



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional¹ interpuesto por la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso contra la Resolución 5, de fecha 28 de noviembre de 2023², expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de enero de 2023³, la Asociación Cultural del Caballo Peruano de Paso, interpone demanda de amparo, ampliada con fecha 17 de enero de 2023⁴ y 1 de febrero de 2023⁵, contra el alcalde de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco y su subgerente de Fiscalización y Coactiva Administrativa.

Solicita que se declare la nulidad de: **[i]** las Papeletas de Infracción 000226-2023-PI, 000225-2023-PI, 000155-2023-PI y 000159-2023-PI; y, **[ii]** la Resolución Gerencial 02-2023, del 30 de enero de 2023, con las que se dispuso la clausura de su establecimiento comercial ubicado en jirón Belisario Suárez 198, manzana 2631, lote 51, Santiago de Surco y la revocación de la Licencia de Funcionamiento 0003169-2018 y el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad de Edificaciones 1966-2021.

En relación a la Papeleta de Infracción 000226-2023-PI/TC, alega que el 11 de enero de 2023, el personal de la Subgerencia de Comercialización,

¹ Foja 741.

² Foja 689.

³ Foja 47.

⁴ Foja 65.

⁵ Foja 88.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

Anuncios e Inspección Técnica se apersona a su establecimiento y levanta un acta de visita de inspección de seguridad en edificaciones para inspección técnica de seguridad en edificaciones [ITSE], a pesar de que ya contaba con licencia de funcionamiento y su ITSE estaba vigente, porque recién vencería el 17 de junio de 2023.

Eso, a su juicio, es una irregularidad, pues ya obtuvo la licencia de funcionamiento. Pese a ello, el 14 de enero de 2023, emite la Papeleta de Infracción 000226-2023-PI en la que dispuso la clausura de su local.

En lo relativo a la Papeleta de Infracción 000225-2023-PI, denuncia que también dispuso la clausura de su local, tras determinarse, de modo arbitrario, que amplió su local y realizó actividades económicas diferentes de las autorizadas.

En lo que concierne a la Papeleta de Infracción 000155-2023-PI, sostiene que se ordena la clausura de su establecimiento debido a que se constató existencia de roedores, insectos y otras plagas; no obstante, niega que eso sea cierto.

Finalmente, en cuanto a la Papeleta de Infracción 000159-2023-PI, refiere que ordena la clausura de su establecimiento por almacenar y comercializar alimentos, bebidas y productos de consumo humano sin etiqueta, sin autorización y sin registro sanitario; también niega que ello sea cierto.

Ahora bien, en relación a las citadas papeletas de infracción, denuncia la conculcación de su derecho fundamental a la defensa, pues, por un lado, se le impidió presentar sus descargos, y, por otro lado, se le revocó su licencia de funcionamiento. Dichas irregularidades conllevaron, como efecto espejo, la transgresión de los siguientes derechos fundamentales: **[i]** debido proceso en su dimensión material —razonabilidad y proporcionalidad—; **[ii]** a la igualdad ante la ley, **[iii]** a la libertad de empresa, **[iv]** a la libertad de trabajo. Y, además, la transgresión del principio de legalidad.

La Procuraduría Pública de la demandada, con fecha 16 de febrero de 2023⁶, se apersona al proceso y contesta la demanda solicitando que sea

⁶ Foja 109.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

desestimada, en vista de que sus actuaciones observaron escrupulosamente la Constitución y el marco jurídico *infraconstitucional*, por lo que, a su criterio, sus actuaciones no pueden ser reputadas como lesivas a los derechos fundamentales invocados, toda vez que simple y llanamente se limitó a defender el interés público vecinal, en tanto actuó en defensa de la tranquilidad de los vecinos, quienes denunciaron que la demandante realiza actividades que alteran la paz y tranquilidad nocturna, lo que perjudica su calidad de vida.

Ahora bien, en relación a la aseverada violación del derecho fundamental a la defensa, asevera que, en todo caso, no presentó descargos, ya que acudió a la vía judicial a solicitar una medida cautelar, la que le fue concedida; lo que le permitió continuar operando de manea provisional, a pesar de la clausura decretada a nivel administrativo.

La Empresa Municipal Santiago de Surco SA [Emuss SA], con fecha 16 de febrero de 2023, solicita intervenir en el proceso como litisconsorte facultativa pasiva⁷, porque en virtud del Acuerdo de Concejo 80-2003-ACSS, es responsable de administrar el predio ubicado en jirón General Suárez Belisario 198; y, además, el 23 de noviembre suscribió un convenio de cooperación con la asociación demandante para el funcionamiento del Parque Temático del Caballo Peruano de Paso.

Con fecha 13 de marzo de 2023⁸, Emuss SA deduce la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Al respecto, manifiesta que la demandada se limitó a ejercer sus potestades de fiscalización ante los reclamos de los vecinos, por lo que sus actuaciones no pueden ser reputadas de arbitrarias. De modo que, en todo caso, el reclamo de la accionante debe ser canalizado en el marco de un proceso contencioso-administrativo y no en un proceso de amparo.

La Procuraduría Pública de la demandada, con fecha 12 de junio de 2023⁹, informa la existencia de una medida cautelar emitida por el Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima en el Expediente 01405-2023-0-1801-JR-DC-01, que ordena: [i] suspender las

⁷ Foja 383.

⁸ Foja 170

⁹ Foja 453.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

papeletas de infracción, [ii] dejar sin efecto la clausura y mantener provisionalmente la vigencia del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones ITSE 1966-2021; y, [iii] otorgar, de manera excepcional, a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) a fin de que conozca la solicitud de renovación del Certificado ITSE 1955-2021.

El *A quo*, a través de la Resolución 5, de fecha 16 de setiembre de 2023¹⁰, corregida mediante la Resolución 6, de fecha 15 de setiembre de 2023¹¹, desestima las excepciones deducidas y declara fundada la demanda, tras advertir que: [i] el plazo de dos días que la municipalidad concedió a la demandante para levantar las observaciones no resultó razonable ni proporcional; [ii] la demandada no explicó por qué la asociación demandante no cumplió con el levantamiento de las observaciones, pese a la presentación de documentación abundante ni le concedió la posibilidad de realizar su defensa técnica al denegarle su pedido de informe oral en el procedimiento. Por ambas razones, considera que se le violó su derecho fundamental a la defensa, máxime si se tiene en cuenta que una seguidilla de papeletas de infracciones transgrede la continuación de infracciones. Ello, además, podría conllevar la desatención de los equinos que viven en ese inmueble.

A su turno, el *Ad quem*, mediante Resolución 5, de fecha 28 de noviembre de 2023¹², revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, tras estimar que, en buena cuenta, sus pretensiones se encuentran dirigidas a cuestionar distintas actuaciones administrativas, por lo que deberían ser dilucidada en la vía del proceso contencioso-administrativo, máxime si no se advierte la presencia de alguna situación de urgencia o irreparabilidad.

FUNDAMENTOS

Análisis de procedencia

1. En primer lugar, la asociación actora sostiene haber sido víctima de una indefensión material; y, como consecuencia de eso, se ordenó la clausura de su local, lo que considera lesivo de su derecho fundamental a la defensa.

¹⁰ Foja 530.

¹¹ Foja 556.

¹² Foja 689.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

2. Pues bien, dicho reclamo tiene sustento en el contenido constitucionalmente protegido por el mencionado derecho fundamental, por lo que, como titular del mismo, tiene derecho a exigir, en salvaguarda de sus intereses, que se le permita contradecir aquello que puntualmente se le atribuye.
3. Por consiguiente, se verifica que la asociación demandante se beneficia de una posición *iusfundamental* amparada por el ámbito normativo del mencionado derecho fundamental. Entonces, lo argumentado tiene sustento directo en el contenido constitucionalmente protegido del mismo.
4. Ergo, si se le permitió defenderse, o, se le impidió hacerlo; eso es algo que debería ser determinado en un pronunciamiento de fondo y no al momento de evaluar la procedencia de la demanda, ya que lo que se examina es si lo esgrimido encuentra sustento, en principio, en el ámbito de protección de ese derecho fundamental.
5. En tal virtud, no corresponde aplicar la causal de improcedencia prevista en el numeral 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, porque la asociación demandante se beneficia de una posición *iusfundamental* amparada por el contenido constitucionalmente protegido por ese derecho fundamental.
6. No obstante, en relación a la alegada transgresión de sus derechos fundamentales a la libertad de empresa y trabajo, cabe puntualizar que esto no compromete el ámbito de protección de tales derechos fundamentales, pues la asociación demandante es una persona jurídica sin fines lucrativos, por lo que, más allá de que pueda realizar actividades lucrativas, no tiene por objeto obtener ganancias para sus asociados de modo directo o indirecto.
7. En efecto, tanto el derecho fundamental a la libertad de empresa como el derecho fundamental al trabajo garantizan la posibilidad de generar recursos económicos para beneficio directo del titular de los mismos. Esto, sin embargo, no es viable para la asociación demandante, ya que



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

es una persona jurídica que no persigue fin lucrativo, como será desarrollado a continuación.

8. En ese mismo sentido, la aducida conculcación de su derecho fundamental a la igualdad tampoco compromete su ámbito de protección, en tanto no propone un término de comparación válido para determinar si, como lo esgrime, ha padecido un tratamiento discriminatorio por parte de la municipalidad emplazada.
9. En relación a este alegato, no se soslaya que la mera imposición de sanciones y medidas correctivas decretadas luego de ejercitada su función inspectora no puede ser reputada como discriminatoria, en tanto la municipalidad emplazada se encuentra habilitada a ejercitar su función fiscalizadora de modo enteramente discrecional.
10. En segundo lugar, corresponde determinar si, conforme a lo indicado en el precedente Elgo Ríos dictado en el Expediente 02383-2023-PA/TC, los cuestionamientos a las actuaciones ediles planteados por la asociación recurrente pueden ser examinados en el marco de un proceso de amparo. De lo contrario, la demanda resulta improcedente.
11. En tal virtud, es necesario examinar si la asociación accionante cumple con los presupuestos objetivos y subjetivos —desarrollados en aquel precedente— que subordinan la procedencia del amparo, toda vez que ese proceso es residual, por lo que solamente resulta procedente en caso la vía ordinaria no se encuentre en la aptitud de dirimir la *litis*.
12. Y aquello es así, porque la sola trascendencia de lo reclamado no la habilita a utilizar el proceso de amparo, por lo que solamente resulta procedente cuando, atendiendo a criterios objetivos y subjetivos, la vía ordinaria no se encuentre en aptitud de dar solución a la cuestionado como lesivo a algún derecho fundamental.
13. Por ende, resulta innegable que, desde un análisis enteramente objetivo, aquello que concretamente es reclamado por la asociación



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

recurrente es pasible de ser dirimido en un proceso contencioso-administrativo. Entonces, si ella no acredita la necesidad de tutela de urgencia o algún riesgo de irreparabilidad, debería acudir a ese proceso ordinario —y no al proceso de amparo—.

14. En relación a ese tópico, cabe puntualizar que la clausura de su local por parte de la municipalidad demandada —tras dejarse sin efecto el título habilitante que legitimaba el ejercicio de sus actividades y comprobar que las condiciones de salubridad de sus instalaciones no adecuadas—, requiere una tutela de urgencia debido a que la falta de ingresos puede eventualmente conllevar la desatención de los caballos de paso peruano cuya alimentación y cuidados se costea con las actividades económicas de la asociación accionante, las que guardan una estrecha relación con el fomento de la crianza del caballo peruano de paso al alimentar el arraigo del mismo en la población al realizar espectáculos familiares en los que todo gira en torno a esta clase de equinos.
15. Al respecto, es necesario agregar que, a manera de mayor abundamiento, que la asociación demandante no es una persona jurídica de carácter lucrativo, por lo que sus actividades no buscan generar réditos económicos destinados a ser repartidos entre sus asociados. Muy por el contrario, sus ganancias se destinan en su integridad a la cría y preservación de los caballos peruanos de paso, así como los conocimientos ancestrales del chalán para su crianza, los que fueron reconocidos como Patrimonio Cultural de la Nación a instancia suya¹³¹⁴.
16. De modo que, en la práctica, las actividades económicas que se realizan en el local de la asociación demandante no tienen otro fin que coadyuvar con el fomento de lo antes señalado, lo que, en principio, también corresponde a la municipalidad emplazada, por cuanto sus

¹³ [Declaran Patrimonio Cultural de la Nación a los conocimientos del Chalán para crianza del Caballo Peruano de Paso - Noticias - Ministerio de Cultura - Plataforma del Estado Peruano](#)

¹⁴ [informe-000104-2021-dpi.pdf](#)



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

actuaciones también deberían dirigirse en esa misma dirección. Por tanto, es necesario un pronunciamiento que dilucide, con premura, este diferendo.

17. En consecuencia, tampoco resulta de aplicación la causal de improcedencia prevista en el numeral 2 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, puesto que, aunque la *litis* puede ser planteada en la vía ordinaria, esta es inidónea porque se requiere de una tutela de urgencia, dado que existen razones de índole subjetiva que habilitan a la asociación actora a acudir a la vía constitucional.

Análisis del caso en concreto

18. El caballo peruano de paso es una raza de equino propia de nuestro país —cuya principal característica es la ambladura, que es un paso llano a cuatro tiempos— y que, además, forma parte del Patrimonio Cultural de la Nación, por lo que, atendiendo a su innegable contribución a la identidad nacional, sus criadores y chalanos merecen de un tratamiento preferente por parte de la municipalidad demandada, en tanto forma parte del aparato estatal.
19. Y eso es así, porque desde el Gobierno Nacional se ha expedido lo siguiente: [i] el Decreto Ley 25919, que declara al Caballo Peruano de Paso como especie equina oriunda del Perú; [ii] la Resolución Ministerial 172-95-ITINCI/DM, que declara el mes de abril de cada año como el Mes del Caballo Peruano de Paso; [iii] la Resolución 452/INC, mediante la cual el Instituto Nacional de Cultura declara al Caballo Peruano de Paso como Patrimonio Cultural de la Nación; [iv] la Resolución Ministerial 381-2012-MINCETUR/DM, de 2013, mediante la cual Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR], declara al Caballo Peruano de Paso, como Producto Bandera; y, [v] la Resolución Ministerial 106-2013 MINCETUR-DM, que instituye el tercer domingo del mes de abril de cada año como Día del Caballo Peruano de Paso.
20. Por eso mismo, las medidas adoptadas por las entidades estatales deben tomar en cuenta, como parte del interés público, a la



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

preservación de: [i] esta raza caballar, y, [ii] los conocimientos ancestrales de los chalanés. En tal sentido, la municipalidad emplazada debe ejercitar sus atribuciones y competencias no solo observando la Constitución, también debe hacerlo en sintonía con lo antes indicado, ya que tiene el ineludible deber de actuar en consonancia con las iniciativas del Gobierno Nacional destinadas a reforzar la perpetuación de esa tradición, cuya promoción es una política de Estado que vincula a todos los niveles de gobierno.

21. La autonomía edil, desde luego, no faculta a la municipalidad emplazada a actuar contrariando las políticas de Estado que en materia cultural diseña el Gobierno Nacional. Por ello, aunque esta última se encuentra habilitada para, en principio, clausurar el local de la asociación demandante, la decisión de hacerlo debe ser sumamente excepcional, a fin de no afectar, más allá de lo que resulte razonable y proporcional, la continuidad de las actividades de la asociación demandada.
22. Por ello, actuar de modo contrario pondría en riesgo el mantenimiento de los caballos de paso peruano que se hallan en ese lugar, ya que eso se financia con los ingresos generados por las actividades que llevan a cabo en las instalaciones de la asociación demandada, las que, ciertamente, incluyen espectáculos en los que participan tales equinos y en los que se expenden alimentos y bebidas.
23. Entonces, comoquiera que la continuidad de la preservación de los caballos de paso peruanos se encuentra supeditada a que existan recursos económicos que sostengan la alimentación y los cuidados de esos animales, la realización de actividades económicas es necesaria para obtener el dinero para financiar tanto lo uno como lo otro. Y es que, más allá de cualquier bondadosa intención, sin la generación de ingresos económicos periódicos, la salvaguarda de tales animales es insostenible.
24. Por esa razón, el legítimo interés vecinal en que los espectáculos que se realizan en las instalaciones de la asociación demandante no



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

perturben la tranquilidad del vecindario, que es lo que motiva a la municipalidad emplazada a clausurar el local de la asociación recurrente, no puede conllevar la adopción de una medida tan radical como la clausura, si es que no se pondera, al mismo tiempo, la necesidad de garantizar el mantenimiento de esos caballos, dado que esto último no puede dejar de ser tomado en cuenta en cualquier decisión punitiva o correctiva que se adopte.

25. Por ello, resulta razonable y proporcional que, por un lado, los plazos que otorga la municipalidad emplazada a la asociación accionante para que subsane cualquier irregularidad sea sumamente flexible. Y, por otro lado, que las limitaciones que se le imponen, a fin de compatibilizar su interés en proseguir realizando sus actividades con los del vecindario, no deben tener la subrepticia intención de forzarla a trasladarse de lugar, pues esas actividades, de naturaleza innegablemente cultural, deben ser objeto de promoción estatal, siempre que no se incurran en excesos, en especial cuando se ingieren bebidas alcohólicas.
26. De modo que, a la luz de los hechos del caso, no basta con que se le permita, desde el punto de vista formal, contradecir las imputaciones advertidas en la fiscalización; es necesario que, además, se le brinden todas aquellas facilidades que resulten necesarias para permitirle continuar con sus actividades, ya que las mismas financian el cuidado de los caballos de paso peruano que se hallan ahí.
27. Eso es lo que realmente exige el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la defensa: ir más allá de lo meramente formal al garantizar una defensa verdaderamente eficaz, toda vez que de nada sirve que se le permita contradecir lo que se le atribuye, si los plazos son sumamente breves, por lo que encubren, en los hechos, la vedada intención de clausurar su local.
28. En tal sentido, cabe concluir que el actuar de la municipalidad emplazada resulta inconstitucional, en tanto se ha basado en un enfoque abiertamente desleal a una política de Estado fijada por el



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

Gobierno Nacional: la preservación del caballo de paso peruano. Esto es lo que, a juicio de esta Sala del Tribunal Constitucional, amerita la estimación de la demanda de autos; y, consiguientemente, la nulificación de las medidas adoptadas por la municipalidad emplazada en contra de la asociación recurrente.

29. Empero, eso no significa que la asociación demandante pueda actuar al margen de lo previsto imperativamente en el ordenamiento jurídico, pues también tiene el deber de no irrespetar la tranquilidad de los vecinos, por lo que la municipalidad emplazada puede, para tal efecto, imponer nuevas sanciones y medidas correctivas, pero siempre que se afecte, en la menor medida de lo posible, la referida política de Estado.
30. En consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda; y, en tal sentido, declarar la nulidad de todo lo actuado, a fin de que la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco realice una nueva fiscalización que tenga como eje facilitar la continuidad de las actividades de la asociación demandante, ya que también tiene el deber de promover la crianza de los caballos peruanos de paso, por ser un asunto de interés que va más allá de lo local, dado que tiene trascendencia nacional.
31. Finalmente, al estimarse la demanda, corresponde condenar a la emplazada a la asunción de los costos del proceso conforme a lo previsto en el artículo 28 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** la demanda; y, en consecuencia, ordena a la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco actuar conforme a lo expresamente indicado en la presente sentencia, por lo que todas las actuaciones derivadas de la fiscalización realizada resultan **NULAS**.
2. En tal sentido, corresponde ordenar la realización de nuevas actuaciones inspectoras que tomen en cuenta el enfoque decretado en



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 316/2026

EXP. N.º 00841-2024-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN CULTURAL
DEL CABALLO PERUANO
DE PASO

la presente sentencia.

3. **CONDENAR** a la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco al pago de los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO
