

Proyecto de Ley N° _____

Los y las congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

LEY QUE PRIORIZA LA ESTERILIZACIÓN DE PERROS Y GATOS COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA

I. FÓRMULA LEGAL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

Se declara de interés público y conveniencia nacional, la promoción de la esterilización de perros y gatos, incorporándola como componente de la política nacional de salud pública que elabora el Ministerio de Salud, y que desarrolla mediante programas, estrategias, lineamientos y/o normas técnicas que vinculan a los Gobiernos Regionales y Locales, en coordinación con las diferentes políticas sectoriales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley vincula a todas las entidades públicas y privadas, personas naturales y jurídicas en el territorio peruano. La esterilización como componente de la política de salud pública alcanza a todos los perros y gatos con dueño o tenedor, comunitarios, sin hogar o ferales.

Artículo 3. Definiciones

Para efectos de la presente Ley, se entenderá como:

a. Manejo poblacional humanitario de perros y gatos: Diseño e implementación de acciones que, a través de las labores de educación, provisión de servicios de esterilización y promoción de la tenencia y convivencia responsable, buscan reducir la sobrepoblación de perros y gatos,

mejorar la salud y el bienestar de los animales con o sin dueño/tenedor y/o comunitarios, complementar las campañas de vacunación contra la rabia, reducir el riesgo de zoonosis, prevenir el daño al medio ambiente y a otras especies, así como prevenir la venta ilegal. Estas acciones serán diseñadas sobre la base de un diagnóstico que identifique las causas, dinámicas y consecuencias de la sobrepoblación de perros y gatos.

b. Esterilización en machos y hembras: Procedimiento quirúrgico que consiste en la extirpación de las glándulas sexuales del animal. Genera la ausencia de celo y de capacidad reproductiva, mejorando notablemente su comportamiento. Su implementación como política pública contribuye a la reducción de la sobrepoblación, constituyéndose en la acción principal para el manejo poblacional humanitario de perros y gatos.

c. Reproducción no planificada: Actos que por omisión, negligencia o voluntad explícita permiten que un perro o gato (macho o hembra) bajo su tenencia se reproduzca sin haber previsto el cuidado de la hembra preñada y el destino responsable de las crías.

d. Perro y/o gato comunitario: Aquel animal que no pertenece a una persona o familia ni tiene domicilio de procedencia. Sin embargo, la comunidad lo alimenta o le entrega cuidados básicos, sosteniendo una relación de convivencia.

e. Perro y/o gato con propietario o tenedor: Aquel animal que tiene domicilio de procedencia y cuyos cuidados básicos son responsabilidad del dueño o tenedor. Estos pueden circular las calles con su propietario de forma supervisada, o de forma independiente con o sin el conocimiento de su propietario.

f. Perro y/o gato feral: Aquel animal evasivo que pudo haber nacido en la vida salvaje sin socialización con los humanos o fue abandonado y se convirtió en animal salvaje; es desconfiado hacia el humano.

g. Perro y/o gato sin hogar: Aquel animal que vive y transita sin supervisión por las calles. No cuenta con cuidados de forma permanente, dado que no está bajo la responsabilidad de un propietario o tenedor. A diferencia del perro y/o gato comunitario, es independiente y no tiene restricciones territoriales. Su origen puede ser el abandono o el haber nacido en las calles, pero

confía y socializa con los humanos.

h. Zoonosis: Cualquier enfermedad y/o infección que es naturalmente transmisible desde animales vertebrados al hombre.

i. Acciones de intervención directa para perros y gatos: Actividades orientadas principalmente a la esterilización de perros y gatos sin dueño o tenedor, a través de estrategias que garanticen operaciones quirúrgicas adecuadas y un tratamiento post operatorio pertinente. Requieren estrategias de captura, esterilización y retorno a la calle, así como campañas de esterilización de amplio alcance promovidas por los Gobiernos Locales.

j. Precio costo: Monto monetario equivalente al precio de los insumos y servicios veterinarios necesarios para llevar a cabo las actividades de manejo poblacional humanitario de perros y gatos. Estos costos incluyen la operación quirúrgica y los cuidados postoperatorios adecuados. Esto significa tener un margen de ganancias igual a cero.

k. Precio humanitario: Monto monetario menor al precio costo de las actividades de manejo poblacional humanitario de perros y gatos, a través de estrategias de cofinanciamiento público y/o privado.

TÍTULO II

ESTERILIZACIÓN COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA

Artículo 4.- Alcances de la esterilización como componente de la política nacional de salud pública

Como componente de la política nacional de salud pública, la esterilización se establece como el método principal en los programas de salud para el control del crecimiento poblacional de perros y gatos y complementario a la vacunación en los programas de prevención y control de las enfermedades zoonóticas y metaxénicas generadas por estos animales en el territorio nacional. La esterilización también es parte central de las estrategias de promoción de tenencia y convivencia responsable.

Se prioriza la implementación de acciones de esterilización en las regiones con presencia de

casos de rabia canina; altos niveles de población de canes y felinos abandonados, sin hogar o ferales, que tienen distritos en situación de pobreza y pobreza extrema; y en las zonas que han sido declaradas en estado de emergencia por desastre natural.

Los procedimientos quirúrgicos de esterilización son realizados por médicos veterinarios colegiados y habilitados.

Artículo 5. Deberes del Estado

El Estado, a través de los sectores competentes, promueve, facilita y garantiza la implementación del manejo poblacional humanitario de perros y gatos, y de forma prioritaria, programas de esterilización a precio costo y a precio humanitario, con técnicas adecuadas.

Artículo 6.- Financiamiento

Los gastos relacionados a la esterilización o promoción de la esterilización de perros y gatos son considerados como gastos de salud pública, de educación medio ambiental y de promoción del bienestar animal en el marco de los pliegos presupuestales correspondientes, pudiendo obtenerse fuentes de financiamiento vía cooperación internacional o nacional, alianzas público-privadas o de forma pública como privada.

Artículo 7.- Reglamentación y fiscalización

La reglamentación y fiscalización de la presente Ley es llevada a cabo por una Comisión Multisectorial liderada por el Ministerio de Salud y las Direcciones Regionales de Salud, con la participación del Ministerio del Ambiente, el Colegio Médico Veterinario, las organizaciones de protección animal de la sociedad civil y los sectores competentes.

La Comisión Multisectorial deberá ser conformada en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días hábiles. El anteproyecto del reglamento de ley deberá ser revisado y aprobado, garantizando la participación de la sociedad civil.

CAPÍTULO I

LA ESTERILIZACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA

Artículo 8. De las obligaciones del Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud como responsable de la salud pública y ente rector del control de zoonosis en el Perú, deberá:

8.1. Desarrollar los mecanismos necesarios para la inclusión, priorización y promoción de la esterilización de perros y gatos en las estrategias y programas presupuestales de enfermedades metaxénicas y zoonóticas, principalmente en las regiones que registran presencia de casos de rabia canina y humana y/o un alto nivel poblacional de perros y gatos ferales, sin hogar o comunitarios.

8.2. Incluir en el programa presupuestal actividades en materia de educación sanitaria que comprendan la esterilización y capacitación de personal con estos fines.

8.3. Promover y coordinar las acciones de manejo poblacional humanitario de perros y gatos con los gobiernos regionales y locales, las escuelas y los colegios profesionales, las organizaciones protectoras de animales y la sociedad civil.

8.4. Modificar las normas técnicas relacionadas con la vigilancia, prevención y control de enfermedades zoonóticas para la implementación de prácticas humanitarias que generen el menor sufrimiento posible a los animales atendidos.

8.5. Coordinar con el Ministerio de Educación la incorporación en los contenidos educativos de la esterilización de perros y gatos como estrategia principal del manejo poblacional humanitario para mejorar el bienestar animal y como estrategia de salud pública.

CAPÍTULO II

LA ESTERILIZACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE SANIDAD ANIMAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Artículo 9. De las obligaciones de los gobiernos regionales y los municipios locales

Los gobiernos regionales y los municipios locales, en ejercicio de sus competencias y funciones en materia de salud pública y de control de la sanidad animal reconocidas por sus leyes orgánicas, las normas de descentralización y las normas especiales; son responsables de:

9.1. Implementar y/o facilitar el desarrollo de programas, campañas y acciones de esterilización con vocación de permanencia y amplio alcance, que se realizarán a precios humanitarios,

priorizando los sectores más vulnerables de la sociedad estipuladas en el artículo 4 de la presente ley. En el caso de animales sin hogar, comunitario o ferales; los gobiernos regionales y locales deberán realizar acciones de intervención directa. Estas labores podrán ser realizadas en alianza con las organizaciones de protección animal de la sociedad civil y servicios veterinarios privados.

9.2. Diagnosticar la situación poblacional de todos los perros y gatos de su jurisdicción para generar estrategias y planes de manejo poblacional humanitario, a través de labores de registro, georeferenciación y otros similares que garanticen su evaluación integral y la participación de sociedad civil.

9.3. Promover la esterilización como el principal método de control poblacional de perros y gatos, y como estrategia de tenencia y convivencia responsable de animales de compañía.

9.4. Promover el otorgamiento de incentivos económicos y no económicos a los servicios veterinarios privados para que realicen esterilizaciones de perros y gatos a precio costo o precio humanitario.

9.5. Crear una Comisión multisectorial regional de manejo poblacional humanitario de perros y gatos (CMMPG), liderada por la Dirección Regional de Salud, en coordinación con los sectores competentes, el Colegio Médico Veterinario y las organizaciones de protección animal de la sociedad civil. La misma define y fiscaliza las estrategias regionales pertinentes.

La CMMPG es presidida por el/la Director/a Regional de Salud de cada región, el/la mismo/a que tiene las siguientes funciones: (a) convocar a los diferentes sectores competentes para la conformación de la CMMPG; (b) garantizar y fiscalizar que las oficinas regionales y/o municipales implementen las estrategias elaboradas por la CMMPG; y (c) gestionar recursos ante el gobierno central para la implementación de las estrategias.

9.6. Promover la creación de oficinas regionales y/o municipales de manejo poblacional humanitario de perros y gatos, encargadas de promover y apoyar la implementación de las estrategias elaboradas por la CMMPG.

Artículo 10. Veterinarias Municipales

El Estado respalda la iniciativa de los gobiernos locales que implementan servicios veterinarios que no califican como empresariales, destinados a la atención de cuidados básicos. La esterilización de los perros y gatos es parte de la atención de cuidados básicos.

Artículo 11. Financiamiento

Las acciones necesarias para el cumplimiento de la presente ley se ejecutan con el presupuesto del que disponen los gobiernos regionales y municipios locales para promover la salud pública, sanidad animal y educación ambiental, en el marco de los pliegos presupuestarios correspondientes, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

CAPÍTULO III

LA ESTERILIZACIÓN Y LA TENENCIA RESPONSABLE

Artículo 12. Deberes de las personas

Toda persona o familia que tenga bajo su cuidado un perro o gato tiene el deber de esterilizarlo o evitar su reproducción, siempre que no dispongan de las condiciones necesarias para la adecuada crianza de las crías. Al esterilizarlo, deberá proporcionarle los cuidados postoperatorios que derivan del procedimiento quirúrgico.

Artículo 13. Deberes de los servicios veterinarios privados y públicos

Todo servicio veterinario privado o público debe comunicar a sus usuarios sobre los beneficios de esterilizar a los perros y gatos, así como las prohibiciones sobre la tenencia de los animales de compañía estipuladas en el artículo 27 de la Ley 30407. Esto se realizará preferentemente a través de anuncios públicos en sus instalaciones y canales de atención.

DISPOSICIÓN FINAL COMPLEMENTARIA

ÚNICA: El Ministerio de Salud debe adecuar las normas técnicas, lineamientos y directivas a las disposiciones de la presente ley, a fin de incluir la esterilización como una medida complementaria a la vacunación, los casos de su priorización y retirar las disposiciones y restringir los supuestos de eutanasia únicamente a los casos establecidos en la Ley 30407 y Ley 27596. Esta adecuación debe realizarse en el plazo de 180 días.

DISPOSICIONES FINALES MODIFICATORIAS

PRIMERA: Modifíquense los artículos 7, 27 y 29 de la Ley de Protección y Bienestar Animal, Ley N° 30407, en los siguientes términos:

Artículo 7: Deberes del Estado

*El Estado, a través de los sectores competentes, establece las medidas necesarias para la protección de los animales de compañía, de manera que se les garantice la vida, la salud y vivir en armonía con su ambiente. **Las medidas incluyen la promoción de la esterilización quirúrgica como principal método de control de la sobrepoblación animal y como estrategia de salud pública.** Igualmente, asegura un adecuado y responsable trato y manejo zootécnico de los animales de granja, así como la conservación y el aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre, de acuerdo con la legislación sobre la materia.*

Artículo 27. Prohibición de atentar contra animales de compañía

Queda prohibida toda práctica que pueda atentar contra la protección y el bienestar de animales de compañía, tales como:

(...)

g. La reproducción no planificada del animal doméstico a cargo de personas naturales o jurídicas.

Artículo 29: Métodos de eutanasia

*En los casos en que pueda significar situaciones de riesgo para la salud pública, el Ministerio de Salud determina métodos de control acordes **con el manejo humanitario poblacional de perros y gatos, estipulado en la presente Ley.***

SEGUNDA: Modifíquese el artículo 15 del Régimen Jurídico de Canes, Ley 27596, en los siguientes términos:

Artículo 15.- Del sacrificio de canes

*15.1 Serán sometidos a **eutanasia indolora** los canes que:*

[...]

b) *Hayan participado en peleas organizadas clandestinamente y se determine que no puede ser rehabilitado para evitar su agresividad.*

c) *Hayan sido recogidos por la municipalidad y se confirme, con aval veterinario, su infección por el virus de la rabia en el periodo de cuarentena en un plazo de 30 (treinta) días. Si no fuera así, y nadie solicite su retiro y/o no haya sido posible incorporarlo en la sociedad a través de programas de adopción y/o de perros o gatos comunitarios; se le deberá aplicar la vacuna antirrábica y esterilizar de forma adecuada, y ser devuelto a la comunidad.*

15.2 *La eutanasia de canes se realizará, previa cuarentena para descartar enfermedades transmisibles al hombre, conforme a las disposiciones y procedimientos veterinarios establecidos por la Ley 30407 Ley de Protección y Bienestar Animal. En caso de no estar establecidos legal o reglamentariamente, se procederá conforme a una práctica veterinaria indolora.*

15.3 *Están exceptuados de lo dispuesto en el párrafo 1 precedente los canes que hayan actuado en defensa de la integridad física de su propietario, poseedor o de un tercero, de la integridad de la propiedad privada o en su propia defensa o de sus crías.*



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa actualiza el Proyecto de Ley N° 4697/2019-CR, presentado por los congresistas Marisa Glave Remy y Alberto de Belaunde de Cárdenas, el cual fue elaborado conjuntamente con la Coalición por los Animales del Perú (COLPA), entidad con más de veinte años de experiencia¹ en el tema, que agrupa a diversas organizaciones de protección animal en el país.

El nuevo proyecto incorpora gran parte de los aportes recibidos después de la presentación de la iniciativa. Así, se tomaron en cuenta opiniones independientes del gremio veterinario, de activistas en redes sociales y de los participantes de una reunión de trabajo sostenida con organizaciones de protección animal el pasado 25 de septiembre de 2019². En ese sentido, este documento representa el esfuerzo de diversas organizaciones de la sociedad civil en consolidar una propuesta sólida y coherente con la problemática de la sobrepoblación de perros y gatos en el país: el acceso a los servicios de esterilización de perros y gatos como una prioridad para la salud pública.

La situación descrita, se ha agravado en el actual contexto de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Ello se evidencia en el sondeo realizado por COLPA a 2 007 personas interesadas en la protección animal entre el 20 de julio y 5 de agosto de 2020 (Sondeo COLPA). Este estudio determinó que un 67% de encuestados afirmó que el abandono de perros y/o gatos ha aumentado en sus distritos. Entre las principales razones que explican este crecimiento en el abandono de perros y gatos, se encuentran:

- (i) la menor cantidad de recursos económicos para cubrir la necesidad de los animales (35%);
- (ii) el temor de que los animales los contagien del virus (25%) y;
- (iii) los cambios de vivienda (19%).

¹COLPA está conformado por nueve organizaciones de protección animal: Asociación para el Rescate y Bienestar de los Animales - ARBA (<https://bit.ly/3l8tAIN>), Unidos Por los Animales - UPA (<https://bit.ly/3j8L2F4>), Irupa (<https://bit.ly/3l8O7Xb>), Asociación Peruana de Protección a los Animales - ASPPA (<https://bit.ly/3j9zjpJ>), Simbiosis - Responsabilidad Socio Ambiental (<https://bit.ly/3j6t2Le>), Vida Digna (<https://bit.ly/2CRxaiX>), Impulso Animal (<https://bit.ly/3l9i1e6>), Animalistas Sin Fronteras - ASF (<https://bit.ly/31nahxk>), Salva (<https://bit.ly/3ggsOPW>), y activistas independientes. Se ha sumado, también la Agrupación para la Defensa Ética de los Animales (ADEA PUCP) y la Fundación Franz Weber.

²Los aportes fueron recibidos de parte de las organizaciones CADDA, Pro Defensa Animal y la Asociación WUF.

De otro lado, sobre las esterilizaciones de perros y gatos, el 85% afirma que las campañas en sus distritos han disminuido y el 58% indica que las familias tienen dificultades para realizar y/o planificar este procedimiento. En cuanto al rol del Estado en este contexto, el 99% de los mayores de 18 años (1 960) en el sondeo expresan que estarían a favor de una ley para que los gobiernos locales realicen actividades de esterilización con el objetivo de reducir la sobrepoblación de perros y gatos en el país.

Estas respuestas son coherentes si se considera el impacto del COVID-19 en el empleo. Así, solo en Lima Metropolitana, en el trimestre abril-mayo-junio de 2020, se ha reportado una disminución de la población ocupada en un 55% (2,7 millones de ciudadanos) en comparación con el mismo trimestre de 2019. Lo anterior evidencia que los hogares cuentan con menos recursos para esterilizar a sus animales de compañía. Por ello, se hace aún más necesaria y urgente la intervención del Estado peruano para reducir la sobrepoblación de perros y gatos.

2.1. PROBLEMÁTICA

La sobrepoblación de perros y gatos como problema público

La sobrepoblación y no esterilización de la gran mayoría de perros y gatos en el país viene generando riesgos de salud pública, sufrimiento innecesario de los animales, y perpetuando una cultura de desatención y violencia hacia los mismos.

En el Perú, aun no se cuenta con una cifra oficial sobre la cantidad de perros y gatos con o sin familia. Ello a pesar de los esfuerzos de algunas municipalidades, que han publicado ordenanzas que establecen el registro obligatorio de los animales domésticos de compañía, y algunas iniciativas de la sociedad civil en alianza con municipios locales, que vienen promoviendo estas acciones³. Sin perjuicio de ello, es posible recurrir a algunas fuentes que proporcionan datos parciales sobre la realidad de la sobrepoblación de perros y gatos, las cuales permiten realizar estimaciones sobre las poblaciones de estas dos especies.

³ Es valioso el esfuerzo que vienen realizando el Registro Nacional de Identidad Animal, el cual busca identificar a las mascotas que viven en Perú (<https://www.renian.org/>).

Para definir las siguientes categorías de perros y gatos en el Perú, se ha utilizado de manera orientativa la “Guía para el manejo humanitario de la sobrepoblación canina”⁴:

- **Perro y/o gato con propietario o tenedor.** Aquel animal que tiene domicilio de procedencia y cuyos cuidados básicos son responsabilidad del dueño o tenedor. Estos pueden circular las calles con su propietario de forma supervisada, o de forma independiente con o sin el conocimiento de su propietario.
- **Perro y/o gato sin hogar.** Aquel animal que vive y transita sin supervisión por las calles. No cuenta con cuidados de forma permanente, dado que no está bajo la responsabilidad de un propietario o tenedor. A diferencia del perro y/o gato comunitario, es independiente y no tiene restricciones territoriales. Su origen puede ser el abandono o el haber nacido en las calles, pero socializa con los humanos.
- **Perro y/o gato comunitario.** Aquel animal que no pertenece a una persona o familia ni tiene domicilio de procedencia; sin embargo, la comunidad lo alimenta o le entrega cuidados básicos, sosteniendo una relación de convivencia.
- **Perro y/o gato feral.** Aquel animal evasivo que pudo haber nacido en la vida salvaje sin socialización con los humanos o fue abandonado y se convirtió en animal salvaje; es desconfiado hacia el humano.

Debe considerarse que, a lo largo de su vida, un perro o gato pueden pertenecer a diferentes categorías. Las cifras presentadas a continuación datan del año 2018. Sin embargo, es probable que en el 2020, debido a la pandemia de COVID-19, la cantidad de perros y/o gatos sin hogar y ferales hayan aumentado. Esto ha sido evidenciado de manera preliminar en los resultados del sondeo realizado por COLPA.

Respecto a los **perros y gatos con dueño o tenedor**, en el 2018, la Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública - CPI estimó que, a nivel nacional urbano, el 60% de los hogares peruanos tienen por lo menos una “mascota”. De este sector, un 78% tiene por lo menos un perro y 42% por lo menos un gato ⁵. Asimismo, diferentes estudios de investigación

⁴ International Companion Animal Management Coalition. *Humane Dog Population Management Guidance*. 2007. Disponible en http://www.icam-coalition.org/downloads/Humane_Dog_Population_Management_Guidance_English.pdf

⁵ CPI Market Report (agosto 2018). Disponible en: <https://bit.ly/2M6iJK9> [Revisado el 30 de junio de 2019]

determinan que la ratio entre humanos y perros con propietario o tenedor en ciudades de Latino América estaría entre 1:11⁶ y 3.4⁷. Por tanto, utilizando la población humana del Censo 2017, la población de canes con dueño en el Perú estaría entre el rango de 2.8 y 9.1 millones.

Esto se confirma utilizando la información de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), en la cual se identifica la cantidad de hogares que crían perros y la cantidad de perros con propietario o tenedor. Así, en 2018, se estima que el 51% de los hogares en Perú tienen por lo menos un perro. Por ello, existirían al menos 7 681 914 perros con propietario y/o tenedor en el Perú, de los cuales el 68% se encuentra en el ámbito urbano. En consecuencia, del total de perros y de acuerdo con la información brindada por los dueños, un total de 1 975 607 perros no habían recibido ningún tipo de vacuna ese año.

Por otra parte, considerando que son los hogares en los sectores D y E quienes tienen mayor número de perros,⁸ puede advertirse que aproximadamente un total de 4.7 millones de perros podrían estar en situación de riesgo al estar en constante contacto con la calle y al competir con las necesidades básicas de la familia. A esta subcategoría se le denomina **perros con acceso no controlado a la calle**. Con respecto a los gatos, si bien no existe una encuesta oficial para calcular su población, la encuesta de CPI permite estimar que en el sector urbano existen aproximadamente 3.3 millones de gatos con propietario o tenedor en el ámbito urbano, de los cuales 2 millones tendrían un acceso no controlado a la calle.

En cuanto al **número de perros y gatos sin hogar**, el problema sobre la información estadística es el mismo, ya que no se tienen cifras oficiales en las ciudades del país. Esto representa un problema importante ya que el abandono de animales no es extraño en las ciudades más grandes, por lo que en los últimos años se ha podido observar un crecimiento de animales sin hogar⁹, principalmente de perros y gatos, para lo cual es necesario contar con una línea de base si se desea promover una tenencia y convivencia responsable y un manejo poblacional

⁶ Chomel, B. (1993). “The modern epidemiological aspects of rabies in the world”. Comparative Immunology, Microbiology and Infectious Diseases. 16(1). pp. 11-20.

⁷ Flores-Ibarra, M. y Estrella-Valenzuela, G. (2004). “Canine ecology and socioeconomic factors associated with dogs unvaccinated against rabies in a Mexican city across the US-Mexico border”. Preventive Veterinary Medicine 62. p 79-87.

⁸ Una muestra de esto es que en los hogares urbanos de nivel C y D/E, el 80.8% y 74.3% tiene por lo menos un perro respectivamente, así como en el caso de los gatos, donde la distribución es de 40.8% y 50.4% según cada nivel.

⁹ La creciente comunidad de gatos del Parque Kennedy en Miraflores o del Parque Universitario en el Cercado de Lima son ejemplos de esta realidad que se repite en varios distritos limeños.

humanitario.^{10 11} Respecto a los perros y gatos sin hogar, asumiendo una tasa de abandono conservadora del 15% para perros y 30% para gatos, se estima que existen 1.1 millones de perros sin hogar en el Perú y 1 millón de gatos sin hogar en el ámbito urbano del país.

Por otra parte, de acuerdo con CPI, las preferencias en cuanto a perros y gatos no son muy distintas entre niveles socioeconómicos en el sector urbano. Si se tiene en cuenta los perros con propietario y/o tenedor que tienen acceso no controlado a la calle con aquellos sin hogar, se tendría aproximadamente 5.8 millones de perros y 3 millones de gatos que pueden entrar en el ciclo de reproducción multiplicando de manera constante la población canina en el tiempo. Esto representa un problema si se considera que la principal forma en la que un perro o un gato llega a un hogar, de acuerdo con CPI, es por medio de la compra: 80.5% en perros y 65.2% en gatos. La misma encuesta reporta que la adopción sólo representa el 14.8% y 28.8% respectivamente.

Sobre la cantidad de **perros y/o gatos comunitarios**, no existen cifras oficiales o fuentes de información secundaria que permitan estimar la cantidad. Sin embargo, el sondeo realizado por COLPA encontró que el 65% reporta haber visto estas categorías de animales, y que el 86% participa de alguna forma en el cuidado de estos animales, ya sea ayudando directamente en sus cuidados básicos (alimento, higiene, abrigo) o colaborando con dinero para su cuidado. Esto indica que existe una población latente que debe ser examinada y que podría representar una alternativa para los perros y gatos sin hogar.

De otro lado, para la población de **perros y/o gatos ferales**, tampoco se cuenta con información, por lo que ambas categorías podrían considerarse como subgrupos de la población de animales sin hogar previamente estimada.

A. Consecuencias en la salud pública

La sobrepoblación de perros y gatos es un problema para la salud pública pues constituye un escenario propicio para la transmisión de enfermedades entre animales y personas. Ya sea a través de infecciones de bajo impacto como la sarna¹² u otras enfermedades que pueden llegar

¹⁰ Ochoa, Y.; Falcón, N.; Zuazo, J. y Guevara, B. (2014). “Estimación de la población de perros callejeros en el distrito de los Olivos, Lima, Perú”. *Revista de Investigación Veterinaria*, 25(3). p. 367.

¹¹ Ochoa, Y.; Falcón, N.; Zuazo, J. y Guevara, B. (2014). *Op. cit.* pp. 369-372

¹² Existen otras enfermedades zoonóticas relacionadas a los perros y gatos, tales como Giardiasis, Toxocariasis, Teniasis, Toxoplasmosis, Leptospirosis y Sarna sarcóptica. El MINSA cuenta con protocolos de vigilancia para algunas

a ser mortales para animales y personas, como la rabia. Esta enfermedad es provocada por un virus que infecta a animales domésticos y salvajes, y puede contagiarse a las personas a través de mordeduras o arañazos. Felizmente, se puede prevenir y es posible de eliminarse en un territorio a través de la vacunación efectiva, tal como se ha logrado en la mayor parte de los países (OMS 2019¹³) e incluso en varios departamentos del Perú. Lamentablemente, su presencia aún persiste en algunas regiones como Arequipa, Cusco, Madre de Dios y Puno. Algunos de los factores que obstaculizan la eliminación de este virus son las insuficientes acciones del gobierno nacional y local para el control y estimación de la población canina, así como la fiscalización del comercio de animales domésticos de compañía, tal como lo señala el propio Ministerio de Salud (MINSA, 2017)¹⁴.

Al riesgo de contagio de la rabia u otras enfermedades, también se suma la posibilidad de ataques o mordeduras por perros o gatos, en su mayoría sin dueño o tenedor¹⁵. Asimismo, las excretas de los animales generan contaminación ambiental de zonas públicas como calles o parques y son fuente de algunos parásitos que se transmiten sin necesidad de una mordedura.

En síntesis, las afectaciones a la salud pública antes descritas están presentes porque como es sabido la mayor parte de los perros y gatos, aunque tengan dueño o tenedor, tienen acceso a la calle y circulan por esta sin supervisión (un estudio calculó que alrededor del 75% de familias en la ciudad de Lima lo permite¹⁶). Por otra parte, aunque no existen estudios nacionales sobre la densidad poblacional, en el año 2014 una investigación cuantitativa en el distrito de Los Olivos (Lima) reportó un promedio de 332 perros sin dueño en horario diurno y 217 en horario nocturno transitando en las calles sin supervisión y con una condición corporal baja¹⁷. Esta cantidad se

de estas enfermedades (Directiva Sanitaria N° 065-MINSA/DGE-V.01 (2015) – Directiva Sanitaria para la vigilancia epidemiológica de enfermedades zoonóticas, accidentes por animales ponzoñosos y epizootias.

¹³ Se puede revisar más información generada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) aquí: <https://bit.ly/2FfqOL5>

¹⁴ Programa presupuestal enfermedades metaxenicas y zoonosis. Anexo 2 (MINSA). Ver en: <http://bit.ly/2oZTSdt>. Vale señalar que el actual Programa Presupuestal de enfermedades metaxenicas y zoonosis del MINSA ya se refiere a la esterilización como un servicio de sanidad animal dentro de las alternativas de intervención identificadas (Coordinación con los gobiernos locales para el control integral de la población canina). Sin embargo, la Norma Técnica de Salud para la vigilancia, atención y control de la rabia humana en el Perú 024-2017, no considera entre las labores de vigilancia comunitaria o educación sanitaria dicho la promoción de la castración a pesar de responder a los principios del Programa Presupuestal citado.

¹⁵ En 2016 en Huancayo se reportó de 2 a 4 casos de mordeduras por semana. Ver: <https://diariocorreo.pe/peru/se-incrementan-casos-de-mordeduras-de-perros-658093/> revisado el 06 de agosto de 2019.

¹⁶ Chomel B, Chappuis G, Bullon F, Cardenas E, David de Beublain T, Maufrais MC, et al. (1987). Serological results of a dog vaccination campaign against rabies in Peru. *Rev - Off Int Epizoot.* Mar 1;6(1): 97–113

¹⁷ Ochoa, Yalini, Nestor Falcón, José Zuazo, Beder Guevara (2014). Estimación de la población de perros callejeros en el distrito de Los Olivos, Lima, Perú. *Rev Inv Vet Perú* 2014; 25(3): 366-373.

incrementa por el número de animales de compañía abandonados, perdidos y/o que nacen y crecen en las calles, lo que genera una alta densidad poblacional en los centros urbanos, como se ha descrito en páginas anteriores.

La ineficiencia del envenenamiento o sacrificio de perros y gatos, especialmente frente a la Rabia Canina y Humana

Ante esta situación y principalmente frente al peligro de la rabia, varios municipios locales han optado por promover la eliminación masiva de perros y gatos en la vía pública, agravando el problema. Se usan dos tipos de métodos: a) La colocación de veneno, principalmente *Estricnina*, en la vía pública¹⁸, b) el encierro en perreras en muy malas condiciones¹⁹ y/o sacrificio de los animales que transitan en las calles, ya sea con métodos crueles (según denuncian medios y organizaciones locales) o indoloros (según señalan las autoridades locales). Incluso, el sacrificio de animales “deambulando sin dueño” ha sido estipulado en la reciente “Normativa técnica de salud para la vigilancia, prevención y control de la rabia humana en el Perú 024-2017”.

Sin embargo, estos métodos no sólo no detienen la sobrepoblación ni la zoonosis, sino que incluso pueden empeorar el problema. Así lo señalan estudios científicos y organismos multilaterales. Sobre los primeros, el investigador y médico veterinario Castillo-Neira²⁰, en un artículo científico señaló: “[...] *el sacrificio de perros no es un método efectivo e, incluso, puede tener consecuencias negativas para el control de la rabia canina y humana*”. Asimismo, Taylor²¹, en su artículo sobre el rol del manejo de la sobrepoblación canina en eliminar la rabia, indica que la matanza no es una herramienta efectiva, dado que se basa en la creencia equivocada que eliminar la población reducirá la transmisión de rabia. Dichos autores señalan que, a diferencia de los programas de esterilización, la matanza no combate el constante ingreso de nuevos animales, muchos cachorros, más susceptibles a contagiarse de rabia. Inclusive, la matanza puede afectar a animales ya vacunados, con lo que al final hay menos población canina vacunada, lo que resulta contraproducente para controlar la transmisión. Asimismo, afirman que

¹⁸ En Puno (2015), por ejemplo, un funcionario del Municipio Provincial anunció que se “eliminaría” a los perros que estuvieran en la calle (<http://bit.ly/2DaQQse>), usando veneno (<http://bit.ly/2p1DNEb>). Luego de las protestas, lo negó.

¹⁹ Nota periodística de “HBA Noticias” (Arequipa): <http://bit.ly/2oUNdSR> [Revisado el 30 de junio de 2019]

²⁰ Castillo-Neira, Ricardo; Levy, Michael Z & Náquira, Cesar. (2016). Efecto del sacrificio de perros vagabundos en el control de la rabia canina. *Rev Peru Med Exp Salud Pública* 33(4): 772- 779. doi: 10.17843/rpmesp.2016.334.2564 (<https://bit.ly/2vRv7Up>)

²¹ Taylor LH, Wallace RM, Balaram D, Lindenmayer JM, Eckery DC, Mutonono-Watkiss B, Parravani E and Nel LH (2017) The Role of Dog Population Management in Rabies Elimination—A Review of Current Approaches and Future Opportunities. *Front. Vet. Sci.* 4:109. doi: 10.3389/fvets.2017.00109

las matanzas, al generar rechazo en la población, hace que la gente no quiera participar de las campañas de vacunación, e inclusive, algunos pueden mover a sus animales a otras zonas para evitar la matanza, con lo que pueden estar expandiendo la transmisión. Asimismo, indican también que el envenenamiento arriesga la salud humana y espanta al turismo. Por todo esto, Taylor sostiene que las matanzas de animales son “universalmente rechazadas como métodos de control de rabia”.

De otro lado, la *International Companion Animal Management Coalition* - ICAM reporta un estudio médico²² realizado en una isla de Indonesia que confirma esta hipótesis, en la que hubo un gravísimo brote de rabia en 1997. Ante esto, las autoridades respondieron con una matanza masiva de perros que alcanzó al 70% de la población canina. A pesar de esto, para el 2004, año en el que se hizo el estudio, la rabia seguía presente.

La importancia de mantener una población esterilizada (en lugar del sacrificio) para el control de la rabia (acompañada por tenencia y convivencia responsable) también es respaldada por investigadores brasileños en un estudio científico realizado el 2017²³. Dicho estudio indica que un alto volumen en el reemplazo de población canina es un obstáculo para el éxito de las vacunaciones. Estos reemplazos ocurren a pesar de las matanzas de animales, ya que se adquieren nuevos animales (la mayoría cachorros) susceptibles a enfermedades, como se indicó previamente. En esas circunstancias, la vacunación debe darse constantemente y en intervalos cortos, lo cual es difícil de realizar.

En nuestro país, Puno da cuenta de un caso de persistencia de rabia por más de 20 años y Arequipa representa un caso de reintroducción de rabia luego de 15 años de ausencia a pesar de haberse implementado en ambas regiones campañas de vacunación y también sacrificio de canes²⁴. Por tanto, si las campañas de vacunación ya son una medida en marcha para el control

²² Windiyaningsih et al (2004). The Rabies Epidemic on Flores Island, Indonesia (1998-2003). *Journal of the Medical Association of Thailand*, 87(11), 1-5.

²³ Belo VS, Struchiner CJ, Werneck GL, Teixeira Neto RG, Tonelli GB, de Carvalho Júnior CG, et al. (2017) Abundance, survival, recruitment and effectiveness of sterilization of free-roaming dogs: A capture and recapture study in Brazil. *PLoS ONE* 12(11): e0187233. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0187233>

²⁴ El Decreto Supremo 01-2015-SA y 15-2016-SA dieron cuenta de estos casos; así como la Alerta Epidemiológica que emitió el MINSa (Ver: <http://www.dge.gob.pe/portal/docs/tools/rabia/alertas/AERabia.pdf>). En el caso de Arequipa el Decreto Supremo señaló entre sus considerandos que: “...en la provincial de Arequipa se viene observando transmisión sostenida de rabia canina, desde su reintroducción (en marzo de 2015) (...) y si bien en la referida provincial (...) se ha logrado obtener cobertura de vacunación canina superior al 80%, es necesario incrementar la cobertura, dado que cinco (5) de los (7) casos que se presentaron en Arequipa fueron canes sin antecedentes de

de la rabia, para mejorar su eficacia se requiere acompañarlas con programas de esterilización, tenencia y convivencia responsable. Esta medida también contribuiría a reducir los otros problemas de salud pública derivados de los ataques o mordeduras, así como los relacionados a la contaminación ambiental y la convivencia saludable.

Por otra parte, las organizaciones internacionales en salud también señalan lo ineficiente de la matanza de animales para controlar los problemas zoonóticos. Más bien, enfatizan que la efectividad para reducir la rabia se encuentra en la vacunación más el control de la población, mediante las esterilizaciones. La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su segundo reporte de la consulta de expertos sobre la rabia²⁵ indica como medida suplementaria a la vacunación, el establecimiento de programas de control humanitario de población canina, mediante la tenencia responsable y la provisión de programas de esterilización y de salud. Esto contribuye a mantener y mejorar el alcance de la vacunación.

En algunas ciudades de India, se han llevado con éxito los programas de vacunación junto con esterilizaciones, habiéndose reportado menos incidencias de rabia en esos sitios. Asimismo, señalan que la esterilización ayuda a reducir los incidentes de mordeduras, debido a que esta reduce los niveles de agresividad de los perros (tanto machos como hembras). Esto coincide con el estudio de Taylor²⁶ para el cual estos programas ayudan a ser más factible alcanzar el porcentaje deseado de vacunación para evitar la transmisión de la rabia.

En **síntesis**, la matanza no constituye un método eficiente frente a la sobrepoblación. Dado que la eliminación no llega a diferenciar entre animales con propietario o no, y dichos animales son rápidamente reemplazados dada la venta informal y los bajos costos de adquisición (que oscilan entre 0.5 a 20 soles por cachorro mestizo). En el caso de los perros sin hogar, esto disminuiría temporalmente la densidad de perros, pero aumentaría los recursos disponibles (lugares de reproducción, alimento) para que los animales no capturados y eliminados puedan reproducirse

vacunación ...” Sobre Puno ver: <https://larepublica.pe/sociedad/2019/07/13/refuerzan-vigilancia-contra-la-rabia-canina-en-puno/>

²⁵ WHO (2018) *WHO Expert Consultation on Rabies. Second Report. WHO Technical Report Series.*

²⁶ Taylor LH, Wallace RM, Balaram D, Lindenmayer... *Op. Cit.*, Ver Nota 17

y sobrevivir, lo que motiva la migración de animales de otras zonas y se retorna a la densidad original²⁷.

Por estas razones, en países como Argentina se han empezado a promover normas que prohíben el sacrificio e incluso ofrece además esterilizaciones gratuitas para los animales con dueños o tenedores.²⁸ Así, tenemos que la provincia de Buenos Aires (Argentina) promulgó la Ley 13879²⁹, que prohíbe en las dependencias oficiales la práctica del sacrificio de perros y gatos. Por tanto, la práctica de la esterilización quirúrgica es el único método empleado para el control del crecimiento poblacional de perros y gatos.

B. En relación al maltrato y sufrimiento de los animales

Los perros y gatos sin hogar o con dueño, pero con acceso no controlado a las calles, sufren de forma diaria numerosos perjuicios. Esto sucede a pesar de que la ley 30407 reconoce a los animales vertebrados de compañía como seres sensibles, que “[...] merecen gozar de buen trato por parte del ser humano y vivir en armonía con su ambiente (Artículo 1)”. La mayor parte consume alimentos en descomposición de los basurales, con lo que pueden adquirir enfermedades, sufrir accidentes con materiales peligrosos o correr el riesgo de ser envenenados; además de que pueden ser atropellados y perecer sin atención.

Asimismo, al no estar castrados, participan de peleas por el control territorial de una zona y/o lograr la procreación con una hembra en celo, adquiriendo graves heridas que en algunos casos los pueden llevar a la muerte. Así también, se contagian de enfermedades de transmisión sexual altamente dolorosas. Las más conocidas y extendidas son el virus de inmunodeficiencia felina en el caso de los gatos o el Tumor Venéreo Transmisible Canino (TVT) en los perros, las cuales son mortales.

La sobrepoblación de perros y gatos, asimismo, genera un clima de agresión hacia dichos animales por parte de las personas. Los animales, principalmente hembras, son abandonadas al preñarse y sus crías eliminadas con métodos caseros dolorosos e inhumanos o, en muchos

²⁷ Castillo-Neyra, Ricardo; Levy, Michael Z & Náquira...*Op. Cit*, Ver Nota 16; y The Alliance for Rabies Control *et al.*, s/a

²⁸ Castraciones gratuitas en Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/salud/protenencia/castraciones>

²⁹ Texto completo de la Ley: <http://bit.ly/2oSPEPA>

casos, abandonados en la vía pública. A la vez, son agredidos (golpeados, envenenados, echados con agua caliente, etc.) cuando buscan comida o se refugian en las puertas de casas y establecimientos, o se reproducen en los techos, en el caso de los gatos.

En el caso de los animales con dueño o tenedor, el que éstos no estén esterilizados dificulta el control de su ansiedad, los cuidados sanitarios (orinan en diferentes zonas para marcar territorio) y problematizan la convivencia con el entorno.

C. Cultura de desatención y violencia hacia los animales

Los perjuicios que afrontan los animales de compañía producto de la sobrepoblación viene perpetuando una cultura de desatención y violencia hacia los mismos. La población, en general, y los niños y niñas, en particular, observan diariamente a animales desnutridos, enfermos, atropellados, maltratados y/o asesinados en su entorno inmediato, así como la impunidad que gozan quienes provocan su dolor. Asimismo, pese a que cada vez existe un mayor número de iniciativas ciudadanas para la protección de los animales, su acción no llega a evitar que el sufrimiento de los animales se haya convertido en una característica nacional y práctica de violencia normalizada, como lo indicó el Ministerio de Justicia en el debate del proceso de aprobación de la ley 30407: “*se requiere generar una propuesta de prevención general, disuasiva y correctiva más eficiente y eficaz en una sociedad donde el común denominador es el maltrato a los animales en forma cruel, injusta e indignante*”³⁰.

Asimismo, esta cultura de desatención y violencia hacia los animales genera mayor desconfianza y disminuye la credibilidad del Estado y de su capacidad para afrontar de manera integral y eficiente este problema. Como lo señala la *International Companion Animal Management Coalition* (ICAM) en su Guía para el manejo humanitario de la sobrepoblación canina³¹, cada vez que un gobierno realiza matanzas de animales domésticos se enfrenta a la población organizada por el bienestar animal, lo que genera desconfianza y/o rechazo y disminuye la posibilidad de

³⁰ Informe 072-2015-JUS/GA del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/25B18850C6A8098005257E3500619991/\\$FILE/PUEBLOS.ANDINOS_3371-2013-CR_Txt.Fav.Sust.Mayor%C3%ADa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/25B18850C6A8098005257E3500619991/$FILE/PUEBLOS.ANDINOS_3371-2013-CR_Txt.Fav.Sust.Mayor%C3%ADa.pdf)

³¹ International Companion Animal Management Coalition. *Humane Dog Population Management Guidance*. 2007. Disponible en http://www.icam-coalition.org/downloads/Humane_Dog_Population_Management_Guidance_English.pdf.

que la sociedad responda positivamente a las acciones de tenencia responsable que, como indica la *Terrestrial Animal Health Code* (OIE), es indispensable que los gobiernos impulsen.

Por eso, resulta necesario que las políticas de control de la rabia prioricen la vacunación y el manejo poblacional humanitario de los perros y gatos. De este modo, se incidirá en el cambio de una cultura tolerante con el maltrato que no implementa lo dispuesto por la Ley 30407 cuando en su artículo 1, inciso 1.1 consigna que “*El Estado establece las condiciones necesarias para brindar protección a las especies de animales vertebrados de compañía o silvestres*”, que al igual que la Política Nacional de Educación Ambiental³² se sustenta en el principio de equidad biosférica.

En ese mismo sentido, resulta necesario promover una cultura de tenencia y convivencia responsable. Tenencia en la medida en que se cumpla con las obligaciones mínimas del cuidado perros y gatos (ICAM 2007); y, convivencia, en tanto se reconozca que dichos animales -en su condición de domésticos y de dependencia- son parte de los hábitats ocupados por humanos, ya sea a través de sus familias o de forma independiente. Esto supone la obligación ética de garantizar una relación saludable con los mismos para promover el bienestar social, como lo establece la Ley de Protección y Bienestar Animal de Guatemala (2017) y la Ordenanza sobre la protección, la tenencia y la venta de animales en Barcelona (2014), que tiene como uno de sus objetivos implementar una buena convivencia entre personas y animales.

2.2. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA ESTERILIZACIÓN COMO POLÍTICA DE SALUD PÚBLICA

En principio, la esterilización de perros y gatos es uno de los componentes del Manejo Poblacional Humanitario que se propone en el presente proyecto de ley, y que se nutre de la mayor parte de los contenidos desarrollados por la Coalición Internacional para el Manejo de Animales de Compañía (ICAM)³³. Este enfoque considera que -previo a la definición de

³² Política Nacional de Educación Ambiental aprobada por Decreto Supremo 017-2012-ED.

³³ Conformada por representantes de la Sociedad Mundial para la Protección Animal (WSPA), la Sociedad Humanitaria Internacional (HSI), el Fondo Internacional para el Bienestar Animal (IFAW), la RSPCA Internacional (división de la Real Sociedad para la Prevención de la Crueldad hacia los Animales), la Federación de Universidades para el Bienestar Animal (UFAW), la Asociación Mundial de Veterinaria de Pequeños Animales (WSAVA) y la Alianza para el Control de la Rabia (ARC).

actividades- es fundamental analizar las dinámicas de la población de animales a esterilizar en un determinado territorio para poder diseñar estrategias acordes a las características locales.

Esto incluye:

- (i) realizar una evaluación de la población de perros y gatos locales;
- (ii) identificar las causas de abandono, las acciones que ya se han emprendido para enfrentarlas, las competencias gubernamentales involucradas;
- (iii) los comportamientos humanos que inciden en esta problemática y;
- (iv) evaluar la capacidad reproductiva de los diferentes grupos de animales y el acceso a recursos que estimulan su reproducción -como los botaderos de basura-.

Es importante que este diagnóstico se realice de forma participativa, considerando las expectativas de los diversos actores involucrados.

La ICAM ha resaltado que las estrategias en el manejo poblacional humanitario deben contemplar:

- (i) un componente educativo;
- (ii) la generación de normativa pertinente;
- (iii) el registro e identificación permanente y obligatorio de los animales;
- (iv) sistemas de cuidado temporal (antes que albergues, que tienen baja relación costo-beneficio), vacunación y control de parásitos y;
- (v) labores constantes de esterilización quirúrgica como prioridad.

La esterilización quirúrgica de los perros y gatos consiste en la extirpación de las glándulas sexuales (masculinas o femeninas) del animal. Se consigue la ausencia de celo y de la capacidad reproductiva, mejorando, además, notablemente su comportamiento. Se realiza una sola vez en la vida del animal y empieza a detener el círculo vicioso de la reproducción y el abandono producido por éste.

a. Eficiente para el control poblacional según estudios científicos

Como se ha expuesto en páginas anteriores, diversos estudios demuestran que, en un plazo de 5 a 30 años, la esterilización reduce la población de animales en la calle notablemente, siempre

y cuando esta se realice de forma permanente y constante. Spehar and Wolf³⁴ realizaron un estudio sobre los programas de esterilización hechos en Chicago (EEUU) a gatos de la calle, entre el 2007 y 2016. Las poblaciones de gatos se redujeron en un 54%, y en 84% si se toma en cuenta el mayor pico poblacional de la colonia.

Otro estudio³⁵ realizó una simulación computacional en una ciudad de México (Villa de Tezontepec, Hidalgo), que concluyó que después de 20 años, la población se reduce entre un 79% y 92% (dependiendo además si el foco es solamente hembras, cachorros, o machos y hembras de cualquier edad). Otra estimación realizada por investigaciones de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad de Buenos Aires - UBA (Argentina) concluye que la esterilización reduce la tasa de crecimiento de la población canina.³⁶

b. Estrategia de Captura-Esterilización-Retorno (CER)

Una de las estrategias más utilizadas para el control poblacional es la Captura-Esterilización-Retorno. Esta consiste en capturar a los perros y/o gatos que se encuentran en las calles sin supervisión de un dueño o tenedor para luego proceder a esterilizarlo y llevar a cabo los cuidados post operatorios. Una vez el animal se encuentre en buen estado de salud, este será retornado a su lugar de origen.³⁷

La OIE indica que el retorno de los animales puede ser mediante adopciones, como perros o gatos comunitarios, o volviendo a una condición de animal sin hogar.³⁸ Esta estrategia puede usarse también solo para la vacunación contra la rabia, y se conoce como Capturar-Vacunar-Retornar (CVR). Asimismo, puede darse una estrategia de Capturar-Esterilizar-Vacunar-Retornar (CEVR) siempre y cuando se cuente con infraestructura suficiente para los cuidados del animal hasta que pueda recibir la vacuna antirrábica, previa evaluación de un/a veterinario/a

³⁴ Spehar, D. and Wolf, P.J. (2018). A Case Study in Citizen Science: The Effectiveness of a Trap-Neuter-Return Program in a Chicago Neighborhood. *Animals*, 8, 14; doi:10.3390/ani8010014

³⁵ Kisiel LM, Jones-Bitton A, Sargeant JM, Coe JB, Flockhart DTT, Canales Vargas EJ, et al. (2018) Modeling the effect of surgical sterilization on owned dog population size in Villa de Tezontepec, Hidalgo, Mexico, using an individual-based computer simulation model. *PLoS ONE* 13 (6): e0198209. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0198209>

³⁶ Zumpano, R.; Tortosa, A; y Degregorio O. (2011). Estimación del impacto de la esterilización en el índice de crecimiento de la población de caninos. *Rev Inv Vet Perú* 22 (4): 336-341.

³⁷ Levy JK, Gale DW y Gale LA (2003). Evaluation of the effect of a long-term trap-neuter-return and adoption program on a free-roaming cat population. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 222 (1). 42-46

³⁸ Artículo 7.7.6 del *Animal Health Code*. Disponible en <http://www.oie.int/en/standard-setting/terrestrial-code/access-oie/> (2017) *Terrestrial nline/*

colegiado/a y habilitado/a. Durante todos los estados de la estrategia es necesario asegurar el bienestar de los perros y gatos que son sujetos de esta.

Este método ha sido aplicado en diferentes ciudades desde 1990. Diferentes estudios han encontrado que esta estrategia no solo es efectiva para reducir la población de perros y gatos en las calles, sino que también mantiene esta reducción por largos periodos de tiempo.^{39 40} Entre los países de la región que implementan esta estrategia se encuentran Colombia y México. En Bogotá⁴¹ y Guadalajara⁴² se han incorporado estas acciones mediante la creación de oficinas a nivel local, o por medio de la reglamentación de sus políticas sanitarias.

c. Afronta las condiciones que originan los problemas de zoonosis y convivencia

Aunque la esterilización no soluciona de forma automática los problemas de violencia contra los animales y de zoonosis pública, sí arremete contra las condiciones que originan estos problemas, evitándolos progresivamente y a mayor ritmo en la medida en que se implemente de forma permanente, amplia y adecuada. Asimismo, es complementaria a las labores de vacunación, educación y de penalización del maltrato animal.

Una política pública que promueva la esterilización de perros y gatos posiciona y difunde la importancia de controlar ética y sostenidamente la reproducción de dichos animales y muestra a un Estado capaz de implementar estrategias eficientes y sostenibles en el tiempo, abriendo un canal de colaboración y apoyo entre el sector estatal, el sector privado y las iniciativas ciudadanas.

Respecto a la salud pública, con una población cada vez menor de animales sin hogar, las posibilidades de difusión del virus de la rabia o que se desarrolle cualquier otro de tipo de zoonosis disminuyen. Como habíamos indicado, la esterilización ayuda a mantener y mejorar el alcance de la vacunación contra la rabia y otras enfermedades, como lo indican la Organización

³⁹ Spehar DD y Wolf PJ (2019). Back to School: An Updated Evaluation of the Effectiveness of a Long-Term Trap-Neuter-Return Program on a University’s Free-Roaming Cat Population. *Animals* 9, 768, 1-14.

⁴⁰ Cho Y, Kim K, Kim MS y Lee I (2020). Application of a high-quality, high-volume trap-neuter-return model of community cats in Seoul, Korea. *Peer J*

⁴¹ Reglamento sanitario de control y protección a los animales para el municipio de Guadalajara. Disponible en shorturl.at/jEMQ3

⁴² Grupo CES Bogota: <http://www.proteccionanimalbogota.gov.co/galeria/grupo-ces-capturar-esterilizar-y-soltar>

Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), de las cuales el Perú es Estado parte.

d. La esterilización es indispensable para la tenencia y convivencia responsable

La promoción de la tenencia y convivencia responsable con los animales sigue siendo una prioridad. Sin embargo, esta debe verse acompañada de programas de esterilización permanente, de amplio alcance y de bajo costo para lograr efectividad, dado que debemos reconocer que los cambios de comportamiento humano toman bastante tiempo (para evitar el abandono, por ejemplo) y no actúan necesariamente frente a los animales sin hogar o ferales, que continúan reproduciéndose en las calles. Al respecto, la OIE indica en su capítulo dedicado al control de la población de perros, que se debe fomentar la esterilización subsidiada por el gobierno y por los servicios privados, y debe ser incluida dentro del programa de educación en tenencia responsable.⁴³

Asimismo, debe resaltarse que la esterilización aumenta la disposición de la ciudadanía al cuidado de los perros y gatos, ya que dicha intervención quirúrgica mejora notablemente la relación entre éstos y las personas. Como se expuso con anterioridad, esta intervención disminuye la ansiedad, evita reacciones impulsivas de agresividad y/o de huida del domicilio, reduce las posibilidades de enfermedades y/o accidentes costosos y demandantes, a la vez que resta las posibilidades de conflictos con el entorno al eliminar las marcaciones con orina, peleas territoriales y nacimiento de crías en la vía pública o dentro del hogar.

Además, un estudio realizado por Rowan y Kartara⁴⁴, directivos de *The Humane Society of the US*, y *The Humane Society International*, respectivamente, luego de una revisión de los factores que han contribuido con una reducción en el abandono de perros y gatos en albergues en EEUU desde la década del 70, concluyen que la esterilización jugó un rol clave en este proceso, y esta conllevó a un cambio de actitudes de los dueños de animales, quienes al verlos ahora como parte de su familia, empezaron a invertir más en su cuidado. Indican que “*las esterilizaciones, ahora*

⁴³ Artículo 7.7.6 del ... *Op. Cit.*

⁴⁴ Rowan, A. and Kartal, T. (2018) Dog Population & Dog Sheltering Trends in the United States of America. *Animals* 8, 68, pg.1; doi:10.3390/ani8050068

parte de la norma estándar veterinaria, [...] tuvo un rol importante en el cambio cultural en EEUU en el que ahora la gran mayoría de familias considera a sus animales como miembros de estas”.

e. Respaldo social

La esterilización de perros y gatos como estrategia promovida por el Estado, además, cuenta con un alto respaldo social. Muestra de ello es que se han reunido más de 27 mil firmas⁴⁵ a favor de una ley para que los gobiernos locales realicen actividades de esterilización para reducir la sobrepoblación de perros y gatos en el país. Asimismo, el 99% de los mayores de edad en el sondeo realizado por COLPA estaría a favor de dicha ley. Entre las razones para apoyar este tipo de legislación, se encuentran los siguientes testimonios:

“Promover la esterilización evitará la proliferación de estos animales y controlará la población ya existente, sin embargo debe reglamentarse de tal modo que no implique prácticas médicas irregulares o crueldad hacia los perros y gatos.”

Mujer, Rímac, 34 años

“Ayudarían a controlar la sobrepoblación. Y de esta manera generar una mejor higiene en las ciudades y menor situación de abandono de animales”

Hombre, Huancayo, 29 años

En general, los participantes del sondeo de COLPA identifican los beneficios a la salud pública y a los animales que generaría esta clase de política. Asimismo, un grupo importante menciona a los animales como parte de la comunidad, reforzando que los ciudadanos peruanos y los perros y gatos pueden convivir beneficiándose mutuamente.

De otro lado, las organizaciones de defensa animal apoyan esta medida o implementan mediante campañas de esterilización a bajo costo o realizando esterilizaciones como parte de sus protocolos de rescate, adopción o seguimiento. El apoyo de la ciudadanía, asimismo, se deja notar en su masiva asistencia a las campañas de esterilización organizada por voluntarios/as y municipios locales, así como en el posicionamiento de este mensaje en las redes sociales. Otra muestra de apoyo es en el cuidado a los perros y gatos comunitarios. El sondeo de COLPA

⁴⁵ Información obtenida de: <https://bit.ly/3aEg30x> [Revisado el 19 de agosto de 2020]

muestra que el 32% de los participantes reportan colaborar brindando servicios básicos (alimentación, higiene y/o abrigo), mientras que el 8% y el 7% indican que apoyan con recursos monetarios a los rescatistas y promueven la adopción, respectivamente.

Vale señalar, sin embargo, que las campañas de esterilización promovidas por organizaciones de defensa animal, al ser esporádicas, voluntarias y circunstanciales a las capacidades logísticas de sus promotores, no lograrán reducir sustancialmente la tasa de natalidad de los perros y gatos. Asimismo, el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil asuman una responsabilidad gubernamental, mantiene la desconfianza en la capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos y promover ciudades sostenibles (como lo indica la política 19 de Acuerdo Nacional).

f. Para reforzar la voluntad y los resultados positivos de los Municipios locales que no se contradicen con el artículo 60 de la Constitución

Muchos municipios, a nivel distrital y provincial, en ejercicio de sus competencias de salud, sanidad animal y ambiental vienen promoviendo iniciativas de tenencia y convivencia responsable y en algunos casos de control ético de la sobrepoblación a través de campañas o programas de esterilización. Sin embargo, que estas medidas no sean consideradas mediante ley expresa como lo señala el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, generó hace unos años incertidumbre sobre la legalidad de su realización y/o ampliación de dichas actividades. Ello incluso permitió que el Colegio Veterinario de Lima en el año 2014 denunciara a la Municipalidad de Los Olivos por competencia desleal y que la Sala Especializada en Defensa de la Competencia le diera la razón basándose en que se trataba de actividad de “competencia desleal”.

Siguiendo esta línea, en el año 2017, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) se vio en la obligación, como lo señalaron sus representantes, de abrir un proceso administrativo sancionador a las Municipalidades de Lima, San Borja, San Isidro, Lince, La Molina y Ventanilla por el mismo concepto de competencia desleal, al considerar que se apartaba de lo establecido por el artículo 60 de la Constitución sobre el rol subsidiario del Estado.

Lamentablemente, este tipo de acciones detuvieron varios proyectos de esterilización a nivel nacional, amilanando la voluntad de otros municipios con objetivo similares, generando el rechazo

de la población y aumentado la desconfianza respecto a la voluntad del Estado de atender esta problemática y de la importancia de su rol subsidiario.

Sin embargo, el conocimiento de estos casos permitió a la Comisión de Fiscalización de la Competencia desleal del INDECOPI realizar un análisis más profundo de la normativa aplicable. Así, en setiembre de 2018, determinó⁴⁶ que en virtud a los tratados internacionales y la propia Constitución del Estado, que sus órganos nacionales y los gobiernos locales tienen el deber de adoptar medidas de prevención en temas de salud pública, lo que incluye la prevención para enfrentar la zoonosis que podría afectar la salud de las personas. Por ello, concluye que las acciones que se realizan con esta finalidad son “...servicios preventivos y asistenciales [que] no constituyen actos de competencia desleal”⁴⁷ ya que no son contrarios a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución”.

En esta línea argumentativa INDECOPI consideró que los servicios veterinarios de vacunación, esterilización, desparasitación, eutanasia, tratamiento para la sarna, suturas simples de heridas “constituyen el ejercicio de un deber en resguardo de la salud pública”, y por ello, son servicios veterinarios de índole preventivo y asistencial que no son actos de competencia desleal ni son contrarios al artículo 60 de la Constitución.

Como vemos, la jurisprudencia consolidada del organismo especializado en materia de competencia desleal del Estado ha determinado, con conocimiento especializado y conforme al marco legal, que los servicios de esterilización deben ser promovidos y subsidiados por el Estado en tanto resguardan la salud pública.

g. No supone competencia con los servicios veterinarios privados

Un amplio margen de la población no esteriliza a los perros y gatos bajo su cuidado por motivos económicos, ya sea porque el costo es más alto del que pueden asumir o porque no supone una prioridad inmediata dado que como se explicó anteriormente, deshacerse de las crías o de la perra y/o gata preñada es una práctica habitual (por medio de envenenamiento, ahogamiento,

⁴⁶ Resoluciones 143-2018/CCD, 144-2018/CCD, 145-2018/CCD, 146-2018/CCD, 147-2018/CCD y 148-2018/CCD

⁴⁷ Información obtenida de: <https://bit.ly/319nNUZ> [Revisado el 30 de junio de 2019]

ahorcamiento o tirarlas a los ríos o la basura) y aún fácil de realizar sin consecuencias legales⁴⁸, dado que resulta difícil denunciar y hacer cumplir la Ley N° 30407.

Entonces, con o sin la existencia de servicios estatales de bajo costo para esterilizaciones, la población continuará sin usar los servicios privados, por lo que los servicios estatales no constituyen una competencia real a los mismos. Adicionalmente, las veterinarias privadas ofrecen otros servicios además de la esterilización, por lo que no se verían afectadas si este servicio se ofrece a precios costo u humanitarios principalmente a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

De otra parte, desde la perspectiva de la legislación comparada, varios países en el mundo han asumido políticas públicas de esterilización de perros y gatos, pero los servicios veterinarios privados no han disminuido su demanda. Por ejemplo, el gobierno de Argentina y específicamente de la provincia de Buenos Aires viene brindando servicios gratuitos y/o a bajo costo de esterilizaciones hace más de ocho años⁴⁹ pero este país registra un alto número de médicos veterinarios en actividad: 18.524 profesionales en el año 2011, 44.5% dedicados a animales menores e incluso más del 50% de dichos profesionales se ubican en la provincia de Buenos Aires. Además, como indicamos líneas arriba, un estudio realizado por Rowan y Kartara⁵⁰, directivos de *The Humane Society of the US*, y *The Humane Society International*, concluyó que la esterilización fue un factor determinante para el cambio de actitudes de los dueños de animales, los que empezaron a invertir más en su cuidado.

Por su parte, la Ley 4/2016 de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 2 que tiene por finalidad “lograr el máximo nivel de protección y bienestar de los animales de compañía, cualesquiera que fueran sus circunstancias o lugar en que se hallen” (Artículo 2) y a partir de esto establece “d) La esterilización de los animales y su compra, cría y venta responsable, como pilares fundamentales para evitar la superpoblación y

⁴⁸ Muchas de estas prácticas para deshacerse de los animales preñados y/o de las crías no deseadas se realizan en el ámbito privado, por lo que es casi imposible registrar pruebas que permitan hacer denuncias. Asimismo, cuando se abandonan en la vía pública, también resulta muy difícil identificar al/la infractor/a de la Ley.

⁴⁹ Página Oficial del Gobierno Argentino donde se señala a los ciudadanos cómo pedir las castraciones gratuitas en su municipio: <http://bit.ly/2tullK0>

⁵⁰ Rowan, A. and Kartal, T. (2018) Dog Population... *Op. Cit.*, Ver nota 31

en último término, el abandono”. Asimismo, la *Internacional Society for Animal Rights* (ISAR), postula una normativa sobre esterilización obligatoria⁵¹.

Por otro lado, los animales en estado de abandono (sin hogar o ferales) no tienen familias que asuman los gastos y las asociaciones voluntarias de protección animal no pueden asumir los costos de los servicios privados, pues realizan estas labores con mínimos recursos o recibiendo donativos. Su alcance es evidentemente muy limitado. Por tanto, la propuesta de los servicios estatales de esterilización a precio costo u humanitario, objeto de esta ley, una vez más, no suponen una competencia real a los servicios privados, ya que no hay nadie que asuma el potencial gasto de las esterilizaciones de dicho grupo de animales.

h. Pertinencia constitucional y legal

La prevención de la zoonosis por medio de las esterilizaciones de perros y gatos de forma estatal es coherente con la Constitución Política del Perú. Como indica el artículo 2 de la misma: “*Toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida*”. Asimismo, es compatible con el derecho a la salud contemplada en el artículo 7 de la mencionada carta política.

Como se explicó anteriormente, la sobrepoblación de animales en estado de abandono es un irrefutable problema de salud pública y de contaminación de los espacios públicos, por lo que la inexistencia de una política pública que afronte sus causas y garantice su retroceso de manera sostenida, genera un desequilibrio ambiental que perjudica y pone en riesgo el adecuado desarrollo de las personas.

En ese mismo sentido, es pertinente que el Estado en sus diferentes niveles promueva este tipo de acciones para garantizar el desarrollo local, como lo señalan los artículos 67, 192 y 195 de la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, que en su artículo 80 establece que es función de la municipalidad controlar la sanidad animal. Asimismo, en la Política Nacional de Salud Ambiental 2011 – 2020 (aprobada por Resolución Ministerial N° 258-2011-MINSA) se

⁵¹Puede verse aquí: <https://bit.ly/3iTBRLi> [Revisado el 30 de junio de 2019]

menciona la necesidad de realizar un control sanitario de la zoonosis para así reducir los factores de enfermedades tales como la rabia, la peste, el carbunco, la brucelosis, entre otras.

Por otro lado, es sabido que los perros y gatos que viven de forma periférica en áreas naturales protegidas son parte de accidentes, enfrentamientos o consumen animales silvestres protegidos. Como sabemos, la Constitución señala en su artículo 68, así como también lo indican tratados internacionales, que es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. Al respecto, vale indicar que estudios hechos en Sudáfrica, en zonas en las que los gatos ferales amenazan la conservación de la población de animales silvestres, indican que la matanza no se recomienda debido a que solo genera que otros animales ingresen a seguir depredando la fauna. Por eso, el mejor medio para controlar esta población se da vía la esterilización. Se debe mantener la población de gatos salvajes en una proporción que no permita el ingreso de más animales, y esto se obtiene mediante la esterilización a través de estrategias especializadas (junto con programas de cuidado y alimentación a estos animales), como señalan los estudios⁵².

i. Relación con el Acuerdo Nacional

La Política 13 del Acuerdo Nacional, con respecto al acceso universal a los servicios de salud y la seguridad social, enfatiza la prevención y control de enfermedades transmisibles. Como se ha expuesto, la sobrepoblación de perros y gatos en las calles y sin cuidados (como la desparasitación) en los hogares, suponen un campo de cultivo para la transmisión de enfermedades. Por tanto, la implementación de la esterilización por los gobiernos locales apuntaría directamente a eliminar este factor de riesgo.

Además, la Política 19 del Acuerdo Nacional señala que se tiene por objetivo asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles, para mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables. Esto no es posible si no se controla de forma sostenible la población de animales en estado de abandono, que como se ha reseñado anteriormente, supone un riesgo a la salud pública, especialmente de las poblaciones expuestas a deficientes sistemas de gestión de residuos sólidos y de acceso a agua potable que junto a la

⁵² Tennent, J.; Downs, C.; Bodasing, M. (2009) Management Recommendations for feral cats (*Felis catus*) populations within an urban conservancy in KwaZulu-Natal, South Africa. *South African Journal of Wildlife Research* 39(2), 137-142

presencia de un exceso de animales sin desparasitar generan condiciones propicias para la transmisión de vectores, y con menor capacidad de gasto para esterilizar a sus mascotas de forma privada.

Asimismo, esta Política 19 del Acuerdo Nacional postula que se *“fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental”*. Vale resaltar que facultar y reconocer el rol de los gobiernos locales en el control de la sobrepoblación de perros y gatos mediante servicios de esterilización a precio costo u humanitario es un claro ejemplo de cómo un problema socioambiental que viene atendiendo la ciudadanía de forma voluntaria y evidentemente insuficiente puede ser asumido por los gobiernos locales para aminorar riesgos de salud pública.

j. Legislación preexistente y carácter progresivo de las normas

El marco legal nacional ha desarrollado algunos avances en materia de protección animal en los últimos años. Se cuenta con la ordenanza de protección animal de la provincia de Lima (Ordenanza N° 1855) del año 2014, y otras normas a nivel provincial y distrital. Asimismo, la Ley de Bienestar y Protección Animal (Ley N° 30407) reconoce a los animales domésticos de compañía como seres que sufren dolor y merecen la protección del Estado para garantizarles calidad de vida y bienestar. Estas normas condenan el abandono e incluso prohíben el tránsito de los animales sin supervisión. Sin embargo, esta prescripción no garantiza que estos hechos no sucedan por la dificultad que supone fiscalizar el tránsito de los animales. Sin embargo, la esterilización de perros y gatos como política de salud pública, de implementarse, contribuiría notablemente a cumplir con dicha normativa, reduciendo gradualmente la cantidad de animales en estado de abandono.

De esta forma, esta propuesta supondría un claro avance en la capacidad del Estado para promover ciudades sostenibles, entornos saludables para las personas y la prevención de las enfermedades. Como es sabido, el Ministerio de Salud viene promoviendo en los últimos años el VAN CAN y demás estrategias para evitar el contagio del virus de la rabia. Esta propuesta se enmarca en dichas políticas de prevención disminuyendo el factor de riesgo que supone la sobrepoblación de perros y gatos.

k. LA ESTERILIZACIÓN DE PERROS Y GATOS COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA DE SALUD PÚBLICA DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO POR LOS ÓRGANOS DEL SECTOR SALUD

De conformidad con la Ley General de Salud⁵³ y la Ley General de Organización y Funciones del Ministerio de Salud,⁵⁴ este Ministerio es la Autoridad Nacional en Salud y, por ello, el órgano rector en materia de salud pública que tiene competencia para establecer la política nacional y emitir la normativa correspondiente que vincula tanto a las Direcciones Regionales de Salud de los Gobiernos Regionales como a los Gobiernos Locales⁵⁵.

En ese sentido, el Ministerio de Salud ha considerado la prevención, control y vigilancia de la zoonosis como parte de la política de salud pública. Para lo cual cuenta con una estructura orgánica especializada,⁵⁶ normativa que regula estas actividades⁵⁷, instrumentos de gestión que lo permiten,⁵⁸ e infraestructura y recursos especializados como el Centro de Control de la Zoonosis.

A su vez, los Gobiernos Regionales y Locales, en tanto autoridades de salud descentralizadas que integran el sector salud, se encuentran vinculados por la normatividad de la política de prevención, control y vigilancia de la zoonosis aprobada por el Ministerio de Salud y coordinan su cumplimiento con las instancias nacionales a través de sus Direcciones Regionales o Gerencias especializadas, respectivamente. Muestra de ello lo constituye la campaña nacional de vacunación VAN CAN que implementa la Dirección General de Salud Ambiental en coordinación con las Direcciones Ejecutivas de Salud Ambiental de los Gobiernos Regionales y con los órganos de sanidad de las Municipalidades.

⁵³ Artículo 123 de la Ley 26842

⁵⁴ Artículo 5.a y b. del Decreto Legislativo 1161

⁵⁵ Artículos 4 y 4-A del Decreto Legislativo 1161

⁵⁶ Estructura orgánica conformada por la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública y la Dirección de Prevención y Control de las Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis dependientes del Viceministerio de Salud Pública; así como también por la Dirección General de Salud Ambiental a través de la Dirección de Higiene Alimentaria y Zoonosis, de acuerdo a las competencias y funciones establecidas en la Ley de organización y funciones del Ministerio de Salud (Decreto legislativo 1161 y su reglamento).

⁵⁷ Normativa constituida por directivas, lineamientos, normas técnicas, etc.

⁵⁸ Instancias como la Estrategia Sanitaria Nacional de Zoonosis y Guías Técnicas de acción

Asimismo, el Ministerio de Economía tiene un programa presupuestal especial para la prevención, control y vigilancia de las enfermedades Metaxénicas y Zoonosis que financia las actividades realizadas con este fin por todos los niveles de gobierno.

Entonces, dado que la presente iniciativa legislativa incorpora la esterilización de perros y gatos como componente de la salud pública, su viabilidad está asegurada, ya que sería asumida por la estructura organizativa nacional y descentralizada que implementa esta política y comprendida por las fuentes de financiamiento de esta. Ello permitirá, además, reconocer expresamente que este servicio veterinario se encuentra dentro de los deberes de prevención que tiene el Estado en el ámbito de la salud pública. También es importante destacar que la iniciativa precisa las circunstancias en las cuales la esterilización debe priorizarse a fin de conseguir la mayor eficacia posible.

Finalmente, la iniciativa legislativa también vincula a las personas particulares tenedoras de animales de compañía ya que considera que la esterilización es parte de la tenencia responsable y, en ese mismo sentido, contempla la posibilidad de que las entidades públicas responsables puedan realizar acciones de esterilización en coordinación con las escuelas y colegios profesionales, servicios veterinarios privados, organizaciones protectoras de animales y sociedad civil. Ello permitirá no sólo sumar esfuerzos sino también generar conciencia en la sociedad para una mejor convivencia con los animales de compañía.

III. EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La inclusión de la esterilización como un componente dentro de la política nacional de salud pública de prevención y control de la zoonosis no requiere para su ejecución la modificación de una norma de rango legal, ya que la normativa que desarrolla esta política está conformada por disposiciones emitidas por la Autoridad Nacional de Salud. Por tanto, son únicamente estas las que deberán adoptarse a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente iniciativa legislativa.

Sin perjuicio de ello, y siendo que el reconocimiento de la esterilización como un componente de la política de prevención de zoonosis a través del control de la población canina y felina no obliga

únicamente a las autoridades sino también a los propietarios o tenedores de los animales de compañía, resulta coherente con ello modificar la Ley de Protección y Bienestar Animal Ley 30407 con la finalidad de incluir la reproducción no planificada como una conducta prohibida.

Asimismo, teniendo en cuenta que el reconocimiento de la esterilización como un componente en la política nacional de salud referida a la prevención de la zoonosis se sustenta en que es una medida más eficaz que el sacrificio de perros y gatos para garantizar los resultados de otras medidas de prevención y control de la zoonosis (como la vacunación o la tenencia responsable), y también en que se deriva de principios éticos como el de equidad biosférica que defiende la convivencia respetuosa con los animales, resulta coherente incluir en las disposiciones complementarias modificaciones de las disposiciones normativas de la Ley que Regula el Régimen Jurídico de Canes, Ley 27596 que son contrarias a este principio.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto propone la aprobación de la esterilización de perros y gatos como componente de la política de salud pública dirigida a la prevención y control de la zoonosis, que se realizará a cuenta del presupuesto asignado con el que ya cuenta esta actividad, y que no sólo resulta más eficiente desde el planteamiento sino también desde el aspecto económico como se desarrolla en este acápite.

El siguiente análisis toma como referencia las pautas señaladas en el Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio⁵⁹, lo que requiere identificar el problema cuya solución motiva la iniciativa, los objetivos que se pretende conseguir con esta y, finalmente, la comparación de los costos y beneficios que genera mantener la situación actual frente a los que genera el escenario que propone el proyecto, lo que permite advertir que esta última es más eficiente y, por ello, justifica el cambio que propone.

⁵⁹ Según el Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y del Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley (CIES, 2017).

A. Identificación del problema

Como se ha detallado anteriormente, la eutanasia o sacrificio de los animales callejeros no representa una solución eficiente para erradicar el riesgo de zoonosis y la sobrepoblación animal dado que no se enfoca en la causa inmediata o mediata del problema. Sin embargo, el sacrificio es la medida más usada en el país para enfrentar esta realidad. Los sacrificios solo serían realizados en aquellos animales mayores y con menor probabilidad de reproducirse. Por ello, esta medida no tendrá un impacto en el largo plazo ya que la población volverá a su estado inicial en poco tiempo.

Esta situación representa un gasto ineficiente del Estado dado que sacrificar es una medida de corto plazo que al ser únicamente parcial no evita el nacimiento de nuevos individuos y con ello la propagación de enfermedades o el crecimiento de poblaciones.

Los actores involucrados serían:

- Municipalidades locales y provinciales, así como centro poblados menores
- Centros de atención veterinaria
- Organizaciones protectoras de animales
- Propietarios o tenedores de Animales de compañía
- Voluntarios/as
- Ciudadanía en general

B. Definición de los objetivos normativos

Actualmente, no existe una estrategia de control de zoonosis que incluya estrategias de manejo poblacional humanitario de perros y gatos en el país. Como se demostró previamente, las esterilizaciones constituyen un medio eficaz para el control de esta población y, por ello, representa una alternativa menos riesgosa para el resto de la población además de tener efectos sostenidos en el largo plazo.

Dado que el control de la zoonosis es materia de salud pública, la intervención del Estado es necesaria considerando que ningún ente privado se ocupará en controlar esta clase de enfermedades. Asimismo, el prevenir este tipo de contagio generaría beneficios a todos los/as ciudadanos/as y sus animales de compañía, por lo que al ser un bien público corresponde al Estado promover las esterilizaciones de estos.

Objetivo General

Establecer las esterilizaciones como componente de la política de salud pública y, por ello, la estrategia principal de los gobiernos locales para reducir el riesgo de zoonosis a través de la reducción de la sobrepoblación de perros y gatos.

Objetivos específicos

- Facilitar un marco normativo que permita actuar de forma eficiente contra la zoonosis.
- Brindar una estrategia costo-efectiva para reducir la sobrepoblación animal.
- Incentivar a los gobiernos locales y a los tenedores a esterilizar a los perros y gatos bajo su cuidado.

C. Cambio propuesto por la política

Opción 1: Status quo o escenario base.

Opción 2: Aprobación del Proyecto de Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la Política Nacional de Salud Pública.

En este caso, aprobar la opción 2 produciría el siguiente cambio:

- Priorizar las esterilizaciones de animales frente a su envenenamiento o sacrificio para el control de zoonosis.
- Facilitar un marco normativo que permita actuar de forma eficiente contra la zoonosis.
- Brindar una estrategia costo-efectiva para reducir la sobrepoblación animal.
- Incentivar a los gobiernos locales y a los tenedores a esterilizar a los perros y gatos de su cuidado.

D. Análisis del impacto normativo y económico

A continuación, se desarrolla un análisis costo efectividad (ACE) y un análisis de impacto distributivo, que demuestran los beneficios de incorporar la esterilización como un componente de la política de salud pública, en específico de la política de prevención y control de la zoonosis.

a) Análisis costo efectividad

A continuación, se analiza el costo aproximado de controlar la población que podría generar un perro macho, ya sea mediante el sacrificio (status quo – opción 1) o mediante la alternativa (esterilización – opción 2). Para ello, primero se muestra la estructura de costos para cada opción:

Costo control poblacional (opción 1): Costo de captura de animal + Costo de mantenimiento de animal + Costo de inyección para sacrificio + Costo de disposición del cadáver

Costo control poblacional (opción 2): Costo de captura de animal + Costo de esterilización + Costo de cuidado post operatorio

Una forma de obtener el valor aproximado de cada opción es analizando los valores de mercado ofrecidos de forma privada o en municipalidades. De esta forma, se estarían observando las preferencias reveladas de los oferentes para cada uno de los servicios, en los cuales se incluyen, además, los honorarios del personal especializado.

En el caso de la opción 1, el costo de la eutanasia o sacrificio no varía entre el sexo, el tamaño o la especie. De esta forma, el precio de realizar la eutanasia a domicilio de un perro, sin incluir los costos de captura o disposición, asciende a aproximadamente S/. 100.00 de acuerdo con el portal web “vet place”.⁶⁰ Por otra parte, en el caso de la esterilización se debe considerar que el precio varía entre especie y sexo. En el caso de la municipalidad de San Isidro, el precio “social” (en el cual se asume que solo cubre todos los costos) por especie se presenta en la siguiente tabla:⁶¹

Tabla 1: Precios de esterilizar en la municipalidad de San Isidro

<i>Especie</i>	<i>Sexo</i>	
	Macho	Hembra
Perro	S/. 50.00	S/. 82.60
Gato	S/. 40.00	S/. 62.50

Fuente: Municipalidad de San Isidro
Elaboración Propia

En el cuadro anterior, se puede observar que el costo más alto corresponde al de la esterilización de una perra hembra, el cual es inferior al costo encontrado para realizar la eutanasia en animales de compañía a domicilio. Si bien en este precio no se tienen en cuenta los costos de la captura

⁶⁰ Información obtenida de <https://www.vetplace.pe/eutanasia-para-perros.html> [Revisado el 14 de enero de 2019]

⁶¹ Información obtenida de <http://msi.gob.pe/portal/mascotas/consultorio-veterinario/> [Revisado el 14 de enero de 2019]

(en ambas opciones) o el cuidado post operatorio, se considera que estos no pueden establecerse previamente porque serán definidos en coherencia con las características de cada localidad. Sin embargo, en la segunda opción (la esterilización) este costo podría reducirse considerablemente con el apoyo de voluntarios/as, organizaciones de protección animal y/o servicios veterinarios aliados, como ha sucedido, además en experiencias similares en otros países. En contraste, otra forma de comparar los costos de las opciones es mediante el análisis de los insumos necesarios para cada una de ellas. En la siguiente tabla, se muestra el costo unitario aproximado de ambas opciones.

Tabla 2: Comparación aproximada de insumos entre la opción 1 (eutanasia) y opción 2 (esterilización) de acuerdo a la especie

<i>Opción 1 – Perra 25 kg</i>		<i>Opción 2 – Gata hasta 5 kg</i>		<i>Opción 2 – Perra hasta 25 kg</i>	
Descripción	Precio	Descripción	Precio	Descripción	Precio
Fármacos (Euthanex, ketamina, xilacina, diazepam) e insumos medico quirurgicos	S/. 14.5	Anestesia, analgesia, antibióticos, protector hepático, insumos médicos quirúrgicos y aerosol tópico. Fármacos (Ketamina, xilacina, atropina, tramadol, hepatin y amoxicilina).	S/ 8	Anestesia, analgesia, antibióticos, protector hepático, insumos médicos quirúrgicos, aerosol tópico. Fármacos (Ketamina, xilacina, atropina, tramadol, hepatin y amoxicilina).	S/ 15

Fuente: APA Impulso Animal, Observatorio DIGEMID,⁶² Consorcio Veterinario del Perú,⁶³ Vetanis.⁶⁴ Mascotecno⁶⁵
Elaboración Propia

En la tabla 2, se han considerado los insumos según cada especie de animal de sexo femenino al ser la más costosa en promedio. Se asume que todo procedimiento es realizado por un veterinario/a colegiado/a y habilitado/a para asegurar que el procedimiento se realiza adecuadamente. Asimismo, debe considerarse que: (i) el animal a ser intervenido se encuentre en un estado de salud aceptable para el procedimiento y; (ii) se utilicen los protocolos desarrollados en otros países que implementan este tipo de políticas.

⁶² Información obtenida de <http://observatorio.digemid.minsa.gob.pe/Default.aspx> [Revisado el 14 de enero de 2019]

⁶³ Información obtenida mediante llamada telefónica con representante del Consorcio Veterinario del Perú realizada el 14 de enero de 2019.

⁶⁴ Información obtenida de <http://www.vetanis.com/es/productos/ket-a-xy/> [Revisado el 14 de enero de 2019]

⁶⁵ Información obtenida de: <https://bit.ly/326dpN3> [Revisado el 14 de enero de 2019]

En la tabla anterior, se presentan los costos de los medicamentos en su presentación más económica con precios referenciales de 2020 y en base a experiencias de la sociedad civil y entrevistas con veterinarios⁶⁶. En esta se demuestra que el costo de realizar la eutanasia (S/. 14.5) es superior al costo promedio de realizar una esterilización a animales hembras (S/. 11.5). Se debe considerar también que los costos de castración a gatos y perros machos son aún más bajos y serían más efectivos debido a que son ellos quienes contribuyen en mayor medida al crecimiento poblacional al ser fértiles durante todo el año.

Debe tenerse en cuenta que -según lo estipulado por el “Régimen Jurídico de Canes” (Ley 27596)-, antes de realizarse la eutanasia, el animal debe permanecer 30 días bajo observación en un centro antirrábico. Si a esto se le agregan los costos de disposición adecuada del cadáver del animal para que no constituya un nuevo riesgo sanitario⁶⁷, los costos de la eutanasia se incrementan considerablemente. En contraste, los días de recuperación del animal luego de ser esterilizado son entre 4 (gatos) - 10 (perras y gatas) días, dependiendo de las condiciones de salud del animal y la técnica quirúrgica por lo que esta opción no solo es más eficiente para el control poblacional, sino que requiere menor inversión en el corto plazo.

b) Análisis de impacto distributivo

Para desarrollar el análisis de impacto distributivo, se han considerado a los actores mencionados al principio del presente análisis. A continuación, se presentan los impactos positivos y negativos de cada opción.

⁶⁶ Asociación de Protección Animal Impulso Animal: Fundada en 2013 y con amplia experiencia en campañas de esterilización (más de 330) en Lima y provincias.

⁶⁷ Al respecto, debe señalarse que es ampliamente sabido que los cadáveres suelen botarse como residuo común. O en otros casos, perecen en la vía pública hasta que el servicio de limpieza disponga de los mismos con el resto de los residuos comunes.

Tabla 3: Impacto distributivo de las opciones de política

Grupos afectados	Opción 1: Status quo		Opción 2: Propuesta normativa	
	Impactos positivos	Impactos negativos	Impactos positivos	Impactos negativos
Direcciones Regionales de Salud, Municipalidades distritales y provinciales	Aparente control temporal de la población de perros y gatos.	<ul style="list-style-type: none"> - Uso ineficiente de impuestos. - Contratación de personal sin especialización. - Desconfianza de la población a futuras acciones de “tenencia responsable”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Control eficiente de riesgos zoonóticos, sobre todo en zonas donde este ha sido persistente. - Mayor cantidad de especialistas empleados. - Mejora la legitimación del gobierno local ante los grupos interesados. - Mejora reputación como administrador eficiente de recursos. - Reduce la contaminación ambiental y el peligro de mordeduras causadas por la sobrepoblación en abandono. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibles detractores del uso de recursos para estos fines (baja posibilidad dada la alta aprobación social de la medida).
Colegio profesional veterinario		<ul style="list-style-type: none"> - Si no intervienen en cuestionar esta práctica, se deslegitima su rol. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contratación de solo profesionales colegiados y habilitados. - Reconocimiento de su rol en las comisiones multisectoriales para implementar la ley. 	
Servicios veterinarios privados		<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades para promover el crecimiento de clientes. - Si no intervienen en cuestionar esta práctica, se deslegitima su rol. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento de clientes y de uso de servicios especializados. - Beneficios económicos y no económicos por labores de esterilización según estipula la propuesta de ley. - Reconocimiento de la sociedad civil en su rol de difundir los beneficios de la esterilización, según estipula la propuesta de ley. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sectores sociales que no tienen para pagar sus servicios seguirán sin hacerlo. No hay impacto negativo directo.
Organizaciones protectoras de animales y voluntarios en general		<ul style="list-style-type: none"> - Atención de animales agonizando. - Descontento social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidad de trabajo conjunto con el gobierno. - Disminución de sus gastos que pueden ser destinados a otras medidas de protección animal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento temporal de animales en adopción.

		<ul style="list-style-type: none"> - Desconfianza de trabajo con el Estado. - Desgaste de recursos humanos y económicos en labores de esterilización, que podrían estar orientados a otras labores de educación y apoyo al Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del alcance de su trabajo voluntario. 	
Propietarios/as de animales de compañía		<ul style="list-style-type: none"> - Posible envenenamiento o sacrificio de sus animales de compañía. - Convivencia tensa y riesgo sanitario con sus animales no esterilizados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de animales de compañía envenenados. - Elimina el riesgo del sacrificio de animales con propietarios/as. - Incentiva la toma de conciencia de una tenencia responsable, evitando reproducción no planificada y, con ello, el abandono. 	
Ciudadanía en general		<ul style="list-style-type: none"> - Mayor riesgo de envenenamiento de infantes y recogedores de basura. - Repoblamiento de animales con nuevas enfermedades y riesgos. - Pérdida de recursos financieros y humanos dada la alta probabilidad de sacrificar 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia sostenible frente a la sobrepoblación de perros y gatos y el riesgo sanitario que supone. - Menor posibilidad de formación de jaurías. 	

		perros “vacunados”. - Propietarios reemplazan a los animales muertos con nuevos animales en comercio ilegal.		
--	--	---	--	--

Elaboración Propia

Los principales beneficios se encuentran en el incremento de la efectividad de la estrategia utilizada para el control poblacional de animales en cada gobierno local. En ese sentido, los beneficios específicos derivados de un cambio en la estrategia son los siguientes:

- Eliminar o reducir los riesgos de la población de entrar en contacto con el veneno (“bocado”) utilizado para envenenar perros y gatos sin hogar o ferales.
- Eliminar o reducir el riesgo del sacrificio o envenenamiento de animales de compañía con una familia, y la consecuente pérdida de recursos (humanos, financieros) de campañas de vacunación previas.
- Mejorar la focalización de los recursos utilizados en acciones de control poblacional.
- Asegurar un impacto en el largo plazo de la reducción poblacional y el control de la zoonosis.
- Aumentar el personal especializado en control poblacional en las municipalidades y centros veterinarios. Dar valor y fuente de empleo a profesionales veterinarios colegiados y habilitados.
- Incrementar la reputación del gobierno local en relación con el respeto a los animales, al uso eficiente de recursos y a generar confianza para futuras acciones de tenencia y convivencia responsable: campañas de vacunación, censos, registros, etc.

En síntesis, los costos se encuentran principalmente relacionados a los insumos para implementar cada opción presentada. Si bien en ambas estrategias se tiene que dar la captura del animal sin hogar o feral, en la esterilización los fármacos utilizados son diferentes y se requiere de personal capacitado para realizar la operación no ambulatoria, siendo una fuente de trabajo para los profesionales locales. Luego de realizada la esterilización, el animal debe

descansar y la cicatriz debe ser periódicamente revisada. No obstante, esta última etapa no requiere de conocimientos especializados, por lo que podría ser complementada por voluntarios/as locales y/o incorporando el apoyo de estudiantes de veterinaria, bajo la supervisión de un médico veterinario/a colegiado/a y habilitado/a. Finalmente, los costos de los medicamentos, asimismo, disminuyen al comprarse en grandes cantidades por uno o varios gobiernos locales.

V. INCIDENCIA AMBIENTAL

Se advierte un nivel de conexión con el requisito de la “incidencia ambiental” conforme al Reglamento del Congreso, pues si bien el Proyecto no se refiere a los animales silvestres, pretende incluir una medida que garantiza un medio ambiente más sano, así como una convivencia más ética con los animales de compañía y con el entorno en general que tiene una incidencia positiva en la calidad de vida de las personas.