



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
PRIMERA SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: N°00316-2018-86-1801-SP-CI-01
Demandante: Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y la Biodiversidad- IPALEMA
Materia: Proceso de Acción Popular (Medida Cautelar)

Resolución N°01

Lima, veintidós de enero del año dos mil veintiséis.-

LA SECRETARIA DE LA SALA QUE SUSCRIBE CERTIFICA QUE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO EN MAYORIA DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR TAPIA GONZALES, A LOS CUALES SE ADHIERE EL SEÑOR JUEZ SUPERIOR ORDÓÑEZ ALCÁNTARA, SON COMO SIGUEN:

Habiéndose debatido la presente causa, y sometida a votación en la forma establecida por el artículo 133° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Colegiado integrado por los señores Ordoñez Alcántara, **Tapia Gonzales**, quien interviene como ponente, y Cueva Chauca, ha emitido la siguiente decisión:

AUTOS Y VISTOS;

I.- DEMANDA CAUTELAR:

La representante de la parte solicitante Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad- IPALEMA; solicita que se le conceda una **medida cautelar** innovativa, concretamente, peticona que se suspenda los efectos del artículo 229.6° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267- Ley de la Policía Nacional del Perú, que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017 -IN, el cual señala que: “[...] 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**”¹; esto es, que se suspendan los efectos de la norma que autoriza el empleo de la Policía Montada en eventos o espectáculos públicos.

Refiere, que acorde a lo previsto en el art. 15 del Código Procesal Constitucional vigente, en los procesos de Acción Popular procede

¹ Resaltado y subrayado agregado.



solicitar medida cautelar una vez expedida sentencia estimatoria de primer grado, estando limitado ello, a la suspensión de la eficacia de la norma considerada vulneratoria. Manifiesta, que esta Sala Constitucional ha declarado fundada en parte la demanda que se interpusiera, suprimiendo el término “**montada**”, al declarar nula esa parte del mencionado artículo 229°, siendo ello así, no resulta posible que la Policía Nacional del Perú utilice caballos para el desarrollo de las funciones que realiza. Respecto de la verosimilitud del derecho, alega que, si bien es cierto, este constituye un requisito necesario, para el otorgamiento de las medidas en general, no resulta de aplicación para el caso sub examine, habida cuenta que la solicitud cautelar no es solicitada al inicio del proceso, sino cuando ya existe sentencia estimatoria de fondo, emitida precisamente por el mismo órgano jurisdiccional que ahora calificará la medida. Sustenta el peligro en la demora, indicando que luego de emitida una sentencia estimatoria, dicho carácter urgente de tutela se configura por el solo hecho de hacer pervivir en el sistema jurídico los efectos de una norma que se sabe contraria a la Constitución y a la ley, y que afecta principios y derechos fundamentales específicos. Además de ello, en el caso de autos el hecho de que la parte demandada haya apelado la sentencia, significa claramente una disconformidad con lo resuelto y su no ejecución hasta que se tenga sentencia firme en el Proceso de Acción Popular, lo que puede tardar incluso algunos años, dado la carga procesal que soporta la Corte Suprema. Entonces, el tiempo que transcurra hasta la emisión de la sentencia definitiva por parte de la Corte Suprema, no solo la norma declarada inconstitucional e ilegal puede seguir afectando el orden jurídico, sino los principios y derechos fundamentales concretos que la sentencia ha establecido que dicho dispositivo jurídico vulnera, como el derecho a un medio ambiente adecuado y equilibrado, y la protección de los animales, establecido en la Ley de Protección y Bienestar Animal. Finalmente, en relación a la adecuación, aduce que, estando a que viene solicitando la suspensión de los efectos del artículo 229.6° del Reglamento de la Policía Nacional del Perú, posición que es la que también ha sido recogida en la fundamentación expresa por esta Sala Constitucional en la sentencia estimatoria, de modo que la Policía Nacional no pueda tener una norma que habilite, hasta la emisión de la sentencia definitiva, el uso de caballos para la dispersión de manifestaciones violentas, como lo viene haciendo hasta la fecha. Como es sabido, los entes del Estado, a diferencia de los ciudadanos, no tienen una libertad general de acción, sino que su accionar es legítimo en la medida que se encuentre habilitado por normas jurídicas que les asignen competencias, funciones, facultades y obligaciones. Al quedar sin efecto la norma que posibilita el uso de Policía Montada en el control de manifestaciones públicas, la Policía Nacional del Perú no podría hacer el uso de los caballos para dicho fin, conforme ha sido



también la fundamentación expresada por vuestra Sala. Sustenta los presupuestos de la medida a otorgar en los fundamentos que expone.

ATENDIENDO:

PRIMERO: Acto lesivo y proceso constitucional.- Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 200° de la Constitución Política y el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. Nótese que este tipo de procesos, garantiza que se reprima el acto lesivo que interviene o restringe el ejercicio de los derechos, siendo definido este como *“aquella conducta (acción u omisión) proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o vulnera derechos fundamentales”*². En síntesis, estos procesos buscan tutelar y proteger la dignidad del ser humano, lo que *“implica que este tiene un plexo de derechos que forman parte de su propio ser. Que no le pueden ser arrebatados ni, so capa de reglamentarlos, desconocidos”*³.

SEGUNDO: Marco legal de la medida cautelar.- El artículo 18° del vigente Código Procesal Constitucional, modificado por el artículo único de la Ley N° 31583, publicada el 05 octubre de 2022 en el Diario Oficial El Peruano, establece que:

“Se pueden conceder medidas cautelares y de suspensión del acto violatorio en los procesos de amparo, habeas data y de cumplimiento.

La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar. El juez, atendiendo a los requisitos dicta la medida cautelar sin correr traslado al demandado. La ejecución dependerá del contenido de la pretensión constitucional intentada y del adecuado aseguramiento de la decisión final, a cuyos extremos deberá limitarse. El juez puede conceder la medida cautelar en todo o en parte (...).”

Por su parte, del artículo 19° del citado texto normativo, modificado por el artículo único de la Ley N° 31583 publicada el 05 octubre de 2022 en El Peruano, señala que:

² ETO CRUZ, Gerardo (2013), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, Lima, Gaceta Jurídica, T.I, p.254.

³ BOREA ODRÍA, Alberto (2016) *Manual de la Constitución*, Lima, El Búho, p.58.



“El juez para conceder la medida cautelar deberá observar que el pedido sea adecuado o razonable, que tenga apariencia de derecho y que exista certeza razonable de que la demora en su expedición pueda constituir un daño irreparable.

En todo lo no previsto expresamente en el presente código, es de aplicación supletoria lo dispuesto en el Título IV de la Sección Quinta del Código Procesal Civil, con excepción de los artículos 618, 630, 636 y 642 al 672 (...). ”.

TERCERO: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.- Mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 00023-2005 -AI/TC, el intérprete de cierre de la Constitución establece, en relación a los presupuestos de la medida cautelar, que:

“(...) los presupuestos que debe contener toda medida cautelar dictada en un proceso constitucional, destacan prima facie:

- a) El fumus boni iuris. Según este presupuesto, si la medida cautelar tiende a asegurar la efectiva tutela de una pretensión principal, es razonable que la adopción de esta medida tenga como presupuesto “la apariencia de buen derecho constitucional”, que no responde a que la pretensión sea probablemente estimada (juicio subjetivo), sino a que la misma pueda serlo (juicio objetivo). De allí que lo que se exige del juzgador en este caso es un juicio simple de verosimilitud, es decir, que mediante los documentos acompañados por el solicitante de la medida cautelar se genere en el juez la apariencia razonable de que si se pronunciase la sentencia se declararía fundada la demanda. No se le exige al juez un juicio de certeza, pues éste es exigible al momento de sentenciar (...).
- b) El periculum in mora. Este presupuesto se encuentra referido al daño constitucional que se produciría o agravaría, como consecuencia del transcurso del tiempo, si la medida cautelar no fuera adoptada, privando así de efectividad a la sentencia que ponga fin al proceso (...).
- c) Adecuación. Este presupuesto exige que el juzgador deba adecuar la medida cautelar solicitada a aquello que se pretende asegurar, debiendo dictar la medida que de menor modo afecte los bienes o derechos de la parte demandada o en todo caso, dictar la medida que resulte proporcional con el fin que se persigue (...).

CUARTO: La verosimilitud del derecho invocado, sugiere que el Juez luego de analizada la solicitud cautelar e instrumental probatoria aparejada, considere que la pretensión a interponerse tiene un sustento jurídico que la hace discutible; concretamente, que estime verosímil el derecho invocado por el solicitante, dado que no debe evaluarse en dicho estado la fundabilidad de la pretensión. En ese sentido, la doctrina informa que: “[...] el juicio de fundabilidad de la pretensión no puede ser entonces un juicio de certeza como aquel que se hace en el proceso principal y que resulta necesario para el dictado de una



sentencia, sino que debe ser un análisis basado en la probabilidad de que se obtenga una sentencia que ampare la pretensión planteada.”⁴ Por otro lado, el peligro en la demora, importa en la praxis, la razón de ser de este tipo de solicitudes, habida cuenta que se pretende que la tutela jurídica perseguida no se pierda y pueda materializarse, al darse la posibilidad de que, en caso de no adoptarse la medida requerida, sobrevenga un perjuicio o daño inminente que transformará en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión; en líneas generales, la doctrina informa al respecto lo siguiente: “El *periculum in mora* que constituye la base de este presupuesto en las medidas cautelares, no es el peligro de daño jurídico, sino que es específicamente: el peligro del daño marginal” que podrá derivarse del retardo de la providencia definitiva. Es la imposibilidad práctica de acelerar la emanación de la sentencia definitiva, la que hace surgir el interés en el dictado de una medida cautelar”⁵. Finalmente, la razonabilidad de la medida constituye un requisito relacionado con la adecuación, dado que se busca que esta sea congruente y proporcional con el objeto de su aseguramiento; debiendo de existir una correlación entre la situación jurídica que se pretende garantizar y la medida cautelar que se pide para garantizarla; es decir, esta debe ser congruente y proporcional con lo que se busca asegurar, motivo por el cual el Juez debe de realizar un juicio de ponderación entre el tipo de medida y el objeto del proceso principal; sobre el particular, en la STC N° 2235-2004-AA/TC⁶ se ha determinado que: “[...] en virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional”.

QUINTO: Apariencia del derecho y adecuación de la medida.-

Pues bien, reseñados los fundamentos fácticos y jurídicos sobre los que se sostiene la medida cautelar, se advierte que, con fecha 02 de septiembre de 2024, este órgano jurisdiccional mediante resolución número 13, expidió sentencia en el proceso principal del cual se deriva la presente solicitud cautelar, información que es confrontada y corroborada con la visualización del reporte del Sistema Integrado de Expedientes Judiciales. En efecto, esta Sala Constitucional declaró por mayoría, fundada en parte la demanda de Acción Popular

⁴ PRIORI POSADA Giovanni F. “LA TUTELA CAUTELAR, SU CONFIGURACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL” Editorial Ada Editores Lima 2006. Página 73

⁵ PERRACHIONE Mario C. En:” MEDIDAS CAUTELARES” Editorial Mediterranea, 2006. Página 16.

⁶ Información a través del siguiente portal web: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02235-2004-AA.pdf>



promovida por la ahora solicitante, en consecuencia, devino en nula la palabra “montada” que se encuentra contenida en 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 (f. 01/22); quedando redactado el prenotado artículo 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”; de esta manera, se llega acreditar que el recurrente cumple a cabalidad con el primer presupuesto de concesión de medida cautelar, dado que la verosimilitud solo exige que el derecho peticionado pueda tener una apariencia de fundabilidad; sin embargo en el presente caso, se supera el estándar fijado, habida cuenta que nos encontramos frente a una decisión de primer grado que estimó la demanda, declarando en estricto el derecho que pretende ser asegurado con la medida cautelar; apariencia que subsiste, pese a que la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional interpusiera apelación, toda vez que a la fecha no se ha variado el sentido del fallo de dicho pronunciamiento.

El razonamiento antes expuesto, sirve también para poder analizar el presupuesto de adecuación de la medida, pues, como se dijo previamente, importa que exista razonabilidad y proporcionalidad, entre la forma de la medida solicitada con lo que en el fondo se busca asegurar. En el caso que nos ocupa, lo que en puridad pretende la recurrente, no es otra cosa que asegurar la suspensión de los efectos del mencionado artículo 229.6°, impidiendo que se afecte el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, lo que se produce cuando en el control de multitudes se lesiona a los animales no humanos y seres sintientes objeto de tutela en el presente proceso; en observancia además, de la Ley N°30407, Ley de protección y bienestar animal (nos remitimos al fundamento vigésimo tercero y siguientes de la Sentencia contenida en la Resolución N°13 del 02 de septiembre de 2024). Nótese, que el **Estado tiene el deber de asegurar que las personas no actúen con violencia frente a otras personas, ni con crueldad contra los animales, lo cual tiene un fundamento jurídico y ético.** Desde la perspectiva jurídica, cabe señalar que dicho deber, se basa, en primer lugar, en el derecho fundamental al bienestar y a la tranquilidad de las personas [artículo 2, inciso 1 de la Constitución] que sí se sienten afectadas en sus sentimientos al presenciar ya sea directamente o al tomar noticia de la existencia de la realización de tratos crueles contra los animales. En segundo lugar, este deber estatal se justifica en la



responsabilidad jurídica que tienen las personas con los animales.⁷ No puede perderse de vista, que si el sufrimiento físico que puede sentir un ser humano es una razón de peso para que exista un deber jurídico de no causarle sufrimiento físico ¿por qué habría que restringir esta consideración a otros seres distintos de los humanos con las mismas capacidades de sentir?⁸

SEXTO: Peligro en la demora.- A fin de poder emitir juicio de valor y arribar a una conclusión sobre la existencia o no de un peligro en la demora que justifique la concesión de la medida, es necesario previamente recordar que en la actualidad la División de Servicios Especiales de la Región Policial de Lima, viene empleando a la Policía Montada, no solo para actos protocolares, institucionales, exhibiciones, o inclusive en la búsqueda de personas desaparecidas en zonas de difícil acceso, escenarios en los cuales la integridad de los caballos no tendría mayor exposición; empero, es el caso subrayar, que además de dichos usos, esta división también se encuentra a cargo del control de multitudes, en eventos públicos, marchas y protestas, que conllevan por lo general actos de violencia; baste para ello recordar el desalojo realizado en el mercado de “La Parada” acaecido el 25 de octubre de 2012, y donde no solo efectivos policiales -sino también animales no humanos como los caballos- sufrieron agresiones físicas, motivando que algunos de ellos inclusive, tuvieran aparentemente que ser sacrificados por la gravedad de sus lesiones⁹; actos que son de público conocimiento por la sociedad.

6.1: En esa secuencia lógica de ideas, se llega a evidenciar que, a pesar de la emisión del fallo anteriormente reseñado expedido en esta instancia, la Policía Nacional del Perú a través de la División de Servicios Especiales de la Región Lima, persiste en la utilización de la policía montada para el control de multitudes, sin tener en cuenta la afectación al derecho a un medio ambiente equilibrado de los ciudadanos que tiene sustento en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución cuyo contenido y jerarquía resulta afectado por la norma cuestionada; motivo por el cual se llega a colegir de la necesidad de tutela urgente, toda vez que proceder contrario sensu, podría generar y seguir generando un perjuicio o daño sobre el derecho que pretende ser asegurado en el proceso principal, por las consideraciones acotadas, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19° y 93° del Código Procesal Constitucional, se advierte el cumplimiento copulativo de los requisitos exigidos para el dictado de una medida cautelar.

⁷ Cfr. con lo desarrollado en la STC del Exp. 00042-2004-PI/TC

⁸ Cfr. con lo desarrollado en la STC del Exp. 07392-2013-PHC/TC

⁹ Ver nota a través del enlace web: <https://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/caos-parada-defensores-animales-piden-desactivar-policia-montada-noticia-1487891>



6.2: Además debe señalarse, **la utilidad** de la medida a dictar; en efecto, la misma, resulta útil y contiene un fin legítimo para tutelar el derecho al medio ambiente equilibrado, dado que si se suspenden los efectos de la norma en el extremo pertinente, se tutela aquel; asimismo, resalta **la necesidad** de la medida, habida cuenta que no existe otra alternativa menos gravosa para llegar al mismo fin; o dicho de otro modo, sin anular el término “montada” que se encuentra en la norma bajo análisis se seguirán utilizando a los animales para realizar las acciones antes descritas; y, también, la anotada medida será **proporcional**, toda vez que la ponderación del beneficio del derecho del medio ambiente equilibrado, es intenso en relación al sacrificio o bien jurídico orden público, el cual es leve; por cuanto los caballos, dejarán de ser lesionados; mientras que el control del orden público podrá realizarse por la Policía Nacional del Perú de manera distinta, por intermedio de vehículos motorizados u otros que correspondan al signo del actual tiempo.

En consecuencia, se aprecia que la recurrente ha acreditado los requisitos exigidos para la concesión de la medida cautelar solicitada; por lo que corresponder amparar su requerimiento.

SEPTIMO: Palabras finales.- Los animales son seres sintientes, y pocas cosas degradan tanto al ser humano como instrumentalizar su vulnerabilidad para maltratarles, extraer provecho injusto o convertir su fragilidad en ocasión de abuso. La indiferencia frente al dolor animal no es neutral ni es silencio inocente: erosiona la calidad moral de quien la práctica pues hombre y animal comparten la misma trama vital y respiran dentro de un mismo tejido de vida. Respetarles y ser sensibles a su entidad no solo favorece y ennoblece la convivencia, sino que eleva moralmente a quien reconoce límites a su propio poder y reconcilia al hombre con su propia dignidad.

Por sus fundamentos, **la Primera Sala Constitucional de Lima, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Judicial**, RESUELVE:

- I. **CONCEDER LA MEDIDA CAUTELAR** solicitada por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad – IPALEMA. En consecuencia, se SUSPENDEN LOS EFECTOS del artículo 229º, numeral 6, del Decreto Supremo N.º 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, **solo en el extremo** que incluye al vocablo “Montada”.



- II. **PRECISAR**, que la suspensión a que se contrae el acápite precedente, únicamente tendrá efectos temporales, y subsistirá hasta que la Corte Suprema de Justicia de la República, emita pronunciamiento respecto de la apelación formulada contra la sentencia expedida en el proceso principal; asimismo, debe subrayarse que esta medida restrictiva es únicamente aplicable al control de multitudes.
- III. **OFICIAR** a la Dirección General de la Policía Nacional del Perú, a efectos de poner en conocimiento la presente decisión, y **CUMPLA** con el mandato, bajo apercibimiento de ordenarse el inicio del procedimiento disciplinario pasible de destitución y la remisión de copias certificadas al Ministerio Público en caso de desacato, apercibimiento que se hará efectivo a todo miembro policial independientemente de su jerarquía, bastando su identificación.

En los seguidos por el **Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad- IPALEMA** contra el Ministerio de Interior y otros sobre Proceso de Amparo. **Notificándose.-**

TG/Jte

ORDOÑEZ ALCÁNTARA

TAPIA GONZALES

LA SECRETARIA DE LA SALA QUE SUSCRIBE CERTIFICA QUE EL VOTO EN MINORIA DEL SEÑOR MAGISTRADO CUEVA CHAUCA ES COMO SIGUE:

Emito el presente voto, con el debido respeto a la opinión del magistrado Tapia Gonzales, quien resolvió: **1. “CONCEDER LA MEDIDA CAUTELAR** solicitada por el Instituto Peruano de Asesoría Legal del Medio Ambiente y Biodiversidad – IPALEMA. En consecuencia, se **SUSPENDEN LOS EFECTOS** del artículo 229°, numeral 6, del Decreto Supremo N.º 026-2017-IN-Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, **solo en el extremo** que incluye al vocablo “Montada”.

Por los argumentos que se detallan a continuación:



FUNDAMENTOS:

PRIMERO: Del petitorio de la demanda se extrae que la demandante interpuso el recurso 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 de 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 Perú, 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.

SEGUNDO: La demandante alega que la disposición impugnada vulnera diversos derechos fundamentales. Asimismo, refiere que, en diversas ocasiones, los caballos empleados por la Policía Montada han sido presa fácil de manifestantes que recurren a la violencia contra las fuerzas del orden. Destaca que, debido a que los equinos carecen de una protección integral que resguarde todo su cuerpo, son particularmente vulnerables a ataques con armas punzocortantes u objetos contundentes lanzados por los agresores. Añade que dichos ataques no solo pueden causar heridas físicas a los animales, sino que también tienen el potencial de generar inestabilidad, zozobra o nerviosismo en los caballos, lo que afecta su capacidad para reaccionar de manera efectiva y disminuye su utilidad en el control de multitudes. Asimismo, argumenta que el carácter disuasivo de la presencia de caballos en operativos de control



de orden público suele ser eficaz únicamente en escenarios donde las manifestaciones son pacíficas. Finalmente, sostiene que existen otras medidas, incluso más efectivas que el uso de caballos para el control de multitudes, como el empleo de vehículos antimotines o el uso de elementos disuasorios o desarticuladores de multitudes, tales como bombas lacrimógenas u otros dispositivos similares.

TERCERO: Del proceso constitucional de acción popular.

3.1. Como bien se sabe, el proceso de acción popular, es un proceso constitucional autónomo que se resuelve de manera exclusiva ante el Poder Judicial, y su finalidad es controlar la validez constitucional de los reglamentos emitidos por cualquier autoridad pública; del mismo modo, como proceso de control normativo, comparte las características del proceso de inconstitucionalidad, dado que busca valorar los principios y derechos involucrados en la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad del reglamento, así como ordenar y pacificar las controversias que puedan generarse por la aplicación de un reglamento presuntamente inconstitucional o ilegal.

3.2. Del mismo modo, también conviene señalar que: “El proceso de acción popular también es una «acción pública» porque se refiere al interés común de toda la sociedad de respetar la Constitución, reflejo de lo cual, es que se confía su activación a todos los sujetos capaces para provocar el cumplimiento de la función jurisdiccional. Es una excepción, a la regla general, por la que se reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de las personas respecto de sus derechos e intereses, ya que en este proceso el accionante no afirma derecho alguno como suyo. El accionante de modo popular no puede afirmar ni afirma su titularidad sobre un derecho subjetivo material, sino que ha de limitarse a afirmar su interés en provocar el examen de constitucionalidad de una norma reglamentaria en la defensa de la juridicidad. Afirmar que el proceso de acción popular es una acción



pública, equivale a reconocer que, en este tema, entran en juego intereses públicos”¹⁰.

3.3. Ahora bien, el artículo 200° numeral 5 de la Constitución Política del Perú, establece que: *“**La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen**”, mientras que el artículo 74° del Código Procesal Constitucional establece que: **“Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa.** Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo”. (Énfasis y subrayado nuestro).*

3.4. Así pues, el proceso de acción popular, que según el artículo 51° de la Constitución Política del Perú establece que: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”*, constituye un mecanismo de control abstracto y concentrado de las normas de carácter reglamentario, el cual es de competencia exclusiva –en atención a lo previsto en el artículo 84° del Código Procesal Constitucional–, del Poder Judicial, y que presenta como objetivo esencial cautelar la observancia de lo establecido en los artículos 51° y 118° numeral 8), de la Constitución Política del Perú, toda vez que este último que dispone que: *“Corresponde al Presidente de la República: (...) 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”*, es decir, constituye el medio jurisdiccional diseñado para controlar la constitucionalidad y la legalidad de las normas de rango inferior a Ley.

CUARTO: Análisis del caso concreto

¹⁰ Morón Urbina Juan Carlos. Evolución de la acción popular: el modelo peruano de control constitucional sobre reglamentos. Pp. 366.



4.1. Que, el fundamento **SEXTO** de la Sentencia (en los autos principales), señala lo siguiente: *“Si bien la disposición impugnada regula una de la funciones conferidas a la División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima consistente en el empleo de la Policía Montada para el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos; sin embargo, el cumplimiento de dicha función involucra no solo al personal adscrito a la División de Servicios Especiales de la Región Policial Lima, sino a los ciudadanos que participen en eventos y espectáculos públicos y respecto de los cuales dicha entidad tiene la potestad de decidir la intervención de la Policía Montada para realizar un control de multitudes.”* (El énfasis y subrayado es nuestro)

Al respecto, discrepo de dicho fundamento en razón a que, la norma que se impugna no tiene carácter general, ni está dirigida a regular los derechos y obligaciones de los ciudadanos o personas en general, como sería el caso en normativas que regulan aspectos fundamentales del derecho público (por ejemplo, derechos constitucionales o el ejercicio de libertades públicas). Por el contrario, esta disposición se concentra en establecer las competencias de un órgano de la Administración Pública. Es decir, constituye un acto administrativo interno destinado exclusivamente a regular las funciones de una unidad específica de la Policía Nacional del Perú (PNP).

En este sentido, dicha disposición se limita a regular aspectos de carácter operativo propios de la estructura interna de la Administración Pública, lo que permite trazar una clara distinción entre las normas que afectan a la ciudadanía en términos amplios y aquellas que tienen como finalidad regular la estructura organizativa y las competencias internas de los órganos administrativos.

4.2. En el fundamento **TRIGÉSIMO SEXTO** de la Sentencia (en los autos principales), se incurre en otro error según mi apreciación, al sostener que: *“El uso de vehículos de transporte terrestre administrados*



por la Policía Nacional del Perú, así como de armas disuasivas como las bombas lacrimógenas, constituyen medios idóneos para efectuar un control de multitudes en escenarios de manifestaciones o eventos públicos, toda vez que, según el Informe N° 48-2020-REGIÓN POLICIAL-L/DIVSEESP-UHPM-POTAO, de fecha 29 de octubre de 2020, la Policía Montada ha intervenido, entre otros, en marchas en espacios públicos, apoyo en diligencias de desalojo y recuperación de espacios públicos, situaciones en las cuales existe la posibilidad de que se produzcan actos de violencia contra las fuerzas policiales, los cuales podrían ser controlados eficazmente mediante el empleo de vehículos de transporte terrestre y armas de disuasión, sin exponer a la Policía Montada, especialmente al ganado equino, a situaciones de alto riesgo para su vida e integridad física debido a que son vulnerables en escenarios de agresión y violencia por la carencia de equipamiento de protección tanto del jinete como del equino.”

Al respecto, se debe precisar que, conforme lo establece el artículo 229, numeral 9 del Reglamento de la Policía Nacional del Perú, aprobado por el Decreto Supremo N.º 026-2017-IN, cada operativo policial debe ser precedido por labores de inteligencia y planeamiento, a fin de garantizar lo que conlleva a garantizar la idoneidad y eficiencia del despliegue policial. En tanto:

“Artículo 229.- División de Servicios Especiales

[...]

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

[...]

9) Formular y ejecutar las órdenes de operaciones que deberán desarrollar articuladamente las unidades policiales que componen la División a su cargo; en el marco de los Planes Generales dispuestos y aprobados por la Sub Dirección General de la Policía Nacional del Perú y los Planes de Operaciones de la Región Policial Lima, en materia de su competencia; coordinando con la División Regional de Inteligencia Lima y/o con la Dirección de Inteligencia para asuntos de trascendencia operativa, a fin de considerar en el planeamiento los respectivos documentos de inteligencia que correspondan”



De lo anterior se desprende que los operativos de la Policía Montada no se realizan de manera improvisada. Siendo precisamente la División de Servicios Especiales la encargada de planificar y evaluar la intervención de las unidades policiales, luego de determinar sus capacidades y limitaciones. De este modo, si se advierte la posibilidad de que una situación derive en un alto grado de violencia, será esta División la que disponga la participación de otras unidades policiales más adecuadas para el operativo.

En ese contexto, se puede inferir que no en todos los operativos policiales se expone la vida e integridad de los caballos. Debido a que las intervenciones de la Policía Montada son precedidas por un análisis de información, con el propósito de garantizar un despliegue estratégico y coordinado. De este modo, se asegura que sus capacidades no sean excedidas y que su participación se limite a escenarios donde sea adecuada y eficiente su participación.

4.3. En cuanto al fundamento **TRIGÉSIMO NOVENO** de la Sentencia (en los autos principales), nuevamente se incurre en error al señalar que: *“la utilización del ganado equino para el control de multitudes en eventos y espectáculos públicos no resulta justificada ya que dicho animal es expuesto innecesariamente a una situación de alto riesgo para su vida e integridad física debido a que intervienen en eventos (marchas en espacios públicos, apoyo en diligencias de desalojo y recuperación de espacios públicos) que son escenarios de conflicto en los que es latente los actos de agresión y violencia contra la Policía Montada (...)”*.

Tal y como se señala líneas arriba, los operativos policiales, incluidos aquellos que involucran a la Policía Montada, no son actividades improvisadas ni carentes de planificación. Por el contrario, estos operativos se encuentran regulados y precedidos por labores de inteligencia y planeamiento estratégico. Por su parte, el artículo 229 numeral 9 del Reglamento de la Policía Nacional del Perú, aprobado por el Decreto Supremo N° 026-2017-IN, establece explícitamente que la División de Servicios Especiales tiene la responsabilidad de: *“Formular y*



ejecutar las órdenes de operaciones que deberán desarrollar articuladamente las unidades policiales que componen la División a su cargo”, en el marco de Planes generales dispuestos y aprobados por la Subdirección General de la Policía Nacional del Perú y los Planes de Operaciones de la Región Policial Lima (...).”

En ese sentido, los operativos en los que participa la Policía Montada son producto de un análisis de las capacidades de esta unidad frente al contexto y los riesgos inherentes a cada intervención. Dichos análisis permiten identificar, de manera anticipada, si la situación podría sobrepasar las capacidades de la Policía Montada, en cuyo caso la División de Servicios Especiales dispone la participación de otras unidades más apropiadas, como las que cuentan con vehículos blindados, equipos antimotines, o armas disuasivas. Este proceso de toma de decisiones estratégicas está diseñado para evitar exponer tanto a los agentes como a los caballos a riesgos innecesarios.

Cabe destacar también que el propósito de la Policía Montada no se limita a tareas de confrontación directa en escenarios de violencia. Por el contrario, su despliegue en operativos suele estar orientado al control disuasivo de multitudes y a la realización de tareas de patrullaje preventivo, aprovechando su alta visibilidad y su capacidad para cubrir de manera eficiente grandes extensiones. Esta función es complementada por otras unidades, las cuales intervienen en caso de que las circunstancias evolucionen hacia situaciones de mayor violencia, asegurando así una respuesta escalonada y proporcional al nivel de riesgo.

Finalmente, en virtud del principio de presunción de constitucionalidad, se considera que las leyes y normas dictadas por el legislador y el poder ejecutivo vía reglamentos, son conformes a la Constitución, hasta que se demuestre lo contrario. En este sentido, el Tribunal Constitucional



ha señalado que: “*se presume que la ley y las demás normas dictadas por el Estado se toman por constitucionales, salvo prueba en contrario*”¹¹.

Por otra parte, como señala Hesse, tanto la voluntad como la conducta del legislador y del poder ejecutivo gozan de una presunción de constitucionalidad¹². Esto significa que las decisiones adoptadas por el legislador, así como por el poder ejecutivo vía reglamentos, se consideran conformes a la Constitución, salvo que se demuestre que vulneran los principios fundamentales establecidos en ella, lo cual no se acredita en el caso de autos.

En este orden de ideas, este principio no solo opera en un plano teórico, sino que tiene una repercusión práctica en el ámbito jurídico, ya que permite que el ordenamiento legal se mantenga estable y funcional, evitando que las leyes sean cuestionadas de forma arbitraria.

Por estas consideraciones, mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la solicitud cautelar de autos.

CUEVA CHAUCA
JUEZ SUPERIOR

¹¹ Véase Exp. N.º 03556-2003-HC/TC, fs. 3

¹² Hesse, Konrad: “La interpretación de la Constitución”, en Escritos de Derecho Constitucional. Madrid: CEC, 1992, pág. 52.