

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

Lima, veintidós de setiembre de dos mil veintitrés.-

**VISTA; en discordia:** El expediente principal y el cuadernillo formado en esta Sala Suprema, la presente causa en la fecha, luego de verificada la votación con arreglo a ley, con el voto del señor Juez Supremo **LINARES SAN ROMÁN** de fojas ciento cincuenta y seis del cuadernillo formado en esta Sala Suprema y el voto del señor Juez Supremo **CORANTE MORALES** de fojas ciento cuarenta y tres del mismo cuadernillo, que se **adhieren** al voto de los señores Jueces Supremos **BURNEO BERMEJO Y RUIDIAS FARFÁN**, obrante a fojas ciento veintiséis del cuadernillo de esta Sala Suprema y el voto de los señores Jueces Supremos **CALDERÓN PUERTAS, YALÁN LEAL Y BARRA PINEDA**, que obran a fojas ciento diecisiete del mencionado cuadernillo, se emite la siguiente resolución:

**Primero: Resolución impugnada**

Es materia de grado, el recurso de apelación de fecha veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, obrante a fojas doscientos noventa y dos, interpuesto por el **Procurador Público en materia constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, contra la sentencia de fecha dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, obrante a fojas doscientos treinta y cinco, que declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular, por tanto, se declara **nula** la palabra “**montada**” del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, quedando redactado de la siguiente manera: “*La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional*”; en los seguidos por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA). Por lo que se procederá analizar el caso concreto.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

**Segundo: Contenido de la demanda**

El seis de setiembre de dos mil dieciocho, obrante a fojas ciento ocho, la presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA), interpuso demanda de acción popular contra el artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026 -2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el día quince de octubre de dos mil diecisiete, en el extremo que señala: *“La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en **control de multitudes**, que motive el empleo de la **Policía Montada** en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional”*. Asimismo, señala que dicha disposición reglamentaria se cuestiona no solo en la medida que define la competencia de la División de Servicios Especiales de la Sub Región Lima de la Policía Nacional del Perú para planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades de la Policía Montada; sino en la medida que habilita la realización de una actividad: el uso de caballos para vigilar y mantener el orden en los eventos y espectáculos públicos donde sea necesario el control de multitudes. Del mismo modo, indica que la citada disposición vulnera el artículo 2, numeral 1, de la Constitución Política del Estado, con relación al derecho al libre desarrollo de la personalidad; el artículo 2, numeral 22, de la Constitución Política del Estado, con relación al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; y los artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 3 0407, Ley de Protección y Bienestar Animal, con relación a los principios y deberes del Estado y las personas.

**Tercero: Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de fecha dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve emitida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, se declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular; en consecuencia,

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

*“NULA la palabra “Montada” del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, quedando redactado de la siguiente manera: “La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional” (sic). Bajo los siguientes fundamentos:*

a. Si bien se advierte que la disposición cuestionada, en principio, se encuentra referida a una de las funciones de la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, también lo es que el mandato que contiene está dirigido a una situación general, como es el control en los eventos y espectáculos públicos que pudieran suscitarse y que requiera del empleo de la Policía Montada, sin que se especifique un caso o casos en particular y menos que en su regulación se exprese un carácter especulativo.

b. La utilización de caballos por la Policía Montada, como parte de la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, en el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos tiene un fin constitucionalmente legítimo, como es el de garantizar el orden interno; sin embargo, siempre estarán expuestos a la confrontación, por lo que cobra relevancia el principio de precaución, en el sentido, de que para la tutela o protección del derecho no es necesario que el deterioro o el daño se produzca.

c. Debe tenerse en cuenta que la sensibilidad auditiva de estos animales ante ruidos es mayor a la de cualquier ser humano, lo que le ocasiona nerviosismo manifiesto con respuestas conductuales como hiperexcitación y angustia, no solamente por ese escenario de conflicto y alteración, sino también por las mismas maniobras realizadas por el personal policial que utiliza, entre otros, instrumentos u objetos de represión y gases químicos (como bombas

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

lacrimógenas), que definitivamente ocasionan sufrimiento al animal y peligro para su jinete y las demás personas.

d. Es evidente que la Policía Nacional del Perú, específicamente la División de Servicios Especiales, tiene y puede utilizar en el control de multitudes de los eventos y espectáculos públicos otras alternativas, como el amplio abanico de vehículos policiales específicos que para este fin cuenta (restablecer el orden) y la moderna tecnología que se encuentra a su disposición, los que no solamente resultan idóneos, sino que incluso tendrían mayor eficacia en el cumplimiento de esa finalidad constitucional.

e. Para que la disposición cuestionada sea conforme a la constitución, debe eliminarse la palabra “montada” del artículo 229.6 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267.

**Cuarto: Recurso de apelación**

Como principales argumentos del recurso de apelación de la parte impugnante se tienen:

- a. Arguye que en la sentencia no se ha analizado la generalidad de la disposición impugnada como requisito de procedibilidad (vicio de motivación aparente), ya que la norma cuestionada solo señala la competencia de la División de Servicios Especiales para disponer el despliegue de la Policía Montada, por tanto, es una norma de organización interna de una entidad pública, siendo que la Policía Montada no participa en el control de toda actividad pública, pues está dirigida únicamente a regular las competencias de los órganos de la propia Administración, siendo sus destinatarios las unidades de la Policía Nacional del Perú.
- b. Indica que la cita que se hace, del estudio titulado “*10 facts - horses hearing*” no habla sobre el nerviosismo manifiesto con respuestas conductuales como hiper excitación y angustia de los caballos, solo se indicó que tiene una audición superior a la del ser humano, por tanto,

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

elabora una conclusión sin sustento. Por otro lado, respecto a la cita del estudio titulado *“The effects of transport, riot control training and night patrols on the workload and stress of mounted police horses”* se tiene que solo se puede acceder a un resumen del artículo, por tanto, la Sala Superior resolvió sin conocer la totalidad de la investigación y no señala que los caballos de la policía montada experimenten sufrimiento que ponga en peligro a las personas.

- c. Manifiesta que la policía montada permite realizar un control de multitudes sin recurrir a la violencia física, pues tiene un efecto disuasorio en los manifestantes, siendo más eficiente que la policía a pie o con vehículos policiales, por tanto, garantiza el control del orden interno evitando o con un menor uso de la fuerza.
- d. Menciona que la policía montada es valiosa en el control de multitudes derivadas de encuentros futbolísticos, por la intimidación; asimismo tiene un impacto secundario al ser amigables, las multitudes se mueven con eficacia, lo que no se puede lograr con otras herramientas disponibles; de otro lado los caballos pueden desplegarse para operaciones en terrenos difíciles, todo esto conforme al estudio de la labor de la policía montada en el Reino Unido titulado *“Making and Breaking Barriers: Assessing the value of mounted police units in the UK”*.
- e. Manifiesta que conforme al Informe N° 048-2020-REGIÓN POLICIAL-L/DIVSEESP-UHPM-POTAO-SEC sobre la participación de la policía montada desde el año dos mil quince al diecisiete de octubre de dos mil veinte, han participado en 590 servicios policiales a caballo, entre ellos operaciones de multitudes en manifestaciones (151) y eventos deportivos futbolísticos (175), así como equinoterapia y otras actividades; indica que en dichos operativos no se produjo ninguna muerte de ganado equino a consecuencia de los servicios de control de multitudes a caballo, además los caballos y jinetes de la policía

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

montada reciben un entrenamiento continuo para realizar adecuadamente sus labores.

- f. Agrega que la norma impugnada no vulnera el principio de proporcionalidad, ya que existiría un conflicto entre un ambiente equilibrado y la obligación del Estado de garantizar el control del orden interno y la seguridad ciudadana.

**Quinto: Del proceso constitucional de acción popular.**

**5.1.** La acción popular es una garantía constitucional reconocida en el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, que procede contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, que infrinjan la Constitución o la ley.

**5.2.** Por su parte, el artículo 76 del Código Procesal Constitucional, ratifica que la demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley o, cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso.

**5.3.** La finalidad de la demanda de acción popular es revisar la constitucionalidad y legalidad de toda norma con rango infra legal que sea de carácter general, siendo necesario el análisis de los parámetros de pertenencia al ordenamiento jurídico, consunción y generalidad cuando la naturaleza jurídica de la resolución emitida sea susceptible de ser asimilada como un acto administrativo de alcance particular.

**Sexto: Sobre la norma cuestionada**

La norma cuestionada es el artículo 229, numeral 6, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado por el Decreto Supremo N° 026-2017-IN, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el día quince de octubre de dos mil diecisiete.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

La norma en mención prescribe lo siguiente:

***“Artículo 229.- División de Servicios Especiales***

*La División de Servicios Especiales es la unidad orgánica desconcentrada de carácter técnico, sistémico y normativo, operativo y especializado; responsable de planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas tendentes a prevenir, mantener y restablecer el orden público y coadyuvar a garantizar el orden interno en la demarcación territorial de Lima Metropolitana o a nivel nacional si fuera necesario y cuando lo requieran las Regiones Policiales, con autorización expresa del Sub Director General de la Policía Nacional del Perú.*

*Asimismo, se encarga de participar y velar por el normal desenvolvimiento de los espectáculos públicos de concurrencia masiva de personas o consideradas de alto riesgo, manifestaciones, reuniones públicas, concentraciones, marchas y otras actividades de similar naturaleza que puedan originar alteraciones del orden público y que sea necesaria su intervención; en el marco de la prevención de delitos y faltas, de conformidad con la normativa sobre la materia.*

*Depende del Jefe de la Región Policial Lima y se encuentra a cargo de un Oficial Superior de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de Coronel.*

*La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes:*

*(...)*

*6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía Montada en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional”*

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

(...).

**Sétimo: Análisis del caso concreto**

**7.1.** Se advierte del petitorio de la demanda así como de los fundamentos de la misma, obrante a fojas ciento ocho que la parte demandante señala entre otras cosas que el artículo 229, numeral 6, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267 afecta el derecho al libre desarrollo de la personalidad cuando dispone que los caballos participen en el control de multitudes.

**7.2.** La sentencia apelada de fecha dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, obrante a fojas doscientos treinta y cinco, ha declarado **fundada en parte** la demanda de acción popular; en consecuencia, **“NULA la palabra “Montada” del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, quedando redactado de la siguiente manera: “La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional” (sic).**

**7.3.** Que apreciándose de los considerandos de la parte considerativa de la citada sentencia se aprecia que se llega a la conclusión de que *“la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, entre las funciones que tiene, no es el de controlar o reprimir cualquier multitud, sino aquellas que tienen concurrencia masiva de personas o las consideradas de alto riesgo, así como las manifestaciones, reuniones públicas, concentraciones, marchas y otras actividades de similar naturaleza que puedan originar alteraciones del orden público; ahora, es cierto, que en muchas ocasiones el solo desplazamiento o estacionamiento de la Policía Montada, puede solamente tener un efecto disuasivo e intimidante frente a las multitud, pero ante las circunstancias antes señaladas, es innegable que siempre estarán expuestos a la confrontación, por lo que cobra relevancia el principio de precaución, en*



**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

*el sentido, de que para la tutela o protección del derecho no es necesario que el deterioro o el daño se produzca. En efecto, debe tenerse en cuenta que la sensibilidad auditiva de estos animales ante ruidos es mayor a la de cualquier ser humano, lo que le ocasiona nerviosismo manifiesto con respuestas conductuales como hiper excitación y angustia, no solamente por ese escenario de conflicto y alteración, sino también por las mismas maniobras realizadas por el personal policial que utiliza, entre otros, instrumentos u objetos de represión y gases químicos (como bombas lacrimógenas), que definitivamente ocasiona un sufrimiento para el animal, y en cuya reacción un peligro para su jinete y las demás personas. (...) Entonces, bajo esa línea de razonamiento es evidente que la Policía Nacional del Perú, específicamente, la División de Servicios Especiales, tiene y puede utilizar en el control de multitudes de los eventos y espectáculos públicos, con las características antes señaladas, otras alternativas, como el amplio abanico de vehículos policiales específicos que para este fin cuenta (restablecer el orden) y la moderna tecnología que se encuentra a su disposición, los que no solamente resultan idóneos, sino que incluso tendrían mayor eficacia en el cumplimiento de esa finalidad constitucional, más aún, si se tiene en cuenta, que en estos tiempos actuales, el gran aporte de la Policía Montada sería más bien en situaciones de guardia, rescate de personas en lugares de difícil acceso, en las zonas rurales o para situaciones de prevención, claro está, sin desconocer que todavía es una práctica existente, reconocida y loable en diversos países". (sic).*

**7.4.** De otro lado, se debe tener en cuenta que el deber de motivación de las resoluciones judiciales, es regulado por el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado, garantiza que los jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, deben expresar el análisis que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la Ley; en tal sentido, habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales, siempre que la resolución contenga los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión, que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados,

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

pero además deberá existir una correspondencia lógica (congruencia) entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena.

En el expediente N° 3943-2006-PA/TC el Tribunal Constitucional, ha sostenido que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a una debida motivación queda delimitado en los siguientes supuestos:

- a) *Inexistencia de motivación o motivación aparente.*
- b) *Falta de motivación interna del razonamiento*, que se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso *absolutamente* confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el juez o tribunal, ya sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.
- c) *Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas*, que se presenta cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica.
- d) *La motivación insuficiente*, referida básicamente al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de *argumentos* o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

e) *La motivación sustancialmente incongruente.* El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias, obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (*incongruencia activa*). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control mediante el proceso de amparo. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (*incongruencia omisiva*).

**7.5.** Respecto de la motivación sustancialmente incongruente, de acuerdo al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, este contempla en su segundo párrafo el "*principio de congruencia procesal*"; del mismo texto normativo, se extrae que en toda resolución judicial debe existir: i) coherencia entre lo solicitado por las partes y lo finalmente resuelto, sin omitir, alterar o excede las pretensiones (*congruencia externa*) y ii) armonía entre la motivación y la parte resolutive (*congruencia interna*); en otras palabras, la plena actuación del principio en mención, implica el límite del contenido de una resolución judicial, de allí que el juez al momento de resolver debe atenerse a los hechos de la demanda, de su contestación así como de lo alegado en los recursos impugnatorios, por lo que la transgresión de este principio procesal acarrea la nulidad de la resolución judicial, conforme al mismo artículo VII del Título Preliminar acotado lo señala, así como los incisos 3 y 4 del artículo 122.

**7.6.** Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se advierte que la parte resolutive de la sentencia apelada es incongruente con lo señalado en la parte considerativa, vulnerándose con ello el principio de congruencia procesal; ya que, solo elimina la palabra "montada" de la disposición cuestionada más no el uso de caballos en control de multitudes; a pesar de que la controversia en el presente caso consiste en determinar si corresponde declarar la ilegalidad

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

o inconstitucionalidad de la norma el artículo 229, numeral 6, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, respecto a que si debería eliminar o no la utilización de la Policía Montada en el control de multitudes, con lo cual, la controversia de fondo no habría quedado resuelta en los términos que ha desarrollado la Sala Superior.

Asimismo, encontramos deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas, puesto que se trae a colación el principio precautorio previsto en el artículo VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, que opera ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos, sin embargo, no vemos que se haya merituado o agotado la evidencia científica sobre el particular, más aún cuando se recoge el resumen de un informe emitido en idioma extranjero para sustentar la decisión en aquel principio, que exige buscar certeza científica a efecto de determinar las causas y efectos del posible daño, lo que evidentemente no se ha hecho. El principio precautorio no debe ser usado como una medida facilista para agotar la búsqueda de la certeza en las decisiones o para justificar una pereza en el desarrollo de las mismas, basadas en una mera intuición. Con lo cual, también la sentencia emitida padece de una deficiencia en cuanto a la motivación o justificación de sus premisas.

**7.7.** Siendo ello así, la Sala Superior al haber emitido una sentencia incongruente y sin justificación de las premisas, debido a que lo resuelto no se condice con lo desarrollado en la sentencia ni con el petitorio de la demanda; por lo tanto, la instancia de mérito deberá emitir una nueva resolución teniendo en cuenta lo expresado en la presente sentencia.

**7.8.** De otro lado, se debe señalar que al haberse declarado la nulidad de la sentencia apelada por un vicio procesal, carece de objeto pronunciarse por los agravios señalados en el recurso de apelación.

**7.9.** Por otro lado, se debe tener en cuenta que mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN, se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 12 67,

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

Ley de la Policía Nacional del Perú, pues como se sabe un reglamento es considerado como aquel documento que especifica una norma jurídica para regular todas las actividades de los miembros de una comunidad o sitio en general. En efecto cuando nos referimos al artículo 229, numeral 6, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267 antes se ñalado vemos que esté hace referencia a la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú; pues la mencionada División es la unidad orgánica desconcentrada de carácter técnico, sistémico y normativo, operativo y especializado; responsable de planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas tendentes a prevenir, mantener y restablecer el orden público y coadyuvar a garantizar el orden interno en la demarcación territorial de Lima Metropolitana o a nivel nacional si fuera necesario y cuando lo requieran las Regiones Policiales, con autorización expresa del Sub Director General de la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, se encarga de participar y velar por el normal desenvolvimiento de los espectáculos públicos de concurrencia masiva de personas o consideradas de alto riesgo, manifestaciones, reuniones públicas, concentraciones, marchas y otras actividades de similar naturaleza que puedan originar alteraciones del orden público y que sea necesaria su intervención; en el marco de la prevención de delitos y faltas, de conformidad con la normativa sobre la materia. En efecto como vemos dicha norma cuestionada tiene una connotación orientada más a un tema de gestión de la Policía Nacional del Perú; por lo tanto, es dicha institución que se encarga del marco técnico, sistemático y normativo, operativo y especializado para restablecer el orden público cuando exista disturbios o descontrol de multitudes, lo que en abstracto es un tema de gestión interna y no una de carácter general, lo que tampoco ha sido analizado por la sentencia de mérito.

**DECISIÓN:**

Por las razones expuestas en los considerandos precedentes, declararon **NULA** la sentencia de primera instancia de fecha dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, obrante a fojas doscientos treinta y cinco, que declaró

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

**fundada en parte** la demanda de acción popular; en consecuencia, **SE ORDENA** que la Sala Superior expida nueva resolución conforme a lo expuesto en la presente resolución; en los seguidos por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA) contra el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre acción popular; y *los devolvieron*. **Señor Juez Supremo: Burneo Bermejo.-**

**S.S.**

**BURNEO BERMEJO**

**LINARES SAN ROMÁN**

**CORANTE MORALES**

**RUIDIAS FARFÁN**

Jbs/ahv/lqh

**EL VOTO DE LOS SEÑORES JUECES SUPREMOS CALDERÓN PUERTAS, YALÁN LEAL Y BARRA PINEDA, ES COMO SIGUE:-----**

**VISTOS;** con el expediente principal y el cuaderno de apelación formado en esta Sala Suprema; y **CONSIDERANDO:**

**Primero. Resolución impugnada**

Es materia de grado, el recurso de apelación de fecha 21 de mayo de 2021, interpuesto por el **procurador público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**<sup>1</sup>, contra la sentencia de fecha 16 de diciembre de 2019<sup>2</sup>, que declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular, por tanto, se declara nula la palabra “montada” del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, quedando redactado de la siguiente manera: *“La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las*

---

<sup>1</sup> Página 292 del expediente principal

<sup>2</sup> Página 235 del expediente principal

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

*funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional*”; en los seguidos por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA). Por lo que se procederá analizar el caso concreto.

**Segundo. Contenido de la demanda**

El 6 de setiembre de 2018, la presidenta del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA), interpuso demanda de acción popular contra el artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano, el día 15 de octubre del 2017, en el extremo que señala: *“La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía Montada en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional*”, indicando que la citada disposición vulnera el artículo 2, numeral 1, de la Constitución Política del Estado, con relación al derecho al libre desarrollo de la personalidad; el artículo 2, numeral 22, de la Constitución Política del Estado, con relación al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; y los artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, con relación a los principios y deberes del Estado y las personas.

**Tercero. Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de fecha 16 de diciembre de 2019 emitido por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, se declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular, bajo los siguientes fundamentos:

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

- a. Si bien se advierte que la disposición cuestionada, en principio, se encuentra referida a una de las funciones de la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, también lo es que el mandato que contiene está dirigido a una situación general, como es el control en los eventos y espectáculos públicos que pudieran suscitarse y que requiera del empleo de la Policía Montada, sin que se especifique un caso o casos en particular y menos que en su regulación se exprese un carácter especulativo.
- b. La utilización de caballos por la Policía Montada, como parte de la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, en el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos tiene un fin constitucionalmente legítimo, como es el de garantizar el orden interno; sin embargo, siempre estarán expuestos a la confrontación, por lo que cobra relevancia el principio de precaución, en el sentido, de que para la tutela o protección del derecho no es necesario que el deterioro o el daño se produzca.
- c. Debe tenerse en cuenta que la sensibilidad auditiva de estos animales ante ruidos es mayor a la de cualquier ser humano, lo que le ocasiona nerviosismo manifiesto con respuestas conductuales como hiperexcitación y angustia, no solamente por ese escenario de conflicto y alteración, sino también por las mismas maniobras realizadas por el personal policial que utiliza, entre otros, instrumentos u objetos de represión y gases químicos (como bombas lacrimógenas), que definitivamente ocasionan sufrimiento al animal y peligro para su jinete y las demás personas.
- d. Es evidente que la Policía Nacional del Perú, específicamente la División de Servicios Especiales, tiene y puede utilizar en el control de multitudes de los eventos y espectáculos públicos otras alternativas, como el amplio abanico de vehículos policiales específicos que para este fin cuenta (restablecer el orden) y la moderna tecnología que se encuentra a su disposición, los que no solamente resultan idóneos, sino que incluso tendrían mayor eficacia en el cumplimiento de esa finalidad constitucional.



**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

- e. Para que la disposición cuestionada sea conforme a la constitución, debe eliminarse la palabra “montada” del artículo 229.6 del Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1267.

**Tercero. Recurso de apelación**

Como principales argumentos del recurso de apelación de la parte impugnante se tienen:

- a. Arguye que en la sentencia no se ha analizado la generalidad de la disposición impugnada como requisito de procedibilidad (vicio de motivación aparente), ya que la norma cuestionada solo señala la competencia de la DSE para disponer el despliegue de la Policía Montada, por tanto, es una norma de organización interna de una entidad pública, siendo que la Policía Montada no participa en el control de toda actividad pública, pues está dirigida únicamente a regular las competencias de los órganos de la propia Administración, siendo sus destinatarios las unidades de la Policía Nacional del Perú.
- b. Indica que la cita que se hace, del estudio titulado “*10 facts - horses hearing*” no habla sobre el nerviosismo manifiesto con respuestas conductuales como hiper excitación y angustia de los caballos, solo se indicó que tiene una audición superior a la del ser humano, por tanto, elabora una conclusión sin sustento. Por otro lado, respecto a la cita del estudio titulado “*The effects of transport, riot control training and night patrols on the workload and stress of mounted police horses*” se tiene que solo se puede acceder a un resumen del artículo, por tanto, la Sala Superior resolvió sin conocer la totalidad de la investigación y no señala que los caballos de la policía montada experimenten sufrimiento que ponga en peligro a las personas.
- c. Manifiesta que la policía montada permite realizar un control de multitudes sin recurrir a la violencia física, pues tiene un efecto disuasorio en los manifestantes, siendo más eficiente que la policía a pie o con

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

vehículos policiales, por tanto, garantiza el control del orden interno evitando o con un menor uso de la fuerza.

- d. Menciona que la policía montada es valiosa en el control de multitudes derivadas de encuentros futbolísticos, por la intimidación; asimismo tiene un impacto secundario al ser amigables, las multitudes se mueven con eficacia, lo que no se puede lograr con otras herramientas disponibles; de otro lado los caballos pueden desplegarse para operaciones en terrenos difíciles, todo esto conforme al estudio de la labor de la policía montada en el Reino Unido titulado "*Making and Breaking Barriers: Assessing the value of mounted police units in the UK*".
- e. Manifiesta que conforme al Informe N° 048-2020-REGIÓN POLICIAL-L/DIVSEESP-UHPM-POTAO-SEC sobre la participación de la policía montada desde el año dos mil quince al diecisiete de octubre de dos mil veinte, han participado en quinientos noventa servicios policiales a caballo, entre ellos operaciones de multitudes en manifestaciones (151) y eventos deportivos futbolísticos (175), así como equinoterapia y otras actividades; indica que en dichos operativos no se produjo ninguna muerte de ganado equino a consecuencia de los servicios de control de multitudes a caballo, además los caballos y jinetes de la policía montada reciben un entrenamiento continuo para realizar adecuadamente sus labores.
- f. Agrega que la norma impugnada no vulnera el principio de proporcionalidad, ya que existiría un conflicto entre un ambiente equilibrado y la obligación del Estado de garantizar el control del orden interno y la seguridad ciudadana.

**Cuarto. Del proceso constitucional de acción popular.**

4.1. Antes de entrar al fondo de la controversia, resulta necesario señalar que la acción popular es una garantía constitucional reconocida en el numeral 5 del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, que procede contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, que infrinjan la Constitución o la ley.

4.2. Por su parte, el artículo 76 del Código Procesal Constitucional, ratifica que la demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley o, cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso.

4.3. En consecuencia, la finalidad de la demanda de acción popular es revisar la constitucionalidad y legalidad de toda norma con rango infra legal que sea de carácter general, siendo necesario el análisis de los parámetros de pertenencia al ordenamiento jurídico, consunción y generalidad cuando la naturaleza jurídica de la resolución emitida sea susceptible de ser asimilada como un acto administrativo de alcance particular.

**Quinto. Análisis del caso concreto**

5.1. Teniendo en cuenta lo expuesto, se puede apreciar que la controversia en el presente caso consiste en determinar si corresponde declarar la ilegalidad o inconstitucionalidad del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el día quince de octubre de dos mil diecisiete.

5.2. El artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano, el día quince de octubre de dos mil diecisiete, señala lo siguiente:

*“La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la*

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

*Policía Montada en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional”*

5.3. De la demanda objeto del presente proceso, debe tenerse en cuenta que la ilegalidad o inconstitucionalidad invocada respecto del artículo citado por el uso de la policía montada hace alusión al uso de animales equinos en el “control de multitudes” en eventos y espectáculos públicos, por tanto la sentencia de primera instancia al considerar que la demanda debe ampararse en parte, resuelve extraer el término “montada” del citado artículo.

5.4. La demanda en cuestión objeta la vulneración al derecho constitucional “al libre desarrollo de la personalidad” contenido en el numeral 1 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, así como al derecho a gozar de un “ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”, reconocido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, además de la vulneración legal a los artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal. La vulneración ilegal e inconstitucional invocada se suscita en el uso de animales equinos toda vez que estos se ven sometidos a maltratos y a situaciones que atentan contra su vida, al encontrarse expuestos a la violencia y a escenarios de potenciales agresiones como pueden ser los eventos públicos o manifestaciones.

5.5. Conforme a lo demandado y lo señalado por la jurisprudencia constitucional tanto nacional como comparada, el “derecho al libre desarrollo de la personalidad” importa, entre otros supuestos, la expresión del cariño y la compañía que puede brindar una mascota<sup>3</sup>. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido esa misma condición, considerando la tenencia de una mascota como una manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Los términos que el máximo contralor de la Constitución son los siguientes: “Si bien para algunos la tenencia de una mascota puede parecer una decisión menor o hasta banal, para muchas personas (...) puede tener un significado importante en su vida, desarrollando

---

<sup>3</sup> Sentencia T-034/13 de la Corte Constitucional de Colombia.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

determinados vínculos afectivos y emocionales (...)”<sup>4</sup>. Dentro de ese razonamiento, queda claro que el ganado equino administrado por la Policía Nacional del Perú para brindar servicio a la ciudadanía no puede ser considerado como mascota, por lo que no resulta pertinente evaluar la vulneración al “derecho al libre desarrollo de la personalidad”. Es verdad que tal calidad puede ser así entendida por sectores sociales, pero dentro del contexto del uso que se da a este tipo de ganado no se advierte tenencia por parte de la sociedad de los animales por los que se reclama.

5.6. En ese sentido, la vulneración ilegal o inconstitucional será evaluada respecto de:

- a. El derecho a un “ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”, reconocido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
- b. Artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal.

5.7. Los artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407 se refieren específicamente a la protección de los animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio y la responsabilidad de la sociedad respecto de su protección contra el maltrato, reconociéndolos como animales sensibles, los que deben gozar de buen trato por parte del humano y vivir en armonía con su medio ambiente. Este último punto debe ser interpretado como parte del “derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.

5.8. Como ha señalado la recurrida, la Policía Nacional, en el ejercicio de sus funciones, tiene un fin constitucionalmente legítimo, como es el de garantizar el orden interno. Para ello hace uso de los animales equinos, habilitado mediante el artículo del reglamento objeto de la presente demanda. Si bien el fin al que está orientado el uso de los equinos reviste una finalidad constitucionalmente legítima, esta no se ve imposibilitada de representar una

---

<sup>4</sup> Sentencia del expediente N°01413-2017-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

limitación desproporcional a otros derechos fundamentales, como es el caso del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

5.9. En ese sentido, cobra relevancia el principio de proporcionalidad reconocido en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución, como mecanismo jurídico que pretende controlar los actos de los poderes públicos en los que se pudieran afectar derechos fundamentales. Sobre dicho tema, el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia del Expediente N° 00012-2006-AI ha tenido a bien referirse al principio de proporcionalidad y desarrollar sus alcances:

*“El principio de proporcionalidad se constituye en un mecanismo jurídico de trascendental importancia en el Estado Constitucional y como tal tiene por función controlar todo acto de los poderes públicos en los que puedan verse lesionados los derechos fundamentales, entre otros bienes constitucionales. (...) debe entenderse que cuando los poderes públicos pretendan la limitación de los derechos fundamentales o la imposición de sanciones, entre otros aspectos, deben observar el principio de proporcionalidad.”<sup>5</sup>*

5.10. Haciendo uso del criterio elaborado por el Tribunal Constitucional, el principio de proporcionalidad exige la evaluación de determinados subprincipios: a) si la medida estatal que limita un derecho fundamental es idónea para conseguir el fin constitucional que se pretende con tal medida; b) si la medida estatal es estrictamente necesaria; y, c) si el grado de limitación de un derecho fundamental por parte de la medida estatal es proporcional con el grado de realización del fin constitucional que orienta la medida estatal.

5.11. De manera similar, el profesor Carlos Bernal (2014), en el examen jurisprudencial de las decisiones del Tribunal Constitucional español, establece que el examen de proporcionalidad está compuesto de 3 pasos:

---

<sup>5</sup> Sentencia del expediente N°00012-2006-AI/TC. Fundamento jurídico 31.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

- a) Examen de idoneidad de la intervención: la intervención legislativa deberá tener un objetivo legítimo, y dicha intervención deberá ser idónea para alcanzarlo, o por lo menos favorecer su obtención.
- b) Examen de necesidad de la intervención: los objetivos de la intervención legislativa no deberán haber sido posibles de alcanzar con la adopción de medidas más benignas con el derecho intervenido.
- c) Examen de proporcionalidad en sentido estricto: los objetivos de la intervención legislativa deberán justificar la restricción que se causa respecto del derecho intervenido.<sup>6</sup>

5.12. Cada uno de esos exámenes, como etapas, serían requisito previo uno de otro, entendiéndose que, ante la ausencia de idoneidad, necesidad o proporcionalidad en sentido estricto, se estaría ante un escenario de vulneración o restricción desproporcional de un derecho fundamental.

5.13. Respecto a la idoneidad de la medida en el caso concreto deberá evaluarse si existe un objetivo legítimo mediante el uso de los animales equinos como parte de la policía montada en el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos, en los términos del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN y si dicha medida contribuye al cumplimiento de dicho objetivo.

- a. En torno al objetivo legítimo este reviste una finalidad constitucionalmente legítima, la cual se encuentra contenida en el artículo 166 de la Constitución, pues es la Policía Nacional la encargada de “garantizar, mantener y restablecer el orden interno”, lo que además se desarrolla específicamente, en este caso, en el propio artículo 229 del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, en tanto la División de Servicios Especiales “(...) se encarga de participar y velar por el normal desenvolvimiento de los espectáculos públicos de concurrencia masiva de personas o consideradas

---

<sup>6</sup> Bernal, C. (2014) *“El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculantes para el legislador”*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

de alto riesgo, manifestaciones, reuniones públicas, concentraciones, marchas y otras actividades de similar naturaleza que puedan originar alteraciones del orden público (...)", para lo cual se sirven de diversos medios, dentro de los cuales se puede considerar el uso de animales como los equinos, no solo como medio de transporte de efectivos sino como un elemento disuasivo de la comisión de acciones delictivas.

- b. Por otro lado, respecto a la contribución de la medida al cumplimiento de dicho objetivo, se puede deducir que la presencia de la Policía Montada resulta idónea respecto del objetivo pretendido, toda vez que la presencia de un efectivo policial en un medio de transporte que le permite un desenvolvimiento rápido y efectivo en medio de un espacio concurrido puede contribuir razonablemente a la prevención de delitos y faltas, ya sea como medio disuasivo o en la intervención requerida.

5.14. Habiendo concluido que la medida objeto de demanda supera el examen de idoneidad, conviene proseguir con el examen de necesidad, donde se evaluará si la medida de uso de animales equinos como parte de la policía montada en el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos, en los términos del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, no cuenta con alternativas menos lesivas o más benignas respecto de los derechos restringidos: artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, en los términos del numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política.

- a. Para ello debe considerarse que la Policía Nacional no solo tiene a su disposición el uso de ganado equino, sino, de acuerdo al artículo 64 del Decreto Supremo N° 026-2017-IN (sobre la división de logística de la Policía Nacional), cuentan también con facultades de administración de un parque automotor que incluye vehículos terrestres, acuáticos, aéreos y demás maquinaria de uso policial, sumado a la administración de armamento, municiones y explosivos.



**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

- b. En ese sentido, se advierte que el uso de vehículos ciclomotores o motocicletas administradas por la Policía Nacional del Perú representan, en ciertos escenarios, como pueden ser las manifestaciones o eventos públicos en ámbitos urbanos, medios tan efectivos como el uso del ganado equino, sin que su utilización revista la posibilidad de maltrato o sufrimiento innecesario, como ocurre inevitablemente con el ganado equino expuesto en las actividades mencionadas. A esto podrá sumársele, además, el uso de otro tipo de dispositivos o equipamiento como el uso de vehículos antimotines o dispositivos desarticuladores de multitudes como las bombas lacrimógenas usadas frecuentemente en espacios de control de multitudes.
- c. Existiendo medios que resultan igualmente eficaces al uso de ganado equino, el cual, a nuestro juicio, implica la inevitable exposición de la integridad de estos y una consecuente vulneración al contenido de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal y al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, en los términos del numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política, la medida en cuestión no supera el examen de necesidad exigido como parte del test de proporcionalidad.
- d. Debe dejarse presente que la violencia contra el ganado equino puede presentarse de distinta manera, por lo que la alegada inexistencia de daño físico resulta alegada por la parte demandada resulta irrelevante, en tanto la ineludible situación de stress de cualquier ser biológico ante situaciones límites de descontrol y alteración del orden.

5.15. En estricto, al no haberse superado el examen de necesidad bajo el criterio propuesto en el punto anterior, el examen de proporcionalidad carecería de necesidad. Sin embargo, a fin de consolidar el criterio requerido para la resolución del presente caso, también se evaluará la proporcionalidad de dicha medida respecto de los derechos vulnerados.

- a. En esas circunstancias conviene evaluar si el contenido del artículo 229 del Decreto Supremo N° 026-2017-IN se justifica respecto o de la intervención a

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

los derechos contenidos en los artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, en los términos del numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política.

- b. Al respecto, se ha considerado necesario evaluar la condición de “animales sensibles”, en razón de que dicha condición (la posibilidad de sentir y, consecuentemente, padecer sufrimiento) es la que amerita la eventual vulneración a un derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, debiendo ser este considerado un ambiente en donde el sufrimiento (tanto de humanos como de otros seres sensibles) no deba ser sometido a arbitrariedades. Esta precisión es considerada necesaria en el sentido de que la protección y el bienestar animal encuentran su fundamento constitucional en relación al derecho previamente citado.
- c. Así pues, el reconocimiento y respeto hacia otras formas de vida atraviesa la posibilidad de reconocer una relación de solidaridad respecto de formas de vida sintientes, encontrando fundamento, incluso, en la propia dignidad del ser humano. La Corte Constitucional de Colombia ha tenido a bien desarrollar dicha concepción:

*(...) la Corte sostuvo que la propia dignidad humana impone un principio de reconocimiento y de respeto hacia las demás formas de vida que tienen capacidad de sentir. Dentro de esta aproximación, aunque la persona es el fin primordial del Estado, y aunque su consideración moral constituye la piedra angular de la Constitución Política, la noción misma de dignidad, que envuelve un principio de solidaridad respecto de todas las formas de vida sintientes, genera obligaciones respecto de los animales. De modo pues que la superioridad moral de los hombres incluye, precisamente, el reconocimiento y respeto de otras formas de vida que, al igual que la humana, tienen la capacidad de sentir, así como el deber de evitar el sufrimiento, el daño y el maltrato.<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Sentencia C-467/16 de la Corte Constitucional de Colombia.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

- d. De manera concordante a lo expuesto por su homólogo colombiano, el Tribunal Constitucional del Perú se ha pronunciado particularmente sobre la condición de “seres vivos sintientes” en relación a la protección hacia los animales, reconociendo esta como un deber de rango constitucional:

*Existe un deber constitucional de protección hacia los animales, que deriva de su condición de seres vivos sintientes. La sociedad tiene un interés legítimo en asegurar su bienestar y evitarles sufrimientos innecesarios o injustificados. Esta protección, así como la que corresponde al medio ambiente, les corresponde per se, es decir, por el valor que tienen en sí mismo, más allá de la utilidad que tengan para los seres humanos.<sup>8</sup>*

- e. En el mismo sentido de lo expuesto en los párrafos precedentes y por los fundamentos ofrecidos en situaciones similares en el Derecho comparado, se advierte que la situación del sufrimiento animal es merecedora de atención en relación a la eventual vulneración de derechos de rango constitucional. Si bien se hace referencia a la dignidad del ser humano como piedra angular del deber de protección animal, puede entenderse que en el caso particular, la vulneración no se produce única y exclusivamente respecto del numeral 1 del artículo 2 de la Constitución, sino que la existencia de situaciones que involucren el sufrimiento injustificado en el ambiente escenario del desarrollo de la vida de la persona, constituyen una vulneración al numeral 22 del artículo 2 de la Constitución, además de contravenir las consideraciones contenidas en la Ley N° 30407.
- f. Habiendo establecido, entonces, la magnitud de la vulneración advertida, en contraposición a la finalidad fundamental de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, particularmente en el escenario de eventos públicos o manifestaciones, evidencia la desproporcionalidad entre ambos derechos, siendo en este caso la relevancia de la “seguridad ciudadana y el orden público” una situación apenas latente (considerándose que la medida es principalmente disuasoria), mientras que la exposición de la

---

<sup>8</sup> Sentencia del expediente N° 00022-2018-PI/TC. Fundamento jurídico 92.

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

integridad del ganado equino no resulta como producto solo de eventuales agresiones de manifestantes o la comisión de actos delictivos, sino de los propios actos de la Policía Nacional (el uso de bombas lacrimógenas o el uso de la fuerza pública en espacios reducidos por la cantidad de personas presentes).

5.16. Advirtiendo la desproporción entre los derechos intervinientes en el caso materia de análisis, se concluye, finalmente, que la medida adoptada mediante el artículo 229 del Decreto Supremo N° 026-2017-IN resulta desproporcional respecto a la intervención a los derechos contenidos en los artículos 1, numerales 1.1 y 1.3, 2, 3, 5, numeral 5.1; y 7 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, en los términos del numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política.

5.17. Debe precisarse que el análisis aquí efectuado se ha realizado vinculando el artículo 229.6 con el contenido del íntegro de dicho dispositivo, de forma tal que tiene en cuenta que la labor de la División de Servicios Especiales consiste en “prevenir, mantener y restablecer el orden público y coadyuvar a garantizar el orden interno” y, en grado al tema que aquí se debate, expresa que “se encarga de participar y velar por el normal desenvolvimiento de los espectáculos públicos de concurrencia masiva de personas o consideradas de alto riesgo, manifestaciones, reuniones públicas, concentraciones, marchas y otras actividades que puedan originar alteraciones del orden público”. Ello importa que el contexto situacional que presupone el texto reglamentario es el de alta posibilidad de violencia, situación que ha sido considerada para emitir la presente ejecutoria.

**Sexto. En torno a los agravios denunciados**

6.1. Finalmente, debe señalarse que se ha denunciado como agravios los siguientes: (i) defectuosa motivación porque no se analiza la generalidad de la disposición impugnada y se cita información no corroborada; (ii) la conservación del orden interno es un deber del Estado prescrito en el artículo

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

118.4 de la Constitución; (iii) la labor de la Policía Montada en el control del orden interno permite realizar un control de multitudes sin recurrir a la violencia física, además se encuentra altamente especializada; (iv) no se vulnera el derecho a un ambiente equilibrado ni el principio precautorio; (v) los argumentos de la demanda son de carácter especulativo porque no se puede asegurar que en todos los controles respectivos se expone la vida e integridad de los caballos; (vi) no se vulnera el principio de proporcionalidad; (vii) tampoco se vulnera la Ley de Protección y Bienestar Animal. Cada uno de esos rubros será examinado a continuación.

6.2. Con respecto al primer punto debe señalarse que estamos ante una norma de carácter general y así expresamente lo señalan los considerandos del referido reglamento cuando expresa:

Que, la nueva organización interna contribuirá a fortalecer y mejorar la labor operativa policial de la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado, permitiéndole adecuarse a las distintas necesidades de la ciudadanía y a los cambios sociales, políticos y económicos de su entorno.

Por otra parte, si bien es verdad se habla de la estructura orgánica de la institución, no es menos cierto que la norma también se refiere a los ámbitos de competencia policiales, a las propias funciones de la Policía Nacional (artículos 3 y 4) y a las atribuciones que esta tiene en su vínculo con la ciudadanía, estableciendo consideraciones amplias para un conjunto de destinatarios.

En cuanto a una supuesta información no corroborada, ha de estarse a lo prescrito en el considerando 5.15 de esta sentencia, no resultando necesario debatir sobre la literatura invocada en el fallo recurrido.

6.3. En lo que atañe al ítem (ii) debe indicarse que no está en cuestión que la Policía del Perú deba prestar servicios para conservar el orden interno, sino si es posible utilizar vías más idóneas (que el uso de los equinos) para

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

garantizar que tal acción pueda efectuarse correctamente. Esas mismas razones son de aplicación para desvirtuar lo expresado en el ítem (iii).

6.4. En lo que concierne a que no se ha vulnerado el derecho a un ambiente equilibrado debe estarse a lo expuesto en los considerandos 5.13 a 5.15 de esta ejecutoria, dejando presente que son tales las razones por las que se ampara la demanda.

6.5. De otro lado, no es posible aceptar que los argumentos de la demanda sean de carácter “especulativo” cuando el propio texto legal habla del uso de los equinos para controlar las “alteraciones del orden público”.

6.6. En cuanto al principio de proporcionalidad y a la vulneración de la Ley de Protección de Bienestar al animal ha de estarse a lo mencionado de manera extensa y detallada en el considerando precedente.

6.7. Por consiguiente, en ningún caso los agravios denunciados ponen en cuestión la sentencia impugnada.

**DECISIÓN:**

Por las razones expuestas en los considerandos precedentes, **NUESTRO VOTO** es porque se **CONFIRME** la sentencia de primera instancia de fecha dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve<sup>9</sup>, que declaró **fundada en parte** la demanda de acción popular, por tanto, se declara nula la palabra “Montada” del artículo 229, numeral 6, del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, quedando redactado de la siguiente manera: “*La División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima tiene las funciones siguientes: (...) 6) Planificar, organizar, dirigir, evaluar, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales especializadas en control de multitudes, que motive el empleo de la Policía en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional*”; en los seguidos por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad (IPALEMA) contra el Ministerio del

---

<sup>9</sup> Página 235 del expediente principal

**ACCIÓN POPULAR**  
**EXPEDIENTE N° 23347-2021**  
**LIMA**

Interior y otros, sobre acción popular; y se devuelvan los autos. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Calderón Puertas.-**

**S.S.**

**CALDERÓN PUERTAS**

**YALÁN LEAL**

**BARRA PINEDA**

Ymbs/spa

**LA SECRETARIA DE LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA; CERTIFICA:** Los votos suscritos debidamente firmados por los señores Jueces Supremos Calderón Puertas, Yalán Leal, Barra Pineda, Burneo Bermejo y Ruidías Farfán, dejados oportunamente en Relatoría en cumplimiento a lo establecido en el artículo 149 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los mismos que obran de fojas ciento diecisiete a fojas ciento treinta y dos respectivamente del presente cuaderno de apelación.