trata de elegir entre diferentes males, sino de determinar si las condiciones como son tratados los animales en las granjas industriales deben subsistir o no.

i. Cuando se señala que se les hace un favor a los animales, dado que, si no fuera por el deseo de comer animales, ellos nunca hubieran existido, responde que traer al mundo seres para que tengan una existencia no es en sí mismo beneficioso.

j. Además a las acusaciones de inconsistencia en torno a quienes asumen la tesis que presenta, pues o comen animales o usan sus pieles o no objetan el avance del conocimiento, responde que no representa apoyo lógico a los defensores de prácticas crueles, pues sigue siendo cierto que romper las piernas de alguien es



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

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

cruel, aunque quien lo haga tenga la costumbre de romper los brazos a la gente.

k. Finalmente, en trance de acabar con las críticas llevando al máximo la lógica, el especismo se pregunta cómo sabemos que las plantas no sufren. La objeción -dice Singer- puede proceder por un auténtico interés por las plantas, pero, en general, solo se hace para concluir que, si aplicáramos el principio de igual consideración, todos moriríamos de hambre. Al respecto, expresa que no hay evidencia fiable que las plantas sientan placer o dolor, mientras que en el caso de los animales no humanos sí la hay, lo que se expresa en su conducta, en la naturaleza de sus sistemas nerviosos y en la utilidad del dolor para la evolución. Pero si eso no fuera así, la lógica planteada llevaría a otro absurdo: quienes la sostienen deberían dejar de comer carne porque mantener a los animales que están en granja industrial significa la destrucción indirecta de vegetales.

Pero Singer también arremete contra una de las expresiones más utilizadas en Derecho: la dignidad intrínseca del individuo humano.

¿Por qué no habríamos de atribuirnos a nosotros mismos una “dignidad intrínseca” o un “valor intrínseco”? ¿Por qué no decir que somos los únicos del universo que poseen valor intrínseco? (...) Al hacerlo, condenamos de manera implícita la esclavitud, el racismo y otras violaciones de los derechos humanos y admitimos que, en cierto sentido fundamental, estamos al mismo nivel que los miembros más pobres e ignorantes de nuestra especie. Solo cuando concebimos a los seres humanos como un mero subgrupo pequeño de todos los seres que habitan nuestro planeta podemos darnos cuenta de que, al elevar a nuestra propia especie,



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

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

rebajamos simultáneamente la posición relativa de los demás (2019: 273).

En realidad, la frase “dignidad intrínseca” solo soluciona los problemas en la medida que no se la cuestiona con nuevos desafíos:

Una vez que nos preguntamos por qué todos los humanos - incluyendo a los niños recién nacidos, los intelectualmente incapacitados, los psicópatas criminales, Hitler, Stalin y tantos otros- deberían tener algún tipo de dignidad o valor que ningún elefante, cerdo o chimpancé jamás alcanzará, la respuesta nos resulta tan difícil como nuestra búsqueda primera de algún dato relevante que justifique la desigualdad entre los humanos y los animales (2019: 273-274).

3. ¿Hacia los derechos invulnerables de los animales?

45 años después de la publicación de la *Liberación animal*, Sue Donaldson y Will Kymlicka presentaron *Zoópolis*²², aquí no solamente se abordan los derechos de los animales no humanos teniendo como principio la obligación de no causar dolor a nadie, sino, además, desde la crítica al movimiento de defensa de los animales (que, según los autores, se halla “en un punto muerto”), lo que se propone es otorgarle unos derechos básicos universales.

Para los autores reseñados la Teoría de los Derechos Animales (TDA) se sujeta en la premisa “de que todos los animales con existencia subjetiva - es decir, todos los animales que son seres conscientes o sintientes- deben considerarse sujetos de justicia y titulares de derechos invulnerables” (2018: 43). “Derechos invulnerables” significa para

²² Donaldson, Sue y Kimlicka, Will. *Zoópolis, una revolución animalista. Errata naturae*, Madrid, 2018.



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

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

Donaldson y Kymlicka descartar la creencia en el “derecho a un trato humanitario” o en la idea que los animales pueden ser sacrificados si hay “un interés humano o ecológico importante”. Derechos invulnerables, por el contrario, supone que “los intereses más básicos de un individuo no pueden sacrificarse por el bien mayor de otros” (2018: 44), idea que está aceptada en el caso de los humanos, pero que no logra extenderse para el caso de los animales porque -utilizando una frase de Nozick: “utilitarismo para animales, kantismo para personas”.

Lo que proponen es una “revolución de los derechos humanos” que no significa que los animales tengan derechos a votar, libertad religiosa o educación superior” (frases con las que se quiere llevar al absurdo el concepto de esta revolución), sino darle los derechos que le correspondan de la misma manera que, por ejemplo, dentro de los seres humanos se otorgan derechos según sus categorías y capacidades (los visitantes no votan, los niños no conducen, algunos no pueden gestionar sus finanzas, etc.).

Para llegar a sus conclusiones, Donaldson y Kymlicka afirman que los seres conscientes / sintientes son yoes que tienen experiencias subjetivas sobre su vida y su mundo. No son seres simplemente vivos, pues son conscientes de su placer y de su dolor. Algunos críticos -sostienen- que la cualidad de persona exige algo más: lenguaje, capacidad para la cultura, posibilidad de establecer acuerdos morales. Los autores señalan que se trata de un argumento fútil, en principio porque: “No podemos asumir *a priori* que sólo los humanos pasarían una prueba de cualidad de persona”, como no es cierto que solo los humanos utilicen el lenguaje y solo ellos planifiquen.

Si se levantara la valla para indicar que las personas tienen argumentación moral razonada y se comprometen a respetar los



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

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

principios alcanzados mediante tal argumentación, nos encontraríamos que eso no sucede con los “bebés, ancianos seniles, discapacitados mentales, incapacitados temporales por enfermedad u otros con graves deficiencias cognitivas”, pero

¿acaso los niños y los discapacitados cognitivos no son personas?
¿No son precisamente los tipos de seres humanos más desprotegidos, a los que el concepto de derechos humanos invulnerables debe proteger? (2018: 57).

No es la puntuación más alta en la capacidad cognitiva lo que nos otorga la calidad de seres subjetivos; precisamente, señala, los derechos humanos se han construido desde la protección para los más vulnerables, por lo que debe descartarse que los derechos invulnerables solo les corresponden a los seres humanos por una “dignidad intrínseca” que sería atributo suyo, lo que les parece el nivel más bajo del especismo.

Respetar la invulnerabilidad es reconocer la existencia de un sujeto, de un yo vulnerable:

Al tratar con seres humanos sintientes, no les asignamos grados de derechos humanos básicos o invulnerabilidad de acuerdo con diferencias de complejidad mental, inteligencia o rango emocional o moral. Simples o brillantes, egoístas o santos, torpes o despiertos, todos gozamos de derechos humanos básicos porque todos somos yoes vulnerables (2018: 62-63).

De allí que los autores también hablen de animales como personas, en el sentido que la “cualidad de persona” es sinónimo de individualidad.

Una segunda crítica que la TDA levanta es la de un presunto antropocentrismo al no llevar bastante lejos la posición moral de no



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

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

considerar a los bosques, los ríos o la naturaleza en general. Los autores levantan tal objeción indicando que la defensa es ante “un tipo concreto de vulnerabilidad”: la vivencia subjetiva del perjuicio. “Una cuenca -dicen- puede sufrir perjuicios y una nutria puede sufrir perjuicios, pero solo la nutria tiene la vivencia subjetiva de estar sufriendo un perjuicio” (2018: 69). La justicia -concluyen- se debe a los sujetos que experimentan el mundo y no a las cosas.

Y qué implica reconocer a los animales derechos invulnerables. En principio, que no son medios, sino fines; luego, que tienen derecho a la vida y la libertad, y eso excluye que se los utilice para el placer, educación, conveniencia o comodidad de los humanos (2019: 80), incluso en el campo de la experimentación médica, pues, así como a nadie se le ocurre el reclutamiento humano para esas prácticas, no se ve por qué tal comportamiento debe acogerse en el caso de los animales no humanos.

Pero no solo es esto lo que proponen, sino también ampliar los derechos de los animales mediante la teoría de la ciudadanía, cuyos intereses deben tener peso a la hora de determinar el bien colectivo, en una especie de conciudadanía “con derecho a ser representados mediante formas de actividad dependiente en nuestra toma de decisiones políticas” (2018: 114), hecho posible y necesario para los animales que hemos traído a nuestra sociedad (los domésticos) y no deseable para los animales salvajes, a los que consideran miembros de “comunidades soberanas”.

4. Un animalismo democrático



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

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

Examinado el tema de los requerimientos del animalismo y la vida de una sociedad plenamente democrática, Simone Pollo²³, desde la perspectiva que los animales son “seres sensibles”, propone no radicalizar posiciones y formas de actuación que se tornan en improductivas e ineficaces, ni darle un contenido vago y utópico.

Contra pretensiones “absolutizadoras del animalismo y de la ética animal que no tiene en cuenta lo variado del escenario, la multiplicidad de especies, la diversidad de las interacciones y el pluralismo moral, Pollo considera que debe optarse por un camino reformista que entienda que la inclusión de los animales no puede darse de manera homogénea, sino diferenciadas, atendiendo a los contextos existentes (2002: 43-51).

El animalismo -dice- es un conjunto de convicciones ético-políticas que aspira a producir una serie de transformaciones en las relaciones entre humanos y animales, relaciones casi siempre estratificadas en costumbres consolidadas, en el transcurso de la evolución biológica del Homo sapiens y del desarrollo cultural de la civilización humana (2022: 53).

Es, por lo tanto, un estilo de vida que responde a la pregunta ¿cómo debo vivir?, pero que no se agota en la experiencia individual, sino que contribuye al cambio social y espera que ésta se produzca. No obstante, afirma el autor, no todo lo que pretende puede aceptarse, así, asimilar el Shoá al uso de los animales no resulta razonable, como tampoco lo es querer transformar la igualdad formal en igualdad real y política.

5. Las consecuencias de un nuevo trato.

²³ Pollo, Simone. *Manifiesto por un animalismo democrático*. Ned ediciones, 2022, Madrid.



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

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

El nuevo trato ha originado una serie de resoluciones judiciales en distintos países. En América Latina, Padilla Villaraga²⁴ ha examinado sentencias provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela. No es posible hacer un análisis pormenorizado de dichas sentencias, sí, en cambio señalar que allí se evalúa la prevalencia del ambiente sobre la cultura, el uso de animales en circos, la cacería como deporte, el cautiverio de animales en zoológicos, la experimentación en animales, la tenencia de animales silvestres, el maltrato o crueldad contra los animales de compañía y la explotación de animales para consumo humano (2022: 247-316).

Sin duda, la lectura de dicha exposición informa que no hay una línea uniforme de atención a estos litigios, pero que existe (si bien, todavía de manera marginal) una variedad de narrativas jurisprudenciales sobre el derecho de los animales no humanos, sustentadas en la defensa del ambiente, la dignidad humana y la sintiencia animal, que dan cuenta de los nuevos intereses existentes y las restricciones al garantismo liberal (2022: 239-246).

6. La legislación peruana

El 8 de enero del 2016 se publicó la Ley N.º 30407, denominada Ley de Protección y Bienestar Animal. La disposición establecía, entre otros como principios básicos: (i) el de protección y bienestar animal, entendiendo por ello a los vertebrados domésticos o silvestres, a quienes reconocía como “animales sensibles” (artículo 1.1); y (ii) el precautorio para realizar acciones inmediatas “cuando haya indicios de que algún acto pueda infringir dolor, lesión, daño grave e irreversible a cualquier

²⁴ Padilla Villarraga, Andrea. *Derecho sintiente. Los animales no humanos en el derecho latinoamericano*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2022.



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

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

animal, para evitarlo o reducirlo, aunque no se haya demostrado científicamente que tal ser sea sensible o no a estímulos inducidos”.

La norma se cuida en señalar que estará atenta a todo avance científico, y que la aplicación del principio precautorio se restringe: (i) en el caso de los animales para investigación con fines científicos; y (ii) en el caso de los animales para consumo humano, aunque en estos casos debe estarse a estándares mínimos de manejo.

Si bien los principios de esta ley aludían en general a los animales silvestres, los artículos 2, 3 y 14 reducen el marco a los “animales silvestres mantenidos en cautiverio”.

La ley no asume que se está ante un sujeto de derecho; por el contrario, aunque le da una protección especial y los considera como “seres sensibles”, sigue asumiendo que los animales se pueden adquirir, poseer en tenencia o en condición de propietario, encargado o responsable, esto es, regulándolo en los términos de los derechos reales y la relación sujeto y cosa.

Se regula lo concerniente a los animales de granja, los animales silvestres en cautiverio, los vertebrados acuáticos en cautiverio y los animales utilizados en actos de experimentación, investigación y docencia. En cuanto a los animales de granja se prohíbe su sacrificio en vía pública, mercado y campos feriales, además de establecer prácticas para la crianza, transporte, sacrificio, faenamiento y manejo poblacional e individual, advirtiéndose que el sacrificio debe causar la muerte instantánea o la inmediata inconsciencia del animal.

Como prohibición general se señala que está interdictado el abandono de los animales en la vía pública; la utilización de animales en espectáculos



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

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

de entretenimiento público o privado en las que realicen comportamiento que no corresponden a su naturaleza o afecten su integridad física o bienestar; la tenencia, caza o captura de animales que no sean de granja o las peleas de animales, tanto domésticos o silvestres, en lugares públicos o privados.

Se establecen prohibiciones relativas a los animales acuáticos y animales silvestres en cautiverio, así como los animales sujetos a experimentación, que no deben sufrir innecesariamente, salvo si el tratamiento resulta imprescindible para el estudio y avance de la ciencia.

De otro lado, con respecto a los animales de compañía se prohíbe, entre otras cosas, las cirugías innecesarias, las peleas de animales, su consumo e, incluso, la crianza de un mayor número de animales del que pueda ser mantenido por su tenedor.

Además, se establecen sanciones administrativas y se incorpora al Código Penal el artículo 206 A, mediante el cual se sanciona el abandono y los actos de crueldad contra animales domésticos y silvestres hasta con pena privativa de la libertad de tres años, que puede aumentar a cinco si el animal muere.

Un glosario de términos, que aparece como Anexo de la ley, define, entre otros conceptos, qué es lo que debe entenderse como abandono de animales de compañía, crueldad o sufrimiento innecesario.

Debe precisarse que la Primera Disposición Complementaria y Final de la ley, exceptuó dicha normativa a las corridas de toros, peleas de toros, peleas de gallos y demás espectáculos de carácter cultural.

Segundo. Temas controvertidos



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

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

2.1. La Procuraduría Pública especializada en materia constitucional ha interpuesto recurso de apelación por razones de motivación y de fondo. En cuanto a los primeros, indica:

- Existe indebida motivación porque no se analiza la ausencia de generalidad de la disposición impugnada y se presentan además argumentos de tipo especulativo.
- No se analiza la existencia de un marco normativo diferenciado para canes en situación de abandono y para canes domésticos.
- No se evalúa la regulación respecto al control epidemiológico de los canes domésticos.
- No se analiza el contenido de la Ley de Protección y Bienestar Animal respecto a la protección necesaria a los animales, promoción de su bienestar y buen trato.
- No se examina el gasto público que generará la adaptación de una cuarentena para los animales como medida previa que determine la irreversibilidad de la enfermedad.

2.2. En lo que se relaciona a temas de fondo, la apelante sostiene:

Que la disposición cuestionada no controvierte el derecho al ambiente equilibrado, sino, antes bien, lo fortalece y no se ha aplicado debidamente el principio de proporcionalidad pues no se ha tenido en cuenta la viabilidad financiera.

Tercero. Sobre los supuestos defectos de motivación

3.1. En términos generales y sin mayor concreción el recurso de apelación enumera algunos supuestos defectos de motivación. Se dará respuesta a cada uno de ellos.



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

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

3.2. La norma cuestionada es la NTS N.º 131-MINSA/2017/DGIESP. Ella fue aprobada por la Resolución Ministerial No. 024-2017/MINSA, publicada el 19 de enero de 2017. La resolución en cuestión es una norma técnica para la vigilancia, prevención y control de la rabia humana en el Perú (artículo 1) y su implementación, ejecución y supervisión es para todas las instituciones públicas comprendidas en el sector salud. He ahí su generalidad.

3.3. No se presentan argumentos de tipo especulativo en la demanda: la norma denunciada es de aplicación para una generalidad de canes. Que con esa disposición haya afectaciones concretas no despoja a la norma de su carácter abstracto, pues se ha dictado para un conjunto de sujetos y situaciones que podrían ser afectados, y no de manera hipotética, pues, conforme se observa de la lectura del numeral 6.12.2 de la NTS en cuestión, lo que se propone contra ellos es la muerte o, en los términos del eufemismo utilizado, su “sacrificio”.

3.4. Si bien no se ha analizado la existencia de un marco normativo diferenciado para canes en situación de abandono y para canes domésticos, ni la regulación respecto al control epidemiológico, estimo que la resolución no debe ser anulada desde que se trata de un proceso constitucional, de manera que anomalías procesales pueden salvarse siempre que pretendan resolver sobre el fondo del asunto. De otro lado, se trata de argumento que no es de recibo, pues si bien la NTS en algún momento hace distinguos entre canes domésticos y canes en situación de abandono, ello no ocurre en la disposición cuestionada (6.12.2), pues allí el marco referencial se hace desde el “control de los focos de rabia”. Además, tal distinción es inaceptable, pues ella asumiría que se puede “sacrificar” animales solo por su condición de ser “canes vagos”.



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

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

3.5. Respecto al control epidemiológico, el “sacrificio” selectivo se hace ante la simple sospecha (6.14.2), por lo que el anexo N.º18 de la NTS contradice expresiones técnicas anteriores.

3.6. Finalmente, se señala que antes de controvertir la Ley de Protección y Bienestar Animal respecto a la protección necesaria a los animales, se estaría aplicando dicha norma y que no se habría examinado el gasto presupuestario para atender una posible cuarentena. Tales asuntos han sido reiterados en las infracciones de fondo y serán respondidos en el considerando siguiente.

Cuarto. Sobre el derecho al medio ambiente equilibrado y los temas presupuestales

4.1. Las expresiones que aquí se presentan tienen como referencia lo señalado en el primer considerando de esta ponencia.

4.2. Nadie pone en cuestión que los seres humanos y los seres no humanos deben vivir en un medio ambiente equilibrado; el debate se suscita cuando se generan ciertas situaciones que comprometen una vida sana y sin afectación por parte de otros.

4.3. La NTS trata de solucionar ese problema de la manera más sencilla: la eliminación de canes; esa es, a mi criterio, guardando las distancias, la misma respuesta que se quiere dar a otras acciones que suceden en el país: hay que procesar con las normas del código penal a los menores, hay que sancionar sin debido proceso, hay que tener cárceles seguras aunque no se respeten los derechos fundamentales. La lógica en todos los casos es la misma: los problemas se terminan suprimiendo a los demás. Para decirlo con un refrán que corresponde casi al sustento de la norma: muerto el perro, se acabó la rabia.



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

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

4.4. Tal no puede ser la respuesta en un Estado Social de Derecho. No corresponde en estos momentos tomar partido en el gran debate de si el animal no humano es sujeto de derecho o no, o, si a la manera de Peter Singer o Sue Donaldson y Will Kimlicka tienen o no ciertos derechos que la sociedad democrática debe concederles. Lo que debe contestarse es cuál es la solución que debe darse desde nuestros referentes legales y constitucionales.

4.5. En el expediente N.º 022-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional en conclusiones que considero inaceptables, se decanta por considerar constitucional las excepciones de la ley de protección y bienestar animal relacionadas con la tauromaquia, gallística y otras actividades. Pero, a pesar de ello asume que los animales no humanos han dejado el mundo del derecho real y, sin ubicarse en la categoría de personas, forman un *tertium genus* (fundamento 113) que exige su protección dada la existencia de una “dignidad animal”.

4.6. Tales criterios deben ser tenidos en cuenta porque constituyen las razones centrales de protección y bienestar a los animales sintientes”. La apreciación, de otro lado, coincide con lo expuesto en la Ley N.º 30407 que prescribe como objeto de la misma: (i) la salud; (ii) la protección; (iii) el bienestar y (iv) la vida de los animales. Además, la ley impone un principio de “colaboración integral y de responsabilidad de la sociedad” a todas las autoridades de competentes de nivel nacional, regional y local “para garantizar y promover el bienestar y la protección animal”.

4.7. Resulta evidente que todo ello sería trastocado si la primera respuesta a las enfermedades de los animales fuera la muerte. Hay aquí una crueldad innecesaria y ello es así porque existen otros mecanismos que pueden ser utilizados. Es verdad que el artículo 29 de la referida ley permite al Ministerio de Salud, en determinados casos, disponer de



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

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

métodos de eutanasia, pero no es menos cierto que para ello se debe tener en cuenta que sean “acordes” con la ley y esta, como se ha referido tiene como finalidad la protección de los seres sintientes.

4.8. En esa perspectiva, el “sacrificio” que se quiere imponer por la “simple sospecha”, sin la existencia de síntoma alguno o evidencia de mordisco y hasta solo por andar deambulando sin dueño constituye una crueldad innecesaria e imposible sostener dentro del marco legal y constitucional peruano, pues este se sustenta en la necesidad de promover la conservación de la diversidad biológica (artículo 68 de la Constitución) y en la necesidad de promover “un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y los animales” como “parte esencial del medio ambiente, el cual cohabitan con la especie humana” (artículo 2, inciso 22) (fundamentos 68 y 69 de la STC N.º 022-2 018-PI/TC).

4.9. Por consiguiente, considerar que cualquier decisión que se tome, en cuanto a los animales no humanos, debe tener como punto de inicio y final el acontecer humano, contraviene la norma constitucional y legal, debiendo buscarse fórmulas menos gravosas al interés de aquellos, de manera que si estas existen son ellas las que deben ser aplicadas, más allá de inevitables costos, entre otras cosas porque sería desdeñar la calidad de ser sintiente de los animales, suponer que el tema económico es el que rige su existencia y desacatar el mandato que le impone al Estado, el artículo 7 de la Ley N.º 30407.

Quinto. Conclusión

La Sala Superior ha emitido sentencia declarando fundada en parte la demanda de acción popular y ha determinado un sentido interpretativo del punto 6.12.2 de la NTS. No hay apelación de la parte demandante, por lo que sujetándome a lo que viene en grado emito pronunciamiento



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

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

señalando que corresponde **CONFIRMAR** la sentencia contenida en la resolución N.º 08 de fecha 16 de noviembre de 2020 que declaró fundada en parte la demanda de acción popular; en los seguidos por Sonia Verónica Córdova Araujo en su calidad de presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad – Ipalema con el Ministerio de Salud, sobre acción popular.

S.

CALDERÓN PUERTAS

Khm/spa

**EL VOTO EN DISCORDIA DE LOS SEÑORES JUECES SUPREMOS
ESPINOZA ORTIZ, GROSSMANN CASAS Y ÁLVAREZ OLAZÁBAL ES
COMO SIGUE:**

I. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Análisis del caso

1.1. Asunto: Corresponde determinar si la norma objeto de control contraviene el derecho a un ambiente equilibrado o, por el contrario, busca garantizar el derecho a la salud pública.

1.2. Del caso de autos, se advierte que la sentencia de primera instancia para declarar fundada en parte la demanda de acción popular somete la norma cuestionada al test de proporcionalidad, precisando que le resulta, conforme al análisis del subjuicio de idoneidad, que la eutización de todo animal mordido o que deambule sin dueño en área focal (medio empleado), protege el derecho a la salud pública, contemplado en el artículo 7 de la Constitución. Sin embargo, respecto al subjuicio de



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

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

necesidad, la Sala Superior sostiene que existe otra medida menos gravosa para preservar el derecho a la salud, esto es, colocar en cuarentena a todo animal que deambule dentro del área focal, a efectos que se determine con métodos médicos si realmente se encuentra infectado, evitando con ello sacrificios irrazonables de perros sanos que deambulen por el lugar. Por no superar el subjuicio de necesidad, no realiza el de proporcionalidad *strictu sensu*.

1.3. Dicha posición ha encontrado respaldo en el voto en mayoría de este Supremo Tribunal, así lo ha expresado el considerando 3.4.7 de la resolución en mayoría, cuando señala que *“(...) la 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 (...), representa, en la práctica, una autorización velada para el exterminio de animales (...)”*.

1.4. Al respecto, si bien coincido con el voto en mayoría, sobre efectuar el test de proporcionalidad y el razonamiento efectuado en el subprincipio de idoneidad, sin embargo, encuentro discrepancias con los fundamentos expresados respecto del subprincipio de necesidad, por lo siguiente:

- a)** La rabia humana conforme a la definición 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”, en el punto 5.1 del apartado “Disposiciones Generales” señala: *“c) Caso probable de rabia humana: Paciente con síndrome neurológico agudo (encefalitis) dominado por formas de hiperactividad, seguido de síndromes paralíticos que progresan hacia el coma y muerte por insuficiencia respiratoria entre 4 y 10 días después de la aparición del primer síntoma.*



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

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

Con antecedentes de mordedura, arañazo o contacto con un animal sospechoso de rabia u otra condición de exposición (transplantes, riesgo ocupacional)”; por tanto, no curable; situación que se extiende a los animales. Su tratamiento por parte del Estado se constituye en una política de salud pública que amerita un abordaje técnico científico. En ese sentido, la erradicación de la rabia conlleva, por un lado, evitar su propagación; y por otro, brindar atención médica urgente a quienes la contraen.

La norma en cuestión para evitar la propagación ha establecido como supuesto de hecho la existencia de focos de rabia, lo que implica una previa determinación de que la enfermedad se encuentra presente en un determinado lugar y tiempo. Luego la medida de control implica realizar una selección de los animales susceptibles a la zoonosis, porque fueron mordidos o están involucrados en el área focal y/o están deambulando sin dueño. La razón de la selección está dada en que se trata de contactos potenciales, con el caso de rabia y presentan alto riesgo para la salud pública. Por tanto, las condiciones aludidas no pueden ser asumidas interpretativamente como una falta de preservación del equilibrio ecológico o que se procure el deterioro o aniquilamiento de los animales. Contrariamente considero que en el caso priman razones científico – médicas.

- b)** En ese sentido, no existe otro medio menos gravoso que garantice la protección del derecho a la salud pública; por el contrario, el sacrificio o eutización de los animales en las condiciones establecidas es necesario e indispensable para alcanzar el objetivo, puesto que si un animal presenta síntomas de tener rabia, de encontrarse deambulando y sin dueño en el foco rábico, pone en



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

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

riesgo no solo a las personas que transitan en las calles, sino también aquellos otros animales que no presentan signos de contagio, pues se encuentran expuestos a que la enfermedad les sea transmitida. Un claro ejemplo de esto, son los indigentes, al habitar en las calles, que no tienen la posibilidad de refugiarse para evitar ser contagiados.

- c)** Pretender que la medida de cuarentena sea implementada previo al sacrificio, no es una medida que resulte efectiva, toda vez que: i) la progresividad de la enfermedad es sumamente dolorosa; no hay cura para ella; ii) implica un gasto público adicional que la misma norma no prevé, y iii) es imposible capturar a todos los animales que presenten síntomas de tener rabia para someterlos a cuarentena, más aún a aquellos que deambulan por las calles y no tienen dueño.
- d)** El derecho a un ambiente equilibrado no implica que las personas tengan que convivir con animales que padezcan rabia o que su sacrificio sea contrario a dicho derecho; por el contrario, este busca que las personas vivan en un entorno sano y ecológicamente equilibrado, lo que no se cumple cuando se tiene que coexistir con animales que potencialmente tengan rabia.
- e)** La norma objeto de control constitucional no establece de forma indiscriminada que todos los animales (perros), sin distinción, serán sacrificados, sino que ella limita su intervención a lugares con focos de rabia; entendiéndose así, que previamente se evaluará el lugar donde se ha originado la enfermedad, así como la sintomatología que presentan estos, lo que da lugar a su sacrificio; esto deberá ser contenido de las directivas del Ministerio de Salud, y al propio artículo 5.1 del apartado “Disposiciones Generales” que establece:
“e) Caso Probable de rabia canina: Perro con cambio de conducta que se



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

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

esconde lugares oscuros o muestra intranquilidad, posteriormente se torna agresivo, con tendencia a morder objetos y todo lo que se mueve, hay sialorrea, alteración del ladrido por parálisis de músculos laríngeos y cuerdas vocales, el animal tiende a fugar de su domicilio, luego sobreviene incoordinación muscular, parálisis de las extremidades posteriores y muerte. Con un tiempo de enfermedad no mayor a 10 días. Algunas veces el cuadro clínico solo muestra síntomas de parálisis y muerte”.

De todo lo expuesto, la eutanización o sacrificio de los animales con rabia o que potencialmente se encuentren infectados es la única medida que va a proteger no solo el derecho a la salud pública, sino también el derecho a un ambiente sano y equilibrado, pues se garantiza la supervivencia de las personas y de los animales en general.

1.5. Respecto del análisis de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, este consiste en establecer el peso o importancia de los principios jurídicos en conflicto. Al respecto, la ley de ponderación conforme a la cual *“Cuando mayor sea la afectación en el ámbito al derecho de un ambiente equilibrado, mayor debe ser el grado de satisfacción o cumplimiento del derecho a la salud pública”*.

Además, conforme a la sentencia del Expediente N.º 045-2005-PI/TC, fundamento 35, el Tribunal Constitucional ha establecido que: *“la valoración de las intensidades puede ser catalogada como: grave, medio o leve, escala que es equivalente a la de: elevado, medio o débil. Por esta razón, la escala puede también ser aplicada para valorar los grados de realización [grados de satisfacción] del fin constitucional de la restricción”*.

Entonces, la eutanización de los animales con rabia, puede ser catalogada como una de intervención media, en la medida que de la norma cuestionada se desprende que los animales son sacrificados solo cuando presentan las condiciones de la norma que ya fueron expresadas;



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

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

y del control oportuno y eficaz que se haga se espera que el número de animales afectados sea el mínimo posible.

Por otro lado, se tiene que el grado de realización o satisfacción del objetivo propuesto en la norma cuestionada, en este caso, es alta, ya que garantiza la protección de la vida y la salud de la población que podría verse afectada por el contagio de la rabia, más aún, porque esta enfermedad es muy dañina y afecta el sistema nervioso, presentando diversos síntomas que generan sufrimiento tanto en las personas como en los mismos animales, y del que no existe tratamiento conocido que sea eficaz. Esto muestra que una media intervención en el ámbito del derecho a un ambiente equilibrado se logra; por otro lado, un grado de satisfacción elevado a favor del derecho constitucional que busca proteger la medida del sacrificio en forma selectiva de los animales con rabia, que se encuentren dentro del área focal.

En ese sentido, es posible establecer de manera razonable que una medida de restricción media que logra niveles de satisfacción altos o elevados, se concluye que ha pasado el test de proporcionalidad; por lo que, debe considerarse que la restricción es legítima desde una perspectiva constitucional.

SEGUNDO: En consecuencia, habiéndose establecido que la norma cuestionada no contraviene el derecho a un ambiente equilibrado, corresponde declarar infundada la demanda de acción popular.

II. DECISIÓN:

Por tales consideraciones **NUESTRO VOTO** es porque **SE REVOQUE** la sentencia de primera instancia, contenida en la resolución N.º 08, de fecha 16 de noviembre de 2020, expedida por la Primera Sala



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

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

Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que decidió declarar fundada en parte la demanda de acción popular; y **REFORMÁNDOLA**, se declare **INFUNDADA**; en los seguidos por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad - Ipalema contra el Ministerio de Salud y otro, sobre proceso de acción popular; **SE DISPONGA** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; y se *devuelva*. **Jueza Suprema Grossmann Casas.**

S.S.

ESPINOZA ORTIZ

GROSSMANN CASAS

ÁLVAREZ OLAZÁBAL

Fgh/bma