



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03341-2010-PA/TC

CALLAO

SHERLLY KRYS OTHILIA PRIETO MAKI

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de marzo de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los Magistrados Beaumont Callirgos, Calle Hayen y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Sherlly Kryz Otilia Prieto Maki, en representación de la Asociación Protectora de Animales y Reservas Ecológicas Otilia Maki D -OTIMAK, contra la resolución de fojas 219, de fecha 13 de mayo del 2010, expedida por la Sala Mixta Transitoria de Ventanilla de la Corte Superior de Justicia del Callao que, reformando la apelada, declaró infundada la demanda de amparo de autos; y.

### ANTECEDENTES

Con fecha 8 de enero del 2008 (folio 42), la recurrente interpone demanda de amparo contra la Gerencia de Rentas y Oficina de Ejecución Coactiva de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, solicitando que se ordene suspender la ejecución de la medida cautelar previa de clausura temporal dispuesta por la Gerencia de Rentas de la Municipalidad de Ventanilla, mediante Resolución de Sanción N° 1506/2007/MDV-GR, de fecha 17 de diciembre del 2007, y ejecutada por la Ejecutoria Coactiva, con fecha 19 de diciembre del 2007 vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la igualdad ante la ley, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida

La actora sustenta su demanda en que sin haber sido notificada de la Resolución de Sanción N° 1506-2007/MDV, la Municipalidad de Ventanilla, por intermedio de su ejecutor coactivo, procedió a disponer el cierre temporal del establecimiento que conduce, denominado Asociación Protectora de Animales y Reservas Ecológicas-OTIMAK. Alega, además, que la Ordenanza Municipal N.º 015-2006/MDV-CDV, que aprueba el Reglamento de Aplicación de Multas y Sanciones, en cuya virtud se dispuso la medida de cierre, no le es aplicable en razón de que la actividad que realiza no tiene fines de lucro.

La Municipalidad Distrital de Ventanilla, contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, alegando que el establecimiento de la recurrente fue clausurado temporalmente, a través de una medida cautelar previa, por no contar con la autorización



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03341-2010-PA/TC

CALLAO

SHERLLY KRYS OTHILIA PRIETO MAKI

municipal de funcionamiento conforme a lo dispuesto por la Ley N.º 28976 – Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, quedando sujeta a las sanciones establecidas en el Reglamento de Aplicación de Multas y Sanciones aprobado por la Ordenanza Municipal N.º 015-2006/MDV-CDV.

El 13 de julio del 2009 (folio 155), el Tercer Juzgado Mixto de Ventanilla declaró fundada la demanda de amparo, por considerar que la Resolución de Sanción N.º 1506-2007, emitida por la Gerencia de Rentas de la Municipalidad Distrital de Ventanilla que dispuso la medida cautelar previa de clausura temporal del establecimiento de la demandante, fue ejecutada antes de haber vencido el plazo para que la referida resolución administrativa quedara consentida, afectándose el debido proceso, al limitar el derecho de la demandante a impugnarla y devenir en arbitraria su ejecución, efectuada por la Oficina de Ejecución Coactiva, en mérito a la Resolución N.º 01, de fecha 19 de diciembre del 2007.

El 13 de mayo del 2010 (fojas 219) la Sala Mixta Transitoria de Ventanilla de la Corte Superior de Justicia del Callao revoca la apelada y, reformándola, la declara infundada por considerar que la demandante no ha acreditado contar con licencia municipal de funcionamiento respectiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley 28976 –Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; agregando que de lo actuado se advierte que la Municipalidad demandada ha actuado en ejercicio de las funciones contempladas en la Ordenanza N.º 015-2006/MDV-CDV, que aprueba el Reglamento de Aplicación de Multas y Sanciones; toda vez que tratándose de un establecimiento sin licencia de funcionamiento la ejecución de la medida cautelar previa de clausura temporal del establecimiento de la recurrente está arreglada a lo dispuesto en el artículo 49.º de la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 13.º inciso 7) de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, modificada por el artículo 1.º de la Ley N.º 28165; artículo 237.º, inciso a), de la Ley N.º 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General

### FUNDAMENTOS

1. La parte demandante denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la igualdad ante la ley, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; por lo que solicita que se deje sin efecto el acto de clausura temporal de su establecimiento, llevado a cabo con fecha 19 de diciembre del 2007, ordenado, en calidad de medida cautelar previa, por la demandada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03341-2010-PA/TC

CALLAO

SHERLLY KRYS OTHILIA PRIETO MAKI

2. La demandante sostiene que la municipalidad emplazada ha vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad ante la ley, aduciendo que clausuró temporalmente su establecimiento, a través de una medida cautelar previa, sin haber sido notificada oportunamente de la Resolución de Sanción, expedida el 17 de diciembre del 2007. Al respecto, previamente este Colegiado considera pertinente recordar que el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional, criterio que no sólo se limita a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos. Este enunciado ha sido recogido por el artículo 4.º del Código Procesal Constitucional, que define la tutela procesal efectiva como aquella situación jurídica de una persona en la que se respetan, sus derechos de libre acceso al órgano jurisdiccional, a probar, de defensa, al contradictorio y a la igualdad sustancial en el proceso; a no ser desviada de la jurisdicción predeterminada ni sometida a procedimientos distintos de los previstos por la ley; a la obtención de una resolución fundada en derecho, a acceder a los medios impugnatorios regulados, a la imposibilidad de revivir procesos fenecidos, a la actuación adecuada y temporalmente oportuna de las resoluciones judiciales y a la observancia del principio de legalidad procesal penal. En consecuencia, el debido proceso forma parte de la concepción del derecho de toda persona a la tutela jurisdiccional efectiva, y se concreta en las denominadas garantías que, dentro de un *iter* procesal diseñado en la ley, están previstas en la Constitución.
3. Respecto de la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, de los autos del presente proceso se aprecia que la Resolución de Sanción N.º 1506-2007/MDV-GR fue debidamente notificada el 17 de diciembre del 2007 (fojas 10) y, según se desprende del Acta de Ejecución de clausura temporal, como medida cautelar preventiva, obrante a fojas 11 de autos, de fecha 19 de octubre del 2007, fecha en que ésta se ejecuta, la demandante no contaba con licencia de funcionamiento, razón por la cual le era aplicable la Ordenanza N.º 015-2006/MDV-CDV, de fecha 27 de septiembre del 2006. La mencionada ordenanza, que aprueba el Reglamento de Aplicación de Multas y Sanciones de la Municipalidad de Ventanilla, establece la sanción de clausura temporal a aquellos establecimientos que vienen funcionando sin la autorización o licencia de funcionamiento (artículo 42º).
4. Por lo expuesto, este Colegiado concluye que en este primer extremo la recurrente no ha acreditado en autos que la actuación de la emplazada haya vulnerado sus derechos a la defensa y al debido proceso, *definidos* en el fundamento N.º 2, *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03341-2010-PA/TC

CALLAO

SHERLLY KRYS OTHILIA PRIETO MAKI

5. Por otro lado, la demandante sostiene que la municipalidad emplazada ha vulnerado los derechos fundamentales de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, aduciendo que la clausura de su establecimiento imposibilita la actividad ecológica y ambientalista que realiza, que comprende el mantenimiento de un gran número de plantas, como parte de la implementación de un vivero popular, y el albergue a canes, gatos, tortugas, monos, avestruces y otros animales silvestres. Al respecto, este Colegiado estima pertinente enfatizar que en el ordenamiento constitucional coexisten diversos derechos constitucionales, existiendo circunstancias que legitiman la restricción de unos derechos en salvaguarda de otros, atendiendo a finalidades superiores del mismo ordenamiento constitucional. Desde esta perspectiva, si el respeto a los derechos invocados en la demanda supone menoscabar los derechos a la salud y a un medio ambiente sano de los vecinos, convirtiéndolos en irreparables, es evidente que deben prevalecer estos últimos, por estar vinculados al principio de protección al ser humano, consagrado en el artículo 1.º de la Constitución Política del Perú, en virtud del cual la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y sin cuya vigencia carecerían de sentido todos los demás derechos constitucionales.
6. El Tribunal Constitucional ha manifestado, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) el derecho a gozar de este medio ambiente, y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica y, en el caso de que el hombre intervenga, ello no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y su dignidad (artículo 1.º de la Constitución); de lo contrario su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Y con relación a la segunda manifestación el derecho en análisis, este se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03341-2010-PA/TC

CALLAO

SHERLLY KRYS OTHILIA PRIETO MAKI

7. A su vez, cabe precisar que la recurrente, constituida como una asociación protectora de animales, se encuentra sujeta a las disposiciones establecidas en la Ley N° 27265 – Ley de Protección de los animales domésticos y los animales silvestres mantenidos en cautiverio, particularmente a las obligaciones previstas en el inciso c) del artículo 3.º, que textualmente señala: “No criar mayor número de animales que el que pueda ser bien mantenido, sin ocasionar molestias a terceros ni poner en peligro la salud pública” (el subrayado es nuestro). A cambio, debe recibir el apoyo necesario de los gobiernos locales y regionales, las autoridades políticas y judiciales, y la Policía Nacional, siempre y cuando se encuentre debidamente reconocida por el Ministerio de Educación, conforme a lo dispuesto en el inciso 2) del artículo 4.º del mencionado cuerpo normativo. Asimismo, la Ley N.º 27596 –Ley que regula el régimen jurídico de canes, establece en su artículo 5.º que son deberes de los propietarios o poseedores de canes, entre otros, identificar y registrar debidamente a los canes que sean de su propiedad o que estén bajo su tenencia o custodia, obtener la licencia respectiva, así como inscribir y tramitar la licencia de las crías que tengan sus canes. Al respecto, este Tribunal considera que de los actuados no se acredita que la demandante se encuentre debidamente reconocida por el Ministerio de Educación, ni que los canes bajo su custodia estén debidamente registrados, conforme a la normativa citada.
8. El hecho de que la actora sea una asociación sin fines de lucro, con derecho a funcionar sin ningún tipo de traba administrativa, no supone que se encuentre exenta del cumplimiento de los requisitos razonablemente necesarios, según la naturaleza de su actividad. En este aspecto, por ejemplo, las municipalidades son competentes, según lo señala la Constitución en su artículo 195.º, inciso 8), concordante con el inciso 4) del citado artículo, para “(d)esarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley”; de lo que se concluye que el desenvolvimiento del derecho a la libertad de empresa estará condicionado a que el establecimiento tenga una previa permisión municipal.
9. Asimismo, en el marco de lo dispuesto por el artículo 194.º de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 28607, que establece que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, el artículo 49.º de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades prevé que las autoridades municipales puedan ordenar la clausura transitoria o definitiva de aquellos establecimientos cuyo funcionamiento infrinjan normas reglamentarias o produzcan efectos perjudiciales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03341-2010-PA/TC

CALLAO

SHERLLY KRYS OTHILIA PRIETO MAKI

para la salud o la tranquilidad del vecindario. En consecuencia, la municipalidad emplazada ha actuado en el ejercicio regular de sus atribuciones.

Por lo expuesto, este Colegiado concluye que la recurrente no contaba con licencia de funcionamiento cuando se le notificó la sanción, y tampoco reunía los requisitos que establece la ley, por lo que la emplazada, en este extremo, no ha vulnerado los derechos fundamentales de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, definidos en el fundamento N.º 6, *supra*.

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

#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ**

**Lo que certifico:**

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR