



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Pleno. Sentencia 206/2021**

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC

LIMA

INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

**RAZÓN DE RELATORÍA**

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de enero de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 01396-2017-PA/TC. El magistrado Ramos Núñez, con voto en fecha posterior, coincidió con el sentido de la sentencia.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera formularon fundamentos de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 26 días del mes de enero de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en la sesión de Pleno Administrativo del día 27 de febrero de 2018; la abstención aceptada del magistrado Sardón de Taboada conforme a la sesión del Pleno del 19 de febrero de 2019 y los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera que se agregan. Se deja constancia que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

### **ASUNTO**

El recurso de agravio constitucional interpuesto por el Instituto Peruano del Deporte contra la Resolución 2 de fojas 204, de fecha 11 de enero de 2017, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos; y,

### **ANTECEDENTES**

Con fecha 27 de julio de 2016, el Instituto Peruano del Deporte (IPD) interpuso demanda de amparo contra (i) la Comisión de Fiscalización de Competencia Desleal del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y (ii) la Sala Especializada en Defensa de la Competencia de Indecopi.

En líneas generales, solicita que, en virtud de sus derechos constitucionales a la inmutabilidad de la cosa juzgada, tutela jurisdiccional efectiva, seguridad jurídica, entre otros (sic), se deje sin efecto toda actuación tendiente a desconocer lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 07644-2006-PA/TC, que declaró infundada la demanda de amparo interpuesta por Gremco Publicidad SA en su contra. De acuerdo con el IPD, es inviable que sea sancionado —a nivel administrativo— por la comisión de actos de competencia desleal, cuando el propio Tribunal Constitucional ya ha señalado que el arrendamiento del Estadio Nacional para cuestiones extradeportivas no califica como una actividad empresarial, en tanto ello tiene por finalidad el mantenimiento de esa infraestructura deportiva y autofinanciamiento de sus actividades.

El Undécimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró improcedente la demanda de manera liminar porque el procedimiento que se viene tramitando ante Indecopi no puede ser reputado como una amenaza cierta e inminente. La Sala revisora confirmó la recurrida por el mismo fundamento.



## FUNDAMENTOS

### Delimitación del asunto litigioso

1. Tal como se advierte de autos:

- Gremco Publicidad SA demandó al IPD —que es una dependencia estatal— por vulnerar su derecho fundamental a la libertad de empresa, al competir deslealmente contra ella. Empero, dicha demanda fue declarada infundada por el Tribunal Constitucional (cfr. sentencia emitida en el Expediente 07644-2006-PA/TC). Al respecto, cabe indicar que dicho pronunciamiento tiene la calidad de cosa juzgada, conforme a lo contemplado en el artículo 6 del Código Procesal Constitucional, al haber resuelto el fondo del asunto litigioso.
- Pese a haber sido vencida en dicho proceso constitucional, Gremco Publicidad SA denunció al IPD ante la Comisión de Fiscalización de Competencia Desleal de Indecopi, a fin de que se repriman los actos de competencia desleal de los que refiere ser víctima. Aunque, en un primer momento, esta última desestimó dicha reclamación; no puede soslayarse que, en un segundo momento, admitió dicha denuncia, en virtud de un pronunciamiento de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia de Indecopi, que revocó lo decretado inicialmente por la mencionada Comisión.

2. A la luz de lo expuesto, este Tribunal Constitucional estima que el asunto litigioso radica en determinar si es constitucionalmente viable que el Indecopi desacate una sentencia que ha expedido con calidad de cosa juzgada, en la que se descartó que el alquiler del Estadio Nacional para espectáculos públicos no deportivos constituya una actividad empresarial reñida con el principio de subsidiariedad en materia económica.

### *Examen de procedencia de la demanda*

3. En primer lugar, la agresión iusfundamental denunciada incide de manera directa en el contenido constitucionalmente protegido de su derecho fundamental a la inmutabilidad de la cosa juzgada, porque, en la sentencia expedida en el Expediente 07644-2006-PA/TC, este supremo intérprete de la Constitución determinó, de manera expresa, que el arrendamiento del Estadio Nacional no constituye un acto ilícito y, pese a tener conocimiento de ello, Indecopi insiste en tramitar la denuncia de competencia desleal presentada por Gremco Publicidad SA. En consecuencia, no corresponde aplicar la causal de improcedencia tipificada en el numeral 1 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.
4. En segundo lugar, el proceso contencioso-administrativo no puede ser reputado como una vía idónea e igualmente satisfactoria, porque la resolución administrativa que declaró el inicio de un procedimiento subyacente no es susceptible de ser cuestionada en dicho proceso ordinario, dado que aún no ha concluido; en tal sentido, al no



haberse agotado la vía administrativa, una eventual demanda contencioso-administrativa sería declarada improcedente.

5. Finalmente, debe tenerse presente que, según lo estipulado en el numeral 2 del artículo 46 del mencionado código, el actor se encuentra exceptuado de agotarla a fin de evitar una situación de irreparabilidad. Y es que, a diferencia del proceso contencioso-administrativo, el proceso de amparo tiene causales de excepción al agotamiento de la vía previa mucho menos rígidas, en atención a la magna finalidad que persigue (tutela de derechos fundamentales y defensa de la supremacía normativa de la Constitución).
6. Ciertamente, en el momento en que se cometió la agresión —que puede perjudicar los ingresos periódicos con los que el IPD financia el mantenimiento del mencionado estadio, que no solamente es un infraestructura para el fútbol—, únicamente era viable enmendar tal irregularidad a través del presente proceso constitucional, pues, cuando se cometió la transgresión denunciada, tal reclamación no podía ser atendida a través de un proceso contencioso-administrativo.
7. Siendo ello así, tampoco resultan de aplicación las causales de improcedencia contempladas en los incisos 2 y 4 del artículo 5 del referido código. Queda claro, entonces, que en el instante en que el IPD consideró haber sido agredido, objetivamente, no era viable acudir al proceso contencioso-administrativo, en virtud de lo previsto en el precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC. Por consiguiente, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

#### **Necesidad de un pronunciamiento de fondo**

8. Dado que, en puridad, el asunto litigioso es de puro derecho y, es más, obran en autos las instrumentales necesarias para dilucidar el problema sometido a escrutinio constitucional, este Colegiado descarta la posibilidad de declarar la nulidad de lo resuelto por el *a quo* y el *ad quem*, debido a que se citó a Indecopi y a Gremco Publicidad SA a la vista de la causa y se les permitió argüir lo que considerasen pertinente para la salvaguarda de su derecho de defensa.

#### **Examen del caso en concreto**

9. Para este Colegiado, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi, al revocar la Resolución 016-2013/CCD-INDECOPI, que desestimó la denuncia presentada por Gremco Publicidad SA, ha actuado de manera reñida con la Constitución, al desacatar lo expresamente indicado en dicha sentencia, arguyendo, para tal efecto, que ese pronunciamiento “no constituye precedente” (cfr. Punto III.2.1. “La Sentencia del Tribunal Constitucional no constituye precedente vinculante” y Punto III.2.2. “El criterio del Tribunal Constitucional, ¿por qué no debe aplicarse” de la Resolución 0415-2014/SDC-INDECOPI, de fecha 20 de marzo de 2014, obrante a fojas 66/vuelta), como si jurídicamente fuera viable desacatar: (i)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

lo resuelto en una sentencia que, con calidad de cosa juzgada, ha desestimado la puntual reclamación efectuada por dicha empresa; y (ii) las interpretaciones realizadas por este Tribunal Constitucional.

10. Independientemente de que este Tribunal Constitucional fije, con carácter de precedente, algunas reglas muy puntuales, no puede soslayarse que, conforme a lo estipulado en el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, todas sus interpretaciones son vinculantes. Es un error grave y, a la vez, inexcusable, asumir que solamente son obligatorios sus pronunciamientos en los que expresamente se consigne que tienen la calidad de precedente, en tanto obvia que, en lo concerniente a la guarda de la Constitución (lo que incluye la materia económica), este Colegiado siempre tiene la última palabra, en el ámbito de sus competencias.
11. Por ende, es inadmisibles lo señalado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi en el fundamento 45 de la Resolución 0415-2014-SDC, de fecha 20 de marzo de 2014, respecto a que la interpretación hecha en la sentencia expedida en el Expediente 07644-2006-PA/TC, “vacía totalmente de contenido el artículo 60 de la Constitución y el artículo 14.3 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal” (cfr.); o, peor aún, que cuestione su parte expositiva y resolutive. Y es que, de acuerdo con lo expresamente indicado en el fundamento 47 de dicho acto administrativo, “un análisis tan sencillo (...) no le da solución definitiva a esta discusión, pues lo que en realidad importa es establecer si el Estado o cualquier particular, con o sin fines de lucro, actúa como operador económico y verificar si esta actuación o esta conducta, como tal, incide o no en la estructura y funcionamiento del mercado”, por lo que se debió tomar en consideración la interpretación hecha en la sentencia emitida en el Expediente 08152-2006-PA/TC (cfr. fundamento 48 de la mencionada resolución).
12. Ahora bien, lo antes transcrito parte de las equivocadas premisas consistentes en que sería viable (i) revisar, en sede administrativa, un fallo expedido por el Tribunal Constitucional que tiene la calidad de cosa juzgada (yerro formal); (ii) censurar algunas interpretaciones del Tribunal Constitucional atendiendo a su especialidad técnica (yerro formal); y (iii) entender que la definición de “operador económico” puede ser hecha desde una perspectiva meramente económica o contraria al sentido común (yerro material).
13. En el litigio administrativo subyacente, es evidente que, además, al examinar si el alquiler de la cancha de fútbol del Estadio Nacional constituye un acto de competencia desleal o no, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi ha omitido sopesar que, en el marco de una economía social de mercado, la promoción y democratización del deporte es una ineludible obligación estatal que justifica la intervención estatal y, más concretamente, la existencia de subsidios cruzados, en aras de promover el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad de quienes decidan realizar actividades deportivas de manera profesional o recreativa. En todo caso, no puede soslayarse que una aplicación de la



noción de “operador económico” como la realizada en esa resolución administrativa resulta inconstitucional, dado que incluso podría proscribir que el Estado cobre por el uso de canchas de fútbol o fulbito para autofinanciar sus infraestructuras.

14. Así las cosas, arrendar el estadio para subsidiar el mantenimiento de (i) las instalaciones de Kung Fu, Triatlón, Fisicoculturismo, Box, Pesas, Bádminton, Tenis de Mesa, Billar y Karate, cuyas federaciones e instalaciones deportivas se sitúan en ese mismo estadio y son financiadas, básicamente, por el propio Estado; y (ii) de la propia cancha de fútbol se enmarca dentro de los linderos de lo constitucionalmente posible. En realidad, la interpretación efectuada por el Indecopi es incompatible con la Norma Fundamental y, en concreto, con el margen de interpretación ínsito al modelo de economía social de mercado, ya que el Estado debe coadyuvar en la facilitación de la práctica (profesional o recreativa) de las distintas disciplinas deportivas, dado que ello contribuye en la realización personal de la población y es beneficiosa para su salud.
15. A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional es también una fuente de primer orden para los tribunales ordinarios y los demás entes públicos (cfr. sentencia emitida en el Expediente 000048-2004-PI/TC), pues, en tanto Supremo intérprete de la Constitución, sus interpretaciones del derecho infraconstitucional y la manera en que dirime los problemas jurídicos que los particulares someten a su conocimiento, vinculan a todos los poderes públicos, como Indecopi. El hecho de que dicha entidad no haya sido parte en el proceso de amparo interpuesto por Gremco Publicidad SA contra el IPD no la habilita para desconocer ni lo plasmado ni lo finalmente decidido en dicho pronunciamiento (cfr. sentencia emitida en el Expediente 04587-2004-PA/TC).

#### **Efectos de la presente sentencia**

16. En armonía con lo anteriormente señalado, este Tribunal Constitucional considera que, en suma, desacatar los pronunciamientos que ostentan la calidad de cosa juzgada es una grave anomalía que amerita ser enmendada. En ese orden de ideas, corresponde estimar la presente demanda y, en tal sentido, dejar sin efecto cualquier actuación de Indecopi que contravenga lo decretado en la sentencia expedida en el Expediente 07644-2006-PA/TC. Consiguientemente, lo señalado por Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi en la Resolución 415-2014-SDC, de fecha 20 de marzo de 2014, y todo lo actuado con posterioridad a dicho acto administrativo es nulo.
17. Dada la gravedad del agravio denunciado como lesivo, sobre todo en lo que concierne a la revisión, en sede administrativa, de un fallo expedido por el Tribunal Constitucional que tiene la calidad de cosa juzgada, este Colegiado estima que resulta de aplicación lo contemplado en el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, por lo que es necesario remitir los actuados al Ministerio Público, a fin de que evalúe, en el marco de sus atribuciones, si la conducta de los miembros de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

la Sala Especializada en Defensa de la Competencia de Indecopi constituye delito o no.

### **Sobre el pago de costos procesales**

18. Como consecuencia de lo precedentemente expuesto, debe ordenarse que Indecopi asuma los costos procesales, los cuales deben ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia, en virtud de lo estipulado en el artículo 56 del 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, al haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la inmutabilidad de la cosa juzgada del recurrente; en consecuencia, declarar **NULA** la Resolución 0415-2014/SDC-INDECOPI, de fecha 20 de marzo de 2014.
2. **REMITIR** copias de los actuados al Ministerio Público, en atención a lo dispuesto en el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.
3. **ORDENAR** al Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (Indecopi) el pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**BLUME FORTINI**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE LEDESMA NÁRVAEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien coincido con lo resuelto en la ponencia, con todo respeto me permito enfatizar sobre la procedencia de la demanda de autos en los siguientes términos.

Me queda claro que la demanda de autos ha sido indebidamente rechazada *in limine*, por lo que ante este doble rechazo correspondería declarar nulas las resoluciones judiciales expedidas por el *a quo* y el *ad quem*—pues calificarían como un vicio procesal— ordenándoles la admisión a trámite de la demanda de amparo (segundo párrafo del artículo 20 del Código Procesal Constitucional), u optar por una medida alternativa y excepcional como es admitir ante este Tribunal Constitucional la demanda (similar a las adoptadas en los autos recaídos en los Expedientes 02988-2009-PA/TC y 04978-2013-PA/TC). Empero, es preciso recordar que,

[I]a declaración de invalidez de todo lo actuado sólo es procedente en aquellos casos en los que el vicio procesal pudiera afectar derechos constitucionales de alguno de los sujetos que participan en el proceso. En particular, del emplazado con la demanda, cuya intervención y defensa pueda haber quedado frustrada como consecuencia precisamente del rechazo liminar (cfr. sentencia recaída en el Expediente 04587-2004-PA/TC, fundamento 15).

Tal construcción jurisprudencial, realizada incluso antes de que entrara en vigencia del Código Procesal Constitucional, se ha sustentado en diferentes principios, inherentes a la naturaleza y los fines de los procesos constitucionales y, particularmente, en los principios de *a) economía*, *b) informalidad* y *c) la naturaleza objetiva* de los procesos de tutela de derechos fundamentales. (cfr. sentencia recaída en el Expediente 04587-2004-PA/TC, fundamentos 16 a 19).

En lo que respecta al principio de economía procesal, este Tribunal ha establecido que, si de los actuados se advierte que existen los suficientes elementos de juicio como para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, pese al rechazo liminar de la demanda, resulta innecesario condenar a las partes a que vuelvan a sufrir la angustia de ver que su proceso se reinicie o que se prolongue su resolución en este Tribunal con su admisión a trámite, no obstante, todo el tiempo transcurrido. Con ello, no solo se posterga la resolución del conflicto innecesariamente, sino que, a la par, de optar por la primera alternativa, se sobrecargaría la labor de las instancias jurisdiccionales competentes —los que recientemente empezaron a reactivarse luego de paralizar sus funciones por las medidas de restricción adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la enfermedad por el nuevo coronavirus (COVID-19)—.

En lo que concierne al principio de informalidad, este Tribunal tiene dicho que, si en el caso existen todos los elementos como para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, este se expedirá respetándose el derecho de las partes a ser oídas por un juez o tribunal conforme ocurre en el presente caso y se detallará a continuación, de manera que una declaración de nulidad de todo lo actuado, por el solo hecho de servir a la ley y no porque se justifique en la protección de algún bien constitucionalmente relevante, devendría en un exceso de ritualismo procesal incompatible con el “(...) logro de los fines de los procesos constitucionales”, como ahora establece el tercer párrafo del





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En el presente caso, estimo que el rechazo liminar de la demanda de amparo no afecta el derecho de defensa de los emplazados, como así lo demuestran las instrumentales que obran en autos. En efecto, se citó a Indecopi y a Gremco Publicidad SA a la vista de la causa y se les permitió argüir lo que considerasen pertinente. Además, como señala la ponencia, se verifica que se trata de una controversia de puro derecho.

S.

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido en el sentido de lo resuelto por mis colegas, pero, al respecto, considero necesario señalar lo siguiente:

1. No debe perderse de vista que en el presente caso se discute la resolución de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi, de fecha 20 de marzo de 2014, la cual desconoce una sentencia del Tribunal Constitucional con autoridad de cosa juzgada. Por ello, en lo afirmado en el fundamento jurídico diez de la ponencia debe precisarse que el artículo VI del título preliminar del Código Procesal Constitucional no tiene las mismas implicancias que el artículo VII del mismo texto normativo como parece sugerir la ponencia.
2. Por ello, conviene recordar que, según el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, la regla formulada por el precedente debe establecerse explícitamente por el Tribunal Constitucional, lo cual difiere con la concepción de precedente establecida en el *common law*. Ahora bien, en el artículo VI, por su parte, se recoge un mandato claro y obligatorio dirigido a los jueces y juezas, de seguir las interpretaciones del Tribunal Constitucional, el cual es extensivo asimismo a todas las entidades públicas que conforman el Estado. Estas interpretaciones pueden establecer comprensiones sobre conceptos o instituciones, como se verifica en los casos “Eleobina Aponte” o “Puluche”, en donde el Tribunal Constitucional los estableció de manera expresa, pero puede no ser así como ocurrió en el caso “Apolonia Ccollca”.
3. En relación con el caso concreto, ello adquiere aún mayor relevancia si el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el expediente 07644-2006-PA/TC ha resuelto el contenido de la pretensión alegada, y ha realizado, a su vez, una interpretación sobre el artículo 60 de la Constitución respecto a la subsidiariedad y la actividad empresarial del Estado para determinar la aludida competencia desleal.
4. Sin perjuicio de lo expuesto, debemos recordar también que el Tribunal Constitucional, en el expediente 04293-2012-PA/TC, dejó sin efecto la regla establecida en el expediente 03741-2004-PA/TC. Esta última autorizaba a todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública a inaplicar una disposición infra constitucional cuando considere que ella vulnera manifiestamente la Constitución.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01396-2017-PA/TC  
LIMA  
INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE

### VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Con el debido respeto por la posición expresada por mis colegas, en el presente caso emito voto con fecha posterior a fin de expresar que me encuentro de acuerdo con declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, **NULA** la Resolución 0415-2014/SDC-INDECOPI, de fecha 20 de marzo de 2014.

De igual manera, me encuentro de acuerdo con **REMITIR** copias de los actuados al Ministerio Público y **ORDENAR** al Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual el pago de los costos procesales.

S.

**RAMOS NÚÑEZ**

*5 de febrero de 2021*