

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### REGLAMENTO DE LA LEY N° 31311 LEY QUE PRIORIZA LA ESTERILIZACIÓN DE PERROS Y GATOS COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA

#### 1. OBJETO

El presente Reglamento tiene como objeto establecer las condiciones necesarias para garantizar la integridad y salud de las personas, a través de la implementación de programas de esterilización y manejo poblacional humanitario de perros y gatos, como componente de la política nacional de salud pública, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la Política Nacional de Salud Pública.

#### 2. FINALIDAD

Contribuir a garantizar la integridad y salud de las personas, a través de la implementación de programas de esterilización y manejo poblacional humanitario de perros y gatos, en el marco de lo dispuesto por La Ley N° 31311.

#### 3. MARCO JURÍDICO

Los numerales I y II del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, señalan que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo; por lo que la protección de la salud es de interés público, siendo responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.

El artículo 87 de la citada Ley refiere que, para evitar la transmisión de enfermedades a las personas, los propietarios o poseedores de animales domésticos, domesticados o en cautiverio deben cumplir con las medidas sanitarias que la Autoridad de Salud competente determine.

El numeral 1) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establece que el Ministerio de Salud es competente en salud de las personas; y su artículo 4 dispone que el Sector Salud está conformado por el Ministerio de Salud, como organismo rector, las entidades adscritas a él y aquellas instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local, y personas naturales que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en dicha Ley, y que tienen impacto directo o indirecto en la salud, individual o colectiva.

El artículo 4-A del acotado Decreto Legislativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1504, Decreto Legislativo que fortalece al Instituto Nacional de Salud para la prevención y control de las enfermedades, refiere que la potestad



rectora del Ministerio de Salud comprende la facultad que tiene para normar, supervisar, fiscalizar y, cuando corresponda, sancionar, en los ámbitos que comprenden la materia de salud. La rectoría en materia de salud dentro del sector la ejerce el Ministerio de Salud por cuenta propia o, por delegación expresa, a través de sus organismos públicos adscritos y, dentro del marco y los límites establecidos en la mencionada Ley, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las normas sustantivas que regulan la actividad sectorial y las normas que rigen el proceso de descentralización.

Los literales b) y h) del artículo 5 del mencionado Decreto Legislativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1504, establecen que son funciones rectoras del Ministerio de Salud, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial de promoción de la salud, vigilancia, prevención y control de las enfermedades, recuperación, rehabilitación en salud, tecnologías en salud y buenas prácticas en salud, bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; y dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política nacional y políticas sectoriales de salud, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento de derechos, fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia, entre otras funciones.

La Ley N° 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública, declara de interés público y necesidad 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 y aquellas relacionadas al derecho a vivir en un ambiente saludable. La Primera Disposición Complementaria Final de la mencionada Ley dispone su reglamentación.

Con Decreto Supremo N° 019-2022-SA se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar el informe técnico que contenga la propuesta de Reglamento de la Ley N° 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública.

Con Informe N° 006-2023-HCB-RIBN/CMS/P, la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal remite el informe técnico y la propuesta de Reglamento de la Ley N° 31311 a la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud.

De otro lado, el artículo 63 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA, modificado por Decreto Supremo N° 011-2017-SA, establece que la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública es el órgano de línea del Ministerio de Salud, dependiente del Viceministerio de Salud Pública,



competente para dirigir y coordinar las intervenciones estratégicas en salud pública en materia de enfermedades metaxénicas y zoonosis, entre otras.

Asimismo, el literal a) del artículo 73 del ROF del MINSA establece como función de la Dirección de Prevención y Control de Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis, identificar y coordinar las intervenciones estratégicas de prevención, control y reducción de riesgos y daños de las enfermedades metaxénicas y otras transmisibles por vectores, y enfermedades de los animales al hombre (zoonosis), entre otras que afecten a la población, considerando las acciones de promoción de la salud, los determinantes sociales de la salud y los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en salud en todas las etapas de vida, así como monitorear su desempeño en los diferentes niveles de gobierno.

El Ministerio de Salud se encuentra también a cargo del Programa Presupuestal 0017: Enfermedades metaxénicas y zoonosis, considerando que estas enfermedades se encuentran asociadas a la pobreza, afectando especialmente al ámbito rural y a las zonas urbano-marginales, condicionante que facilita la presencia de agentes virales, bacterianos y parasitarios, los cuales pueden causar brotes o epidemias con un elevado número de casos y letalidad variada.

#### **4. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

##### **4.1 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMA PÚBLICO**

La Ley N° 31311, que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública, se justificó en base a la problemática de la sobrepoblación de perros y gatos como parte de un problema público.

Por un lado, de acuerdo con el estudio de CPI (2018), el 60% de los hogares peruanos tiene por lo menos una mascota, de los cuales el 78% tiene por lo menos un perro y el 42% un gato. El rango de tenencia de población de canes con dueño en el Perú sería de 2.8 a 9.1 millones, considerando la población humana del Censo 2017. Asimismo, 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, tomando en cuenta que los hogares de los sectores económicos D y E tienen mayor número de perros. Respecto de los gatos, cerca de 2,000,000 tendrían acceso no controlado a la calle. Por otro lado, el número de perros y gatos sin hogar no ha sido establecido de manera oficial, pero representa un problema importante, especialmente en las regiones con mayor número de habitantes. Algunos estudios calculan 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. Respecto de los perros y/o gatos comunitarios y los perros y/o gatos ferales, no se cuenta con información oficial.

Ante ello, la Ley N° 31311 planteó como propuesta de solución la esterilización de perros y gatos. La sobrepoblación y no esterilización de la gran mayoría de perros y gatos que viven en el Perú generan riesgos de salud pública, sufrimiento



innecesario de los animales y perpetúa una cultura de desatención y violencia hacia los animales.

El Ministerio de Salud (MINSA), en el marco de sus competencias, ha identificado la siguiente problemática desde el enfoque de la salud pública: 1) Accidentes por mordedura canina o felina; y, 2) Descomposición de las excretas de los animales de compañía.

#### 4.1.1 Accidentes por mordedura canina y felina

En el Perú la información sobre mordeduras está sistematizada por el MINSA, y anualmente se reporta un promedio de 55,000 casos de mordeduras por perros y gatos, de los cuales sólo el Centro de Control de Zoonosis (Ex Centro Antirrábico) del Ministerio de Salud atiende más de 2,500 casos, siendo que el 90% son causadas por perros. Estos casos de mordeduras han ido en aumento en los últimos años, y la mayoría están relacionados a animales en condición de calle (Gráfico N° 1).

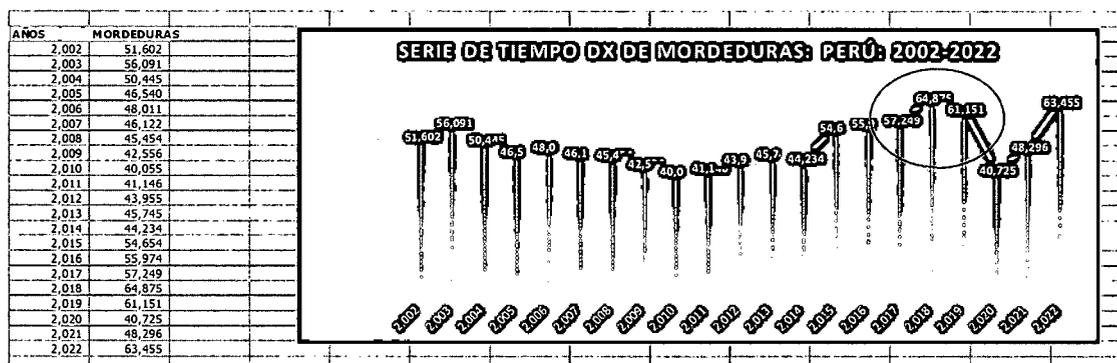
Anualmente, alrededor de 14 000 personas reciben tratamiento antirrábico, que consiste en la aplicación de 5 dosis de vacuna antirrábica humana de cultivo celular que utiliza el Ministerio de Salud; son vacunas de calidad y garantizadas por el Fondo Rotatorio de la Organización Panamericana de la Salud.

Los principales afectados por las mordeduras caninas son los menores de edad, quienes son atacados por el animal en el rostro (73.7%), brazos (11.6%), pies (7,9%) así como genitales, región anal, tórax y abdomen (6.7%). La exposición de los niños a estos accidentes es debido a que comparten espacios comunes con estos animales (3) y porque a su edad, no interpretan las señales previas de amenaza, como gruñidos o ladridos, que pueden conducir a una agresión.

Los accidentes por mordedura canina en personas representan un importante problema de salud pública, tanto por la lesión producida, como por el impacto emocional en las víctimas, las secuelas estéticas, la transmisión de enfermedades, las complicaciones secundarias (infecciones bacterianas) y el costo que incurre para la comunidad y el Estado.



Gráfico N° 1: Serie de tiempo de diagnóstico de mordeduras, Perú 2002 – 2022



Reporte HIS Ministerio de Salud.

#### 4.1.2 Problema de las heces de los animales de compañía

Pasadas las 24 horas, las excretas de un perro expuestas al sol y la humedad producen efectos en su descomposición. Así, los rayos solares solidifican las heces, estas se convierten en polvo y, de esta manera, son dispersadas por el viento. La humedad y la lluvia hacen que las excretas se dispersen. En este caso, las posibilidades de que se contaminen el agua, los alimentos y el aire aumentan. La materia fecal que se deja en plazas y veredas se seca y se transforma en polvo. Esto produce polución del aire, del acuífero subterráneo, de los depósitos de agua, de lugares de recreación y, además, pueden ingresar a nuestro organismo a través del aire que respiramos o de la ingesta de alimentos que son elaborados en la vía pública como sucede con la venta ambulante <sup>1</sup>.

Según los resultados de la campaña de vacunación antirrábica canina – VANCAN - 2022, impulsada por el Ministerio de Salud (MINSA) y ejecutada por las 04 Direcciones de Redes Integradas de Salud (DIRIS) de Lima Metropolitana en 43 distritos de la provincia de Lima, se logró vacunar 731,171 (77.8%) perros de una población estimada de 939,885 perros. En un cálculo somero del número de canes vacunados en Lima vs. producción de heces (0.6 kg X 731171 = 438,702.6 Kg = 438.7 tn.) resulta que diariamente se producen un aproximado de 438.7 toneladas de heces caninas.

La Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) (2009) reportó los primeros resultados del “Programa Piloto”, realizado en 86 parques de diferentes Direcciones de Salud (DISAS) y Direcciones Regionales de Salud (DIREAS) de Lima y Callao, indicando que el 33.7% de parques estaban contaminados con huevos de *Toxocara* spp, habiendo la mayor concentración de parques contaminados en la DISA IV Lima-Este (46.7%), que es donde se encuentra el distrito de La Molina.<sup>2</sup> Malca (2018) reporta una prevalencia de 0.76% de presencia de *Toxocara canis* en parques públicos del distrito de La Molina, lo cual contrasta con el estudio anterior. Este bajo porcentaje de parques contaminados se debe probablemente a la implementación, desde el 2011, del Programa de Vigilancia Sanitaria de Parques y Jardines (tenencia responsable, recojo de excretas, etc.), además de realizar frecuentes campañas de desparasitación y charlas informativas a los dueños de las mascotas.



#### 4.2 ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN QUE SE PRETENDE REGULAR

La población de los animales de compañía, denominación que por excelencia y exclusividad es ostentada por los perros (*Canis familiaris*) y gatos (*Felis silvestris catus*), según los estudios etológicos, con el venir de los últimos años va en un franco incremento cuantitativo, haciendo su demanda en los nuevos hogares que en la actual sociedad se viene propiciando, afirmación que es descrita en

<sup>1</sup> <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/el-excremento-de-las-mascotas-un-problema-ambiental-mundial-y-como-resolverlo-nid2148718/>

<sup>2</sup> [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1609-91172019000200034](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1609-91172019000200034)

numerosos estudios nacionales e internacionales (UPCH <sup>3</sup>, World Animal Protection<sup>4</sup>, etc.).

Uno de los factores observados, que puede considerarse determinante de la presencia de canes sin custodia deambulando en las calles de las ciudades altamente concentradas del país, es la tenencia no responsable de los animales de compañía; lamentablemente esta práctica de mantener perros vagabundos estaría conduciendo a convertirlos en perros ferales.

El perro y el gato cumplen sustanciales funciones en la sociedad humana, desde que el hombre en su etapa primigenia de sedentario, vio la utilidad que estas especies aportan, en especial el can; que va desde ser un animal para la seguridad de la vivienda hasta de uso terapéutico. Sin embargo, el desconocimiento del comportamiento animal (etológico y reproductivo) de estas especies por parte del hombre, viene conllevando a un problema serio, por el incremento de las enfermedades zoonóticas, el desmedro de la salud ambiental y los accidentes de mordedura en las personas, cuyas cifras anuales por parte del Ministerio de Salud, rondan entre 50,000 a 60,000 notificaciones oficiales.

Diversos argumentos indican que la reducción poblacional de los animales de compañía en una determinada zona geográfica podría realizarse con la esterilización quirúrgica, que consiste en remover las gónadas, tanto del perro y del gato (hembras y machos).

Pese a los reconocidos beneficios que ejerce la interrelación humano–canes, aun se observa un estado de abandono de los animales debido probablemente a problemas económicos para su mantenimiento, y la falta de sensibilización y responsabilidad de los propietarios (Campos, 2019; Rojas et al., 2019), razones a las que se atribuyen las causas del crecimiento en el número de canes vagabundos y no necesariamente por su reproducción fuera de un hogar (Chávez, 2015). Los problemas a los que acarrea una inadecuada tenencia de los canes son: Los accidentes por mordedura que provocan lesiones físicas con secuelas estéticas, infecciones y daño psicológico, además de representar un costo para la comunidad y estado (Glausius et al, 2000; AVMA, 2001) y la transmisión de enfermedades zoonóticas, entre ella Toxocariasis, Echinococcosis y Rabia (Jackman & Rowan, 2007).



Se han propuesto diversas estrategias para dar solución a la problemática de canes sin hogar, entre ellas está el fomento de la tenencia responsable y el registro de los canes, ambos métodos que podrían tener impacto a largo plazo (Aguirre, 2017). La educación a la población es un pilar, principalmente en los jóvenes, debido a que ellos son los más interesados en los temas de tenencia responsable, pudiendo aprovechar para ello su estancia en las escuelas (Peláez et al., 2018).

<sup>3</sup> <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/veterinaria/article/view/16093>

<sup>4</sup> [https://www.worldanimalprotection.cr/sites/default/files/media/cr\\_files/manejohumanitariopoblacioncanina.pdf](https://www.worldanimalprotection.cr/sites/default/files/media/cr_files/manejohumanitariopoblacioncanina.pdf)

Otra estrategia de control poblacional de canes son los métodos de contracepción quirúrgica, los cuales tienen un mayor impacto en los programas de salud pública.

Ante la problemática de la población de canes vagabundos y teniendo en cuenta el riesgo que puede representar para la salud pública, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) considera importante su control sin causarles sufrimiento innecesario. Además, plantea que los servicios Veterinarios deben encabezar la prevención de las enfermedades zoonóticas, garantizando el bienestar de los canes en coordinación con instituciones y organismos públicos competentes (OIE, 2019).

La población de perros y gatos ha ido aumentando con el paso de los años (Miró *et al.*, 2003), aunque se desconoce el número exacto debido a que no hay datos actualizados. En Perú, Málaga (2010) menciona resultados de los primeros estudios de Lima Metropolitana realizados en 1970, 1974 y 1985, donde obtuvo la relación persona: perro de 10:1, 11:1 y 11:1, respectivamente. Estudios más actuales reportan una relación persona: perro de 7.8:1 para la ciudad de Lima (Llalla, 2012), 7:1 para San Martín de Porres (Arauco *et al.*, 2014) y de 5.7:1 para el distrito de Comas (Soriano *et al.*, 2017).

La población de perros vagabundos en el distrito de Los Olivos, Lima, que deambulaban en las calles en horario diurno, fue estimada en  $1411 \pm 643$  perros, y en horario nocturno de  $922 \pm 497$  (Ochoa *et al.*, 2014). En Villa El Salvador, Lima, asimismo, se estimó que existían  $24.6 \pm 4.9$  y  $27.1 \pm 7.7$  perros en el interior y exterior de 21 mercados formales (Chávez *et al.*, 2014).

Respecto a la población de gatos con dueño en Lima Metropolitana, se menciona una relación de persona: gato de 18.4:1 (Llalla, 2012), mientras que, en el distrito de San Borja, Lima, se halló una relación de 5:1 (Arellano *et al.*, 2018) y en Ventanilla, Callao, se halló la relación de 4:1 en viviendas ubicadas en asentamientos humanos (Rendón *et al.*, 2018).

El crecimiento de la población de perros y gatos en estado de abandono estaría relacionado con problemas económicos y la falta de sensibilización sobre tenencia responsable hacia los propietarios, lo que trae como consecuencia la presencia de animales en las calles y una reproducción sin control (FAO, 2014). El crecimiento de la población de animales de compañía tiene un efecto directo en la salud humana, ya que pueden transmitir enfermedades zoonóticas, contaminar el ambiente y causar accidentes por mordedura de perros (León *et al.*, 2013).

Existen diversas estrategias para el control de la población de animales de compañía, siendo las esterilizaciones de hembras y machos la opción más utilizada (FAO, 2014). Estas pueden ser quirúrgicas (Root-Kustritz, 2012) o no quirúrgicas (FAO, 2014).

En este contexto, la Municipalidad limeña de Los Olivos viene desarrollando campañas de esterilización quirúrgica desde el 2011. La información de las



campañas no ha sido sistematizada y se requiere evaluar la cantidad de animales que han sido esterilizados y sus características, a fin de prever las necesidades logísticas y su proyección para el futuro. Por ello, el objetivo del estudio fue describir las características demográficas de la población de animales de compañía que han sido sometidos a control reproductivo quirúrgico en esta comuna en el periodo 2015 – 2016.

El programa de esterilización de la Municipalidad de Los Olivos aceptaba a todos los perros y gatos en estado fisiológico adecuado para ser sometidos a cirugía. Además, el animal debía tener un propietario que se haga responsable. La cirugía se ofrecía a una tarifa social con el fin de cumplir con lo estipulado en la Ley N° 27596, Ley que regula el régimen jurídico de canes.

La Clínica Veterinaria Municipal de Los Olivos proporcionó 295 fichas de esterilizaciones realizadas en el periodo 2015 - 2016. De éstas, 140 fichas fueron de perros y 155 de gatos. La edad de los perros esterilizados fue de  $2.1 \pm 1.5$  y un rango de 6 meses y 7 años. Los gatos esterilizados tuvieron una edad de  $1.2 \pm 0.8$  y un rango de edad entre 6 meses y 4 años. Hubo 51 fichas de perros y 62 de gatos que no contenían información sobre la edad. Asimismo, una ficha de gatos no contenía información sobre el sexo del animal esterilizado. La descripción de la población de perros y gatos esterilizados se detalla en los cuadros 1 y 2.

**Cuadro 1. Distribución proporcional de los perros esterilizados en la Clínica Veterinaria Municipal de Los Olivos en el periodo 2015 – 2016, según sexo y raza**

Variable	Estratos	Número	Porcentaje
Año (n=140)	2015	76	54.3
	2016	64	45.7
Sexo (n=140)	Hembra	127	90.7
	Macho	13	9.3
Estrato etario (n=89)	6 meses a <1 año	19	21.3
	1 - 3 años	42	47.2
	>3 años	28	31.5
Raza (n=140)	Mestizo	131	93.6
	Definida*	9	6.4

\*Razas definidas: Perro Peruano sin Pelo (2), Shi-Tzu (1), Pastor Alemán (1), Pekinés (1), Schnauzer (1), Cocker (1), Dogo Argentino (1), Poodle (1)

**Cuadro 2. Distribución proporcional de los gatos esterilizados en la Clínica Veterinaria Municipal de Los Olivos en el periodo 2015 – 2016, según sexo y raza**

Variable	Estratos	Número	Porcentaje
Año (n=155)	2015	90	58.1
	2016	65	41.9
Sexo (n=154)	Hembra	137	89.0
	Macho	17	11.0
Estrato etario (n=93)	6 meses a <1 año	38	40.9
	1 - 3 años	48	51.6
	>3 años	7	7.5
Raza (n=155)	Mestizo	154	99.4
	Siamés	1	0.6



Asimismo, en el distrito de San Juan de Lurigancho se ha realizado un estudio de investigación acerca de la situación de los canes en Campoy, Caja de agua, San Carlos, Canto grande, Mangamarca y Zárate.

El total de canes contabilizados fueron 412, de los cuales el 49% (202) fueron machos y el 51% (210) fueron hembras. En el cuadro 2 se muestra la distribución de los canes según grupo etéreo y sexo. La utilidad de los canes predominante fue en un 79% de compañía o mascota.

La cantidad de animales esterilizados alcanzaron a 111 (26.9%), de los cuales 81.1% (90/111) fueron hembras y machos 18.9% (21/111). En todos los casos eran animales mayores de un año. En cuanto a la disposición para controlar la reproducción de sus animales, el 15% (30) mencionó que ya tenían a sus animales esterilizados/castrados, el 34% (68) no estaban dispuestos a ello y el 51% (102) sí estaban dispuestos a realizar un control reproductivo de sus canes. Entre los 102 encuestados que estaban dispuestos a realizar control de la reproducción de sus perros, el 71.6% (73) estaban dispuestos a esterilizar machos y hembras, 23.5% (24) sólo hembras y 4.9% (5) sólo machos.

En relación al control reproductivo mediante la esterilización en hembras y castración en machos, se muestra una relación inversa de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de las zonas en estudio. En distritos de Lima de condición socioeconómica más baja como San Martín de Porres, sólo el 11,6% de canes habrían estado esterilizados (Arauco, 2014), y en Comas sólo el 9,9% habrían tenido la misma condición (Soriano, 2014). En Huaraz (Ancash) se reportó 8,4% de canes que estarían esterilizados según la opinión de los pobladores (Morales, 2015); incluso en otras ciudades latinas como Managua en Nicaragua (López, 2017) y Santiago de Cali (Santa Fé, 2004) presentaron resultados bajos, con un 9,12% y 6,27%, respectivamente. En cambio, los distritos de niveles socioeconómicos más altos habrían logrado un mayor control reproductivo, llegando a un 29% en Miraflores (Santa Cruz, 2018) y un 29,6% en San Borja (Arellano, 2017). De ello se puede deducir que los niveles socioeconómicos más altos tienen la oportunidad de ofrecerles un mayor cuidado a sus animales de compañía, además de contar con mayores conocimientos y prácticas en relación a tenencia responsable de sus animales.



#### **4.3 ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO**

De acuerdo con el numeral 16.2 del artículo 16 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, la necesidad se refiere a las circunstancias detectadas, las cuales deben ser de naturaleza tal que el tiempo que demanda la aplicación del procedimiento legislativo para la expedición de leyes, pueda impedir la producción de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la sobrepoblación de perros y gatos en el Perú constituye un problema de salud pública, ya que genera problemas por la descomposición de las excretas de los animales de compañía y accidentes por mordedura canina o felina. Este problema viene siendo estudiado de larga data y, actualmente, se encuentra en la agenda pública, tanto de parte de la sociedad civil como del gobierno. La aplicación del presente Reglamento responde a dicha necesidad de acción que contribuya a solucionar el mencionado problema público.

El presente Reglamento es viable debido a que se ha elaborado en el marco de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la Política Nacional de Salud Pública, en la cual establece que el Ministerio de Salud reglamenta la mencionada Ley. Para ello, se estableció una Comisión Multisectorial, la cual tenía como función la presentación de la propuesta de Reglamento. Lo dispuesto en el Reglamento se desarrolla en base a la Ley N° 31311, sin exceder lo estipulado en esta. Asimismo, su aprobación se realiza mediante Decreto Supremo y no se requiere la modificación de otras normas asociadas a su objeto.

La aprobación del Reglamento se realiza en la debida oportunidad, ya que es un problema que se encuentra en la agenda pública, habiendo coincidido como prioridad su elaboración e implementación por parte del Estado y la sociedad civil. Adicionalmente, su ejecución permitirá atender a un problema público que continuará si es que no se toman las acciones correspondientes, pudiendo afectar a la salud pública.

#### **4.4 NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA**

##### **4.4.1 SOBRE LA ESTERILIZACIÓN QUIRÚRGICA DE PERROS Y GATOS**

Este procedimiento tiene que ser parte de todo un programa del control y reducción numérica de los animales de compañía, que, por sí solo, no garantiza que una vez recuperado del procedimiento quirúrgico al perro o gato, el propietario o tenedor, no vuelva a tenerlo en absoluta libertad de movimiento, originando de nuevo los efectos no deseados.

El paquete del control poblacional canino adoptado, debe ir acompañado de un serio compromiso en la tenencia responsable, identificando al animal, registrando al dueño y, en caso de incumplimiento de las disposiciones, imponiendo sanciones. A la vez, debe estimarse la población canina existente en el lugar, efectuar cambios en las ordenanzas, establecerse criterios técnicos para la tenencia del número de canes por familia o vivienda, y elaborar un programa y/o plan para el cumplimiento de las esterilizaciones a practicar.

La esterilización de los perros y gatos debe formar parte de la tenencia responsable de estos animales y lo que ello implica. El Estado ejecuta estrategias para evitar problemas de sobrepoblaciones y los consiguientes abandonos y a la par busca



también que estos animales obtengan beneficios en cuanto a su salud y al comportamiento de lo que no deben ser privados. Para estos efectos, toma en cuenta las características socioculturales particulares de cada grupo poblacional y de las localidades donde se decida intervenir para ejecutar esa estrategia. Dicho esto, la implementación de las acciones de la esterilización de los perros y gatos, es y será responsabilidad de los gobiernos locales; y el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales las promueven y regulan.

Esto conlleva a que se promuevan acciones de esterilización de manera prioritaria en las zonas geográficas donde:

- a) Se notifican casos de rabia urbana canina.
- b) Se identifican distritos en situación de pobreza y pobreza extrema.
- c) Se evidencia mayor densidad de perros y gatos abandonados, sin hogar, comunitarios y ferales.
- d) Se registran índices altos de accidentes de mordedura a personas.
- e) Se identifican zonas que han sido declaradas en estado de emergencia por desastre natural.

Para garantizar la salud de los animales que serán esterilizados, resulta conveniente aprobar un diagnóstico situacional para aprobar un plan operativo donde se ejecutarán los protocolos siguientes:

- a) Captura y traslado;
- b) Esterilización; y,
- c) Retorno.

Respecto al protocolo de esterilización, su ejecución, obligatoriamente lo hará un Médico Veterinario colegiado y hábil para ejercer la profesión.

#### **4.4.2 DEL MANEJO POBLACIONAL HUMANITARIO DE LOS PERROS Y GATOS**



Como ya se ha planteado anteriormente, se busca la tenencia responsable de los animales de compañía (perros y gatos). Asimismo, se debe promover la identificación interna de los perros y gatos y explicar los beneficios para la salud pública.

En este contexto, una forma de coadyuvar con la tenencia responsable es apostar por la georreferenciación en la convivencia y la tenencia de los animales de compañía. Asimismo, resulta óptimo que el propietario o tenedor de un animal de compañía realice el registro ante la Municipalidad más cercana a su domicilio.

Para ello, las municipalidades distritales y provinciales deben implementar:

- a) Un registro de tenencia de perros y gatos, que identifique al animal y a su propietario o tenedor.

- b) Un registro de perros y gatos refugiados en los albergues privados o públicos.
- c) Un Registro Único de Denuncias (RUD) por maltrato o crueldad animal en concordancia a la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, incluyéndose las denuncias recibidas a través de la Policía Nacional del Perú.

Esta tenencia responsable debe tener su correlato en la cuantificación de la población de los animales de compañía (perros y gatos). Para ello, hay necesidad de involucrar a la autoridad regional y local para promover procedimientos estadísticos, para lograr una línea de base de importancia para calcular los recursos necesarios que demanda llevar a cabo diferentes programas en la población de perros y gatos, sobre una determinada área geográfica.

#### 4.4.3 DE LAS ENCUESTAS

En este contexto, los gobiernos regionales, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales, realizan un censo o encuesta poblacional de perros y gatos sujetos a la posesión de las personas, así como el rastreo, identificación y reubicación de estos que tienen la condición de comunitario, sin hogar y feral, recabando información básica del animal, como: Especie, raza, sexo, edad, si está esterilizado o no y estado de salud general.

Los gobiernos locales y regionales optan por los siguientes métodos, técnicas o procedimientos existentes a la fecha:

- a) Estimación poblacional por muestreo (para las ciudades densamente pobladas).  
Al usar una muestra y esta se extrapola al universo total, permite obtener un total estimado, lo que debe repetirse cada cuatro (4) años. En este caso se opta por el modelo propuesto por el MINSA.  
Guía metodológica: Estimación rápida de la población de canes con dueño. Incluida en la Directiva Sanitaria N° 066-MINSA/DIGESA – V.O2, Directiva Sanitaria para la aplicación de la Campaña Nacional de Vacunación Antirrábica Canina del Ministerio de Salud”, aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 400-2015/MINSA.
- b) Estimación poblacional por censo (para poblados pequeños).  
Identifica y analiza el territorio, mostrando datos y condiciones a cargo del gobierno local con población poco numerosa. La particularidad de este método de cuantificación poblacional es que se considera el 100% de las viviendas existentes en el poblado. Se sugiere repetir el censo, cada cuatro (4) años.
- c) Estimación para poblaciones de perros y/o gatos sin hogar (o perros vagabundos).  
Este modelo de encuesta se basa en el conteo de perros y gatos, que se desplazan libremente en las vías públicas, sin distinción alguna. Las pautas de este método se enfocan en estimar o monitorear la cantidad total de perros deambulantes en áreas públicas en cualquier momento. En consecuencia, las



municipalidades distritales y provinciales hacen uso de este método en complemento a las dos técnicas mencionadas líneas arriba.

d) Encuesta nacional.

El Ministerio de Salud, encarga al Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, mediante la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES, la cuantificación poblacional de perros y gatos en todo el Perú, a través de los indicadores de resultados de los programas presupuestales, para lo cual se incorpora en el capítulo 12, Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis, indicador N° 9, la denominación "Número de perros y gatos con hogar", y en el indicador N° 10, la denominación "Número de perros y gatos vacunados contra la rabia por hogar".

## 5. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

### 5.1 EFECTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La presente propuesta normativa incorpora el control poblacional de perros y gatos en el país a través de la implementación de programas de esterilización, como componente de la salud pública.

El crecimiento de la población de perros y gatos tiene un efecto directo en la salud humana, debido a que pueden transmitir enfermedades zoonóticas, contaminar el ambiente y causar accidentes por mordedura de perros.

En el caso de los perros las enfermedades zoonóticas más importantes son la rabia, leptospirosis, toxicariasis, brucelosis, salmonelosis, entre otras; y en el caso de los gatos son la toxoplasmosis, causada por el *Toxoplasma gondii*, la enfermedad del arañazo del gato, causada por *Bartonella henselae*, y la Toxicariasis, causada por *Toxara cati*.

En ese sentido, la implementación de programas de esterilización contribuirá a la prevención y control de enfermedades zoonóticas.



Los accidentes por mordedura de perros son un problema relacionado a la sobrepoblación de mascotas. Entre 1995 y 2009 el Instituto Nacional de Salud del Niño (INSN) registró 206 niños hospitalizados por este accidente, siendo la mayoría de ellos niños menores de 4 años (56,8%) y son niños mayores de 10 años (12,1%). Las lesiones suelen ser con mayor frecuencia en cabeza y cuello, pudiéndose presentar complicaciones por infecciones bacterianas secundarias, además de la posibilidad de adquirir rabia en zonas endémicas a esta enfermedad (Morales et al., 2011).

Los casos de mordedura canina están clasificados como una de las doce principales afecciones que producen lesiones en personas (Palacio, León y García-Belenguer, 2005) y entre las seis principales lesiones

musculoesqueléticas que requieren atención especial debido a las secuelas que pueden dejar (Osornio, Martínez, Torres y Reyes, 2007). Los accidentes por mordedura pueden dejar distintas secuelas, tales como cicatrices, transmisión de enfermedades: Rabia, secuela psicológica, baja laboral y en ocasiones hasta la muerte de la víctima. (Mondragón, Lozano, Hernández, Duarte y Álvarez, 1997). Se ha identificado que en la mayoría de los casos reportados los principales afectados son los niños varones (Hernández, 2009). Entre el 20 a 45% de los niños refieren haber sido mordidos por un perro durante su infancia (Navia, 2005).

Por lo que, la implementación de programas de esterilización para controlar la sobrepoblación de perros y gatos, además de contribuir a la prevención y control de enfermedades zoonóticas, busca disminuir el número de casos de mordedura canina y sus consecuencias en la salud humana.

Del mismo modo, contribuye a mantener y mejorar el alcance de la vacunación contra la rabia y otras enfermedades. Al respecto, para prevenir y evitar la transmisión de rabia a los humanos, a través de mordidas o del contacto con la saliva infectada, es necesaria la administración de la vacuna, que debe ser aplicada en los animales que la hospedan. Sin embargo, muchos de los perros y gatos viven en las calles en situación de abandono y nadie se responsabiliza por ofrecerles un adecuado estado de salud.

Por lo expuesto, la implementación de programas de esterilización tiene los siguientes efectos positivos en la salud pública:

- Controlar la sobrepoblación de perros y gatos en situación de abandono.
- Prevenir y controlar las enfermedades zoonóticas que puedan ser transmitidas a los humanos: Rabia, leptospirosis, toxocarías, brucelosis, salmonelosis, toxoplasmosis causada por el *Toxoplasma gondii*, la enfermedad del arañazo del gato causada por *Bartonella henselae* y la *Toxicarías* causada por *Toxara cati*, entre otras.
- Contribuir a la disminución de casos de mordedura canina y sus consecuencias y/o secuelas en la salud humana.
- Controlar los casos de rabia en perros y en consecuencia los que ocurren en la población humana.
- Controlar la incidencia de casos humanos en áreas urbanas y disminuir su presentación en áreas rurales.



## 5.2 CUANTIFICACIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS

Los gastos que se generen producto de la implementación del Reglamento en cuanto al manejo poblacional humanitario de perros y gatos, mediante la implementación de la esterilización masiva, se financian a partir de la gestión del presupuesto según las prioridades del Sector Salud, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

En este contexto, la propuesta normativa genera un espacio para la elaboración de un instrumento que, al formar parte de una política nacional de salud pública, contribuirá al fortalecimiento de la tenencia responsable de los animales de compañía y con ella, la disminución de enfermedades zoonóticas.

Respecto al financiamiento de las acciones operativas a cargo de los gobiernos locales, no genera gastos, porque tratándose de un problema de salud pública, las municipalidades deben reorientar su presupuesto para financiar las acciones que conlleven a controlar el problema ya planteado.

## **6. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Los artículos 7 y 9 de la Constitución Política del Perú señalan que todas las personas tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa, estableciendo que el Estado determina la política nacional de salud y que el Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación, y es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

Los numerales I y II del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, señalan que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, por lo que la protección de la salud es de interés público, siendo responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla. Asimismo, el artículo 87 de la citada Ley refiere que, para evitar la transmisión de enfermedades a las personas, los propietarios o poseedores de animales domésticos, domesticados o en cautiverio deben cumplir con las medidas sanitarias que la Autoridad de Salud competente determine.

La Ley N° 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública, declara de interés público y necesidad 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 y aquellas relacionadas al derecho a vivir en un ambiente saludable. La Primera Disposición Complementaria Final de la mencionada Ley dispone su reglamentación.

La aprobación del presente Reglamento no implica la modificación de normas preexistentes, siendo su objetivo regular lo dispuesto a través de la Ley N° 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública, y establecer las condiciones necesarias para garantizar la integridad y salud de las personas, a través de la implementación de programas de esterilización y manejo poblacional humanitario de perros y gatos, como componente de la política nacional de salud.



## ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

El numeral 1 del artículo 3 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, define el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) como un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento.

El numeral 10.1 del artículo 10 del citado Reglamento establece que la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible y al bienestar social.

En tal sentido, mediante correo electrónico de fecha 09 de agosto de 2023, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), a través de su Secretaría Técnica, notifica el resultado de la revisión del Anexo "Proyectos normativos en trámite previo al inicio de la aplicación obligatoria del AIR Ex Ante", declarando la improcedencia del AIR Ex Ante del proyecto normativo, en virtud a la excepción establecida en el numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante; por lo tanto, no se requiere realizar dicho análisis.

