

**PONTIFICIA UNIVERDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado**

Informe sobre la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI

**Autor**

Luis Alonso Sebastian Hidalgo Salinas

**Código del alumno**

20095664

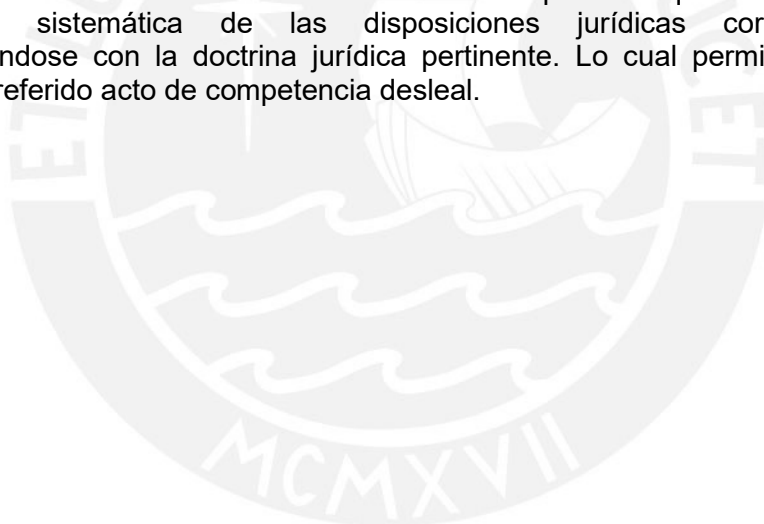
**Asesor**

Moisés Arturo Rejanovinschi Talledo

Lima, 2021

## Resumen

En el presente informe jurídico, se verifica la comisión de un acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas. Ello, a partir del análisis de la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI del 29 de octubre del 2015, emitida por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del del Tribunal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi. Dicha resolución trata sobre la denuncia interpuesta por el Colegio Médico Veterinario Departamental de Lima contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, debido a que la Municipalidad concurre en el mercado ofertando servicios veterinarios por medio de un Centro Veterinario Municipal, sin cumplir con los requisitos previstos en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993. Dicho acto de competencia desleal se encuentra previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal. Se elige la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI porque en dicho pronunciamiento se desarrollan elementos jurídicos desde perspectivas de distintas ramas del Derecho. Por un lado, se tiene que los actos de competencia desleal son regulados desde el Derecho de la Competencia y la posible comisión de dichos actos se determina en el marco de un procedimiento administrativo sancionador ante el Indecopi (Derecho Administrativo). Mientras que, de otro lado, en el caso particular de los actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas por infracción del artículo 60 de la Constitución, toman especial relevancia elementos jurídicos del Derecho Constitucional. En atención a ello, el análisis de la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI permite que se realice una interpretación sistemática de las disposiciones jurídicas correspondientes, complementándose con la doctrina jurídica pertinente. Lo cual permite acreditar la comisión del referido acto de competencia desleal.



## Índice

Introducción .....	4
Justificación de la elección de la Resolución .....	4
I. Principales hechos .....	5
I.1. Denuncia del Colegio Médico Veterinario Departamental de Lima .....	5
I.2. Descargos de la Municipalidad Distrital de Los Olivos .....	6
I.3. Diligencia de inspección en el Centro Veterinario Municipal .....	7
I.4. Resolución de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal N° 1 ...	7
I.5. Recurso de apelación de la Municipalidad Distrital de Los Olivos .....	10
I.6. Resolución de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia .....	11
II. Problemas jurídicos identificados .....	12
III. Análisis de los problemas jurídicos identificados .....	13
III.1. Primer problema jurídico principal: ¿El inicio del procedimiento a raíz de la denuncia presentada por el Colegio Médico Veterinario implica un vicio que acarree la nulidad de todo lo actuado? .....	13
a) ¿Cómo se encuentra regulada la causal de nulidad alegada por la Municipalidad en su recurso de apelación? .....	14
b) ¿Cuáles son las formas para iniciar un procedimiento previstas en la Ley de Represión de la Competencia Desleal? .....	15
III.2. Segundo problema jurídico principal: ¿Es la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el marco del Expediente N° 07644-2006-PA/TC de aplicación vinculante al presente procedimiento? .....	18
a) ¿En qué supuestos las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional son vinculantes para los pronunciamientos de los Tribunales Administrativos? .....	18
III.3. Tercer problema jurídico principal: ¿La Municipalidad cometió actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas al brindar servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal? .....	24
a) ¿Cómo se encuentra regulado el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado? .....	24
b) ¿En qué consiste el acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas, contenido en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal? .....	26
c) ¿Ha desarrollado la Municipalidad una actividad empresarial al brindar servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal? .....	29

d) ¿La actividad empresarial desarrollada por la Municipalidad cumple con los requisitos contemplados en el artículo 60 de la Constitución? .....	32
IV. Conclusiones .....	34
V. Bibliografía .....	35



## **Introducción**

En el presente informe jurídico, se verificará la comisión de un acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas. Ello, a partir del análisis de los hechos y problemas jurídicos identificados en la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI del 29 de octubre del 2015, emitida por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi.

Al respecto, dicha resolución trata sobre la denuncia interpuesta por el Colegio Médico Veterinario Departamental de Lima contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, por la comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas. La razón fue que la Municipalidad Distrital de Los Olivos concurrió en el mercado ofertando servicios veterinarios por medio de un Centro Veterinario Municipal, sin cumplir con los requisitos previstos en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993. Dicho acto de competencia desleal se encuentra previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal.

En ese sentido, el presente informe se encuentra estructurado de la siguiente manera: primero, se justificará la elección de la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI; segundo, se relatarán los hechos sobre los cuales versa la controversia de la que trata la resolución; tercero, se identificarán los problemas jurídicos principales y secundarios materia de análisis; cuarto, se procederá a analizar los problemas jurídicos identificados y se emitirá una opinión sobre el pronunciamiento de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi; y, finalmente, se listarán las conclusiones a las cuales se ha llegado, producto del análisis jurídico de la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI.

### **Justificación de la elección de la Resolución**

Se eligió la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI emitida por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi, debido a que en dicho pronunciamiento se desarrollan elementos jurídicos desde perspectivas de distintas ramas del Derecho, lo cual permite realizar un análisis completo del caso y de las instituciones jurídicas involucradas.

De esta manera, por un lado, se tiene que los actos de competencia desleal son regulados desde el Derecho de la Competencia y la posible comisión de dichos actos se determina en el marco de un procedimiento administrativo sancionador ante el Indecopi (Derecho Administrativo). Mientras que, de otro lado, en el caso particular de los actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas por infracción del artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993, toman especial relevancia elementos jurídicos del Derecho Constitucional.

En atención a ello, el análisis de la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI desarrollado en el presente informe ha involucrado los distintos enfoques e instituciones jurídicas aplicables del Derecho de la Competencia, Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. Asimismo, la referida resolución ha permitido que se realice una interpretación sistemática de las disposiciones jurídicas correspondientes, complementándose con la doctrina jurídica pertinente.

## **I. Principales hechos**

1. El 15 de febrero del 2010, la Municipalidad Distrital de Los Olivos (en adelante, la "Municipalidad") comenzó a brindar servicios veterinarios por medio de un Centro Veterinario Municipal.

### **I.1. Denuncia del Colegio Médico Veterinario Departamental de Lima**

2. El 10 de mayo del 2013, el Colegio Médico Veterinario Departamental de Lima (en adelante, el "Colegio Médico Veterinario") denunció a la Municipalidad ante la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal N° 1 del Indecopi (en adelante, la "Comisión"), por la presunta comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas. Ello, toda vez que la Municipalidad estaría infringiendo el artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la "Constitución"), supuesto recogido en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal (en adelante, la "Ley de Represión de la Competencia Desleal").
3. Al respecto, el Colegio Médico Veterinario alegó en su denuncia lo siguiente:
  - a) La Municipalidad opera un Centro Veterinario Municipal, pese a que en el distrito de Los Olivos existe oferta privada suficiente de servicios veterinarios. Prueba de ello es que hay diecinueve (19) médicos veterinarios laborando en centros veterinarios particulares.
  - b) La Municipalidad contaría con una ventaja competitiva ilícita frente a los agentes económicos privados, dado que los costos del Centro Veterinario Municipal son cubiertos con el presupuesto público que se le asigna.
  - c) La Municipalidad vendría realizando una actividad empresarial, sin contar con una ley expresa aprobada por el Congreso de la República del Perú (en adelante, el "Congreso") que la habilite para ello. Dicha actividad tampoco sería subsidiaria ni respondería a razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, contraviniendo el artículo 60 de la Constitución.
  - d) Como medios probatorios que acreditarían que la Municipalidad brinda servicios veterinarios, el Colegio Médico Veterinario presentó dos (2) boletas de ventas emitidas por la entidad denunciada en su Centro Veterinario Municipal:
    - Boleta de venta N° 008160 del 7 de febrero del 2013, emitida al señor José Campos por la suma de S/ 80.00 (Ochenta y 00/100 Soles) por una profilaxis dental.
    - Boleta de venta N° 008416 del 11 de marzo del 2013, emitida a la señora María Atuncar por la suma de S/ 5.00 (Cinco y 00/100 Soles) por una consulta veterinaria.
  - e) Asimismo, el Colegio Médico Veterinario solicitó a la Comisión que ordene a la Municipalidad el cierre inmediato y definitivo del Centro Veterinario Municipal, así como el pago de las costas y los costos del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, el "procedimiento").

4. Mediante Resolución s/n del 31 de mayo del 2013, la Secretaría Técnica de la Comisión imputó a la Municipalidad la presunta comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, dado que concurriría en el mercado ofertando servicios veterinarios en un Centro Veterinario Municipal. Ello, sin cumplir con los requisitos previstos en el artículo 60 de la Constitución, supuesto previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

## **I.2. Descargos de la Municipalidad Distrital de Los Olivos**

5. El 18 de junio del 2013, la Municipalidad presentó sus descargos señalando lo siguiente:
  - a) El Centro Veterinario Municipal se limita a desarrollar iniciativas contra la sobrepoblación canina, control de epidemias y de sanidad animal, a través de campañas de esterilización y sensibilización.
  - b) Dichas campañas se organizan al amparo del numeral 4.2 del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, del artículo 12 y siguientes de la Ley 27596, Ley que regula el Régimen Jurídico de Canes, y de la Ordenanza 304-CDLO.
  - c) Asimismo, cabe precisar que las actividades desarrolladas por el Centro Veterinario Municipal se encuentran distribuidas de la siguiente manera:
    - 95% consisten en la identificación de la población canina, charlas de tenencia responsable y enfermedades, campañas de esterilizaciones, entre otras.
    - 3% son estudios para definir las acciones a implementar en favor de la salud de la comunidad.
    - 2% se encuentran destinadas a la atención de mascotas.
  - d) En atención a lo expuesto, la Municipalidad no presta servicios netamente veterinarios; razón por la cual carece de objeto sostener que su actividad es empresarial, ya que no busca un fin económico con la misma.
  - e) Con relación a las boletas de ventas presentadas por el Colegio Médico Veterinario, la Municipalidad indicó lo siguiente:
    - Boleta de venta N° 008160 del 7 de febrero del 2013: el servicio de profilaxis solicitado por el señor José Campos no llegó a brindarse, debido a que el médico veterinario no estaba en el local.
    - Boleta de venta N° 008416 del 11 de marzo del 2013: la consulta veterinaria solicitada por la señora María Atuncar se realizó, debido a que su mascota tenía problemas reproductivos a pesar de haber sido esterilizada. Ante ello, se le sugirió realizar análisis de sangre, ecografía y una cirugía.

### I.3. Diligencia de inspección en el Centro Veterinario Municipal

6. El 17 de enero del 2014, la Secretaría Técnica de la Comisión solicitó<sup>1</sup> a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi realizar una diligencia de inspección en el Centro Veterinario Municipal, con la finalidad de verificar qué tipo de servicios brindaba la Municipalidad en dicho establecimiento, así como sus respectivos precios.
7. Con fecha 29 de enero del 2014, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi remitió<sup>2</sup> los resultados de la inspección realizada el 28 de enero del 2014 en el Centro Veterinario Municipal. Al respecto, se pudo constatar que se ofrecían los siguientes servicios cuyos costos son detallados:

Servicio	Costo
Consulta médica	S/ 5.00
Esterilización y castración de felinos	S/ 80.00
Esterilización y castración de caninos (dependiendo del peso del animal)	S/ 100.00 a S/ 200.00
Vacunas antirrábicas	S/ 15.00
Vacuna sextúplice	S/ 45.00
Suturas (dependiendo del tamaño de la herida)	S/ 30.00 a S/ 60.00
Desparasitación (dependiendo del tamaño del animal)	S/ 5.00 a S/ 10.00
Tratamientos en casos de urgencia (atropellos y envenenamientos)	Depende de la gravedad y tamaño del paciente

### I.4. Resolución de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal N° 1

8. Por Resolución N° 040-2014/CCD-INDECOPI del 27 de febrero del 2014, la Comisión declaró lo siguiente:
  - a) Fundada la denuncia presentada por el Colegio Médico Veterinario en contra de la Municipalidad, por la comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas por infracción del artículo 60 de la Constitución, supuesto contemplado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
  - b) En calidad de medida correctiva, ordenó a la Municipalidad el cese definitivo e inmediato de la prestación del servicio veterinario en su Centro Veterinario Municipal, en tanto no cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 60 de la Constitución.
  - c) Denegó la condena del pago de las costas y los costos del procedimiento contra la Municipalidad.
  - d) Sancionó a la Municipalidad con una multa de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, "UIT").

<sup>1</sup> Mediante Memorándum N° 032-2014/CCD.

<sup>2</sup> Por Memorándum N° 135-2014/GSF.



9. La Comisión sustentó su pronunciamiento con base en los siguientes fundamentos:

Sobre el acto de competencia desleal:

- a) De las boletas de ventas presentadas, así como de la diligencia de inspección realizada por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi, se observa que la Municipalidad brinda diversos servicios veterinarios en su Centro Veterinario Municipal a cambio del pago de un precio, el cual varía según la prestación solicitada.
- b) Al respecto, se debe determinar si dicho servicio constituye una actividad empresarial. Para ello, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (en adelante, la “Sala”) ha precisado que se incluirá dentro de la categoría de actividad empresarial toda actuación estatal que se encuentre dirigida a la producción, distribución, desarrollo o intercambio de productos o servicios de cualquier índole. Ello, siempre y cuando la actividad no constituya el ejercicio de alguna potestad de *ius imperium* ni califique como prestación asistencial.
- c) En ese sentido, de una revisión del marco normativo aplicable, se ha verificado que la Municipalidad no tiene dentro de sus funciones el brindar servicios veterinarios. Mas bien, dicha entidad está facultada para exigir a los propietarios de las mascotas el cumplimiento de deberes para salvaguardar la salud de la comunidad, así como coordinar con la autoridad de salud la realización de campañas de epidemias y control de la sanidad animal. Dichas campañas son temporales y tratan problemas específicos.
- d) Por lo tanto, el servicio veterinario brindado por la Municipalidad no puede ser considerado como un ejercicio de la potestad de *ius imperium* o la prestación de un servicio asistencial, sino una actividad empresarial. Razón por la cual, a fin de que la misma sea lícita, debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 60 de la Constitución.
- e) Teniendo en cuenta que no existe una ley en el ordenamiento jurídico que autorice expresamente a la Municipalidad a realizar la actividad empresarial mencionada, su actuación no supera el primer requisito de contar con una “ley habilitante”; razón por la cual contraviene el artículo 60 de la Constitución.
- f) De esta manera, se configura el acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, supuesto contemplado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

Sobre la medida correctiva:

- a) Las medidas complementarias tienen por finalidad corregir las distorsiones que se hubieran producido en el mercado como consecuencia de la actuación infractora.
- b) En la medida que la Municipalidad incurrió en actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas y considerando la posibilidad de que la infracción cometida continúe o se repita, se ordena como medida correctiva el cese definitivo e inmediato de la prestación del servicio veterinario en el Centro Veterinario Municipal. Ello, en tanto la Municipalidad no cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 60 de la Constitución.

Sobre el pago de las costas y los costos del procedimiento:

- a) La Comisión denegó el pedido de pago de las costas y los costos solicitado por el Colegio Médico Veterinario, toda vez que la Municipalidad califica como un gobierno local, por lo que se le aplica la exoneración del pago de estos conceptos prevista en el artículo 413<sup>3</sup> de la Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil (en adelante, “Código Procesal Civil”)<sup>4</sup>.

Sobre la graduación de la sanción:

- a) Respecto al beneficio ilícito, considerando que la concurrencia en el mercado de la Municipalidad es ilícita por no encontrarse autorizada por ley expresa, la totalidad de ingresos fueron obtenidos indebidamente.
- b) A la fecha de notificación de la Resolución de imputación de cargos, el Centro Veterinario Municipal llevaba operando en el mercado alrededor de 3 años y 5 meses. En ese sentido, de acuerdo con la información presentada por la Municipalidad, durante dicho periodo de tiempo el Centro Veterinario Municipal obtuvo ingresos por S/ 211,476.00 (Doscientos Once Mil Cuatrocientos Setenta y Seis y 00/100 Soles). Dicha suma equivale a 55.65 UIT<sup>5</sup>.
- c) Con relación a la probabilidad de detección de la infracción, esta es alta y equivale al 100%. Ello, debido a que la intensa competencia existente en el mercado de servicios veterinarios incentiva a las personas vinculadas (veterinarios y/o colegios profesionales) a poner en conocimiento de las autoridades administrativas competentes aquellos actos que vulneran las reglas de la leal competencia.
- d) En ese sentido, se dividió el monto considerado como beneficio ilícito (55.65 UIT) entre la probabilidad de detección (1), lo cual daba como resultado una multa de 55.65 UIT.
- e) No obstante, la Comisión consideró que, siendo la imputada un gobierno local, una sanción elevada podría afectar la ejecución de las funciones de la Municipalidad. Por ello, en aplicación del principio de razonabilidad de la potestad sancionadora de las entidades del Estado, previsto en el inciso 3 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la “Ley del Procedimiento Administrativo General”), la Comisión

---

<sup>3</sup> **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL**

**Artículo 413.- Exención y exoneración de costas y costos.-** Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales.  
(...).

<sup>4</sup> Conforme a la Primera Disposición Complementaria y Final del Código Procesal Civil, las disposiciones de dicha norma se aplicarán supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

**CÓDIGO PROCESAL CIVIL  
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

**PRIMERA.-** Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

<sup>5</sup> Monto calculado según el valor de la UIT del año 2014: S/ 3,800.00 (Tres Mil Ochocientos y 00/100 Soles). Ver: <http://www.sunat.gob.pe/indicestosas/uit.html> (Consultado: 19 de octubre del 2020).

consideró la infracción como leve, con efecto en el mercado, imponiendo una multa de 10 UIT.

### **I.5. Recurso de apelación de la Municipalidad Distrital de Los Olivos**

10. El 21 de marzo del 2014, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación contra los siguientes extremos de la Resolución N° 040-2014/CCD-INDECOPI, señalando lo siguiente:

#### Solicitud de nulidad:

- Se debe declarar la nulidad de todo lo actuado, debido a que la Ley de Represión de la Competencia Desleal establece que el procedimiento siempre es iniciado de oficio. Pese a ello, el presente procedimiento ha iniciado por la denuncia del Colegio Médico Veterinario, contraviniendo lo dispuesto en la norma.

#### Sobre el acto de competencia desleal:

- La Comisión debió observar la sentencia recaída en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC, por la cual el Tribunal Constitucional manifestó que, si la actividad económica realizada por una entidad pública persigue cumplir un fin constitucional, esta carece de lucro si busca la realización de un interés público. En este caso, la Municipalidad desarrolla su actividad buscando cumplir sus fines constitucionales, por lo que la misma carece de fines de lucro y no califica como una actividad empresarial. De esta manera, al no ser una actividad empresarial, no es posible que se configure el acto de competencia desleal.
- Los artículos I, II y IV del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, habilitan a la Municipalidad a brindar servicios veterinarios. En atención a ello, la entidad se encuentra facultada por ley expresa.

#### Sobre la sanción de 10 UIT:

- Por Resolución N° 2549-2010/SC1-INDECOPI del 14 de septiembre del 2010, la Sala sancionó al Hospital Cayetano Heredia con una amonestación por la comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas. En ese sentido, imponer a la Municipalidad una multa es una actuación discriminatoria.

11. El 4 de julio del 2014, el Colegio Médico Veterinario solicitó adherirse al recurso de apelación presentado por la Municipalidad contra la Resolución N° 040-2014/CCD-INDECOPI, en el extremo que denegó su pedido de pago de costas y costos del procedimiento<sup>6</sup>. Al respecto, el Colegio Médico Veterinario señaló lo siguiente:

- a) La exención del pago de las costas y los costos a favor de las entidades estatales prevista en el artículo 413 del Código Procesal Civil solo abarca a los procesos civiles, por lo que no debe aplicarse esta disposición.

---

<sup>6</sup> Por Resolución N° 0724-2014/SDC-INDECOPI del 22 de septiembre del 2014, la Sala declaró procedente la solicitud de adhesión a la apelación planteada por el Colegio Médico Veterinario. Ello, debido a que el pronunciamiento de la Comisión desestimó una de sus pretensiones, lo cual le perjudicaba.

b) Su pedido de costas y costos debe proceder, dado que los órganos resolutivos del Indecopi están facultados a ordenar el pago de dichos conceptos en los procedimientos que tramitan sin excluir a las entidades estatales, según lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del Indecopi<sup>7</sup>.

12. El 19 de octubre del 2015, la Secretaría Técnica de la Sala requirió<sup>8</sup> a la Municipalidad el monto de los ingresos brutos percibidos en todas sus actividades económicas en el año 2013. Sin embargo, dicho requerimiento de información no fue absuelto por la entidad.

#### **I.6. Resolución de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia**

13. Por Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOPI del 29 de octubre del 2015, la Sala resolvió lo siguiente:

a) Desestimó la solicitud de nulidad de todo lo actuado en el presente procedimiento planteada por la Municipalidad, debido a que el numeral 28.2 del artículo 28 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal contempla que un procedimiento sea promovido por una denuncia de parte.

b) Confirmó la Resolución N° 040-2014/CCD-INDECOPI del 27 de febrero del 2014, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por el Colegio Médico Veterinario contra la Municipalidad por la comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas por infracción al artículo 60 de la Constitución, supuesto previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

Ello, debido a que se acreditó que la Municipalidad desarrolló una actividad empresarial, consistente en brindar servicios veterinarios en su Centro Veterinario Municipal. Dicha actividad empresarial fue desarrollada sin contar con una ley emitida por el Congreso que la autorice expresamente a brindar dicho servicio.

c) Confirmó la Resolución N° 040-2014/CCD-INDECOPI del 27 de febrero del 2014, en el extremo que denegó el pedido del Colegio Médico Veterinario para que se ordene el pago de las costas y los costos del procedimiento a la Municipalidad.

La razón es que, ante el Indecopi, la condena de costas y costos a una entidad del Estado únicamente está prevista en los procedimientos de parte seguidos ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, conforme lo establece el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del Indecopi.

---

<sup>7</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 807, LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI**

**Artículo 7.- Pago de costas y costos.-** En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.  
(...).

<sup>8</sup> Mediante Requerimiento N° 0031-2015/SDC.

- d) Declaró la nulidad de la Resolución N° 040-2014/CCD-INDECOPI del 27 de febrero del 2014, en el extremo que sancionó a la Municipalidad con una multa de 10 UIT. Ello, toda vez que, para graduar la sanción, la Comisión no tuvo en cuenta en su motivación que la multa no debe superar el 10% de los ingresos brutos percibidos por la Municipalidad en todas sus actividades económicas en el ejercicio inmediato anterior al de la fecha de emisión de la resolución de la primera instancia; conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal<sup>9</sup>.
- e) En vía de integración, la Sala sancionó a la Municipalidad con una multa ascendente a 10 UIT. La razón es que, luego de la obtención de la multa base resultante del beneficio ilícito (equivalente al 100% de los ingresos brutos obtenidos por el Centro Veterinario Municipal, ascendente a 55.48 UIT) y de la probabilidad de detección del acto de competencia desleal (equivalente a 80%), correspondía sancionar a la Municipalidad con una multa ascendente a 69.35 UIT. Sin embargo, en aplicación del principio de la prohibición de reforma en peor, la Sala no podía imponer una multa más gravosa a la fijada por la primera instancia (10 UIT).

## II. Problemas jurídicos identificados

14. En el presente informe jurídico, se analizarán y desarrollarán los siguientes tres (3) problemas jurídicos principales, así como los problemas jurídicos secundarios correspondientes; cuyo análisis permitirá verificar la configuración de un acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas<sup>10</sup>:

a) Primer problema jurídico principal:

¿El inicio del procedimiento a raíz de la denuncia presentada por el Colegio Médico Veterinario implica un vicio que acarree la nulidad de todo lo actuado?

Problemas jurídicos secundarios:

- ¿Cómo se encuentra regulada la causal de nulidad alegada por la Municipalidad en su recurso de apelación?
- ¿Cuáles son las formas previstas para iniciar un procedimiento en la Ley de Represión de la Competencia Desleal?

<sup>9</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**  
**Artículo 52.- Parámetros de la sanción.-**

52.1.- La realización de actos de competencia desleal constituye una infracción a las disposiciones de la presente Ley y será sancionada por la Comisión bajo los siguientes parámetros:

(...)

b) Si la infracción fuera calificada como leve, con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y que no supere el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de la Comisión;

(...).

<sup>10</sup> Debido al enfoque del presente informe jurídico y al parámetro de cantidad de palabras existente para el desarrollo de este, no se incluirán como problemas materia de análisis los relacionados a la solicitud de condena de pago de costas y costos, así como la multa impuesta por la comisión del acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas.

b) Segundo problema jurídico principal:

¿Es la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el marco del Expediente N° 07644-2006-PA/TC de aplicación vinculante al presente procedimiento?

Problema jurídico secundario:

- ¿En qué supuestos las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional son vinculantes para los pronunciamientos de los Tribunales Administrativos?

c) Tercer problema jurídico principal:

¿La Municipalidad cometió actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas al brindar servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal?

Problemas jurídicos secundarios:

- ¿Cómo se encuentra regulado el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado?
- ¿En qué consiste el acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas, contenido en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal?
- ¿Ha desarrollado la Municipalidad una actividad empresarial al brindar servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal?
- ¿La actividad empresarial desarrollada por la Municipalidad cumple con los requisitos contemplados en el artículo 60 de la Constitución?

### **III. Análisis de los problemas jurídicos identificados**

#### **III.1. ¿El inicio del procedimiento a raíz de la denuncia presentada por el Colegio Médico Veterinario implica un vicio que acarree la nulidad de todo lo actuado?**

15. En su recurso de apelación, la Municipalidad solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento, debido a que la Ley de Represión de la Competencia Desleal establecería que el procedimiento únicamente puede ser iniciado de oficio. Pese a ello, mediante Resolución s/n del 31 de mayo del 2013, la Secretaría Técnica de la Comisión dio inicio al procedimiento a raíz de la denuncia del Colegio Médico Veterinario, contraviniendo lo dispuesto en la norma.
16. En atención a ello, corresponde primero determinar cómo se encuentra regulada la causal de nulidad alegada por la Municipalidad en su recurso de apelación. Ello, con la finalidad de evaluar si corresponde declarar fundada la solicitud de nulidad de todo lo actuado en el procedimiento.

a) ¿Cómo se encuentra regulada la causal de nulidad alegada por la Municipalidad en su recurso de apelación?

17. En su recurso de apelación, la Municipalidad alegó que se habría vulnerado lo dispuesto en la Ley de Represión de la Competencia Desleal; razón por la cual se estaría incurriendo en la siguiente causal de nulidad del acto administrativo, contemplada en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General:

**“DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL<sup>11</sup>**

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

*Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:*

*1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*

*(...)*”.

(Subrayado agregado).

18. Cabe precisar que la Resolución s/n del 31 de mayo del 2013, por la cual la Secretaría Técnica de la Comisión dio inicio al procedimiento, es un acto administrativo, toda vez que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>12</sup>, dicha resolución constituye una declaración de la entidad de la Administración Pública destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones y/o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.
19. Al respecto, como bien señala Guzmán Napurí (2013) *“prácticamente integran actos administrativos todas las resoluciones y disposiciones, verbales o escritas (singularmente estas, debido a su constancia); sean acuerdos, órdenes, decretos, instrucciones, que dicten desde el Jefe de Estado hasta los alcaldes”* (pp. 318)<sup>13</sup>. Por ende, tanto la normativa aplicable como la doctrina califican a las resoluciones emitidas por las instancias del Indecopi como actos administrativos.
20. En atención a ello, la Resolución s/n del 31 de mayo del 2013 debe cumplir con los requisitos de validez de todo acto administrativo, contemplados en el artículo 3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Uno de los requisitos establecidos consiste en que el objeto o contenido del acto administrativo debe

---

<sup>11</sup> Conforme a lo señalado en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, los textos únicos ordenados no modifican el valor y fuerza de las normas ordenadas; razón por la cual, no crean nuevas normas. Por lo tanto, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 tiene como única finalidad reunir y sistematizar en un solo texto integral las normas del referido dispositivo legal, a efectos de darle la coherencia sistemática que pudiera haber sido afectada como producto de las modificaciones, incorporaciones y derogaciones normativas.

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 1.- Concepto de acto administrativo**

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

(...).

<sup>13</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian.

2013 “El régimen jurídico de los actos administrativos”. *Manual del procedimiento administrativo general*. Lima: Pacífico Editores, pp. 317-344.

ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito y jurídicamente posible<sup>14</sup>.

21. Asimismo, el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley del Procedimiento Administrativo General dispone que en ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas<sup>15</sup>.
22. En ese sentido, la presunta causal de nulidad alegada por la Municipalidad en su recurso de apelación se encuentra establecida en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ello, toda vez que se habría contravenido lo dispuesto en la Ley de Represión de la Competencia Desleal al iniciarse el procedimiento a raíz de la denuncia del Colegio Médico Veterinario; lo cual ocasionaría que el objeto o contenido de la Resolución s/n del 31 de mayo del 2013 sea jurídicamente imposible.
23. A continuación, con la finalidad de determinar si efectivamente se configuró la causal que conlleve la nulidad de la Resolución s/n del 31 de mayo del 2013, corresponde analizar las formas para iniciar un procedimiento establecidas en la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
  - b) ¿Cuáles son las formas para iniciar un procedimiento previstas en la Ley de Represión de la Competencia Desleal?
24. Sobre el particular, el artículo 28 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal establece las formas de iniciación del procedimiento y señala que este puede ser iniciado de oficio o promovido por denuncia de parte. Al respecto, el texto vigente de dicho artículo al momento en que la Secretaría Técnica de la Comisión, mediante Resolución s/n del 31 de mayo del 2013, imputó a la Municipalidad la presunta comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, y respecto del cual se desarrollará el análisis del presente informe, es el siguiente:

***“DECRETO LEGISLATIVO N° 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL (TEXTO VIGENTE AL 31 DE MAYO DEL 2013)***

***Artículo 28.- Formas de iniciación del procedimiento.-***

***28.1.- El procedimiento sancionador de investigación y sanción de actos de competencia desleal se inicia siempre de oficio por iniciativa de la Secretaría Técnica.***

---

<sup>14</sup> **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...).

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo**

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

(...).



28.2. En el procedimiento **trilateral** sancionador promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento, conservando la Secretaría Técnica la titularidad de la acción de oficio. Quien presente una denuncia de parte no requerirá acreditar la condición de competidor o consumidor vinculado al denunciado, bastando únicamente que se repute afectado efectiva o potencialmente por el acto de competencia desleal que denuncia.

28.3.- *El procedimiento sancionador podrá ser iniciado cuando el acto denunciado se está ejecutando, cuando exista amenaza de que se produzca e, inclusive, cuando ya hubiera cesado sus efectos”.*

(Subrayado y énfasis agregados).

25. Antes de desarrollar a mayor detalle la referida disposición normativa, resulta pertinente señalar que, entre la emisión de la Resolución s/n del 31 de mayo del 2013 y la redacción del presente informe, el texto del artículo 28 fue modificado mediante Decreto Legislativo N° 1205, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de septiembre del 2015.
26. Al respecto, la modificación consistió en precisar que los procedimientos administrativos en materia de competencia desleal son sancionadores, eliminándose el término “trilateral” contenido en el numeral 28.2 del artículo 28 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal. Con relación a dicha modificación, en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1205 se señaló lo siguiente:

**“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1205**

En el caso de los procedimientos iniciados por denuncia de parte, la redacción actual de (...) 28.2 del Decreto Legislativo 1044 hace referencia a que, en este caso, estamos ante un «procedimiento trilateral sancionador», en el cual el ciudadano que presenta la denuncia es un colaborador de la investigación que realiza la Secretaría Técnica. El uso de este término para denominar a este procedimiento puede generar confusión respecto a la naturaleza del mismo (...).

*En este sentido, a fin de eliminar cualquier confusión respecto a la naturaleza de los procedimientos administrativos que se tramitan ante las instancias competentes de nuestra institución por la realización de las conductas prohibidas por estas normas, es que se propone modificar (...) 28.2 de las mismas, señalando de manera indubitable que ambos procedimientos constituyen procedimientos administrativos sancionadores, en los términos contenidos en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.*

(Subrayado agregado).

27. Por lo tanto, si bien el texto del artículo 28 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal materia de análisis en el presente informe es el que se encontraba vigente al momento en que la Secretaría Técnica de la Comisión imputó los cargos a la Municipalidad; incluso, la modificación efectuada a la referida disposición normativa no elimina la posibilidad jurídica de que los procedimientos administrativos sancionadores en materia de competencia desleal puedan ser iniciados de oficio o promovidos por denuncia de parte, como se puede verificar a continuación:

**“DECRETO LEGISLATIVO N° 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL (TEXTO VIGENTE A LA FECHA)**

**Artículo 28.- Formas de iniciación del procedimiento.-**

28.1.- El procedimiento sancionador de investigación y sanción de actos de competencia desleal se inicia siempre de oficio por iniciativa de la Secretaría Técnica.

28.2. En el procedimiento sancionador promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento, conservando la Secretaría Técnica

la titularidad de la acción de oficio. Quien presente una denuncia de parte no requerirá acreditar la condición de competidor o consumidor vinculado al denunciado, bastando únicamente que se reputa afectado efectiva o potencialmente por el acto de competencia desleal que denuncia.

28.3.- *El procedimiento sancionador podrá ser iniciado cuando el acto denunciado se está ejecutando, cuando exista amenaza de que se produzca e, inclusive, cuando ya hubiera cesado sus efectos”.*

(Subrayado agregado).

28. Conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, si bien los procedimientos siempre son iniciados de oficio por iniciativa de la Secretaría Técnica de la Comisión, cuando se presenta una denuncia de parte, esta última promueve el inicio del procedimiento. De esta manera, el denunciante es un colaborador en el procedimiento, mientras que la Secretaría Técnica de la Comisión conserva la titularidad de la acción de oficio.
29. Al respecto, Gómez Apac (2009) comenta que el procedimiento de investigación y sanción inicia siempre de oficio, bien por iniciativa de la Secretaría Técnica de la Comisión o por denuncia de parte. De esta manera, se reconoce la naturaleza sancionadora del procedimiento, razón por la cual este solo puede iniciarse de oficio por decisión de la autoridad administrativa, que en este caso es la Secretaría Técnica de la Comisión. Respecto a la denuncia presentada, esta no da inicio al procedimiento, simplemente lo promueve<sup>16</sup>.
30. En ese sentido, si la Secretaría Técnica de la Comisión considera que el escrito de denuncia no contiene indicios razonables de la presunta existencia de un acto de competencia desleal, y considera impertinente efectuar una investigación preliminar conducente a obtener tales indicios, declarará improcedente la denuncia. Por ello, sólo el convencimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión, en función de la presencia de indicios razonables y del cumplimiento de los otros requisitos de forma señalados en la Ley de Represión de la Competencia Desleal, provocará la imputación inicial de cargos y el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
31. En atención a lo expuesto, se puede verificar que la Resolución s/n del 31 de mayo del 2013, emitida por la Secretaría Técnica de la Comisión y por la cual se inició el procedimiento, no ha incurrido en causal de nulidad alguna. Ello, toda vez que su objeto o contenido se encuentra conforme a lo dispuesto en la Ley de Represión de la Competencia Desleal, la cual habilita el inicio del procedimiento de oficio, ya sea por iniciativa de la Secretaría Técnica de la Comisión o por denuncia de parte (como sucede en el presente caso).
32. Por lo tanto, corresponde desestimar la solicitud de nulidad de todo lo actuado de la Municipalidad; encontrándose el presente informe jurídico de acuerdo con dicho extremo de la resolución emitida por la Sala en el marco del procedimiento. La razón es que la Sala también desestimó la solicitud de nulidad de la Municipalidad, toda vez que el inicio del procedimiento se encontraba conforme a lo dispuesto en el marco jurídico aplicable.

---

<sup>16</sup> GÓMEZ APAC, Hugo  
2009 “El rol instructor de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia”.  
*Revista de Derecho Administrativo*. Lima, 2009, número 7, pp. 472-483.

### III.2. ¿Es la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el marco del Expediente N° 07644-2006-PA/TC de aplicación vinculante al presente procedimiento?

33. En su recurso de apelación, la Municipalidad alegó que se debía observar la sentencia recaída en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC, en la cual el Tribunal Constitucional indicó que si “...*la actividad económica realizada por una entidad pública como agente económico tiene una finalidad constitucional que constituye una obligación impuesta al Estado, entonces no está presente el elemento lucro, porque en el fondo se busca la realización del interés público. En este caso, entonces, no estaremos ante una actividad empresarial...*”.
34. En tal sentido, toda vez que la Municipalidad estaría desarrollando la actividad económica de servicios veterinarios para cumplir con sus fines constitucionales, dicha actividad económica no calificaría como empresarial. De esta manera, al no ser una actividad empresarial, no es posible que se configure el acto de competencia desleal.
35. Sobre el particular, corresponde determinar en qué supuestos las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional son vinculantes para los pronunciamientos de los Tribunales Administrativos. Ello, con la finalidad de verificar si la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el marco del Expediente N° 07644-2006-PA/TC es de aplicación vinculante al presente procedimiento.
- a) ¿En qué supuestos las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional son vinculantes para los pronunciamientos de los Tribunales Administrativos?
36. Conforme a lo establecido en los artículos 201 y 202 de la Constitución, el Tribunal Constitucional es un órgano autónomo e independiente, encargado del control de la Constitución. Asimismo, el Tribunal Constitucional es competente para conocer, en instancia única, las acciones de inconstitucionalidad; en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento; y, los conflictos de competencia<sup>17</sup>.
37. Asimismo, el artículo 1 de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, señala que el Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 201.-** El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente (...).

**Artículo 202.-** Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.
3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

<sup>18</sup> **LEY N° 28301, LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Artículo 1.- Definición**

El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República.

38. De otro lado, el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional (en adelante, el “Código Procesal Constitucional”)<sup>19</sup>, así como la Primera Disposición Final de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>20</sup>, establecen que los jueces y Tribunales (como los órganos resolutivos administrativos como son la Comisión y la Sala) interpretan y aplican toda norma con rango de ley, así como los reglamentos, según los preceptos y principios constitucionales. Ello, conforme a la interpretación de estos contenida en las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.
39. De esta manera, se ha dispuesto que el Tribunal Constitucional sea el guardián de la Constitución, así como su supremo intérprete. Por lo tanto, toda la jurisprudencia emitida por dicho tribunal resulta de suma importancia para la labor de los jueces y Tribunales. Sin embargo, la fuerza vinculante de sus resoluciones varía de acuerdo con el proceso constitucional del que provenga<sup>21</sup>.
40. Al respecto, Cáceres Arce (2014) señala que “(...) una clasificación que considere la eficacia de las sentencias (...) distingue entre controles *inter partes* (que tengan efectos en el caso concreto, solo para las partes) y *erga omnes* (sus efectos son de carácter general). En el primer escenario tenemos a los procesos de amparo, habeas corpus, habeas data; y, en el segundo escenario, a los procesos de inconstitucionalidad, de acción popular y a los de conflicto constitucional de competencias y de atribuciones” (pp. 20)<sup>22</sup>.
41. Por ello, mientras que las sentencias de los procesos de inconstitucionalidad tienen efectos vinculantes que se extienden a toda la ciudadanía y los poderes públicos, las sentencias emitidas en los procesos de tutela de derechos (amparo, hábeas data, hábeas corpus), en principio, solo tienen efectos para las partes. Se hace la precisión que estas últimas sentencias tienen, en principio, solo efectos para las partes, debido a que – conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional - el Tribunal Constitucional se encuentra facultado para señalar expresamente que sus sentencias constituyan precedentes vinculantes<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> **LEY N° 28237, CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**  
**TÍTULO PRELIMINAR**  
**Artículo VI.- Control Difuso e Interpretación Constitucional**  
 (...)

Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

<sup>20</sup> **LEY N° 28301, LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**DISPOSICIONES FINALES**

**PRIMERA.-** Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad.

<sup>21</sup> LA LEY.

*4 claves para entender en qué medida son vinculantes las sentencias del TC.* Consulta: 5 de noviembre del 2020.

<https://laley.pe/art/2548/4-claves-para-entender-en-que-medida-son-vinculantes-las-sentencias-del-tc>

<sup>22</sup> CÁCERES ARCE, Jorge Luis  
 2014 “El Tribunal Constitucional y su desarrollo constitucional”. *Pensamiento Constitucional*. Lima, 2014, número 19, pp. 231-250.

<sup>23</sup> **LEY N° 28237, CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**  
**TÍTULO PRELIMINAR**

42. En atención a ello, como bien señala Landa Arroyo (2018)<sup>24</sup>, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se convierte en una auténtica fuente de derecho. Razón por la cual, el Tribunal Constitucional cuenta con los siguientes tres (3) productos jurisprudenciales que son fuentes vinculantes de derecho:

- La sentencia de inconstitucionalidad: emitida en el marco de los procesos de inconstitucionalidad contra las normas legales. La sentencia del Tribunal Constitucional contiene el análisis de conformidad entre la norma legal y el parámetro constituido por la Constitución. Dicha sentencia tiene fuerza de ley, autoridad de cosa juzgada y efectos *erga omnes*.
- El precedente vinculante: sentencia emitida en los procesos constitucionales de tutela de derechos. Conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, se requiere previa declaración expresa del Tribunal Constitucional que haga de la decisión y de sus fundamentos precedente vinculante. En atención a ello, el precedente tiene efectos normativos, por lo que, si las circunstancias relevantes de un caso son similares a las del precedente, corresponde al operador aplicar el precedente. Como consecuencia de lo anterior, los precedentes vinculan a todos los poderes públicos y a los sujetos privados<sup>25</sup>.
- Doctrina jurisprudencial: sentencia emitida en los procesos constitucionales de tutela de derechos. Para ser considerada doctrina jurisprudencial, la sentencia requiere previa declaración expresa del Tribunal Constitucional que le otorgue a la decisión y a sus fundamentos el dicho carácter. Asimismo, se debe considerar que, a diferencia del precedente vinculante, la doctrina jurisprudencial tiene un efecto interpretativo. En razón a ello, el operador cuenta con un margen mayor de apreciación sobre su aplicación a un caso concreto.

Al respecto, Landa Arroyo (2018) indica que *“La doctrina jurisprudencial tiene un grado menor de vinculación en relación con el precedente. Ello porque,*

---

#### **Artículo VII.- Precedente**

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

<sup>24</sup> LANDA ARROYO, César  
2018 “La jurisprudencia constitucional como fuente de derecho procesal constitucional”. *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 73-83.

<sup>25</sup> Al respecto, en la sentencia emitida en el Expediente N° 0024-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

**“SENTENCIA DEL EXPEDIENTE N° 0024-2003-AI/TC DEL 10 DE OCTUBRE DEL 2005**

*En ese orden de ideas, el precedente constitucional vinculante es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional decide establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga.*

*El precedente constitucional tiene por su condición de tal efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanzar a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos.*

*En puridad, la fijación de un precedente constitucional significa que ante la existencia de una sentencia con unos específicos fundamentos o argumentos y una decisión en un determinado sentido, será obligatorio resolver los futuros casos semejantes según los términos de dicha sentencia”.*

como se anotó, no tiene efectos normativos sino interpretativos, y requiere de una reiterada jurisprudencia en el sentido dado por el Tribunal, es decir, sirven como guía para la aplicación del derecho vigente, según la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional. (...) Consecuencia de lo señalado es que los jueces tienen frente a la doctrina jurisprudencial tres alternativas: a) aplicar la regla contenida en ella cuando se trate de casos idénticos; b) seguir la regla de la doctrina jurisprudencial cuando las diferencias con el nuevo caso no sean sustanciales y, en consecuencia, optar analógicamente por aplicar dicha regla; y c) apartarse de esa regla cuando las diferencias entre los dos casos sean relevantes para merecer un trato jurídico diferente (pp. 82 - 83)<sup>26</sup>.

43. Por lo tanto, si bien las sentencias del Tribunal Constitucional deben ser tomadas en cuenta por los Tribunales Administrativos al interpretar las normas legales, dichos pronunciamientos solamente resultarán vinculantes cuando sean sentencias de inconstitucionalidad o así lo disponga expresamente el Tribunal Constitucional (precedente vinculante y/o doctrina jurisprudencial)<sup>27</sup>.
44. Sobre el particular, Abad y otros (2008) indican que efectivamente "(...) se ha previsto en el Código [Procesal Constitucional] que sea el propio Tribunal Constitucional quien afine y precise aquello que tiene carácter vinculante (...) que fundamento, principio, aforismo o tan sólo criterio contenido o emanado de la sentencia, tiene la calidad de ratio decidendi y, por tanto, ejerce su efecto vinculante sobre los órganos inferiores"<sup>28</sup>.
45. En tal sentido, corresponde verificar si la sentencia recaída en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC, señalada por la Municipalidad en su recurso de apelación, constituye un pronunciamiento vinculante para el análisis y desarrollo del presente procedimiento.
46. Con relación a ello, de una revisión de la sentencia recaída en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC, se ha podido verificar que esta no constituye un pronunciamiento vinculante para los Tribunales Administrativos. Ello, toda vez que no se cumple ninguno de los siguientes supuestos:
  - Sentencia de inconstitucionalidad: el mencionado pronunciamiento del Tribunal Constitucional no consiste en una sentencia de inconstitucionalidad, sino en una sentencia emitida en un proceso de amparo. Cabe precisar que, como ha sido señalado en los numerales 40 y 41 del presente informe, las sentencias emitidas en los procesos de amparo, en principio, solo tienen efectos para las partes.

En atención a ello, se deberá verificar si el Tribunal Constitucional ha otorgado expresamente el carácter de precedente vinculante y/o doctrina jurisprudencial a la sentencia recaída en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC.

---

<sup>26</sup> LANDA ARROYO, César  
2018 "La jurisprudencia constitucional como fuente de derecho procesal constitucional". *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 73-83.

<sup>27</sup> Cabe precisar que una línea similar de razonamiento ha sido establecida en anteriores pronunciamientos de la Sala. Al respecto, ver las Resoluciones N° 0415-2014/SDC-INDECOPI y N° 0416-2014/SDC-INDECOPI, ambas del 20 de marzo del 2014.

<sup>28</sup> ABAD YUPANQUI, Samuel y otros.  
2008 *Código Procesal Constitucional: Estudio Introductorio, Exposición de Motivos, Dictámenes e Índice Analítico*. Lima: Centro de Estudios Constitucional del Tribunal Constitucional.

- Precedente vinculante y/o doctrina jurisprudencial: de una revisión de la sentencia bajo comentario, se ha verificado que el Tribunal Constitucional no le otorgó el carácter de precedente vinculante ni el de doctrina jurisprudencial; limitándose a declarar infundada la demanda de amparo presentada en dicho proceso.
47. Por lo tanto, toda vez que la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC no constituye un pronunciamiento vinculante, ni la Comisión ni la Sala se encuentran obligadas a aplicar el criterio sobre la actividad empresarial del Estado contenido en dicha sentencia. Particularmente, al interpretar los alcances del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
  48. No obstante, sin perjuicio de haber concluido que la referida sentencia no constituye un pronunciamiento vinculante y obligatorio para el presente procedimiento, resulta pertinente analizar por qué el criterio contenido en dicha sentencia no debe aplicarse al caso bajo análisis. Ello, considerando que dicho criterio es el principal argumento esgrimido por la Municipalidad en su recurso de apelación.
  49. En primer lugar, es posible sostener que el caso bajo análisis no resulta comparable al caso que dio origen al proceso de amparo en el que el Tribunal Constitucional emitió la citada sentencia. Al respecto, en el marco del Expediente N° 07644-2006-PA/TC, la demandante (Gremco Publicidad S.A.) solicitó al Tribunal Constitucional que ordene al demandado (Instituto Nacional del Deporte – IPD) a abstenerse de arrendar las instalaciones del Estadio Nacional para la realización de espectáculos. Ello, toda vez que dicha actividad vulneraría el derecho a la libertad de empresa de la demandante.
  50. En cambio, en el presente procedimiento, el Colegio Médico Veterinario no está alegando una presunta vulneración a su derecho a la libertad de empresa, sino que señala que la Municipalidad estaría incurriendo en actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas; toda vez que estaría contraviniendo lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución.
  51. En ese sentido, el bien jurídico tutelado en el procedimiento de competencia desleal resulta distinto al tutelado en el referido proceso de amparo. En el presente procedimiento, lo que la autoridad de competencia debe tutelar es la leal competencia. En cambio, en el proceso de amparo antes mencionado, lo que se pretendía proteger era la libertad de empresa. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional pudo considerar en dicho caso que la mera existencia de una actividad empresarial (o “no empresarial”, tal como la califica el Tribunal Constitucional) no podía afectar la libertad de empresa, pues la demandante podía seguir operando sin inconvenientes en el mercado.
  52. Sin embargo, el estándar de análisis no puede ser el mismo si lo que se pretende defender es la leal competencia. En el caso bajo análisis, se tiene que determinar no sólo si los médicos veterinarios particulares pueden entrar o permanecer en el mercado de servicios veterinarios, pese a la actividad de la Municipalidad por medio de su Centro Veterinario Municipal; sino si lo están haciendo en un contexto de leal competencia. Para ello, es necesario analizar si se cumple o no con el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.

53. En atención a ello, como ha sido señalado por la Sala en pronunciamientos anteriores<sup>29</sup>, desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, esta interpretación del Tribunal Constitucional vacía totalmente de contenido el artículo 60 de la Constitución y el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal. En efecto, si se acogiera dicha interpretación de que la “actividad empresarial estatal solo se da cuando existan fines de lucro”, ocurriría que prácticamente cualquier actividad económica realizada por entidades estatales podría violar el principio de subsidiariedad.
54. Por ende, si sólo se considerase como “empresarial” aquella actividad que se realiza con fines de lucro, prácticamente toda actividad estatal estaría exenta del artículo 60 de la Constitución. Ello, dado que, por definición, una empresa pública o una actividad económica gestionada por una entidad estatal tienen objetivos que trascienden lo lucrativo. Sin embargo, esta interpretación no tiene en consideración el hecho objetivo de que en la realidad su actuar sí podría estar distorsionando la leal competencia en el mercado.
55. Incluso, cabe precisar que el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal establece expresamente en la definición de su ámbito de aplicación subjetivo que la norma aplica a todo tipo de entidades, con o sin fines de lucro, como se aprecia a continuación:

**“DECRETO LEGISLATIVO N° 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

**Artículo 3.- Ámbito de aplicación subjetivo.-**

3.1.- La presente Ley se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, sociedades irregulares, patrimonios autónomos u otras entidades, de derecho público o privado, estatales o no estatales, con o sin fines de lucro, que oferten o demanden bienes o servicios o cuyos asociados, afiliados o agremiados realicen actividad económica en el mercado. En el caso de organizaciones de hecho o sociedades irregulares, se aplica sobre sus gestores.

(...).”

(Subrayado y énfasis agregados).

56. En atención a lo expuesto, la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC no es aplicable al presente caso, debido a que (i) no constituye un pronunciamiento vinculante para los Tribunales Administrativos; y, (ii) desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, el criterio establecido consistente en que la actividad empresarial del Estado se da solo cuando existan fines de lucro, vacía totalmente de contenido el artículo 60 de la Constitución y el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal<sup>30</sup>.
57. Respecto a este extremo de la resolución emitida por la Sala, el presente informe jurídico se encuentra acorde con el hecho de no considerar aplicable al presente caso la referida sentencia del Tribunal Constitucional. No obstante, se considera que la Sala debió haber desarrollado un marco teórico más detallado y mencionar

<sup>29</sup> Al respecto, ver las Resoluciones N° 0415-2014/SDC-INDECOPI y N° 0416-2014/SDC-INDECOPI, ambas del 20 de marzo del 2014.

<sup>30</sup> Cabe precisar que, como se desarrollará más adelante en el presente informe jurídico, si bien la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC no es aplicable al presente caso, existen otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado que, sin ser pronunciamientos vinculantes, son considerados y aplicados en los procedimientos de competencia desleal. Ello, en la medida que los criterios expuestos en dichos pronunciamientos sí resultan aplicables desde la perspectiva del Derecho de la Competencia.



los tres (3) tipos de pronunciamientos vinculantes del Tribunal Constitucional: sentencia de inconstitucionalidad, precedente vinculante y doctrina jurisprudencial. Ello, con la finalidad de descartar la posibilidad de que la sentencia referida por la Municipalidad en su recurso de apelación calzara en alguno de estos supuestos de pronunciamientos vinculantes.

### III.3. ¿La Municipalidad cometió actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas al brindar servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal?

58. En el presente punto, se analizarán y desarrollarán los argumentos que permitirán verificar la configuración de un acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas por parte de la Municipalidad, al concurrir en el mercado a través del Centro Veterinario Municipal. Ello, sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución; lo cual se encuentra estipulado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

59. Sobre el particular, antes de desarrollar la metodología de aplicación del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de Competencia Desleal, resulta pertinente establecer el marco teórico aplicable al principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.

a) ¿Cómo se encuentra regulado el principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado?

60. El principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado se encuentra establecido en el artículo 60 de la Constitución, el cual señala lo siguiente:

**“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 60.-** (...) Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.  
(...)”.

61. Dicha disposición constitucional precisa que la intervención empresarial del Estado es excepcional. Esto encuentra respaldo en el modelo de economía social de mercado y en el rol económico del Estado, ambos establecidos en los artículos 58 y 59 de la Constitución, respectivamente, como se aprecia a continuación:

**“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 58.-** La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

**Artículo 59.-** El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”.

(Subrayado agregado).

62. En ese sentido, la Constitución otorga una protección prevalente a las diversas libertades económicas fundamentales de los individuos (tales como la libertad de empresa, libertad de contratación, entre otras), reconociendo que en la economía

peruana rige la asignación libre de recursos vía los mercados, conservando el Estado solo una función residual o subsidiaria.

63. De esta manera, el principio de subsidiariedad estatal establece el grado de intervención del Estado en la vida económica del país, constituyendo un límite al campo de acción estatal respecto de la libertad de los ciudadanos para hacer empresa.
64. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido del principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado en diversas sentencias, resultando pertinente mencionar las siguientes:

**“SENTENCIA DEL 11 DE NOVIEMBRE DEL 2003 EMITIDA EN EL EXPEDIENTE N° 008-2003-AI/TC**

23. (...) Debe enfatizarse que ‘la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa’, y la de los derechos esenciales de la persona humana (...).”

**“SENTENCIA DEL 15 DE NOVIEMBRE DEL 2007 EMITIDA EN EL EXPEDIENTE N° 8152-2006-PA/TC**

8. (...) conforme al principio de subsidiariedad económica del Estado o lo que es lo mismo la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, consagrado en el artículo 60° de la Constitución, **se establece un límite a la actividad del Estado, pues no puede participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad**, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado (...).

9. Sobre el particular este Tribunal estableció que el principio de subsidiariedad tiene dos dimensiones: una vertical, y otra horizontal. Conforme a la segunda de ellas, **se impide que el Estado actúe en el ámbito que es propio de la sociedad civil, concepto que apoya la libertad de empresa y de mercado y que sólo reserva al Estado la función de supervisor y corrector**.

10. Ello es así porque el fundamento del principio de subsidiariedad parte del supuesto de que **el Estado aparece como el garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en intervenir en forma directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, pero sólo en aquellas situaciones en las que la colectividad y los grupos sociales –a quienes corresponde, en primer término, la labor de intervención– no están en condiciones de hacerlo**”.

(Subrayado y énfasis agregados).

65. De esta forma, la iniciativa privada ejerce un rol protagónico en el mercado, mientras que al Estado se le asigna principalmente promover esta iniciativa. Asimismo, el principio de subsidiariedad también es un límite que evita se sobredimensione y destine recursos públicos a la producción de bienes y servicios que pueden ser provistos por la actividad privada, en lugar de atender las necesidades más urgentes de la sociedad (especialmente allí donde la oferta privada es insuficiente o ausente).
66. De otro lado, también se justifica el principio de subsidiariedad económica en la actividad empresarial del Estado, señalando que la gestión de las empresas estatales o de las actividades comerciales brindadas por las entidades públicas no suele ser eficiente si se compara con las actividades privadas.
67. Sobre el particular, Gutiérrez Carnacho (2005) indica que el Estado no está diseñado per se para ejercer actividad empresarial. Ello, debido a que “La lógica

*burocrática con la que toda Administración Pública se mueve no es la lógica empresarial. Las empresas del Estado inevitablemente están imbuidas de una dinámica asistencial y burocrática, además de estar permanente amenazadas por decisiones e intervenciones políticas. Quien mejor que los propios particulares para conocer y atender sus necesidades de una manera eficiente” (pp. 819)<sup>31</sup>.*

68. En efecto, la Administración Pública no necesariamente maximiza la rentabilidad patrimonial como lo hace la empresa privada. Las empresas e instituciones públicas persiguen el cumplimiento de políticas gubernamentales y suelen tener incentivos que no son acordes con la obtención de mayor rentabilidad. De hecho, es común que las actividades públicas se presten por debajo de su costo, ya que las pérdidas se sufragan con los recursos del Estado.
69. En esta misma línea, Gutiérrez Carnacho (2005) comenta que “(...) *es una falacia considerar que el Estado actúa en igualdad de condiciones que los particulares, sin privilegios y sin exclusivismos (...) la empresa pública actúa siempre - aunque otra cosa se diga - en situación de privilegio respecto a la privada: privilegios de financiación con fondos públicos, privilegios crediticios (en condiciones especiales y con aval del Estado), ampliaciones de capital para absorber los déficit y, en no pocos casos, también privilegios jurídicos. (...) El Estado nunca participa en condición de igualdad, sencillamente porque no puede. El solo hecho de constituir una sociedad para realizar una determinada actividad empresarial significará la distracción de fondos públicos para este propósito” (pp. 819)<sup>32</sup>.*
70. Sin perjuicio de ello, resulta importante precisar que el modelo de intervención subsidiaria acepta que la intervención estatal en los mercados se encuentre excepcionalmente justificada. Ello, pues esta actividad estatal puede satisfacer la demanda de bienes o servicios que se encuentre desatendida por los privados y cuya provisión reviste un alto interés público.
71. En tal sentido, el principio constitucional de subsidiariedad del Estado justifica la intervención excepcional de empresas públicas en la economía, siempre que aquella sea autorizada por ley expresa, sea subsidiaria y responda a un alto interés público o a una manifiesta conveniencia nacional. Solo cumpliendo dichos requisitos previstos en nuestra Constitución, el Estado se encontrará facultado a realizar actividad empresarial destinada a satisfacer la demanda de bienes y/o servicios que no se encuentra cubierta por la oferta privada, pues la provisión de ellos involucra un alto interés público.
72. Por lo tanto, en la medida que se ha establecido el marco teórico aplicable al principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado, corresponde desarrollar a continuación la metodología de aplicación del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de Competencia Desleal.
- b) ¿En qué consiste el acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas, contenido en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal?

73. Uno de los actos de competencia desleal contemplados en la Ley de Represión de la Competencia Desleal es el de violación de normas. Dentro de dicho tipo

---

<sup>31</sup> GUTIÉRREZ CARNACHO, Walter y otros.  
2005 *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo*. Lima: Gaceta Jurídica.

<sup>32</sup> Ibidem.

infractor, un supuesto particular, recogido en el numeral 14.3 del artículo 14 de la norma antes mencionada, señala lo siguiente:

**“DECRETO LEGISLATIVO N° 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

**Artículo 14.- Actos de violación de normas.-**

(...)

*14.3.- La actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal con infracción al artículo 60 de la Constitución Política del Perú configura un acto de violación de normas que será determinado por las autoridades que aplican la presente Ley. En este caso, no se requerirá acreditar la adquisición de una ventaja significativa por quien desarrolle dicha actividad empresarial”.*

74. La disposición normativa bajo comentario define como acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas a la actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal con infracción al artículo 60 de la Constitución. Asimismo, se indica que en este supuesto no se requerirá acreditar la adquisición de una ventaja significativa por quien desarrolla dicha actividad empresarial. Ello, puesto que se asume que toda actividad empresarial del Estado que viole el principio de subsidiariedad constituirá competencia desleal. Además, como ha sido indicado en el numeral 69 del presente informe jurídico, de por sí el Estado ya cuenta con una posición de ventaja inherente al momento de participar en el mercado realizando una actividad empresarial.
75. Como se aprecia, la autoridad de competencia supervisará que la actividad empresarial desplegada por el Estado se ajuste a lo indicado en el mandato de subsidiariedad previsto en el artículo 60 de la Constitución.
76. En atención a ello, mediante Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI del 29 de noviembre de 2010, la Sala aprobó un precedente de observancia obligatoria que establece la metodología de aplicación del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal. Esta metodología supone lo siguiente:
- i) Analizar si la conducta cuestionada que desarrolla el Estado implica el ejercicio de una actividad de carácter empresarial. Caso contrario, no se encontrará sujeta a los límites de subsidiariedad previstos en la Constitución.
  - ii) Solo si la actividad estatal desarrollada es de tipo empresarial, se debe verificar que dicha iniciativa se adecúe a los límites impuestos por el artículo 60 de la Constitución. Así, corresponderá constatar los siguientes tres (3) requisitos:
    - Primero, que la realización de la actividad empresarial estatal se encuentre autorizada por “ley expresa”. De acuerdo con lo desarrollado en la Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI, se observa que en mérito al artículo 60 de la Constitución, se desprende que la autorización de la actividad empresarial de las entidades estatales se encuentra sometida a la expedición de una ley aprobada por el Congreso.

Dicha interpretación encuentra respaldo en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, tanto en el fundamento jurídico 31 de la Sentencia del 15 de febrero del 2005 correspondiente al Expediente N° 0034-2004-PI/TC, como en el fundamento jurídico 26 de la Sentencia del 14 de marzo del 2007 emitida en el Expediente N° 0019-2006-PI/TC, dicho colegiado manifestó que *“el artículo 60 de la Ley Fundamental establece una reserva de ley absoluta para habilitar al Estado a realizar excepcional y subsidiariamente actividad empresarial”*; entendiéndose por “reserva de ley

absoluta” la exigencia de que la ley sea expedida por el Congreso. Por lo tanto, para el supremo intérprete de la Constitución, el artículo 60 de esta última no se refiere a cualquier dispositivo de rango legal, sino que debe entenderse exclusivamente como una ley aprobada por el Poder Legislativo.

Asimismo, se debe tener en cuenta que es un principio de interpretación legal que toda norma que habilita una situación excepcional debe ser interpretada restrictivamente<sup>33</sup>. En tal sentido, si se considera que la participación empresarial del Estado es un escenario excepcional, entonces la lectura del requisito de “autorización por ley” para desarrollar la actividad empresarial debe entenderse restrictivamente como autorización por ley del Congreso.

Incluso, cabe precisar a manera de ejemplo que, para el caso de la actividad empresarial desarrollada por empresas públicas, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1031, el cual promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, exige la reserva de ley absoluta. Ello, debido a que establece que la actuación subsidiaria de las unidades económicas bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE se desarrolla “*autorizada por Ley del Congreso de la República*”<sup>34</sup>.

Por lo tanto, la ley debe ser aprobada por el Congreso y dicha norma debe establecer de manera clara y expresa que la empresa o entidad estatal se encuentra habilitada para producir, distribuir, desarrollar o intercambiar bienes y servicios en determinada actividad. En ese sentido, no se admiten autorizaciones tácitas ni interpretaciones analógicas o extensivas de la habilitación.

- Segundo, verificar el carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado, el cual actúa en determinado mercado, debido a que no existe oferta privada o esta es insuficiente para satisfacer las necesidades de un determinado sector de consumidores. Por tanto, no habrá rol subsidiario si es que se comprueba la existencia de oferta privada real o potencial capaz de cubrir la demanda de un determinado mercado relevante.
- Tercero, constatar si el objetivo que la actividad empresarial pretende satisfacer reviste un alto interés público o una manifiesta conveniencia nacional. Con relación a este elemento, cabe precisar que la autoridad de competencia se limitará a comprobar que la ley que autoriza la actividad señala la razón de interés público o conveniencia nacional que sustentó su aprobación. Por lo tanto, solo si la ley no precisa la justificación se incumplirá este requisito.

---

<sup>33</sup> RUBIO CORREA, Marcial. 2004. *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

<sup>34</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1031, EL CUAL PROMUEVE LA EFICIENCIA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO**

**Artículo 3.- Ámbito de la Actividad Empresarial del Estado**

La Actividad Empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada.

(...).

77. En tal sentido, la intervención empresarial del Estado será lícita solo en caso supere los tres (3) requisitos mencionados. De lo contrario, nos encontraremos ante una infracción a lo dispuesto por el artículo 60 de la Constitución y, por tanto, se configurará el supuesto de violación de normas previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
78. Habiéndose esbozado la metodología de aplicación del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, corresponde realizar el primer nivel de análisis. Por ende, se verificará si los servicios veterinarios brindados por la Municipalidad califican como una actividad empresarial.
- c) ¿Ha desarrollado la Municipalidad una actividad empresarial al brindar servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal?
79. En la denominada “actividad empresarial”, el Estado asume la titularidad y gestión de los medios de producción y participa como un proveedor más en el mercado; encargándose de proveer algún producto o servicio determinado a la población. Así, dentro de la actividad empresarial se encuentra toda actuación estatal dirigida a la producción, distribución, intercambio de productos o servicios de cualquier índole; siempre y cuando no constituya el ejercicio de una potestad de *ius imperium* ni califique como prestación asistencial.
80. Cabe resaltar que la actividad económica que realiza el Estado es independiente a la forma jurídica que adopte el prestador del bien o servicio ni al ánimo de lucro (como fue determinado en los numerales 53 al 55 del presente informe jurídico). Por ello, el ánimo no lucrativo no excluye la posibilidad de realizar actividad empresarial.
81. En ese contexto, se desprende que lo relevante en el análisis de la conducta denunciada no es la forma jurídica de la entidad, sino la actividad realizada en un mercado, cualquiera que esta sea. Por ello, resulta suficiente corroborar que el Estado, a través de cualquier tipo de organización, es el titular de la gestión del medio de producción y provee directamente un bien o servicio que satisface a los consumidores.
82. En consideración a lo expuesto previamente, la actividad empresarial que realiza el Estado debe diferenciarse de la denominada “actividad estatal de autoridad pública”, que es aquella que se manifiesta en el ejercicio estatal de *ius imperium* o atribuciones soberanas.
83. En efecto, la actividad de *ius imperium*, que por esencia es de titularidad reservada del Estado porque desempeña funciones propias del concepto clásico de soberanía, tiene entre sus típicas manifestaciones las siguientes: la función legislativa (expedición de normas con rango legal o reglamentario), la administración del sistema de defensa nacional, la impartición de justicia, el otorgamiento de títulos habilitantes, entre otros ejemplos.
84. También debe descartarse de la calificación de empresarial a aquel grupo de prestaciones brindadas por el Estado que son denominadas por la doctrina como “asistenciales o sociales”, la cual comprende a todas aquellas prestaciones de bienes o servicios que tienen la particularidad de ser requeridas con fines sociales con la finalidad de equilibrar diferencias en los sectores más necesitados de la

comunidad, garantizando e impulsando el acceso universal a determinados derechos fundamentales de corte social<sup>35</sup>.

85. Con relación a ello, Kresalja Rosselló y Ochoa Cárdich sostienen que “(...) *en el Estado Social de Derecho los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones y servicios públicos adecuados para atender sus necesidades vitales*” (pp. 239)<sup>36</sup>.
86. Asimismo, en diversos pronunciamientos<sup>37</sup>, la Sala ha señalado que el rasgo distintivo de los servicios asistenciales es que son prestaciones de bienes o servicios que el Estado, por mandato constitucional, se encuentra obligado a brindar a los particulares de más bajos recursos de forma ineludible, cumpliendo así compromisos sociales.
87. Conforme a lo expuesto, la actividad desarrollada por el Estado será empresarial, siempre que no responda al ejercicio de funciones de *ius imperium* ni se identifique con la provisión obligatoria de servicios básicos asistenciales.
88. En ese sentido, corresponde verificar, primero, si la Municipalidad brindaba los servicios veterinarios materia de cuestionamiento, a través de su Centro Veterinario Municipal. De ser así, se deberá analizar si dicha actividad se encuentra dentro del ejercicio de sus funciones *ius imperium* o como prestación asistencial. Caso contrario, dicha actividad calificará como actividad empresarial del Estado.
89. Al respecto, según lo constatado en la diligencia de inspección realizada por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi en el Centro Veterinario Municipal el día 28 de enero del 2014, la Municipalidad ofrecía los siguientes servicios veterinarios, cuyos costos son detallados:

Servicio	Costo
Consulta médica	S/ 5.00
Esterilización y castración de felinos	S/ 80.00
Esterilización y castración de caninos (dependiendo del peso del animal)	S/ 100.00 a S/ 200.00
Vacunas antirrábicas	S/ 15.00
Vacuna sextúplice	S/ 45.00
Suturas (dependiendo del tamaño de la herida)	S/ 30.00 a S/ 60.00
Desparasitación (dependiendo del tamaño del animal)	S/ 5.00 a S/ 10.00
Tratamientos en casos de urgencia (atropellos y envenenamientos)	Depende de la gravedad y tamaño del paciente

<sup>35</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. 1992 *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

<sup>36</sup> KRESALJA ROSSELLÓ, Baldo y César OCHOA CÁRDICH. 2009 *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

<sup>37</sup> Al respecto, ver la Resolución N° 2473-2010/SC1-INDECOPI del 6 de septiembre del 2010, la Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI del 29 de noviembre del 2010 y la Resolución N° 500-2017/SDC-INDECOPI del 21 de agosto del 2017.



90. Como se observa, los servicios veterinarios ofrecidos por la Municipalidad son los siguientes: (i) consulta médica, (ii) esterilización, (iii) castración, (iv) vacunas antirrábicas y séxtuples, (v) suturas, (vi) desparasitación y (vii) tratamientos en casos de urgencia. Además, a la presente lista, corresponde agregar el servicio de profilaxis dental, conforme a lo acreditado mediante la Boleta de Venta N° 008160 del 7 de febrero de 2013.
91. Asimismo, durante la diligencia de inspección, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi tomó fotografías del Centro Veterinario Municipal, en el cual la entidad denunciada presta sus servicios veterinarios en un local abierto al público, cuyo detalle es el siguiente:



92. En tal sentido, toda vez que se ha acreditado que la Municipalidad prestaba servicios veterinarios a través del Centro Veterinario Municipal, corresponde verificar si dicha actividad califica como *ius imperium* o como prestación asistencial. Caso contrario, dicha actividad calificará como actividad empresarial del Estado.
93. Al respecto, cabe recordar que la labor de *ius imperium* por esencia es de titularidad reservada y exclusiva del Estado. En atención a ello, de la revisión del ordenamiento jurídico, no se observa que exista una norma que reserve los servicios veterinarios al Estado de manera exclusiva. Por ende, luego del cumplimiento de los requisitos legales respectivos, los agentes económicos privados podrían brindar servicios veterinarios. Entonces, queda acreditado que dicha actividad no califica como una labor de *ius imperium* cuya ejecución este reservada al Estado.
94. Respecto a si los servicios veterinarios califican como una actividad asistencial, resulta pertinente resaltar que dicho tipo de actividad comprende a todas aquellas prestaciones de bienes o servicios que tienen como finalidad equilibrar diferencias en los sectores más necesitados de la comunidad. De esta manera, se pretende garantizar e impulsar el acceso universal y continuo a determinados derechos fundamentales de corte social<sup>38</sup>. Entre estas prestaciones obligatorias están

<sup>38</sup> QUIÑONES ALAYZA, María.



aquellas recogidas en el Título I, Capítulo II de la Constitución que consisten en la provisión de niveles mínimos de salud, educación y seguridad social.

95. Al respecto, se observa que la prestación de servicios veterinarios no está prevista entre las prestaciones obligatorias y esenciales previstas en el Título I, Capítulo II de la Constitución, las cuales el Estado debe necesariamente proveer a la población más necesitada. En efecto, este servicio no está dirigido a asistir a los sectores de menos recursos en salud, educación o seguridad social.
  96. Incluso, la Municipalidad en ningún momento ha intentado alegar que su actuación esté dirigida a atender a la población de bajos recursos a fin de garantizar su acceso a una prestación esencial; elemento que resulta indispensable para que una actividad califique como asistencial. Por lo tanto, los servicios veterinarios prestados por la Municipalidad no califican como actividad asistencial.
  97. Teniendo en consideración lo expuesto y que la actividad desarrollada por la Municipalidad no es de *ius imperium* ni asistencial, se concluye que la prestación de servicios veterinarios por parte de la entidad denunciada en su Centro Veterinario Municipal califica como actividad empresarial.
  98. Por consiguiente, de acuerdo a la metodología de análisis del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal desarrollada en la Resolución N° 3134-2010/SC1-INDECOPI, corresponde analizar si la Municipalidad cumple con los requisitos contemplados en el artículo 60 de la Constitución; siendo el primero una ley expresa emitida por el Congreso que la autorice a desarrollar la actividad empresarial mencionada.
- d) ¿La actividad empresarial desarrollada por la Municipalidad cumple con los requisitos contemplados en el artículo 60 de la Constitución?
99. Como se ha podido apreciar en el numeral 76 del presente informe jurídico, el primer requisito de licitud previsto en el artículo 60 de la Constitución es de tipo formal y exige que la realización de la actividad económica estatal se encuentre autorizada por “ley expresa” emitida por el Congreso.
  100. Sobre el particular, en su recurso de apelación, la Municipalidad alegó que los artículos I, II y IV del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la habilitarían a brindar servicios veterinarios. En ese sentido, cabe considerar que dichas disposiciones normativas establecen lo siguiente:

**“LEY N° 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
TÍTULO PRELIMINAR  
ARTÍCULO I.- GOBIERNOS LOCALES**

*Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.*

*Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.*

---

2012 “Actividad empresarial del Estado, competencia desleal y servicios públicos”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, 2012, número 12, pp. 65-73.

## **ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA**

*Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.*

*La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.*

## **ARTÍCULO IV.- FINALIDAD**

*Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”.*

101. Sin embargo, se puede apreciar que estas normas regulan lo siguiente: (i) el concepto de gobierno local, (ii) autonomía política, económica y administrativa de estos; y, (iii) el fin perseguido como representante del vecindario. En tal sentido, del contenido de dichas disposiciones no se observa algún tipo de habilitación a los municipios para que puedan ofertar servicios veterinarios.
102. Pese a los argumentos expresados por la Municipalidad en su escrito de apelación, de la revisión del marco normativo, se verifica que la entidad no cuenta con una ley expresa aprobada por el Congreso que la habilite a prestar los servicios veterinarios objeto de cuestionamiento en este procedimiento.
103. En atención a lo expuesto, ha quedado acreditado que el servicio veterinario brindado por la Municipalidad a través de su Centro Veterinario Municipal consiste en una actividad empresarial, la cual ha sido desarrollada por la entidad demandada sin contar con una ley expresa emitida por el Congreso que la habilite para ello.
104. Por ende, se concluye que la Municipalidad ha transgredido el artículo 60 de la Constitución al no cumplir con el primer requisito establecido en dicha norma. De esta manera, la entidad denunciada ha incurrido en un acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas, supuesto contemplado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
105. Con relación a este extremo, el presente informe jurídico se encuentra de acuerdo con lo dispuesto en la resolución emitida por la Sala. Ello, toda vez que se acreditó la comisión del acto de competencia desleal denunciado, conforme a lo dispuesto en el marco jurídico aplicable.

#### **IV. Conclusiones**

En el presente informe jurídico, se han llegado a las siguientes conclusiones:

1. El numeral 28.2 del artículo 28 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal habilita el inicio del procedimiento de oficio, ya sea por iniciativa de la Secretaría Técnica de la Comisión o por denuncia de parte (como sucede en el presente caso).
2. Si bien las sentencias del Tribunal Constitucional deben ser tomadas en cuenta por los Tribunales Administrativos al interpretar las normas legales, dichos pronunciamientos solamente resultarán vinculantes cuando sean sentencias de inconstitucionalidad o así lo disponga expresamente el Tribunal Constitucional (precedente vinculante y/o doctrina jurisprudencial).
3. La Municipalidad ha transgredido el artículo 60 de la Constitución, toda vez que ha desarrollado una actividad empresarial (prestar servicios veterinarios) sin contar con una ley expresa emitida por el Congreso que la habilite.
4. En atención a ello, la Municipalidad ha incurrido en un acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas, supuesto contemplado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
5. El presente informe jurídico se encuentra de acuerdo con lo establecido por la Sala en la Resolución N° 0581-2015/SDC-INDECOP del 29 de octubre del 2015. La razón es que en dicho pronunciamiento se determinó que la Municipalidad incurrió en un acto de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, debido a que transgredió lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución. Asimismo, la Sala no amparó los argumentos presentados por la Municipalidad respecto a la solicitud de nulidad del procedimiento y sobre la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 07644-2006-PA/TC.

## V. Bibliografía

1. ABAD YUPANQUI, Samuel y otros. Código Procesal Constitucional: Estudio Introductorio, Exposición de Motivos, Dictámenes e Índice Analítico. 2008. Lima: Centro de Estudios Constitucional del Tribunal Constitucional.
2. CÁCERES ARCE, Jorge Luis. "El Tribunal Constitucional y su desarrollo constitucional". Pensamiento Constitucional. Lima, 2014, número 19, pp. 231-250.
3. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 1992. Madrid: Tecnos.
4. GÓMEZ APAC, Hugo. "El rol instructor de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia". *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, 2009, número 7, pp. 472-483.
5. GUTIÉRREZ CARNACHO, Walter y otros. La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo. 2005. Lima: Gaceta Jurídica.
6. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "El régimen jurídico de los actos administrativos". *Manual del procedimiento administrativo general*. 2013. Lima: Pacífico Editores, pp. 317-344.
7. KRESALJA ROSSELLÓ, Baldo y César OCHOA CÁRDICH. Derecho Constitucional Económico. 2009. Lima: Fondo Editorial PUCP.
8. LA LEY. *4 claves para entender en qué medida son vinculantes las sentencias del TC*. Consulta: 5 de noviembre del 2020. <https://laley.pe/art/2548/4-claves-para-entender-en-que-medida-son-vinculantes-las-sentencias-del-tc>
9. LANDA ARROYO, César. "La jurisprudencia constitucional como fuente de derecho procesal constitucional". *Derecho Procesal Constitucional*. 2018 Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 73-83.
10. QUIÑONES ALAYZA, María. "Actividad empresarial del Estado, competencia desleal y servicios públicos". *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, 2012, número 12, pp. 65-73.
11. RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. 2004. Lima: Fondo Editorial PUCP.