EXP. N.º 01249-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL DEL CABALLO PERUANO DE PASO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de marzo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional[1] interpuesto por la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso contra la Resolución 5, de fecha 18 de enero de 2024[2], expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de marzo de 2023[3], don Giorgio André Navarro Falcón interpuso demanda de amparo, ampliada mediante escrito de fecha 10 de marzo de 2023[4] y subsanada con escrito de fecha 16 de marzo de 2023[5], contra la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, solicitando la tutela de sus derechos constitucionales de defensa, al debido proceso, de petición, a la igualdad ante la ley, a la libre empresa y a la libertad de trabajo. Solicitó que: **i)** se declaren inaplicables y en suspenso el Acta de Fiscalización 002357-2023 y la Papeleta de Infracción 000463-2023 PI, del 3 de marzo de 2023, a través de las cuales se dispuso la clausura del establecimiento comercial ubicado en Jr. Belisario Suárez 198, Mz. 2631, Lote 51, del Distrito de Santiago de Surco, conducido por la Asociación Cultural del Caballo de Paso Peruano; y, **ii)** se ordene a la emplazada que se abstenga de ejecutar actos administrativos arbitrarios en su contra, además de disponerse el cese de los actos de amenaza y persecución. En su escrito de ampliación de demanda también cuestionó las Papeletas de Infracción 000645-2023 PI, 000646-2023 PI y 000647-2023 PI, del 7 de marzo de 2023, así como las Actas de Fiscalización 002161-2023-SGFCA-GSEGC-MSS, 002162-2023-SGFCA-GSEGC-MSS y 002163-2023-SGFCA-GSEGC-MSS, del 14 de enero de 2023.

[1] Foja 743.
[2] Foja 718.
[3] Foja 28.
[4] Foja 47
[5] Foja 68.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01249-2024-AA.pdf

Sostuvo que el 3 de marzo de 2023, sin mediar procedimiento o fiscalización alguna, el personal de serenazgo de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco se apersonó a su centro de trabajo y dispuso arbitrariamente la clausura de la Asociación Cultural del Caballo de Paso Peruano con el giro de Restaurante Turístico 5 Tenedores, a través de la Papeleta de Infracción 000463-2023-PI, que menciona el Acta de Fiscalización 002357-2023, que nunca se le notificó. Refirió que dicha medida se sustentó en la presunta comisión de una infracción administrativa, consistente en no contar con el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones. Asimismo, indicó que la municipalidad emplazada vulneró su derecho de defensa al impedirle presentar sus descargos frente a la mencionada infracción. Agregó que la demandada la hostiga de manera reiterada, pues, hasta la fecha, le ha impuesto seis infracciones y nueve procedimientos administrativos en curso, lo que evidencia su intención de perjudicarla.

Finalmente, adujo que el restaurante que administra la asociación cuenta con todos los permisos respectivos, así como con la Licencia de Funcionamiento 0003169-2018 y el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad de Edificaciones 1966-2021, lo que acredita que es un establecimiento comercial seguro.

El Primer Juzgado Constitucional de Lima mediante Resolución 2, de fecha 27 de marzo de 2023[6], admitió a trámite la demanda.

Con fecha 20 de abril de 2023[7], la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, representada por su Procuraduría Pública, se apersonó al proceso y dedujo las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandante y de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea desestimada. Alegó que, mediante la Resolución Gerencial 02-2023-GDE-MSS, de fecha 30 de enero de 2023, se revocó el certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) de la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso y que, pese a ello, continuaron funcionando, razón por la cual se adoptó la medida correctiva de clausura de local. Asimismo, sostuvo que el demandante acudió al proceso de amparo sin haber agotado la vía previa. Finalmente, afirmó que no se ha vulnerado ninguno de los derechos invocados, pues la medida cuestionada se encuentra debidamente justificada. Además, agregó que la asociación antes

[6] Foja 72.
[7] Foja 82.

referida tomó conocimiento de la revocatoria de su certificado ITSE mediante la Resolución Gerencial 02-2023-GED-MSS, de fecha 30 de enero de 2023, y que, pese a ello, no interpuso los medios impugnatorios correspondientes, además de que mediante la medida cautelar otorgada a través del Expediente 0405-2023-32-1801-JR-DC-01, judicialmente se ordenó la suspensión provisional de las papeletas impuestas y continuó funcionando pese a la revocación del certificado ITSE.

Con fecha 1 de mayo de 2023[8], la Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. (Emuss S.A.) solicitó intervenir en el proceso como litisconsorte facultativa pasiva. Señaló que es la responsable de administrar el complejo ecológico donde funciona el restaurante conducido por la Asociación Cultural del Caballo Peruano y que se encarga de velar por su buen estado de conservación y su adecuado uso en beneficio de los vecinos de Surco. En dicho contexto, refirió haber suscrito un convenio de cooperación para el funcionamiento del parque temático del caballo peruano de paso con la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso, cediendo en uso el mencionado predio. Sin embargo, dado que mantiene la supervisión del convenio, un incumplimiento de sus términos lo invalidaría, por lo que tiene interés de participar del proceso.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante escrito de 10 de mayo de 2023[9], se apersonó al proceso y solicitó intervenir como litisconsorte facultativo, dado que, vía medida cautelar, mediante la Resolución 1, de fecha 2 de mayo de 2023, se le otorgó excepcionalmente la competencia para que conozca la solicitud de renovación del certificado ITSE de la Asociación Cultural de Caballo Peruano de Paso, razón por la que tiene interés en intervenir en el proceso, dado que el resultado de este incidirá en lo que realice en el trámite de la mencionada solicitud.

El demandante, mediante el escrito del 17 de mayo de 2023[10], solicitó la acumulación del proceso con el tramitado en el Expediente 01403-2023-0-1801-JR-DC-03. Alegó que existe conexidad entre las pretensiones de ambas causas y que, por ello, a fin de evitar pronunciamientos contradictorios, se debe disponer su acumulación.

[8] Foja 132.
[9] Foja 139.
[10] Foja 148

El Primer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 6 de junio de 2023[11], declaró improcedente la solicitud de litisconsorcio presentada por la Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. (Emuss S.A.) y fundada la intervención litisconsorcial de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, a través de la Resolución 6, del 11 de julio de 2023[12], dispuso la acumulación del Expediente 01403-2023, ingresado en el Tercer Juzgado Constitucional de Lima, al Expediente 01405-2023 a su cargo.

Posteriormente, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, a través de la Resolución 12, de fecha 31 de octubre de 2023[13], desestimó las excepciones de falta de legitimidad para obrar activa, por estimar que, al haberse acumulado los Expedientes 01403-2023 y 01405-2023, la Asociación Cultural de Caballo Peruano de Paso, sí está en posición habilitante para interponer la demanda; y, la de incompetencia por razón de la materia, porque el proceso de amparo es idóneo dado que se evidencia la necesidad de tutela urgente "en tanto la parte demandante no solo acusa una afectación, entre otros, a su derecho a la libertad de trabajo, sino que, además, se está aludiendo al derecho a la vida de los caballos de paso que se encuentran en el local clausurado; y que, al haberse acumulado los procesos 01403-2023 y 01405-2023, la excepción de litispendencia resulta inoficiosa. Asimismo, declaró fundada la demanda, con el argumento de que la emplazada, al emitir la Papeleta de Infracción 000463-2023-PI y disponer la clausura del restaurante de la Asociación Cultural del Caballo de Paso Peruano, no tuvo en cuenta que, en el proceso de amparo tramitado en el Expediente 328-2023, se restableció cautelarmente la vigencia de la Licencia de Funcionamiento 0003169-2018 y del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones 1966-2021. En ese sentido, la medida adoptada por la emplazada carece de sustento. Asimismo, señaló que la demandada, al emitir las actuaciones objeto de cuestionamiento, se avocó indebidamente a pronunciarse sobre la validez de los referidos permisos de funcionamiento.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 5, de fecha 18 de enero de 2024[14], revocó la apelada y declaró improcedente la demanda. Argumentó que la pretensión de la recurrente se encuentra dirigida a cuestionar distintos actos administrativos, pretensión que puede ser dilucidada en la vía del proceso contencioso-administrativo.

[11] Foja 207.
[12] Foja 262.
[13] Foja 613.
[14] Foja 718.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, el recurrente solicita lo siguiente: **i)** que se deje sin efecto el Acta de Fiscalización 002357-2023[15] y la Papeleta de Infracción 000463-2023 PI[16], del 3 de marzo de 2023, a través de las cuales se dispuso la clausura del establecimiento comercial ubicado en Jr. Belisario Suárez 198, Mz. 2631, Lote 51, del Distrito de Santiago de Surco, conducido por la Asociación Cultural del Caballo de Paso Peruano; **ii)** que se abstenga de ejecutar actos administrativos arbitrarios en su contra y se disponga el cese de los actos de amenaza y persecución.

2. En su escrito de ampliación de demanda[17] también cuestionó las Papeletas de Infracción 000645-2023 PI, 000646-2023 PI y 000647-2023 PI, del 7 de marzo de 2023, así como las Actas de Fiscalización 002161-2023-SGFCA-GSEGC-MSS, 002162-2023-SGFCA-GSEGC-MSS y 002163-2023-SGFCA-GSEGC-MSS, del 14 de enero de 2023, por las que se le imputó a la actora la indebida construcción de instalaciones.

Cuestión previa: la tutela de urgencia y las condiciones especiales de la pretensión

3. El actual diseño residual de los procesos constitucionales exige en el análisis de la evaluación de causas verificar que no existan vías procesales igualmente satisfactorias que permitan la revisión de las pretensiones que se presenten en sede constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, inciso 2, del Nuevo Código Procesal Constitucional y el desarrollo de dicha causal en la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC, por cuanto el primer nivel de protección de los derechos fundamentales les corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios.

4. En ese sentido, la admisión de los procesos de tutela en sede constitucional debe ser excepcional, pero dicha excepcionalidad no puede ser mecánica, de forma tal que, la improcedencia no verifique las condiciones propias de cada pretensión y su urgencia.

---

[15] Foja 2.
[16] Foja 3.
[17] Foja 47.

5. Precisamente, en el presente caso, un criterio valorativo para la admisión de la demanda en sede constitucional debe ser el rubro o finalidad de la asociación reclamante. Se trata de una organización sin fines de lucro dedicada a la crianza y promoción de los caballos de paso. Al respecto, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial en casos que no solo afectan a las personas, sino también a los animales (STC Nos. 00017-2010-PI/TC, 02437-2013-PA/TC, 07392-2013-PHHC/TC, entre otras).

6. De manera específica, en cuanto a los caballos de paso, estos exigen, por su propia naturaleza, un cuidado especial y permanente, por lo que, la ejecución de una medida administrativa y el cauce ordinario para su judicialización ponen en riesgo la pretensión del actor, por lo cual, la tutela urgente sí se justifica.

7. Es de verse, además, que, siendo una asociación cultural, el funcionamiento de actividades comerciales está estrechamente ligado con esta labor y, ciertamente, no solo puede observarse que se trata de equinos con especial cuidado, sino son caballos de paso; es decir, una raza oriunda del Perú y uno de los valores culturales más importantes que tenemos.

8. También es de notar que esta raza está protegida por el Decreto Ley 25919 publicado el 2 de diciembre de 1992 y, ha sido declarado *raza caballar propia del Perú* por el Instituto Nacional de Cultura. Así lo instituyó el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) al disponer como día de celebración, el tercer domingo de abril de cada año.

9. El referido ministerio también declaró a los caballos peruanos de paso como productos bandera, en abril de 2013. Cabe indicar que, la accionante ha sido reconocida por el Ministerio de Cultura del Perú, con Resolución Ministerial Definitiva N.° 000305-2020, como una institución sin fines de lucro, con la misión de preservar, promover y proyectar al Caballo Peruano de Paso como símbolo de identidad y patrimonio cultural del Perú. Inclusive, cuenta con autorización para el uso del logo nominal institucional del Ministerio de Cultura.

10. En ese orden de ideas, ha quedado acreditada la necesidad de una tutela de urgencia que merece un pronunciamiento por el fondo por razón de la urgencia, el deber de especial cuidado de los equinos, así como por el objeto sociocultural de carácter oficial.

Análisis de fondo de la pretensión

Las actas de fiscalización y la papeleta de infracción cuestionadas

11. En el presente caso, se cuestionan actas de fiscalización y papeletas de infracción, emitidas por la Municipalidad Distrital de Surco en ejercicio de su potestad sancionadora, por vulnerar los derechos constitucionales de defensa, al debido proceso, de petición, a la igualdad ante la ley, a la libre empresa y a la libertad de trabajo.

12. Debe recordarse que, en un Estado Democrático Constitucional, está proscrita la arbitrariedad, por lo que ya este colegiado en su jurisprudencia ha señalado que la imposición de multas u otras sanciones deben sujetarse a los principios de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad. Así, en la STC 03167-2010-PA/TC, se señaló lo siguiente:

> 10. Al respecto este Colegiado considera que el establecimiento de disposiciones sancionatorias -tanto por entidades públicas, privadas, particulares, así como por autoridades judiciales- no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que en ella debe efectuarse una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta las particulares circunstancias que lo rodean. El resultado de esta valoración y evaluación llevará pues a adoptar una decisión razonable, proporcional y no arbitraria.
>
> 11. En este sentido, la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado Constitucional de Derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto "implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos" (Cfr. Exp. Nº 0006-2003-AI/TC).

13. También, este Alto colegiado ha hecho notar que la facultad municipal de clausurar un establecimiento comercial sólo estará justificada si fue motivada por el interés público y "resultará arbitraria si, por el contrario, no es posible identificar un interés público en la clausura" (STC 03951-2007-PA/TC, f.j. 5).

14. En relación al *interés público*, a través de la STC 0090-2004-AA/TC (f.j. 10), este Tribunal ha reconocido que se trata de un concepto jurídico con contenido y extensión variable en atención a las circunstancias. No obstante, lo cual, para su concreción, es posible reconocer también la

existencia de algunos parámetros que, en el caso, están referidos a los fundamentos del poder de policía de la Administración.

15. La noción de interés público incorpora, entonces, las funciones que está llamada a cumplir la autoridad. Por ello, tras el interés público es posible encontrar el deber de la Administración de, por un lado, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades; y, por otro, garantizar la seguridad ciudadana y el desarrollo en términos sociales. En esa medida, la Administración, en cada caso, deberá mantener las condiciones adecuadas para el logro de estas finalidades y, a su vez, remover los obstáculos que pudieran impedirlas; o, dicho de otra manera, hacer posible la convivencia pacífica de los administrados en la sociedad y, a la vez, el desarrollo de la misma.

16. Además del interés público, el Estado Constitucional ha impuesto una serie de otros límites al ejercicio del poder de policía de la Administración. Entre estos límites, podemos encontrar el deber de actuar de modo proporcional en cada caso y el deber de obrar contra quien perturba el orden público, pero no contra quien ejercite legítimamente sus derechos.

17. En el caso concreto, como se ha señalado en la delimitación del petitorio, se solicita dejar sin efecto:

    (i) El Acta de Fiscalización 002357-2023 y la Papeleta de Infracción 000463-2023 PI, del 3 de marzo de 2023, a través de las cuales se dispuso la clausura del establecimiento comercial ubicado en Jr. Belisario Suárez 198, Mz. 2631, Lote 51, del Distrito de Santiago de Surco, conducido por la Asociación Cultural del Caballo de Paso Peruano;

    (ii) Que la municipalidad se abstenga de ejecutar actos administrativos arbitrarios en su contra y se disponga el cese de los actos de amenaza y persecución.

18. Asimismo, en una posterior ampliación de demanda, la asociación recurrente también pidió la nulidad de una serie de papeletas de infracción y actas de fiscalización. A continuación, el detalle:

(iii) Papeleta de Infracción 000645-2023 PI del 24 de enero de 2023[18] y Acta de Fiscalización 002161-2023-SGFCA-GSEGC-MSS del 24 de enero de 2023[19]: Se constata que el predio no cuenta con habilitación urbana aprobada. Se dispone la paralización de la obra.
(iv) Papeleta de Infracción 000646-2023 PI del 14 de enero de 2023[20] y Acta de Fiscalización 002162-2023-SGFCA-GSEGC-MSS del 14 de enero de 2023[21]: Por efectuar instalaciones precarias. Se dispone la paralización de la obra; y
(v) Papeleta de Infracción 000647-2023 PI del 14 de enero de 2023[22] y Acta de Fiscalización 002163-2023-SGFCA-GSEGC-MSS del 14 de enero de 2023[23]: Por efectuar instalaciones que contravengan los parámetros normativos y edificatorios estipulados en el RNE. Se dispone la paralización de la obra.

Sobre los puntos (i) y (ii) del petitorio

La clausura como una sanción que limita la libertad de empresa

19. Como puede observarse, los puntos (i) y (ii) del petitorio se relacionan con la clausura del local de la asociación recurrente, aspecto que sí merece una tutela de urgencia como se ha mencionado *supra*.

20. Al respecto, si bien la demandante alega la vulneración de los derechos constitucionales de defensa, al debido proceso, de petición, a la igualdad ante la ley, a la libre empresa y a la libertad de trabajo, este Tribunal considera pertinente analizar si la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco ha transgredido estos derechos en perspectiva de la libertad de empresa, pero tomando en cuenta el rubro y la naturaleza de la actividad.

21. Sobre el ejercicio de actividades económicas, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

> 9. De este modo, cuando el artículo 59.° de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa está garantizando a todas las personas una libertad de decisión no sólo para crear empresas (**libertad de fundación de una empresa**) y, por tanto, para actuar en el mercado (**libertad de acceso al mercado**), sino

[18] Foja 23
[19] Foja 24
[20] Foja 25
[21] Foja 26
[22] Página 30 del PDF, Tomo 1 del Expediente.
[23] Foja 27

> también para establecer los propios objetivos de la empresa (**libertad de organización del empresario**) y dirigir y planificar su actividad (**libertad de dirección de la empresa**) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, así como la **libertad de cesación o de salida del mercado**. En buena cuenta, la Constitución a través del derecho a la libertad de empresa garantiza el inicio y el **mantenimiento de la actividad empresarial** en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa (STC 03116-2009-PA/TC, f.j. 9; *Cfr.*: STC Nos. 01405-2010-PA/TC, f.js. 15-16; 00032-2010-PI/TC, f.j. 27; entre otras).

22. Puede apreciarse que el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa comprende cinco libertades: de fundación de la empresa, de acceso al mercado, de organización del empresario, de dirección de la empresa y de cesación o salida del mercado.

23. En tanto una clausura supone el cese de la actividad empresarial del local clausurado de la asociación accionante, dicha sanción municipal implica una evidente limitación a la última dimensión de la libertad de empresa, esto es, la libertad de cesación o salida del mercado, por cuanto es el Estado en lugar del empresario, quien impone la salida del mercado.

24. Ahora bien, debe recordarse que no toda limitación de un derecho constituye una vulneración del mismo. Por tanto, para determinar en última instancia si la medida de clausura constituyó una limitación permitida o una vulneración inconstitucional, es necesario utilizar el **test de proporcionalidad** que comprende los *subtests* de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto.

Test de proporcionalidad

25. En primer lugar, antes de ingresar al análisis de los *subtests* señalados, es imperativo esclarecer si la medida restrictiva del derecho analizado, en este caso la clausura del local de la asociación, tuvo una **finalidad constitucionalmente legítima**, o no, pues un derecho fundamental, como lo es el caso de la libertad de empresa, solo puede ser restringido en nombre de otro bien de relevancia constitucional.

26. Al respecto, resulta preciso indicar que la Municipalidad de Surco emitió el Acta de Fiscalización N° 002357 y la Papeleta de Infracción N° 00463-2023 PI “por no contar el establecimiento comercial, Industrial o de

servicios con el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones correspondiente".[24]

27. Como puede verse, luego de efectuada una revisión de los actuados en el expediente, puede inferirse razonablemente que la municipalidad clausuró el local con la finalidad de salvaguardar la seguridad de los asistentes al local en cuestión. Así las cosas, puede considerarse que la finalidad de la clausura fue constitucionalmente legítima en tanto la seguridad de los consumidores y usuarios de bienes y servicios encuentra basamento constitucional en el art. 65 de la Ley Fundamental.

Examen de idoneidad

28. Precisado lo anterior, corresponde determinar si entre el medio adoptado (la clausura del local) y la finalidad que se persigue alcanzar (seguridad de consumidores y usuarios) existe una relación de causalidad; esto es, si la clausura del local puede garantizar la seguridad de los consumidores y usuarios.

29. Para ello, se deberá realizar un análisis que debe dividirse en dos fases: primero, establecer si existe una relación causal entre la intervención de la Municipalidad y el objetivo (o "estado de cosas") que se quiere conseguir o lograr; y, segundo, encontrar si hay una relación entre el objetivo y la finalidad de la intervención (STC Nos. 01606-2018-PHC/TC, f.j. 25; 05157-2014-PA/TC, f.j. 65).

30. En lo que respecta a si existe una relación causal entre el medio empleado (la clausura del local) y el objetivo (evitar accidentes o riesgos para la seguridad de los consumidores y usuarios), este Tribunal considera que proceder con la clausura del local de la Asociación sirve para que ninguna persona acceda a las instalaciones que, de acuerdo con las fiscalizaciones realizadas, no son óptimas para la atención al público.

31. Asimismo, este Tribunal observa que existe una relación entre el objetivo y la finalidad de la intervención, pues el estado de cosas que se pretende alcanzar, esto es, salvaguardar la integridad de las personas asistentes a un local, está dirigido a garantizar el cumplimiento de un bien jurídico expresamente protegido en el art. 65 de la Constitución.

[24] Fojas 2-3.

32. Lo descrito permite concluir al Tribunal Constitucional que la medida evaluada ha superado el examen de idoneidad; por lo que, corresponde examinar ahora si existen medios alternos igualmente idóneos y que produzcan una menor vulneración a los derechos intervenidos, lo cual se efectuará en el marco del análisis del examen de necesidad.

Examen de necesidad

33. A través del juicio de **necesidad**, se pone en evidencia que, en caso existan diversas alternativas que sean igualmente idóneas para conseguir los objetivos perseguidos, debería preferirse aquella que resulte menos gravosa para el derecho fundamental que se limita, pues, siendo ese el caso, la medida analizada estaría generando un sacrificio innecesario, pues podría lograrse lo mismo a través de un medio menos gravoso (STC 01606-2018-PHC/TC, f.j. 31).

34. En este sentido, al evaluar el grado de vulneración ocasionado por la medida adoptada, se debe considerar que la clausura del local no solo limita algunas de las actividades ofrecidas por la asociación, sino que afecta la totalidad de los servicios que ésta brindaba. En consecuencia, no solo se reduce parcialmente la cantidad de público que acudía a las instalaciones de la recurrente, sino que se impide completamente el acceso de cualquier persona al establecimiento. Esto no solo supone el ingreso de público asistente sino, además, el de los trabajadores del local, lo que incluye a aquellos que se encargaban del cuidado especial que requieren los caballos de paso, extendiendo así la lesión al derecho al trabajo de cuidadores,y personal de servicio que el rubro genera.

35. Con dicho contexto, en el cual se advierte un nivel de vulneración grave, este Tribunal Constitucional encuentra que, en efecto, existen otras medidas alternativas hipotéticas que, orientadas a satisfacer la finalidad perseguida, es decir, proteger la seguridad del público asistente, hubieran tenido un impacto menos severo que la clausura del local. Por ejemplo, podrían plantearse, de manera separada o en conjunto: la suspensión temporal de actividades específicas, otorgar un plazo razonable para subsanar las deficiencias detectadas, aplicar una sanción económica o restringir el aforo permitido.

36. En este sentido, como se ha señalado previamente, la revocación de la Licencia de Funcionamiento y del Certificado ITSE se originó a partir de una fiscalización realizada por la Municipalidad, en la cual se detectaron

presuntas irregularidades por parte de la Asociación. En consecuencia, resulta razonable considerar que la municipalidad, dentro del margen de discreción para imponer sanciones, podría haber optado por otras medidas que no implicaran la revocación de documentos que impidan su funcionamiento, sino más bien medidas de corrección u otras de intervención menos intensas a la asociación.

37. Así visto, se advierte que la clausura del local de la asociación no logra superar el examen de necesidad, pues existen medidas que, concretizando el objetivo fijado, generarían un grado de intervención menos severo y que, de igual forma, cumplirían con el objetivo planteado de velar por la seguridad del público asistente. Siendo así, ya no corresponde continuar con el análisis relacionado con el test de proporcionalidad en sentido estricto.

Sobre el avocamiento indebido de la Municipalidad de Surco y su ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora municipal

38. De los escritos y alegatos de las partes en este proceso, este Tribunal advierte que la controversia entre la municipalidad y la asociación ha derivado en procesos constitucionales y contencioso administrativo, en donde se cuestionan distintas sanciones administrativas que se le han impuesto a la recurrente. Por tanto, es menester analizar el presente caso tomando en cuenta el contexto global de la controversia. Con este enfoque, corresponde analizar si se ha materializado un avocamiento indebido de la municipalidad emplazada.

39. Al respecto, el artículo 139.2 de la Constitución Política del Perú dispone:

> (...) Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (...).

40. Como ya fue dilucidado por este Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente 00003-2005-PI/TC (fundamentos 149 y siguientes), tal disposición contiene dos normas prohibitivas: “Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial”

41. El referido avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o

controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial, como este Tribunal lo recordó en la sentencia recaída en el Expediente 00023-2003-AI/TC:

> (...) El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños [otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial] a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso (fundamento 29, cfr. igualmente en la sentencia emitida en el Expediente 00004-2006-AI/TC, fundamentos 17 y 18)

42. Así, el principio de independencia judicial comporta que no se acepten intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial.

43. En el caso de autos, se aprecia que la demandada se avocó indebidamente al emitir pronunciamiento respecto a la validez del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones N° 1966-2021, cuando expidió la Papeleta N° 000463-2023-PI, de fecha 03 de marzo de 2023, que sancionó con clausura al establecimiento de la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso.

44. Esto, en razón de que, de la revisión del sistema de Consulta de Expedientes del Poder Judicial (CEJ), se aprecia un proceso de amparo, tramitado ante el Cuarto Juzgado Especializado Constitucional de Lima [Expediente 328-2023], interpuesto por la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso contra la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, en cuyo cuaderno cautelar 328-2023-80 se emitió la Resolución 01, de fecha 06 de febrero de 2023, que declaró fundada la medida cautelar de no innovar solicitada. En consecuencia, se ordenó la suspensión provisional de las Papeletas de Infracción impuestas a la recurrente [N° 000226- 2023-PI, N° 000225-2023-PI, N° 000155-2023 y N° 00159-2023], que disponen la clausura inmediata del local. Además, se ordenó que la Municipalidad emplazada **deje sin efecto la clausura del establecimiento** comercial ubicado en Jr. Belisario Suárez N.° 198 (Mz. 2631 Lote 51), Santiago de Surco, y se **mantenga provisionalmente la vigencia de la Licencia de Funcionamiento** N° 0003169-2018 hasta que se resuelva en definitiva la acción de garantía.

45. Al respecto, cierto es que las infracciones cuestionadas en la medida cautelar son distintas a la infracción que se cuestionaba en este proceso de amparo (Papeleta N° 000463-2023 PI). No obstante, la medida correctiva es la misma (clausura) y, en esencia, con la medida cautelar se restablece la vigencia del aludido certificado de inspección.

46. En ese sentido, en la sentencia de primera instancia del proceso de autos, el juzgado señaló que, efectivamente, se había producido un avocamiento indebido por parte de la Municipalidad de Surco cuando esta expidió la Papeleta N° 000463-2023-PI que sancionó con clausura al establecimiento de la demandante.[25] Incluso, indica también que dicho avocamiento indebido afecta el derecho al debido proceso en su manifestación del derecho a la defensa.

47. Entonces, haciendo una valoración global de los actuados, si bien dicha medida cautelar fue declarada nula a través de la Resolución 5, de fecha 14 de agosto de 2023, también es cierto que a la fecha en que se expidió la Papeleta N° 000463-2023-PI, es decir, el 03 de marzo de 2023, el certificado seguía vigente y existía el mandato de no proceder con la clausura del local.[26] Por ello, este Tribunal concluye que la mencionada clausura constituyó un avocamiento indebido de parte de la emplazada, quien a sabiendas de los procesos judiciales en su contra por presuntas actuaciones arbitrarias en el ejercicio de su potestad sancionadora y de la existencia de una medida cautelar que disponía no proceder con la clausura del local, prosiguió con los cuestionados actos.

48. Por último, este Tribunal advierte también que, en el presente proceso de amparo, por mandato de la medida cautelar otorgada mediante Resolución N.° 01, de fecha 02 de mayo de 2023, y, posteriormente también mediante Resolución N.° 9 de fecha 25 de setiembre de 2023, se resolvió otorgar excepcionalmente competencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que evalúe el otorgamiento del certificado ITSE a la asociación, precisamente, porque existía una duda razonable sobre la objetividad con la que procedía la Municipalidad de Surco.[27] Es de notar que la MML sí le otorgó el referido certificado con fecha 29 de agosto de 2023.[28] Por tanto, al margen del estado actual en el que se encuentren dicha medida cautelar y el certificado emitido por la autoridad

[25] Fojas 626-628.
[26] Fojas 627-630.
[27] ESCRITO N° 001865-2025-ES, fojas 15, 18.
[28] ESCRITO N° 001865-2025-ES, fojas 10.

provincial, el mero hecho que la municipalidad metropolitana le haya otorgado a la asociación recurrente el certificado que Surco le negó, es un elemento más a considerar respecto del ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora de la Municipalidad de Surco.

49. Por todas estas consideraciones, corresponde declarar fundada la demanda respecto de los puntos (i) y (ii) del petitorio. Sin perjuicio de ello, se deja a salvo el ejercicio de las potestades fiscalizadora y sancionadora de la Municipalidad Distrital de Surco para iniciar los procedimientos administrativos que correspondan, considerando lo señalado en la presente sentencia, sobre el ejercicio proporcional de sus potestades, así como evitar el avocamiento indebido sobre causas pendientes de resolverse en sede jurisdiccional.

Sobre la ampliación de demanda: puntos (iii) al (v) del petitorio

50. El recurrente pretende que, vía el proceso constitucional de amparo, se analice la actuación de la municipalidad en tanto esta le impuso una serie de papeletas con base en acciones de fiscalización realizadas al local de la Asociación.

51. Como se puede apreciar, los puntos (iii) al (v) están relacionados a aspectos específicos sobre la constatación de supuestas irregularidades relacionadas con la habilitación urbana, infraestructura y condiciones del predio de la Asociación. Tales cuestionamientos no pueden ser resueltos mediante el proceso de amparo, por cuanto no están referidos al contenido constitucionalmente protegido de derechos fundamentales.

52. Por consiguiente, este extremo de la demanda debe declararse improcedente de conformidad con el artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de amparo. Por ende, se declara NULA el Acta de Fiscalización 002357-2023 y NULA la Papeleta de Infracción 000463-2023 PI, del 3 de marzo de 2023, a través de las cuales se dispuso la clausura del establecimiento comercial conducido por la

recurrente; dejando a salvo las potestades fiscalizadoras y sancionadoras de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, conforme a lo desarrollado en la presente sentencia.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo que demás contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el presente fundamento de voto a fin de puntualizar las razones por las que también entiendo que la demanda debe ser parcialmente estimada.

1. Estimo necesario disentir de lo señalado por el ponente en relación a que aquí se encuentra comprometido el derecho fundamental a la libertad de empresa, por cuanto la asociación recurrente no actúa guiada por el lucro ni para beneficiar pecuniariamente a sus asociados; sino por un fin no lucrativo: preservar, promover y proyectar al caballo peruano de paso como símbolo de identidad y patrimonio cultural del Perú.

2. En tal sentido, no considero que se le hubiera afectado su derecho fundamental a la libertad de empresa, pues, más allá de que dicha asociación realice actividades económicas para financiar ese fin; eso no supone que lucre, en tanto sus asociados no reciben beneficios económicos de modo directo o indirecto.

3. Por ende, la alegada violación del derecho fundamental a la libertad de empresa no amerita un pronunciamiento de fondo, en aplicación de la causal de improcedencia prevista en el numeral 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, ya que lo argüido no incide en el ámbito de protección del mismo.

4. Entonces, y como será desarrollado a continuación, los cuestionamientos de la asociación recurrente relativos a la habilitación urbana, a su infraestructura y a las condiciones de su predio, no ameritan un pronunciamiento de fondo, toda vez que no comprometen el ámbito normativo del derecho fundamental a la libertad de empresa.

5. No obstante, el derecho fundamental que, a mi juicio, sí se encuentra comprometido es el derecho fundamental a la proscripción de avocamiento de causas pendientes de ser dirimidas en sede judicial, pues, a pesar de haberse judicializado el modo en que la asociación recurrente viene siendo sancionada, obteniendo una medida cautelar en un proceso de amparo, la municipalidad emplazada continúa ejerciendo su facultad sancionadora.

6. Ahora bien, en cuanto al referido avocamiento prohibido, este consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de

competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. Y es que, al fin y al cabo, el principio de independencia judicial exige proscribir intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento judicial.

7. Por ello, lo aducido encuentra sustento en el contenido constitucionalmente protegido del mencionado derecho fundamental, razón por la cual, no resulta de aplicación la causal de aplicación tipificada en el numeral 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en tanto se denuncia que la emplazada estaría interfiriendo con la impartición de justicia, actuando en contra de la medida cautelar dispuesta por el juzgador.

8. Considero que, atendiendo a las peculiaridades del presente caso, el proceso contencioso-administrativo no puede ser reputado como una vía idónea e igualmente satisfactoria, porque la clausura del local de la asociación demandante podría poner en riesgo la preservación y el cuidado de los caballos peruanos de paso que tienen en sus instalaciones – lo que, de por sí, es bastante costoso –, por cuanto eso conlleva una disminución ostensible en sus ingresos, lo que complica la atención necesaria que aquellos requieren, ya que las actividades económicas que realizan se utilizan para el sostenimiento de la finalidad de la asociación.

9. Así pues, se encuentra, además, comprometido el bienestar de los caballos peruanos de paso que, además, forman parte de nuestra identidad nacional, cuya preservación es de especial importancia para el Estado Constitucional, por lo que tiene el deber de apoyar a toda clase de asociaciones y criadores en la preservación de la pureza de su linaje. Pues bien, esta afirmación no es una mera opinión, se basa en lo previsto en el Decreto Ley 25919.

10. Por tal motivo, la cuestión litigiosa debe ser dirimida con una premura que, lastimosamente, dicho proceso ordinario no se encuentra en la aptitud de suministrar; en consecuencia, no resulta de aplicación la causal de improcedencia prevista en el numeral 2 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

11. Consiguientemente, estimo que corresponde emitir un pronunciamiento de fondo en relación al derecho fundamental a la proscripción de avocamiento

de causas pendientes de ser dirimidas en sede judicial, por cuanto lo esgrimido incide en su ámbito normativo.

12. Al respecto, considero que la municipalidad demandada emitió, en forma indebida, pronunciamiento en relación a la validez del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones 1966-2021 al expedir la Papeleta 000463-2023-PI, de fecha 03 de marzo de 2023, que clausuró el establecimiento de la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso. Así, de la revisión del Sistema de Consulta de Expedientes del Poder Judicial [CEJ], se aprecia la existencia de un proceso de amparo tramitado ante el Cuarto Juzgado Especializado Constitucional de Lima [Expediente 328-2023], el mismo que fue interpuesto por la asociación demandante contra la municipalidad emplazada, en cuyo cuaderno cautelar 328 -2023-80, se emitió la Resolución 01, de fecha 06 de febrero de 2023, que declaró fundada la medida cautelar de no innovar solicitada y ordenó, por un lado, la suspensión provisional de las papeletas de infracción impuestas a la asociación accionante que disponen la clausura inmediata de su local; y, por otro lado, mantener provisionalmente la vigencia de la Licencia de Funcionamiento 0003169-2018 hasta que se resuelva definitivamente ese proceso, lo que conlleva a dejar sin efecto clausura basada en la falta de ese título habilitante.

13. De ahí que, en rigor, la mencionada clausura califica como un avocamiento indebido de parte del gobierno local emplazado. Consecuentemente, este extremo de la demanda resulta fundado, por lo que, la clausura del establecimiento de la asociación demandante es nula, en la medida en que se encuentra directamente vinculado a lo que se viene dilucidando en el proceso de amparo signado con número de Expediente 328-2023.

14. Y ello es así porque, el ejercicio de las atribuciones y competencias que el Constituyente encomendó a la municipalidad emplazada debe ceñirse a la Constitución y a la Ley – y no al revés –, por lo que, si excepcionalmente se encuentra en la necesidad de clausurar un local; eso puede darse a modo de: **[i]** medida cautelar, **[ii]** medida correctiva o, **[iii]** sanción; pero siempre que actúe dentro de los márgenes de lo constitucionalmente válido, por lo que, sus intervenciones en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales del administrado deben encontrarse plenamente justificadas y, además, ser razonables y proporcionales.

15. En ese orden de ideas, considero que debe quedar claro que la potestad sancionadora edil no es la única herramienta con la que cuenta la

municipalidad demandada para preservar el interés público, por lo que mal puede entenderse que la asociación demandante se encuentre exenta de las potestades fiscalizadora, sancionadora y de autotutela de titularidad de ese municipio. Entonces, si el ejercicio de estas últimas no guarda relación directa con aquello que puntualmente viene siendo dilucidado en el mencionado proceso judicial, es perfectamente válido que la asociación recurrente se someta a la municipalidad emplazada y acate aquello que se le ordene, por lo que este pronunciamiento no puede servirle de excusa para dejar de fiscalizar a la asociación accionante.

En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de amparo. Por ende, se declare **NULA** el Acta de Fiscalización 002357-2023 y **NULA** la Papeleta de Infracción 000463-2023 PI, del 3 de marzo de 2023, a través de las cuales se dispuso la clausura del establecimiento comercial conducido por la recurrente; dejando a salvo las potestades fiscalizadoras y sancionadoras de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, conforme a lo desarrollado en la presente sentencia.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo que demás contiene.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Emito el presente voto a favor del sentido resolutorio de la ponencia y por el cual se declara fundada en parte la demanda; no obstante, considero pertinente formular determinadas consideraciones en aras de reforzar y complementar algunos aspectos del sustento de la decisión adoptada, particularmente aquellos que tienen que ver con la protección del bienestar animal, en este caso, referido a los caballos de paso.

Conforme a lo expuesto en la ponencia, hay dos momentos en los que a la luz de la pretensión de la demanda, se hace alusión a los caballos de paso. Dicho extremo es, por consiguiente, un aspecto relevante que no puede ignorado para la evaluación de la controversia jurídica del presente caso.

Así, en primer lugar, en el acápite referido a la "Cuestión previa: la tutela de urgencia y las condiciones especiales de la pretensión", se sustenta la necesidad de tutela urgente que amerita un pronunciamiento de fondo en el deber de cuidado de los equinos y su valor sociocultural para el país. Al respecto, se argumenta que:

> 5. […] en el presente caso **un criterio valorativo para la admisión de la demanda en sede constitucional, debe ser el rubro o finalidad de la Asociación reclamante. Se trata de una organización sin fines de lucro dedicada a la crianza y promoción de los caballos de paso.** Al respecto, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial en casos que no solo afectan a las personas, sino también a los animales (STC Nos. 00017-2010-PI/TC, 02437-2013-PA/TC, 07392-2013-PHHC/TC, entre otras).
>
> 6. De manera específica, **en cuanto a los caballos de paso, estos exigen por su propia naturaleza un cuidado especial y permanente, por lo que la ejecución de una medida administrativa y el cauce ordinario para su judicialización pone en riesgo la pretensión del actor, por la que la tutela urgente sí se justifica**.
>
> 7. Es de verse además que, **siendo una asociación cultural, el funcionamiento de actividades comerciales está estrechamente ligado con esta labor, y ciertamente no solo puede observarse que se trata de equinos con especial cuidado, sino son caballos de paso; es decir, una raza oriunda del Perú y uno de los valores culturales más importantes** que tenemos.

> 8. También es de notar que esta raza está protegida por el Decreto Ley No. 25919 publicado el 2 de diciembre de 1992 y ha sido declarado raza caballar propia del Perú por el Instituto Nacional de Cultura. Así lo instituyó el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) al disponer como día de celebración, el tercer domingo de abril de cada año.
>
> 9. El referido ministerio también declaró a los **caballos peruanos de paso como productos bandera** en abril de 2013. Cabe indicar que, **la accionante ha sido reconocida por el Ministerio de Cultura** del Perú, con Resolución Ministerial Definitiva N° 000305-2020, **como una institución sin fines de lucro, con la misión de preservar, promover y proyectar al Caballo Peruano de Paso como símbolo de identidad y patrimonio cultural del Perú**. Inclusive, cuenta con autorización para el uso del logo nominal institucional del Ministerio de Cultura. [resaltado agregado].

En virtud de lo expuesto, concuerdo en sostener que es innegable considerar la necesidad del cuidado especial permanente y el valor de patrimonio cultural de los caballos de paso a fin de sustentar la tutela urgente en este caso concreto. Por ello, si bien es cierto que la ejecución de una medida administrativa y el cauce ordinario para su judicialización pone en riesgo la pretensión del demandante, considero que la fundamentación de mayor envergadura para fundamentar la tutela urgente del presente caso se encuentra en el impacto perjudicial y continuado que la situación actual (consistente en el cierre del local) estaría generando en el bienestar de los equinos (cuyas condiciones actuales se desconoce y debiera ser razón de especial preocupación), siendo dicha protección indispensable no solo por tratarse de caballos de paso en cuanto tales (con plusvalor, en tanto tienen una representación emblemática para el país) sino porque dicha protección es general, incluso, así se tratase de cualquier tipo de equino, ya que toda especie animal merece la atención y el resguardo correspondiente por ser de interés no solo público y/o social sino, además, a mi entender, de indiscutible relevancia constitucional, como nuestro Colegiado lo ha dicho en más de una ocasión. Más adelante, volveré sobre este último punto.

De otro lado, en segundo lugar, la ponencia también alude a los caballos de paso cuando se pronuncia respecto de si la medida de clausura del local constituyó o no una limitación permitida o una vulneración inconstitucional utilizando el test de proporcionalidad. En este sentido, y al momento de examinar lo referido al item de necesidad de la medida, se dice en el fundamento jurídico 34 en relación con el ingreso al establecimiento que:

> 34. [...] **la clausura del local** no solo limita algunas de las actividades ofrecidas por la Asociación, sino que afecta la totalidad de los servicios que ésta brindaba. En consecuencia, no solo se reduce parcialmente la cantidad de público que acudía a las instalaciones de la recurrente, sino que se impide completamente el acceso de cualquier persona al establecimiento. Esto **no solo supone el ingreso de público asistente sino, además, de los trabajadores del local, lo que incluye a aquellos que se encargaban del cuidado especial que requieren los caballos de paso, extendiendo así la lesión al derecho al trabajo de cuidadores, y personal de servicio que el rubro genera**. [resaltado agregado].

Al respecto, observo que el argumento esbozado únicamente se enfoca en el derecho al trabajo de los cuidadores de los caballos de paso para la evaluación de la necesidad de la medida adoptada, sin embargo, omite o no se hace hincapié en el indispensable cuidado que requieren los caballos de paso para su sobrevivencia y el resguardo de su integridad, entre otras condiciones que pudieron haberse destacado también en esta parte de la evaluación del fondo de la controversia, tanto más si se tiene en cuenta lo expresamente regulado en la Ley de Protección y Bienestar Animal – Ley 30407. Considero, en tal sentido, que no es posible permanecer indiferente frente a circunstancias como las descritas, tanto más cuando dichas especies están en dicho lugar por evidente decisión humana, siendo de especial preocupación lo que pueda pasar con las mismas, más aún cuando ni de los actuados ni del informe oral realizado por las partes sobre este caso, se da cuenta del estado actual de los caballos de paso.

Sobre el extremo descrito, quisiera remitirme a la postura y consideraciones que anteriormente adopté en un fallo anterior del Tribunal Constitucional y que estimo son perfectamente aplicables a este caso concreto.

Así, en mi voto singular emitido en la sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente 00949-2022-PA/TC, concretamente expresé lo siguiente:

a) La relación de la persona con el mundo animal ha sido visionada desde diversas corrientes de pensamiento, siendo las del especismo y el antiespecismo las más resaltantes, no solo por las premisas de las que parten sino por las consecuencias que proponen.
b) Para aquellas concepciones, agrupadas dentro de la filosofía calificada como especista, la vida animal no se encuentra en definitiva al mismo nivel que la vida humana. Esta última, merece una valoración distinta

y mucho más calificada, desde que se asume o se da por hecho que los seres humanos ostentan una capacidad que no la tienen los animales, expresada, principalmente o ante todo, en su aptitud para el raciocinio. La visión especista, por lo demás, cuestiona toda posibilidad de reconocimiento de unos derechos en favor del animal, asumiendo que son más bien los seres humanos quienes deben decidir a la par que disponer sobre la existencia y destino de los animales.

c) Quienes en cambio se adhieren a una perspectiva antiespecista, entienden que toda vida debe ser valorada en igual medida, pues todos, en principio, formamos parte del mundo natural. En cualquier caso y aun aceptando las particulares diferencias entre el estilo de vida humano y el animal, ninguna vida debe ser infravalorada pues los animales son seres sintientes y aunque su coeficiente no sea el mismo que el de un ser humano, ello no justifica en lo absoluto diferencias en cuanto al tratamiento. Así las cosas, y en tanto es toda vida la que debe resaltarse, se hace indispensable revisar nuestros conceptos jurídicos, abogando incluso por un abierto reconocimiento en favor de unos derechos sobre los animales.
d) Naturalmente, es un hecho que, el decantamiento por una u otra posición, más allá de las percepciones que se tengan, depende en buena medida de la respuesta dispensada por cada ordenamiento jurídico y en especial por cada ordenamiento constitucional. Existen modelos constitucionales donde la visión antropocentrista se encuentra en franca retirada (Ecuador, por ejemplo) mientras que otros aún mantienen una visión que podríamos considerar tradicional, donde todo el sistema gira alrededor de la persona en evidente infravaloración de cualquier forma de vida que no sea la estrictamente humana.
e) Se hace indispensable indagar sobre el modelo jurídico en el que nos adscribimos, determinando si este otorga o no algún tipo de enfoque en relación con el vínculo existente, específicamente, entre la persona y los animales.
f) Lo primero que al respecto corresponde enfatizar es que, aunque nuestra Constitución Política opta por una visión pro persona en la que se resalta la adhesión del sistema en dirección a su defensa y protección como sujeto preferente, ello no significa ni tampoco debe entenderse como una relativización absoluta del contexto que le rodea. Prueba indiscutible de lo dicho son, en buena cuenta, las normas que hacen referencia al medio ambiente y al entorno natural que lo integra, tales como las contenidas en los artículos 2, inciso 22, 67 y 68 de la misma norma fundamental.

g) Sin embargo, y al margen de estas alusiones sobre el medio ambiente y la naturaleza que tienen un sentido más bien genérico, cabe preguntarse si la inexistencia de una cláusula constitucional específicamente referida al estatus de los animales supone, a pesar de todo, que estos últimos se encuentren exentos de algún tipo de protección desde el punto de vista jurídico. Para responder a esta interrogante, conviene recordar lo que nuestro propio Colegiado nos ha venido señalando mediante sus diversas ejecutorias.

h) Al respecto y sin temor a equivocarnos, estamos persuadidos de que, si pasamos revista a lo que el Tribunal Constitucional ha venido señalando desde hace ya varias conformaciones, aparece cada vez más visible lo que bien podría denominarse como un línea jurisprudencial en pro del reconocimiento y defensa animal. Al respecto, y con independencia de la percepción que se tiene sobre la posición exacta de los animales, se asume que estos últimos, merecen especial relevancia no solo por lo que significan en cuanto tales sino por las relaciones que mantienen con la persona.

i) En efecto, ya desde la sentencia recaída en el Expediente 0042-2004 PI/TC, el Tribunal Constitucional dejará perfectamente en claro la existencia de una preocupación *"(…) no sólo (…) desde la perspectiva jurídica sino también desde el punto de vista de la ética, por (…) el medio ambiente y la convivencia armónica y pacífica del ser humano con su entorno y, dentro de él, con todos los seres vivos con los cuales coexista"*, puntualizando incluso que *"(…) el ser humano (…) debe actuar en armonía y convivencia pacífica con los demás seres vivos que le rodean, en la medida que debe asumir una actuación responsable frente a ellos; especialmente frente a los animales"*. Esta misma perspectiva por lo demás, lo llevará a enfatizar 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"* de lo cual se desprenderá que *"(…) no existe ningún argumento racional que justifique el que el ser humano someta a torturas, tratos crueles y de muerte, innecesariamente, a los animales"* siendo *"Tal actitud (…) contraria con la ética y (…) la dignidad y la naturaleza racional y emotiva del propio ser humano, pues el respeto a los animales por parte de toda persona halla su fundamento también en el respeto mutuo que se deben los hombres entre sí"*.

j) Pero no solo encontramos esta visión abiertamente tuitiva en pro del mundo animal en sentencias como la glosada, sino que otros tantos criterios sobre el tema también serán desarrollados dentro de lo que

podría catalogarse como una protección de implicancias, más bien indirectas, estructurada a partir de los beneficios que representan los animales para con los seres humanos.

k) Otra de las ejecutorias emblemáticas en las que se encontrará un enfoque mucho más elaborado se verá perfilado en el Expediente 7392 2013-PA/TC. Allí nuestro Colegiado dejó establecido que el deber de protección animal desarrollado por conducto de la Ley de Protección y Bienestar Animal – Ley 30407, no representa una simple declaración de buenas intenciones, sino que tiene una serie de fundamentos: desde el punto de vista de lo que representa el animal, su inevitable condición de ser sintiente; desde el punto de vista jurídico, la relación entre el mundo animal y los intereses del ser humano, relación visibilizada en una serie de derechos fundamentales entre los que se destacarán principalmente (aunque no exclusivamente) tanto el medio ambiente equilibrado y adecuado como el libre desarrollo de la personalidad.

l) Entonces ya no se trata simplemente de un deber de protección animal contra el maltrato o sufrimiento, sino de una obligación de procurar su bienestar. Lo dicho, por cierto, no es un simple desiderátum, sino que va muy de la mano con lo que nuestra propia Ley de Protección y Bienestar Animal – Ley 30407 (que además es una norma integrante de nuestro bloque de constitucionalidad), proclama expresa e incontrastablemente y que nuestra propia jurisprudencia se ha preocupado de manera particular en enfatizar.

Por lo expuesto y si bien considero que la demanda es fundada en parte y que la ponencia plantea una argumentación razonable sobre la urgencia de tutela, la evaluación de la medida adoptada (clausura del local) y la aplicación del test de proporcionalidad, así como sobre el hecho que la municipalidad no consideró que había decisiones judiciales adoptadas vinculadas con la infracción y sanción; también estimo como perfectamente pertinente ampliar el sustento jurídico de lo decidido en base a las consideraciones sobre la protección del bienestar animal, siendo ello de indudable relevancia constitucional.

S.

OCHOA CARDICH