



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
PRIMERA SALA CIVIL**

EXPEDIENTE N° : 00316-2018-0-1801-SP-CI-01
DEMANDANTE : IPALEMA.
DEMANDADO : MINISTERIO DEL INTERIOR.
MATERIA : ACCION POPULAR

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° 08.

Lima, dieciséis de diciembre

Del dos mil diecinueve.

VISTOS:

Vista la causa; con el informe oral realizado; interviniendo como ponente el Juez Superior **Paredes Flores**.

I.- PARTE EXPOSITIVA.

Resulta de autos, que la Presidente del Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad-IPALEMA, mediante escrito que corre de fojas 108 a 122, interpone demanda de acción popular contra el Ministerio del Interior, para cuestionar **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.

Como fundamentos de la demanda, señala, en resumen lo siguiente:

- i.* Que, como principio general, la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, prescribe la protección de la vida, la salud, la integridad y el bienestar físico y emocional de los animales, por lo que proscribe en consecuencia, la muerte y el maltrato o sufrimiento innecesarios; ni las personas ni el Estado tienen libre disposición sobre la vida de los animales.
- ii.* Que, históricamente los caballos han sido utilizados para el control del orden público, sobre todo en zonas urbanas; dos han sido los argumentos para justificar el empleo de los caballos; el primero, relativo, a la capacidad de



disuasión que tendría por su tamaño; y el segundo, relativo, a la visión que pueda brindar al jinete, para identificar posibles personas alteradores del orden; estas dos razones habrían justificado como una medida de control eficaz e idónea, pero existen razones que hablan en contra de esa idoneidad empleados en la guerra en tiempos que no existían vehículos que permitieran el desplazamiento de los combatientes en los campos de batalla; con la introducción de vehículos pesados en las guerras, los caballos quedaron al margen.

- iii.** Que, existen razones que hablan en contra de la idoneidad del uso de los caballos, que como se ha visto en diversas ocasiones son presa fácil de manifestantes; el caballo para nada es un animal que reaccione con ferocidad, por lo que su carácter disuasivo es muy limitado y solo será eficaz en situaciones que realmente no presenten peligro; por otro lado, su alegada mejora de visión del jinete solo será eficaz en los casos que el caballo no sea atacado y permita al jinete tener una vista tranquila.
- iv.** Que, para que medida sea necesaria, no debe existir otra medida que sea igualmente de efectiva o idónea para el logro de la finalidad buscada, y al mismo tiempo menos lesiva del derecho; existen otras medidas, incluso más efectivas como el uso de vehículos antimotines o el clásico elemento disuasorio o desarticuladores de multitudes como las bombas lacrimógenas que usualmente se utilizan para el control de multitudes.
- v.** Que, una medida es válida si la intensidad de la protección que se pretende con la medida es mayor, o por lo menos, igual a la intensidad de la intervención en el otro derecho, principio o bien constitucional en juego; en el caso de autos, el nivel de intensidad en la protección del orden público es débil o leve, pues ante situaciones de alteración del orden público difícilmente los caballos pueden constituir un elemento decisorio; en sentido contrario, la intervención en bienestar de los caballos es alta, pues ante escenarios de violencia, los caballos y los propios jinetes pueden ser fatalmente afectados, pues su integridad y su propia vida corren un riesgo alto.



- vi.* Que, los derechos, principios o bienes afectados por el uso de los caballos para el control de multitudes son; el libre desarrollo de la personalidad; el derecho a vivir en armonía con el medio ambiente; el bienestar animal.

Por su parte, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, mediante escrito que corre de fojas 133 a 143, contesta la demanda solicitando que se declare improcedente, o en su defecto infundada, argumentando en resumen, lo siguiente:

- i.* Que, la norma jurídica impugnada no es de carácter general, y que en lo concerniente al proceso de acción popular, también la Corte Suprema de ha establecido ciertas disposiciones por limitarse únicamente a establecer reglas y procedimientos vinculantes para la propia Administración y para un número muy concreto y determinado de individuos, no constituyen disposiciones de carácter general, que puedan ser impugnadas.
- ii.* Que, la Sala Suprema agrega que los efectos de una norma de carácter general deben alcanzar a la generalidad de la población de manera concreta y no solo de forma potencial o tangencial; en caso contrario se está ante una disposición de carácter particular dirigida únicamente a regular la actividad de la Administración.
- iii.* Que, en atención al carácter abstracto del proceso de acción de popular, solo pueden proceder razones jurídicas que permitan evaluar en abstracto la compatibilidad de la norma impugnada con la Constitución y(o la Ley, por la misma razón, el órgano jurisdiccional solo debe sustentar su pronunciamiento en razones jurídicas abstractas; aquellas cuestiones de hecho, situaciones concretas, supuestas afectaciones particulares, de especulaciones y posibilidades, no pueden ser argumentos susceptibles de análisis; por lo que no corresponde para la presente controversia que la Sala tome en consideración argumentos relacionado con hechos que corresponden a situaciones particulares.
- iv.* Que, se debe considerar que la disposición impugnada es un instrumento que ha sido aprobado con la finalidad de cumplir con el deber del estado de garantizar el orden interno, y en tal sentido, si bien la garantía de este es una



función que corresponde al Ministerio de Interior, la ejerce mediante la labor de la Policía Nacional del Perú, que es un organismo adscrito a dicho ministerio.

- v. Que, la disposición impugnada plantea que la competencia de la DSE incluye planificar y evaluar la intervención de la Policía Montada; no ordena que participe en todos los eventos, espectáculos o manifestaciones, por lo que la División de Servicios Especiales debe evaluar si las capacidades de dicha unidad policial son adecuados para el operativo; y además si advierte que existe la posibilidad de que la situación degenerare en un alto grado de violencia que supere las capacidades de la Policía Montada deberá disponer que sean otras unidades.
- vi. Que, la parte demandante alega que la disposición impugnada afecta diversos derechos fundamentales; sin embargo, no ha logrado establecer una relación directa y los problemas que pudieran presentarse por maltrato animal; no en todos los operativos se expone la vida de los animales.
- vii. Que, el test de proporcionalidad sirve para analizar las restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales o bien jurídico constitucional; en el caso de que la norma impugnada se trata de una disposición relacionada con la organización interna de la Policía Nacional del Perú, que da cuenta de la existencia de la unidad Policía Montada, no procede dicho análisis.
- viii. Que, la parte demandante plantea que las medidas establecidas en la norma impugnada afectan el deber del Estado respecto a la vida, salud, bienestar de los animales contenido en diversas disposiciones de la Ley, pero no desarrolla argumentos en relación a la alegada vulneración de la misma.

II.-PARTE CONSIDERATIVA.

CONSIDERANDO:

El proceso de acción popular.

PRIMERO: Que, el artículo 200°, numeral 5, de la Constitución Política del Estado establece que: *“La Acción Popular procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general,*



cualquiera sea la autoridad de la que emanen". (Resaltado y subrayado es nuestro); por su parte, el artículo 76° del Código Procesal Constitucional, prescribe 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" (Resaltado y subrayado es nuestro); es decir, la acción popular es uno de los procesos constitucionales orgánicos que hace control abstracto de constitucionalidad y legalidad de las normas de jerarquía infra legal, por infracciones que pueden ser directas o indirectas, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo. Sin duda, desarrolla el principio de jerarquía de las normas jurídicas, consagrado en el artículo 51° de la Constitución Política del Estado¹.*

La disposición cuestionada.

SEGUNDO: Que, en el presente proceso se cuestiona **el artículo 229° del Decreto Supremo N° 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú** en 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 Policía Montada en eventos y espectáculos públicos de su campo funcional*"

TERCERO: Que, conforme se precisa en la misma demanda, los cuestionamientos formulados al referido dispositivo, se remiten al empleo de la Policía Montada (policías jinetes que patrullan a caballo) para vigilar y mantener el orden en los eventos y espectáculos públicos, donde sea necesario el control de multitudes.

La División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú.

CUARTO: Que, la División de Servicios Especiales, es una unidad orgánica desconcentrada de carácter técnico, sistémico y normativo, operativo y especializado,

¹ El artículo 51° de la Constitución Política del Estado, establece que: "*La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la Ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)*"



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**².

Con relación a la alegada improcedencia de la demanda.

QUINTO: Que, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, alega, que la disposición cuestionada no sería una norma de carácter general y que los argumentos de la demandante son de índole particular y especulativa, por lo que la demanda resultaría improcedente.

SEXTO: Que, al respecto es de considerar, que una norma de carácter general es aquella a partir de cuyo texto no es posible identificar a las personas naturales o jurídicas específicas que deben obedecerlas, o a aquellas en cuyo beneficio han sido dictadas, y que dada la naturaleza del dispositivo, su contenido debe ser puesto en conocimiento de todas las personas, pues podría demandar de cualquiera de ellas, el cumplimiento de una obligación o un derecho, o generar otra consecuencia jurídica³; en este sentido, 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

² Según la parte general del cuestionado artículo 229° del D.S. N° 026-2017-IN.

³ Siguiendo el artículo 3° del D.S. 018-97-PCM



carácter especulativo⁴; por lo que la causal de improcedencia alegada, no tiene el sustento correspondiente.

Las disposiciones constitucionales y legales que habrían sido vulneradas.

SEPTIMO: Que, la demandante alega, que la disposición cuestionada vulnera las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

- **Artículo 2º, numeral 1, de la Constitución Política del Estado**, con relación al derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- **Artículo 2º, 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.
- **Artículos 1º, numerales 1.1 y 1.3; 2º; 3º; 5º, numeral 5.1; y 7º de la Ley Nª 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal**, con relación a los principios y deberes del Estado y las personas.

El derecho a libre desarrollo de la personalidad.

OCTAVO: Que, el artículo 2º de la Constitución política del Estado, establece que, toda persona tiene derecho: “1.-...a su libre desarrollo y bienestar...” (Resaltado y subrayado es nuestro), es decir, este dispositivo contiene lo que se cataloga como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, y que como es sabido, constituye la facultad de una persona para adoptar un proyecto de vida y desarrollarse por sí mismo en la sociedad, eligiendo como quiere ser y que ser, sin injerencia ni impedimento injustificado, por particulares o el Estado; como aclara RIVERA SANTIBAÑEZ: “El derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene una doble connotación, la positiva y la negativa. En el plano positivo, este derecho consiste en que cada persona es poseedora de un ámbito de autodeterminación personal que le permite decidir por sí mismo su proyecto de vida, de manera que pueda hacer todo lo que desee en su vida y con su vida. En el plano negativo, este derecho genera una obligación de abstención para la Sociedad civil y el

⁴ Constituye situación distinta que la demandante para reforzar los fundamentos de la demanda a modo de ilustración haga mención a casos concretos.



Estado, de manera que no pueden realizar intromisiones indebidas en la vida de las personas, salvo para resguardar los derechos de terceros, del bien común y la convivencia pacífica, caso en el que podrán imponer un límite razonable a su ejercicio, pero que en todo caso preserve el núcleo esencial del derecho⁵ (Resaltado y subrayado es nuestro); o como bien resalta el Tribunal Constitucional en la **STC N° 01413-2007-PA/TC**: “El derecho al libre desarrollo de la personalidad encuentra reconocimiento en el artículo 2, inciso 1, de la Constitución, que refiere que toda persona tiene derecho “a su libre desarrollo”, **pues, si bien en este precepto no se hace mención expresa al concreto ámbito que libremente el ser humano tiene derecho a desarrollar, es justamente esa apertura la que permite razonablemente sostener que se encuentra a personalidad del individuo, es decir, a la capacidad de desenvolverla con plena a libertad para la construcción de un propio sentido de vida material en ejercicio de su autonomía moral, mientras no afecte los derechos fundamentales de los seres humanos**” (Resaltado y subrayado es nuestro);

El derecho a gozar un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

NOVENO: Que, de igual forma, el artículo 2°, de la Constitución Política del Estado, establece, que toda persona tiene derecho: “(...) 22. ... a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (...)” (Resaltado y subrayado es nuestro); es decir, conforme a la reiterada Jurisprudencia constitucional, el contenido esencial de este derecho es determinado por: **i)** el derecho a gozar de ese medio ambiente; y, **ii)**.-el derecho a que ese medio ambiente se preserve. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente; mientras en su segunda manifestación, se concretiza en el derecho a que el medio ambiente sano y equilibrado se preserve, lo que entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, lo que también alcanza a los particulares; en este sentido, si una Política Nacional del Ambiente, tiene

⁵RIVERA SANTIBAÑEZ, José Antonio. *Derecho al libre desarrollo de la personalidad*. Ver en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/opinion/20170720/columna/derecho-al-libre-desarrollo-personalidad>



entre sus objetivos el mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo, y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona⁶, **sin duda, los animales en tanto recursos renovables que integran el medio ambiente también se encuentran dentro de este sistema de protección;** y como recalca el Tribunal Constitucional en la **STC N°7392-2013-PA/TC**, esta protección se desprende: “...del ejercicio del derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, derecho que entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos y para los particulares. Así, este último derecho, en el caso de los animales no humanos, ampara la obligación negativa de no dañarlos, y obligaciones positivas u obligaciones de conservación, reparación (en el caso de daños inevitables), prevención y precaución de daños”. (Resaltado y subrayado es nuestro).

La Ley N°30407 -Ley de Protección del Bienestar Animal.

DECIMO: Que, la Ley N° 30407-Ley de Protección del Bienestar Animal, en el **artículo 1°**, establece que: “*1.1. Principio de protección y bienestar animal. El Estado establece las condiciones necesarias para brindar protección a las especies de animales vertebrados domésticos o silvestres y para reconocerlos como animales sensibles, los cuales merecen gozar de buen trato por parte del ser humano y vivir en armonía con su medio ambiente (...)* 1.3. Principios de colaboración integral y de responsabilidad de la sociedad. Las autoridades competentes, de nivel nacional, regional y local, y las personas naturales y jurídicas, propietarios o responsables de los animales, colaboran y actúan en forma integrada para garantizar y promover el bienestar y la protección animal”; en el artículo **2°** se dispone, que: “*La presente Ley tiene por finalidad garantizar el bienestar y la protección de todas las especies de animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, en el marco de las medidas de protección de la vida, la salud de los animales y la salud pública.*”; mientras el artículo **3°** señala que: “*La presente Ley tiene por objeto proteger la vida y la salud de los animales vertebrados, domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, impedir el maltrato, la crueldad, causados directa o*

⁶ Según artículo 9 de la Ley N° 28611.



indirectamente por el ser humano, que les ocasiona sufrimiento innecesario, lesión o muerte; así como fomentar el respeto a la vida y el bienestar de los animales a través de la educación. Además, de velar por su bienestar para prevenir accidentes a sus poblaciones y aquellas enfermedades transmisibles al ser humano. Así como promover la participación de las entidades públicas y privadas y de todos los actores sociales involucrados, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal”; por su parte, en el artículo 5° precisa, que: “5.1. Toda persona tiene el deber de procurar la protección y el bienestar de los animales, cualquiera sea su especie, evitando causarles daño, sufrimiento innecesario, maltrato de tipo físico que altere su normal comportamiento, lesión o muerte”; y finalmente el artículo 7°, establece que: “El Estado, a través de los sectores competentes, establece las medidas necesarias para la protección de los animales de compañía, de manera que se les garantice la vida, la salud y vivir en armonía con su ambiente; igualmente, asegura un adecuado y responsable trato y manejo zootécnico de los animales de granja, así como la conservación y el aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre, de acuerdo con la legislación sobre la materia”.

Algunas precisiones sobre la controversia.

DECIMO PRIMERO: Que, en principio, se debe precisar, que como es consabido, los seres humanos y los animales no humanos, son totalmente distintos, pero esto no conlleva a descartar *prima facie* que la Constitución pueda entrañar alguna consecuencia normativa para estos últimos, puesto que cualquier lectura o interpretación de la norma fundamental, no solamente debe remitirse a la convivencia pacífica entre los seres humanos y la tutela de los derechos y deberes en la sociedad, sino también con los demás seres vivos; entonces, si la Constitución impone al Estado y los particulares, el respeto de los derechos de los humanos proscribiendo cualquier trato inhumano e humillante, entre otros padecimientos, porque tratar diferente o restringir a otros seres distintos de los humanos con las mismas capacidades de sentir; bajo esta perspectiva, el análisis de la controversia, de acuerdo a la disposición cuestionada, se debe realizar en el contexto que la Policía Montada, como parte de la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, tiene como función el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos, de concurrencia masiva de personas o consideradas de alto riesgo, manifestaciones, reuniones públicas,



concentraciones, marchas y otras actividades de similar naturaleza que originan alteraciones del orden público.

Respecto a la vulneración del derecho a libre desarrollo de la personalidad.

DECIMO SEGUNDO: Que, precisado lo anterior, se tiene pues, que el empleo de los caballos por parte de la Policía Montada forma parte de la función que le es otorgada a la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, atendiendo a las características propias que presentan dichos animales; ahora, si conforme se infiere de lo señalado líneas arriba, que el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra referido a esa capacidad de desenvolver la personalidad libremente para la construcción de un propio sentido de vida, resulta pues, que la disposición cuestionada no vulnera tal derecho, por cuanto esa función otorgada a esa división obedece a un interés público para la prevención, mantenimiento y restablecimiento del orden público y sobre todo del orden interno, que va más allá de ese interés personal y privado en buscar un sentido de vida; por lo que sin mayor argumentación que realizar, este extremo de la demanda, no tiene el sustento correspondiente.

Respecto a la vulneración del derecho de gozar un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y La Ley N°30407 -Ley de Protección del Bienestar Animal

DECIMO TERCERO: Que, de igual modo, de acuerdo a lo indicado líneas arriba, es innegable que el ejercicio del derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos y para los particulares, y que en el caso de los animales no humanos, genera la obligación negativa de no dañarlos, y obligaciones positivas u obligaciones de conservación, reparación (en el caso de daños inevitables), prevención y precaución de daños; es más, el Tribunal Constitucional en la **STC N° 07392-2013-PHC/TC**, ha dejado establecido que: “...Desde la Constitución no es posible derivar un "derecho" de los seres humanos a tratar cruelmente o hacer sufrir a los animales no humanos. Por el contrario, de la Norma Fundamental se desprende que es un deber jurídico general de los humanos el no causar a los animales no humanos, tales como los animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, dolor y sufrimiento desproporcionado e injustificado. Por consiguiente, dicho deber no pertenece únicamente al ámbito de los deberes morales o, si se quiere, al terreno de lo extrajurídico, sino que es de recibo en nuestro marco constitucional y, en



ese sentido, goza de fuerza normativa”(Resaltado y subrayado es nuestro); a lo que se podría acotar, que existe un deber constitucional de protección a los animales, que deriva de su condición de seres vivos sintientes, donde la sociedad tiene un interés legítimo en asegurar su bienestar y evitarles sufrimientos innecesarios o injustificados y así como esta protección alcanza al medio ambiente; de este modo, esta manifestación del derecho, se ha visto plasmado en la Ley N° 30407- Ley de Protección del Bienestar Animal, cuyos artículos 1°, numerales 1.1, 1.3; 2°, 3°; artículo 5°, numerales 5.1 y 5.7; y 7°, en cuanto también buscan proteger la vida, la salud de los animales, impedir el maltrato causados directa o indirectamente por el ser humano, que les pudiera generar sufrimiento innecesario, lesión o muerte; por lo que a criterio del Colegiado, el análisis de constitucionalidad que se puede realizar más adelante comprende implícitamente a estas disposiciones legales.

DECIMO CUARTO: Que, el Colegiado considera necesario acotar, que en el análisis de este derecho constitucional que tutela la protección de un ambiente sano y equilibrado, que incluye a la protección de los animales, no es ajeno el denominado **principio precautorio**, que se encuentra ligado al **principio de prevención**, y por el que se exige la adopción de medidas de protección antes que el deterioro o que el daño realmente se produzca; y en esto el Tribunal Constitucional en la **STC N° 3510-2010-AA/TC** ha sido muy claro, cuando señala que: “(...) *Aquel opera más bien ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Es justamente en esos casos en que el principio de precaución puede justificar una acción para prevenir el daño, tomando medidas antes de tener pruebas de este. c)- Si bien el elemento esencial del principio de precaución es la falta de certeza científica para aplicarlo, aun cuando no sea imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables. No siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones*”(Resaltado y subrayado es nuestro); principio, que incluso ha sido incorporado en el artículo 1°, numeral 1.5 de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, con el siguiente tenor: **“El Estado tiene la potestad de realizar acciones**



y emitir normas inmediatas y eficaces cuando haya indicios de que algún acto pueda infringir dolor, lesión, daño grave o irreversible a cualquier animal, para evitarlo o reducirlo, aunque no se haya demostrado científicamente que tal ser sea sensible o no a estímulos inducidos. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción (...). (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO QUINTO: Que, entonces, para establecer si el supuesto fáctico contenido en la norma cuestionada, como es el numeral 6) del artículo 229° del Decreto Supremo N° 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, vulnera o no el derecho de gozar un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, así como las disposiciones invocadas de la Ley N° 30407 -Ley de Protección del Bienestar Animal, se debe analizar si aquella, en lo que respecta al empleo de los caballos por parte de la Policía Montada, perteneciente a la División de Servicios Especiales de la Policía Nacional del Perú, en el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos, sustentada principalmente en garantizar el orden interno y el orden público, se encuentra justificada constitucionalmente o no; y para ello, es de considerar, que se tiene en frente un conflicto *jus fundamental* entre el derecho constitucional en gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, y el bien jurídico que tiene por finalidad que la Policía Nacional del Perú garantice, mantenga y restablezca el orden interno, conforme al artículo 166° de la Constitución Política del Estado, que establece: ***“La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”***; lo que debe ser resuelto de acuerdo al principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad.

DECIMO SEXTO: Que, el principio de proporcionalidad está estrechamente ligado al valor justicia y está en el núcleo mismo del Estado Constitucional de Derecho; como señala BURGA CORONEL, haciendo referencia a la **STC N° 1803-2004-AA/TC** y la **STC N° 0050-2004-AI/TC**, que: “Se expresa como un mecanismo de control a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que los



*criterios que se tomen respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias; constituyéndose de esta manera en un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos en el uso de sus facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto responde a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias; constituyéndose de esta manera en un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando afectan el ejercicio de los derechos fundamentales*⁷ (Resaltado y subrayado es nuestro); conforme a la doctrina y las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, el análisis de ese principio incluye, a su vez, tres sub principios: *idoneidad o adecuación, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto.*

DECIMO SEPTIMO: Que, a manera de ilustración, es necesario explicar que el sub principio de idoneidad o adecuación permite verificar si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; una relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención y el fin propuesto; es decir, de un lado, que ese objetivo sea legítimo, y de otro, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar. El sub principio de la necesidad consiste en el análisis de que si existen medios alternativos al adoptado que no sean gravosos, o al menos que lo sean en menor medida respecto al medio utilizado; es decir, se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin; por esto, el o los medios hipotéticos alternativos han de ser igualmente idóneos. El sub principio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, consiste en el análisis para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental; es decir, cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un derecho, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro. Entonces, si en el análisis se superan estos sub principios, que son preclusivos, se concluirá en la constitucionalidad de las

⁷ BURGA CORONEL, Angélica María. *El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del tribunal constitucional peruano*. En: Gaceta Constitucional N° 47, pág. 253-267.



disposiciones o medidas cuestionadas; caso contrario, se concluirá en la inconstitucionalidad de las mismas.

DECIMO OCTAVO: Que, **con relación juicio de la idoneidad o adecuación**, de antemano, se debe recordar, en líneas generales, que el orden interno es una situación de normalidad ciudadana que se mantiene en una sociedad aun cuando se desarrollan diversas actividades, ya sea individuales o colectivas, sin que se produzcan alteraciones, o conflictos, siendo concurrente, complementaria y subsidiaria al orden público, y en el que la Policía Nacional del Perú a través de sus divisiones especializadas tiene un gran papel; así RUBIO CORREA señala que: *“La finalidad de la Policía Nacional es garantizar y mantener y restablecer el orden interno que es el conjunto de condiciones que permiten desarrollar una vida social, ordenada. Pacífica y de progreso en el país”*⁸ (El resaltado y subrayado es nuestro); y el Tribunal Constitucional en la **STC 00017-2003-PI/TC**, en esa línea acota, que: *“El orden interno es sinónimo de orden policial, ya que a través de la actividad que este implica se evita todo desorden, desbarajuste, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar individual o colectivamente miembros de la ciudadanía. Con ello se preserva la armonía necesaria para alcanzar los fines que la sociedad persigue”* (Resaltado y subrayado es nuestro), y que según esta misma sentencia, también comprende: La seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.); la estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública); y el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.); entonces, si esto es así, la utilización los 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 o constitucionalmente legítimo, como es el de garantizar el orden interno, en el sentido explicado, y sin duda, también constituye un medio adecuado para alcanzar ese fin.

DECIMO NOVENO: Que, **con relación al juicio de necesidad**, concordante con lo anterior y por todo lo expuesto, se debe partir, que el caballo como cualquier otro animal, tiene una individualidad que los hace único, siendo uno de estos elementos el

⁸ RUBIO CORREA, Marcial. *Para conocer la constitución de 1993*. Fondo Editorial de la PUC, Lima 1999, pág. 399.



relacionado a su carácter; por lo que aun cuando pueda encontrarse adiestrado o entrenado, no desconoce sus instintos y el más común de ellos es la preservación, es decir, ante una amenaza simplemente reacciona. Asimismo, conforme a lo indicado líneas arriba, 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 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 humano⁹, 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, ente otros, instrumentos u objetos de represión y gases químicos (como bombas lacrimógenas)¹⁰, que

⁹ Estudio realizado por la Federación Equestre Internacional, en: **"10 facts-horses herding"**, cuyas partes pertinentes se señala: *"Los caballos escuchan sonidos en un rango más amplio de frecuencias que nosotros, aunque los niveles de decibelios a los que responden son casi los mismos. Como dice el profesor Bright: "Los seres humanos con buena audición perciben el sonido en el rango de frecuencia de 20 Hertz hasta 20,000 Hertz, mientras que el rango de frecuencias para la audición en caballos se reporta de 55 a 33,500 Hertz con su mejor sensibilidad entre 1,000 y 16,000 Hertz. Como cualquiera que trabaje con caballos sabe, eso significa que a menudo pueden ser conscientes de algo fuera de nuestro rango de audición y reaccionar ante él"* (Traductor Google). Disponible en la siguiente página: <https://www.fei.org/stories/10-facts-horses-hearing>.

¹⁰ Estudio realizado por Applied Animal Behaviour Science en: **"Los efectos del transporte, el entrenamiento antidisturbios y las patrullas nocturnas sobre la carga de trabajo y el estrés de los caballos de policía montados"**, cuyas partes pertinentes se señala: *"Cuantificar y evaluar el trabajo policial es esencial para evitar problemas de comportamiento, minimizar el desperdicio y maximizar el bienestar de los caballos policiales. Se utilizaron medidas conductuales y fisiológicas para evaluar la carga de trabajo y / o el estrés que experimentan los caballos de policía durante el trabajo policial. Además, se estudió la influencia del jinete sobre la respuesta al miedo y la frecuencia cardíaca del caballo. Se evaluaron nueve caballos de policía durante el transporte, el entrenamiento de control de disturbios y las patrullas nocturnas. Los parámetros de resultado fueron la frecuencia cardíaca media y máxima (FC, latidos / min), la concentración plasmática de lactato (LA, mmol / L) y la puntuación de comportamiento (BS, 0-10). Los datos se analizaron usando una prueba de modelo mixto lineal (P <0.05). Durante el transporte, la FC máxima difirió entre los caballos que se indicaron como "estresados" (116 ± 25 latidos / min) y "no estresados" (79 ± 16 latidos / min, P = 0.032) durante el transporte. La carga de trabajo de entrenamiento de control de disturbios fue de 348 ± 30 min a una FC media de 80 ± 11 latidos / min y LA <0.8 mmol / L y la carga de trabajo de patrullas nocturnas fue de 198 ± 48 min a una FC media de 51 ± 7 latidos / min. Los caballos experimentaron el ejercicio de fuego (HR promedio, 104 ± 18) y el ejercicio de aislamiento individual (HR promedio, 151 ± 17) como los eventos más estresantes. Durante la reclusión individual, la FC media fue significativamente menor cuando el jinete pudo controlar las respuestas de miedo de un caballo (146 ± 14 latidos / min) que cuando no (170 ± 16 latidos / min, P = 0.004). Las diferencias de BS fueron demasiado pequeñas para discriminar entre escenarios de entrenamiento. Sin embargo, los caballos individuales diferían significativamente (HR media, P <0.001; BS media, P <0.001) y consistentemente entre los escenarios. La carga de trabajo y el estrés de los caballos de la policía son bajos en comparación con los de los caballos en los deportes equinos y probablemente no causen problemas de comportamiento y desperdicio. Sin embargo, el control del jinete sobre la respuesta de miedo de un caballo parece ser*



definitivamente ocasiona un sufrimiento para el animal, y en cuya reacción un peligro para su jinete y las demás personas. Así, merece reflexionar, conforme a lo ya manifestado, **si el sufrimiento en general que pueda sentir un ser humano es una razón de peso para que exista un deber jurídico de no causarle, porque habría que restringir o limitar este deber a otros seres distintos con las mismas capacidades de sentir**, y en esta perspectiva el Tribunal Constitucional en la ya referida **STC 7392-2013-PHC/TC** ha dejado en claro que: *“Es verdad que el sufrimiento físico de los humanos puede ser, ciertamente, mucho más intenso que el de los otros animales, dada su comprensión de las circunstancias a las que son sometidos y de las consecuencias que ello pudiera acarrear en el futuro; pero debemos tener presente que, aunque esta característica no esté presente en los demás animales, dicha ausencia no anula la relevancia moral de su sufrimiento en el despliegue de deberes para con ellos.”* (Resaltado y subrayado es nuestro). 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. En conclusión, la disposición cuestionada, en los términos y alcances precisados, al no superar el test de necesidad, vulnera el derecho constitucional a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, y con ello las disposiciones contenidas 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 de la Ley; siendo amparable este extremo de la demanda.

Las sentencias estimativas.



VIGESIMO: Que, en la doctrina constitucional se contemplan, entre otras, las denominadas sentencias estimativas, que al declarar fundada una demanda de inconstitucionalidad, su consecuencia jurídica es la eliminación o expulsión de la normas del orden jurídico, mediante la declaración de invalidez; es decir la inconstitucionalidad se produce por la colisión entre el texto de una disposición o una norma o principio de valor constitucional, entre las cuales se tiene la sentencias de simple anulación¹¹, que en versión de GARCIA TOMA: “...son aquellas en las que el órgano de control constitucional resuelve dejar sin efecto una parte o la totalidad del contenido de un texto. La estimación es parcial cuando se refiere a la fracción de una ley o norma con rango de ley (un artículo, un párrafo, etc.) y, por tanto, ratifica la validez constitucional de las restantes disposiciones contenidas en el texto normativo impugnado. La estimación es total cuando se refiere a la plenitud de una ley o norma con rango de ley; en consecuencia, dispone la desaparición íntegra del texto normativo impugnado del ordenamiento jurídico”¹² (Resaltado y subrayado es nuestro); entonces, esta perspectiva y conforme a lo glosado líneas arriba, para que la disposición cuestionada sea conforme a la constitución, debe eliminarse la palabra “**Montada**”, quedando redactada 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*”.

III.-PARTE RESOLUTIVA.

Pos estas, consideraciones, los Jueces Superiores de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima; **DECLARAN: FUNDADA EN PARTE** la demanda interpuesta por la Presidenta del Instituto Peruano de Asesoría legal del Medio Ambiente y Biodiversidad-IPALEMA, mediante escrito que corre de fojas 108 a 122, 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**

¹¹ El Tribunal Constitucional en la STC N° 0004-2004-CC/TC clasifica las sentencias estimativas y desestimativas.

¹² GARCIA TOMA, Víctor. *El Tribunal constitucional, la interpretación constitucional y las sentencia manipulativas interpretativas (normativas)* En: Interpretación y Aplicación de la Ley Penal- Anuario de Derecho Penal 2005. Pág. 202. Disponible en : [https://www.unifr.ch/ddp1/dercho penal/anuario/an_2005_09.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/dercho%20penal/anuario/an_2005_09.pdf).



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"; y en caso que la presente sentencia no sea materia de recurso de apelación, **ELEVESE** en consulta a la Corte Suprema de Justicia de la Republica.- Notificándose.

SS.

NPF/aly

LA ROSA GUILLEN

PAREDES FLORES.

TAPIA GONZALES