



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 350/2023

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00002-2022-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

24 de julio de 2023

### **Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística**

COLEGIO DE ABOGADOS DE HUAURA  
C. PODER LEGISLATIVO

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31279,  
“Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la  
actividad deportiva futbolística en el Perú”

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TABLA DE CONTENIDOS

#### I. ANTECEDENTES

##### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

##### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

###### B-1. DEMANDA

###### B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

#### II. FUNDAMENTOS

##### §1. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

##### §2. SOBRE EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY IMPUGNADA

##### §3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 2.2 Y 103 DE LA CONSTITUCIÓN

##### §4. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS LABORALES RECONOCIDOS EN LOS ARTÍCULOS 23 Y 24 DE LA CONSTITUCIÓN

##### §5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

##### §6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA PRIVADA

##### §7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

##### §8. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, CONFORME AL ARTÍCULO 139.1, 2 Y 3 DE LA CPP

##### §9. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 97 DE LA CPP, RELATIVO A LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN, DEL ARTÍCULO 158 Y DE LOS INCISOS 1 Y 5 DEL ARTÍCULO 159 DE LA CPP, RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

#### III. FALLO



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 2

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de julio de 2023, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, con fundamento de voto que se agrega, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. Los magistrados Domínguez Haro y Monteagudo Valdez emitieron votos singulares, que también se agregan. Los magistrados intervenientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 18 de febrero de 2022, el Colegio de Abogados de Huaura interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31279, “Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”, publicada el 15 de julio de 2021 en el diario oficial *El Peruano*. Alega que la ley impugnada contraviene los artículos 2, incisos 2, 14, 16, 24 literales a) y d); 23, 24, 62, 70, 97, 103, 139 incisos 1, 2 y 3; 158; y 159, incisos 1 y 5 de la Constitución Política.

Por su parte, con fecha 7 de junio de 2022, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que esta sea declarada infundada en todos sus extremos.

##### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

###### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Colegio de Abogados de Huaura afirma que la Ley 31279 vulnera el artículo 103 de la Constitución, que establece que las leyes especiales no pueden expedirse por razón de las diferencias de las personas, sino porque así lo exige la naturaleza de las cosas. Refiere, en suma, que con dicha norma se vulnera el principio de igualdad reconocido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución.
- Sostiene que la Ley 31279 se ha expedido con el único objeto de que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, Sunat) asuma el control de la Junta de Acreedores del Club Universitario de Deportes.
- Al respecto, advierte que la Junta de Acreedores del club *Sport Boys Association*, al que también se le aplicaría la Ley 31279, seguiría bajo el control de la Sunat, por cuanto la administración tributaria ha venido ejerciendo la presidencia de dicha junta



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 3

desde antes de la expedición de la norma impugnada. Así, para el colegio profesional demandante, la aplicación de ley impugnada no ha surtido efectos trascendentes para el mencionado club.

- Por otro lado, detalla que la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31279 exceptúa de la aplicación de esta ley a clubes concursados como Alianza Lima, Cienciano y Melgar FBC, casos en los que la Sunat ha vendido o cedido a terceros las acreencias concursales de carácter tributario.
- La demandante sostiene que mediante el Oficio 389-2021-PR, de fecha 25 de junio de 2021, el Poder Ejecutivo formuló diversas observaciones a la autógrafo de la ley impugnada, y precisó que esta ha vulnerado la prohibición que estipula el artículo 103 de la Constitución, al regular situaciones que afectan solo a una entidad concreta.
- Asimismo, el colegio profesional recurrente añade que a través de la Sentencia 00001-2003-PI/TC y acumulado, el Tribunal Constitucional dispuso que la emisión de leyes especiales es excepcional, por lo que esta solo debe estar referida a supuestos de discriminación positiva. Sin embargo, la Ley 31279 no constituye un caso de discriminación positiva, sino más bien se trata de una ley dictada en razón de la diferencia de las personas.
- Por otro lado, el demandante asevera que el artículo 3 de la ley impugnada, al suspender el procedimiento concursal y todos los acuerdos tomados por la Junta de Acreedores, vulnera las garantías estipuladas en los artículos 23 y 24 de la Constitución, así como también el Plan de Restructuración contemplado en el artículo 66 de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, que establece, para el caso del club Universitario de Deportes, el pago prioritario de las acreencias laborales emanadas de un acuerdo de Junta de Acreedores.
- En esa misma línea, señala que dicha regulación vulnera el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 2.24, literales a) y d); y el artículo 139, inciso 3 de la Constitución, por cuanto, a juicio del colegio profesional, se han suspendido todos los acuerdos que tomaron los acreedores dentro del procedimiento concursal, amparados por la Ley General del Sistema Concursal y las leyes especiales.
- Alega, asimismo, que, en mérito de las normas vigentes en su oportunidad, las juntas de acreedores de los clubes concursados tomaron otras decisiones, como la elección de sus autoridades y la elección de las administraciones concursales, con base en el principio de mayorías, conforme dispone la Ley General del Sistema Concursal.
- Por otro lado, el demandante sostiene que los artículos 3 y 4 de la Ley 31279, en cuanto suspenden las facultades y el ejercicio de las funciones de las administraciones elegidas por la Junta de Acreedores y encarga la presidencia de dicho órgano a la Sunat, atenta contra los principios de seguridad jurídica y



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 4

autonomía privada, como, además, advirtiera el Poder Ejecutivo cuando observó la autógrafo de dicha ley.

- En la demanda también se indica que los artículos cuestionados vulneran el derecho de propiedad de los acreedores en el procedimiento concursal. Con respecto al artículo 3, el demandante sostiene que suspender los acuerdos de la Junta de Acreedores trae como consecuencia que se desconozcan las atribuciones que todo acreedor tiene en un club concursado, y que las ejerce a través del derecho a tener voz y voto.
- Asimismo, el Colegio de Abogados de Huaura aduce que el último párrafo del artículo 3 de la Ley 32179 vulnera la facultad de disponer de los bienes del deudor concursado con el objeto de pagar las deudas reconocidas en el marco del procedimiento concursal que tiene la Junta de Acreedores, como máximo órgano de control, debido a que se prohíbe la enajenación de activos tangibles e intangibles de los clubes concursados.
- De la misma forma, en el artículo 4 de la ley cuestionada se prevé que la Sunat presidirá provisionalmente la Junta de Acreedores, lo que vulnera el derecho de propiedad, al no poderse elegir al presidente de la junta y al administrador, como anteriormente se realizaba al ejercerse el derecho a voz y voto derivado de sus créditos.
- Por otro lado, el demandante expresa que el artículo 6 de la Ley 31279 ordena que se conforme una “Comisión de Alto Nivel” para que, en un supuesto plazo de 45 días, elabore y proponga un marco normativo para sustituir al regulado por las Leyes 29809 y 30064. Asimismo, indica que se establece un plazo de 60 días para que dicha comisión revise los créditos de los clubes de fútbol concursados.
- Al respecto, el colegio profesional demandante subraya que, como se advirtió en la observación realizada por el Poder Ejecutivo, estos supuestos plazos en realidad no son perentorios, de modo que se genera una incertidumbre que atenta contra el principio de seguridad jurídica.
- En esa misma línea, refiere que el artículo 6 de la Ley 31279 pretende que el Congreso de la República, mediante una Comisión Ad Hoc:
  - a) Revise los créditos concursales que ha reconocido Indecopi a los clubes de fútbol profesional, en instancia administrativa, y
  - b) Se avoque a causas pendientes sobre el monto de las deudas de los clubes de fútbol ante el Poder Judicial
- Por ello, a su criterio, esta medida desconocería las funciones exclusivas del Poder



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Judicial, ya que supondría que los acreedores sean objeto de “un nuevo procedimiento”, lo que contraviene los principios de exclusividad e independencia de la función jurisdiccional y el debido proceso, regulados en el artículo 139, incisos 1, 2 y 3 de la Constitución.

- Finalmente, el demandante sostiene que el artículo 5 de la Ley 31279 contraviene el artículo 97 de la Constitución, por cuanto la comisión investigadora creada para realizar “una investigación respecto de presuntas irregularidades en los procedimientos concursales seguidos a los clubes de futbol profesional”, no obedece a la definición de interés público exigido en el citado texto constitucional.
- Asimismo, el demandante enfatiza que al disponer que se formalicen las denuncias penales realizadas en las investigaciones por la Comisión, la ley conculca los artículos 158 y 159, numerales 1 y 5 de la Constitución, los cuales reconocen al Ministerio Público como el organismo autónomo que tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal.

### B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado del Congreso de la República alega que la norma objeto de control es una ley especial que ha sido expedida porque así lo exigía la naturaleza de las cosas, y no por la diferencia de las personas. Afirma que la ley establece medidas aplicables a los procedimientos concursales de los clubes de futbol profesional, en los que no se protege sus patrimonios ni los créditos tributarios.
- Sostiene que los procedimientos concursales que regula la norma impugnada están orientados a que los clubes de futbol profesional recuperen su funcionalidad, a través de la suspensión de la normativa aplicable, la investigación de las presuntas irregularidades y la proposición de un nuevo marco legal. Por lo que, a su juicio, no puede considerarse que se ha vulnerado el artículo 103 de la Constitución.
- Señala que en la demanda no se propone un término de comparación que permita identificar que en supuestos iguales se han previsto consecuencias jurídicas distintas. Por ello, descarta la presunta vulneración del artículo 2 inciso 2 de la Constitución.
- Por otro lado, el apoderado del Congreso de la República precisa que la suspensión de procedimientos concursales especiales u ordinarios de los clubes de futbol profesional, establecida en el artículo 3 de la Ley 31279, no es definitiva, sino provisional. Asimismo, anota que la ley no altera el orden prioritario que tienen los créditos laborales y aclara que la ley impugnada no establece la prioridad de los créditos que no son carácter laboral, por lo que concluye en ese extremo que la ley no atenta contra los artículos 23 y 24 de la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 6

- La parte demandante asevera también que los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 31279 no vulneran el principio de seguridad jurídica, debido que no modifican el sistema normativo de manera irrazonable. Acota que la disposición sometida a control establece medidas excepcionales y transitorias en el sistema concursal, con el fin de apoyar la actividad futbolística en el Perú.
- Expone que la Ley 31279 promueve la implementación de un nuevo marco legal que regule de manera integral el desarrollo de la actividad deportiva de los clubes de fútbol profesional, y que está encaminada a garantizar la certeza y predictibilidad de los poderes públicos y de los particulares.
- Refiere que la incidencia de los artículos 3 y 4 de la Ley 31279 en el ámbito de la autonomía privada de los acreedores de los clubes de fútbol profesional concursados está justificada, debido a que las medidas previstas en tales normas buscan cumplir con el deber del Estado de promover el deporte, como uno de los fines del derecho a la educación, y garantizar, asimismo, la seguridad jurídica.
- Precisa que, en aplicación del test de proporcionalidad, si se compara el grado de afectación de la autonomía privada con el grado de satisfacción de los fines constitucionalmente legítimos propuestos, se concluye que las normas impugnadas no establecen medidas desproporcionadas.
- Con relación al derecho de propiedad, el demandado menciona que este no solo puede ser interpretado desde la perspectiva *iusprivatista*, sobre la base del artículo 2 incisos 8 y 16 de la Constitución, sino también desde la perspectiva del artículo 70 del texto constitucional, en el que se establece que tal derecho “se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley”.
- Añade que cuando el artículo 3 de la Ley 31279 dispone que permanezca inalterable el patrimonio de los clubes de fútbol profesional y prohíbe la enajenación de sus activos tangibles e intangibles, protege el derecho de propiedad. En todo caso, descarta que las medidas que se han previsto en los artículos 3 y 4 resulten irrazonables y desproporcionadas o que vulneren el derecho de propiedad, dado que el grado de intervención en este derecho queda superado por el mayor grado de satisfacción del derecho a la educación y promoción del deporte, así como del principio de seguridad jurídica.
- Asimismo, el apoderado especial del Congreso indica que en el presente caso el artículo 6 de la Ley 31279 no transgrede los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, en los términos en que han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Refiere que en dicha disposición no se establece jurisdicción alguna independiente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 7

que no sea la militar o la arbitral, ni se presenta un proceso judicial por comisión o delegación. Por ello, concluye que el Poder Legislativo, al emitir la ley impugnada, no está arrogándose el ejercicio de la función jurisdiccional.

- Del mismo modo, precisa que no se atenta contra el principio de independencia judicial cuando se prevé la conformación de una comisión de alto de nivel, pues sus funciones no le permiten avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional o interferir en el ejercicio de sus funciones, como tampoco le permiten dejar sin efecto resoluciones que tienen la calidad de cosa juzgada, cortar procedimientos en trámite, modificar sentencias o retardar su ejecución.
- Afirma que, en todo caso, la referida disposición no contraviene el debido proceso y la tutela jurisdiccional, porque no se impide el cumplimiento de la finalidad de los procesos judiciales. En consecuencia, sostiene que el artículo 6 de la Ley 31279 no vulnera el artículo 139, incisos 1, 2 y 3 de la Constitución.
- Por otro lado, el apoderado del Congreso aduce que el artículo 5 de la Ley 31279, que dispone la conformación de una comisión investigadora en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, no vulnera el artículo 97 de la Constitución, debido que, a su juicio, las presuntas irregularidades en los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional -que estarían atravesando sus peores crisis institucionales-, constituyen un asunto de interés público, dada la alta representatividad social de dicha actividad deportiva, que involucra a millones de aficionados en el país.
- Esta parte sostiene, además, que cuando la ley establece que la Comisión investigadora “formalice de ser el caso, las denuncias administrativas y penales correspondientes”, no atenta contra el artículo 159, incisos 1 y 5 de la Constitución, por cuanto la investigación que realice la Comisión concluirá mediante un informe, el cual será debatido y votado por el pleno, conforme al artículo 88 del Reglamento del Congreso.
- Finalmente, alega que, en caso de que el informe de investigación sea aprobado, el Congreso de la República enviará dicho documento al fiscal de la Nación para que el Ministerio Público promueva las medidas que se correspondan con la defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho y ejerza la acción penal. En consecuencia, concluye que la comisión investigadora creada por el artículo 5 de la Ley 31279 no vulnera las atribuciones exclusivas del Ministerio Público.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

1. El Colegio de Abogados de Huaura cuestiona la constitucionalidad de la Ley



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 8

31279, “Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”, porque, a su criterio, dicha ley contravendría los artículos 2 incisos 2, 14, 16, 24, literales a) y d); 23, 24, 62, 70, 97, 103, 139 incisos 1, 2 y 3; 158; y 159, incisos 1 y 5 de la Constitución.

2. Así las cosas, este Tribunal advierte que los vicios de inconstitucionalidad sustantiva en que habría incurrido la Ley 31279, son serían básicamente los siguientes:

Disposiciones impugnadas	Parámetro de control invocado
<b>Artículo 1</b> Objeto de la ley.  <b>Única disposición complementaria final</b> Sobre quiénes se encuentran exceptuados de los alcances de la ley.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículos 2, inciso 2 y 103 de la Constitución:<ul style="list-style-type: none"><li>- Principio de igualdad y leyes especiales.</li></ul></li></ul>
<b>Artículo 3</b> Suspensión provisional de procedimientos concursales.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículos 2, incisos 14, 16 y 24, literales a) y d); 23, 24 (primer y segundo párrafo), 62, 70 y 139, inciso 3 de la Constitución:<ul style="list-style-type: none"><li>- Principios constitucionales laborales, derecho a la remuneración y pago de beneficios sociales, seguridad jurídica, autonomía privada y derecho de propiedad.</li></ul></li></ul>
<b>Artículo 4</b> Ejercicio provisional de la Sunat de la presidencia de la Junta de Acreedores; y designación de persona natural o jurídica como administrador provisional.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículos 2, incisos 14, 16 y 24, literales a) y d); 62, 70 y 139, inciso 3 de la Constitución.<ul style="list-style-type: none"><li>- Seguridad jurídica, autonomía privada y derecho de propiedad.</li></ul></li></ul>
<b>Artículo 5.</b> Comisión investigadora en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículos 97, 158 y 159 incisos 1 y 5 de la Constitución<ul style="list-style-type: none"><li>- Interés público en las comisiones investigadoras parlamentarias y la autonomía del Ministerio Público.</li></ul></li></ul>
<b>Artículo 6.</b> Comisión de alto nivel designada por el Congreso de la República.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículos 2, inciso 24, literales a) y d); y 139, incisos 1, 2 y 3 de la Constitución:<ul style="list-style-type: none"><li>- Principios de seguridad jurídica, exclusividad de la función jurisdiccional, independencia judicial, cosa juzgada, debido proceso.</li></ul></li></ul>

3. A fin de emitir el pronunciamiento que corresponda, este Tribunal analizará el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 9

contenido y efecto de las disposiciones impugnadas, para luego desarrollar cada uno de los temas constitucionales indicados previamente.

### §2. SOBRE EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY IMPUGNADA

4. Este Tribunal aprecia que la referida ley tiene por objeto, según su artículo 1, dictar medidas excepcionales y transitorias a fin de establecer reglas destinadas a asegurar la actividad concursal de reestructuración y apoyo a la actividad deportiva futbolística.
5. El artículo 2, por su parte, suspende los efectos de la Ley 29862, “Ley para la reestructuración económica y de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”, y la Ley 30064, “Ley complementaria para la reestructuración económica de la actividad futbolística”, así como sus normas complementarias.
6. De la misma forma, a través del artículo 3 se suspenden provisionalmente las convocatorias, realización y ejecución de acuerdos de las juntas de acreedores (procedimientos concursales) de los clubes de fútbol profesional; así como también el ejercicio y facultades de las administraciones concursales sometidos a un proceso especial u ordinario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la ley controlada.
7. Corresponde subrayar que en el segundo párrafo del citado artículo se establece la prohibición de enajenar los activos tangibles e intangibles de los clubes de fútbol profesional sometidos a concurso, por lo que se mantienen inalterables sus patrimonios.
8. Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 31279 encarga a la Sunat la facultad de ejercer de manera provisional la presidencia de la Junta de Acreedores de los clubes concursados, únicamente para fines administrativos y de correspondencia.
9. En esa misma línea, dicha ley también faculta a la Sunat a designar a una persona natural o jurídica que se encargue de ejercer el cargo de administrador provisional de los clubes concursados, con plenas atribuciones y facultades de representación legal, mientras se concluye lo ordenado en los artículos 5 y 6 de la referida ley.
10. Adicionalmente, el mencionado artículo 4 prohíbe la elección como administradores provisionales de aquellas personas naturales o jurídicas que hayan ejercido el cargo de administradores con anterioridad.
11. En el artículo 5 de la Ley 31279, se dispone la conformación de una comisión investigadora en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, con el fin de que realice una investigación respecto de presuntas irregularidades en los procedimientos concursales, y de ser el caso, formalice las



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 10

denuncias administrativas y penales correspondientes.

12. A su vez, en el artículo 6, se ha establecido la conformación de una comisión de “alto nivel” designada por el Congreso de la República, con el objetivo de que elabore y proponga, en un plazo no mayor de 45 días calendario, un nuevo marco legal, el cual deberá regular de manera integral el desarrollo de la actividad deportiva de los clubes de fútbol profesional, bajo los principios de legalidad, imparcialidad, equidad y buena fe.
13. En ese sentido, este Tribunal aprecia que la Comisión de “alto nivel”, según dicho artículo 6, deberá disponer la realización de una auditoría financiera a los clubes concursados e informará de manera periódica a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, o por simple solicitud de aquella, sobre los avances referidos al encargo asumido.
14. De la misma manera, podrá recomendar a los representantes del Congreso el inicio de investigaciones contra funcionarios que, en beneficio propio o de terceros, hayan presuntamente atentado contra la actividad deportiva de los clubes del fútbol profesional.
15. Asimismo, de acuerdo con el mencionado artículo 6, la citada comisión establecerá los mecanismos necesarios para despejar todo cuestionamiento respecto del monto de la deuda concursal de los clubes de fútbol profesional en un plazo que no deberá exceder los 60 días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley propuesta por la comisión.
16. Por otra parte, el artículo 7 alude a la conformidad de la ley sometida a control con la Ley 30727, Ley de Fortalecimiento de la Federación Deportiva Nacional Peruana de Fútbol, y establece que la Federación Peruana de Fútbol (FPF) deberá, sobre la base de la ley impugnada, tomar las acciones inmediatas que correspondan a sus atribuciones como organismo rector del fútbol peruano a nivel nacional, de conformidad con la normatividad de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) y de la Confederación Sudamericana de Fútbol (CONMEBOL).
17. Finalmente, el artículo 8 hace referencia a la entrada en vigencia de la ley; mientras que la Última Disposición Complementaria Final exceptúa de su aplicación a los clubes en los que terceros hayan adquirido la mayoría simple de acreencias concursales tributarias con posterioridad al inicio de los procedimientos concursales respectivos.
18. Detallado lo anterior, este Tribunal examinará la constitucionalidad de la ley cuestionada, conforme a las impugnaciones planteadas en la demanda.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 11

### §3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 2.2 Y 103 DE LA CONSTITUCIÓN

19. Con respecto al primer extremo cuestionado, este Tribunal debe analizar si la ley impugnada ha vulnerado el principio de igualdad, reconocido en el artículo 2.2 de la Constitución, y el artículo 103 de la Constitución en cuanto establece lo siguiente: “Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...”).
20. En primer lugar, el principio-derecho de igualdad, junto con el principio de dignidad humana, son la base fundamental de un Estado constitucional. Ambos principios han sido recogidos por el actual texto fundamental y constituyen los fundamentos sobre los que se asienta y construye todo el edificio constitucional.
21. Con respecto al principio-derecho de igualdad, este Tribunal ha tenido numerosas ocasiones de pronunciarse, y ha destacado una consideración básica, presente en la esencia misma de este principio. Así las cosas, lo ordenado en el artículo 2.2 de la Constitución, “no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino de que sean tratadas de igual modo a quienes se encuentran en una misma condición” (Sentencia 00005-2020-PI/TC, fundamento 247).
22. Ahora bien, entre las dimensiones que presenta el principio de igualdad, se encuentra la denominada “igualdad en la ley”, que constituye un mandato al legislador a fin de que el contenido de la ley no incurra en un trato desigual.
23. En lo que aquí interesa, es precisamente esta dimensión la que se encuentra directamente involucrada en el presente caso, por cuanto el cuestionamiento realizado en la demanda se refiere a las disposiciones y normas que emanen de la Ley 31279, pero no a su aplicación por los operadores jurídicos.
24. A su vez, dicha dimensión está relacionada con el principio de generalidad de las leyes, que se refiere a la vocación de la ley por alcanzar a todo el universo de supuestos fácticos que caen dentro de su ámbito, sin consideraciones particulares o abstractas.
25. Así, se entiende que la ley “debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, *erga omnes*” (Sentencia 00021-2011-PI/TC, fundamento 6).
26. En tal sentido, el principio de generalidad de las leyes es un mandato constitucional que garantiza que la obra del legislador no establezca, fomente o genere diferencias prohibidas por la Constitución en la esfera jurídica de sus destinatarios.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Junto a las leyes generales, coexisten, por excepción, las leyes especiales habilitadas por el constituyente en el artículo 103 de la Constitución vigente. Su expedición, a tenor de dicho artículo, debe sustentarse en la naturaleza de las cosas, pero no en la diferencia de las personas.
28. Este Tribunal reitera que el término cosa debe ser entendido como todo elemento vinculado a la juridicidad. La cosa es, pues, la materia del derecho y puede aludir a una relación jurídica, un instituto jurídico un principio, un valor, entre otros. De otro lado, la materia del derecho ostenta un dinamismo en orden a su trascendencia. Dicho dinamismo surge desde su contenido y se proyecta hacia su finalidad. La naturaleza de la cosa está informada tanto de su contenido como de su finalidad (cfr. Sentencia 00001-2003-AI/TC, fundamento 7).
29. Cabe recordar también que la naturaleza de la cosa que hace a la materia del Derecho, se encuentra inserta en una realidad social que puede generar la disfuncionalidad de la cosa, esto es desvirtuar su finalidad. Ante esta posibilidad, se permite a la ley incidir en la realidad y componer la funcionalidad. Lo expresado explica porque se prevé en el artículo 103 de la Constitución vigente que se exidan leyes especiales cuando así lo exige la naturaleza de las cosas.
30. Ahora bien, las leyes especiales exigen también la observancia de la objetividad y razonabilidad como presupuestos del carácter especial de la ley. De este modo, las leyes especiales responden a una necesaria y razonable singularidad (Cfr. Sentencia 00001-2003-AI/TC, fundamento 8), singularidad que no se refiere, en ningún caso, a la particularidad de las personas obligadas a su cumplimiento.
31. Debe recalcarse que las leyes especiales se refieren específicamente a “lo particular, singular o privativo de una materia”, y tienen un contenido *sui generis*, basado en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos, que, como tales, exigen el apartamiento de las reglas genéricas y, por lo tanto, la emisión de una regulación de carácter particular (Cfr. Sentencia 00021-2011-PI/TC, fundamento 6).
32. En síntesis, dichas leyes especiales abordan situaciones y relaciones jurídicas sustancialmente distintas a aquellas que presentan un carácter común e indiferenciado.
33. Esta exigencia tiene como finalidad que no se establezcan regulaciones discriminatorias, sea por los motivos prohibidos expresamente en la Constitución o por otros de cualquier otra índole.
34. Así las cosas, debe quedar claro que la creación de una regla especial es de naturaleza excepcional, y que, además, está sujeta a diversas exigencias



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 13

relacionadas con la objetividad que subyace a la emisión de la regulación correspondiente.

35. Ello implica que la expedición de una auténtica ley especial, que resulte conforme con la Constitución, debe encontrarse justificada por “las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad” (Sentencia 00021-2011-PI/TC, fundamento 6).
36. La expedición de este tipo de ley no solo es constitucionalmente admisible, sino necesaria, cuando se trate de regular diversas situaciones no atendibles a través de una normatividad genérica emitida por el legislador.

### Análisis de la Ley 31279

37. En el presente caso, el Colegio de Abogados de Huaura, alega que la Ley 31279 ha vulnerado los artículos 2.2 y 103 de la Constitución, ya que no se trataría de una auténtica ley especial, conforme a la Norma Fundamental, sino de una ley con nombre propio.
38. Al respecto, este Tribunal aprecia que la Ley 31279 regula una situación jurídica concreta y limitada: el procedimiento concursal para la reestructuración patrimonial de entidades deportivas; incluso se advierte que no se refiere a todas ellas, sino solo a las que se dediquen a la actividad futbolística.
39. Queda claro, entonces que la ley impugnada regula:
  - a. El procedimiento concursal,
  - b. De entidades deportivas,
  - c. Que se dediquen a la actividad futbolística.
40. Cabe advertir que existe una normativa general que regula los procedimientos concursales y es la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, y sus demás normas modificatorias y complementarias.
41. Entonces, la ley controlada constituye una ley especial que regula un supuesto concreto en el ámbito del procedimiento concursal, como es el caso de los clubes deportivos de fútbol del país.
42. A ello debeadirse la propia ley ha precisado en su Última Disposición Complementaria Final que se encuentran excluidos de su ámbito de aplicación aquellos clubes profesionales de fútbol en los que terceros hayan adquirido la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 14

mayoría simple de acreencias concursales tributarias, con posterioridad al inicio de los procedimientos concursales respectivos.

43. En conclusión, la ley controlada es una ley especial relacionada con la materia concursal, que incide en un régimen que aplica al caso de los clubes deportivos de fútbol que cumplan con el supuesto detallado *supra*.
44. Ahora bien, no por ese solo hecho la norma cuestionada vulnera el principio de especialidad de las leyes, ni tampoco el de igualdad en la ley, consagrado en la Constitución. Para que ello suceda, debe demostrarse que la misma ha sido expedida con la sola finalidad de establecer un trato particular para determinados destinatarios. En todo caso, es pertinente recordar que Gaspar Ariño, con relación a las leyes singulares “más favorables”, afirma que:

Digamos, finalmente, que hay singulares que por su carácter de leyes de favorecimiento o de “ley más benigna”, no deben ofrecer dificultad de aceptación. Se dictan para un caso concreto o para resolver problemas ya surgidos y no repetibles y contienen un mandato singular que se separa, además, de la regla general (si es que existe), pero ello se hace *in bonus*, en favor de los destinatarios, lo que hace desaparecer cualquier problema de falta de garantía. Tales son los casos de las leyes que otorgan pensiones extraordinarias, las leyes de amnistía o indulto, las leyes de ascensos por méritos de guerra, las moratorias o exenciones por razón de grandes catástrofes, etc.<sup>1</sup>

45. Sin embargo, en la regulación establecida por la ley impugnada no se manifiesta de modo evidente un trato dirigido a establecer diferencias entre sus destinatarios, como aduce la parte demandante.
46. Antes bien, se aprecia que la norma desplegará sus consecuencias jurídicas para los clubes de fútbol profesional que cumplan con los supuestos que aquella prevé, los mismos que se encuentran basados en circunstancias objetivas, como tratarse de clubes que mantengan obligaciones tributarias no adquiridas por terceros luego del inicio del procedimiento concursal.
47. Asimismo, debe tenerse en cuenta que no es la primera vez que el legislador emite regulación especial para el caso de reestructuración patrimonial de clubes de fútbol profesional.
48. Debe recordarse que con tal finalidad se expidió en su momento la Ley 29862, Ley para la reestructuración económica y de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú, así como la Ley 30064, Ley Complementaria para la Reestructuración Económica de la Actividad Deportiva Futbolística.
49. De hecho, el artículo 2 de la ley impugnada suspende los efectos de dichas normas

<sup>1</sup> Ariño Ortiz, Gaspar. “Leyes singulares, leyes de caso único”. En: *Revista de Administración Pública*, núm. 118, Madrid, enero-abril 1989, p. 77.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 15

y, por lo tanto, se limita a fijar nuevas reglas en el ámbito de una regulación particular (en el sentido de no general) previamente establecida.

50. Además, el hecho de que la ley empiece a ser aplicada a un determinado número de clubes de fútbol que cumplen con los supuestos que ella prevé (como se desprende de las Resoluciones 00115-2021-SUNAT<sup>2</sup> y 000276-2022-SUNAT<sup>3</sup>) no significa que la regulación esté únicamente dirigida a tales entidades, por cuanto cualquier otro club que también cumpliese con los supuestos previstos se regulará por lo dispuesto en dicha ley, mientras ésta siga vigente.
51. Por ello, este Tribunal no aprecia que en el presente caso la regulación emitida se haya basado en las diferencias de las personas (naturales o jurídicas), sino que atiende a un estado de cosas particular relacionado con los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional y con la necesidad de que estos satisfagan todas las acreencias. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

### §4. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS LABORALES RECONOCIDOS EN LOS ARTÍCULOS 23 Y 24 DE LA CONSTITUCIÓN

52. En segundo término, en la demanda se cuestiona el artículo 3 de la Ley 31279, con el argumento de que vulneraría los principios laborales contemplados en los artículos 23 y 24 de la Constitución, dado que habría suspendido el pago de acreencias laborales, resultante del Plan de Restructuración que había sido aprobado por la Junta de Acreedores con base en la Ley General del Sistema Concursal.
53. El artículo 23 de la Constitución establece diversos principios fundamentales en materia laboral, entre los que se encuentran los siguientes:
  - i. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...).
  - ii. Las precondiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.
  - iii. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.
  - iv. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.
54. Asimismo, dicha norma establece los deberes básicos del Estado en relación con

<sup>2</sup> Obra a fojas 148 y siguientes del expediente digital.

<sup>3</sup> Disponible en <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2022/276-2022.pdf>, consultada el 28 de febrero de 2023.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 16

el fomento del trabajo y las condiciones necesarias para ello, a través de medidas que repercutan eficazmente en el progreso y el bienestar social y económico de la ciudadanía, que se garantiza a través del disfrute de sus derechos al nivel más alto posible.

55. A su vez, el artículo 24 de la Constitución reconoce el derecho fundamental a la remuneración y al pago de los beneficios sociales del trabajador, en los siguientes términos:

El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

*El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador* (énfasis añadido).

56. En cuanto al contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la remuneración, este Tribunal ha dejado establecido que este se compone de las siguientes facultades:

- (i) Acceso: nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución;
- (ii) No privación arbitraria: ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada;
- (iii) Prioridad: su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principio-derecho a la igualdad y la dignidad;
- (iv) Equidad: al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración; y,
- (v) Suficiencia: por constituir el *quantum* mínimo que garantiza al trabajador y a su familiar su bienestar (Sentencia 00020-2012-PI/TC, fundamento 16).

57. También este Tribunal ha subrayado la relación entre remuneración, bienestar –material y espiritual– y el valor superior de la dignidad humana, y su naturaleza de derecho fundamental:

El artículo 24 de nuestra Constitución Política del Perú ha consagrado el derecho de todo trabajador a percibir una remuneración equitativa y suficiente que procure para él y su familia, el bienestar material y espiritual. Por consiguiente, la remuneración como retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, debe ser entendida como un derecho fundamental. Además de adquirir una naturaleza alimentaria, tiene una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio –derecho a la igualdad y la dignidad, amen que adquiere diversas consecuencias o efectos que serán de vital importancia para el desarrollo integral de la persona humana (Sentencia 04922-2007-PA/TC, fundamento 6).

58. A partir de lo anterior, puede aseverarse que el pago de los beneficios sociales debe observar también tales características fundamentales. En lo que aquí interesa, debe destacarse el carácter prioritario del pago de los beneficios sociales, que son



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 17

definidas como: “las percepciones otorgadas por ley, cuyo objeto no es el de retribuir la prestación de servicios del trabajador, sino el de asegurar su inclusión social, así como el de su familia”<sup>4</sup>.

59. En ese sentido, puede concluirse que el artículo 24 de la Constitución garantiza una adecuada protección de los derechos fundamentales del trabajador, en cuanto establece que el pago de su remuneración y de sus beneficios sociales tienen prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador. Es decir, el constituyente ha reconocido que al trabajador le asiste la máxima protección constitucional para efectuar el cobro de sus acreencias laborales, a fin de satisfacer sus necesidades humanas primordiales y tener una vida digna, conforme al artículo 2.1 del texto constitucional (Cfr. Sentencia 00002-2016-PI/TC, fundamento 77; Sentencia 03072-2006-AA/TC, fundamento 8).
60. En cuanto al marco legal aplicable a esta materia, el Decreto Legislativo 856, considerando lo establecido en el segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución, antes citado, respecto al pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador, también se ha referido a los alcances y carácter prioritario de los créditos laborales.
61. De esta forma, el artículo 1 de dicho Decreto Legislativo define que constituyen créditos laborales “las remuneraciones, la compensación por tiempo de servicios, las indemnizaciones y en general los beneficios establecidos por ley que se adeudan a los trabajadores”.
62. La disposición indicada establece también que forman parte de tales créditos “los aportes impagos tanto del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones como al Sistema Nacional de Pensiones, y los intereses y gastos que por tales conceptos pudieran devengarse”, entre otras precisiones.
63. Por su parte, el artículo 2 del Decreto Legislativo 856 dispone que tales créditos “tienen prioridad sobre cualquier otra obligación de la empresa o empleador”, y que sus bienes “se encuentran afectos al pago del íntegro de los créditos laborales adeudados”. Asimismo, precisa, sobre los bienes del empleador, que “si éstos no alcanzaran el pago se efectuará a prorrata” y que “el privilegio se extiende a quien sustituya total o parcialmente al empleador en el pago directo de tales obligaciones”.
64. Por otro lado, partiendo de la distinción que realiza la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, entre procedimientos concursales que tienen como finalidad llegar a un acuerdo de *reestructuración* o, en su defecto, *una salida ordenada del mercado* con bajos costos de transacción (artículo II), se aprecia que, en cuanto a

<sup>4</sup> Arce Ortiz, Elmer. *Derecho individual del trabajo en el Perú. Desafíos y deficiencias*, Palestra, Lima, 2008, pp. 349-350.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo primero, el artículo 66.4 de la ley prevé que en el cronograma de pagos del Plan de Reestructuración “se deberá precisar, bajo sanción de nulidad del Plan, que de los fondos o recursos que se destinen al año para el pago de créditos, por lo menos un 30% se asignará en partes iguales al pago de obligaciones laborales que tengan el primer orden de preferencia, conforme al Artículo 42 (...)”.

65. En cambio, cuando se trate de los *procedimientos de disolución y liquidación*, el texto vigente del artículo 42 de la Ley 28709, Ley General del Sistema Concursal, también ha dejado establecido el carácter prioritario del pago de las remuneraciones y beneficios sociales adeudados a los trabajadores, entre otros varios supuestos que dicha norma precisa.
66. En relación con el extremo de la demanda aquí dilucidado, este Tribunal advierte que el artículo 3 de la ley impugnada suspende provisionalmente los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional sometidos a un proceso especial u ordinario -según el marco normativo que les resulte aplicable-, y que ello incluye a los acuerdos tomados por la Junta de Acreedores, lo que abarcaría también lo relacionado con el pago de las deudas laborales.
67. Sin embargo, este Tribunal advierte que el cuestionado artículo 3 de la Ley 31279 no incide en los mandatos constitucionales recogidos en el artículo 23 de la Constitución, referidos a los principios constitucionales en materia laboral que informan y vinculan a todos los poderes públicos y privados, en nuestro ordenamiento jurídico.
68. Ahora bien, en cuanto a la alegada vulneración del artículo 24 de la Constitución, este Tribunal aprecia que lo dispuesto en el artículo 3 de la ley sometida a control tampoco contradice o desconoce el carácter prioritario del pago de las remuneraciones y beneficios sociales adeudados a los trabajadores, conforme a la Ley 28709 y sus respectivas modificatorias.
69. En realidad, la disposición cuestionada no modifica ni trastoca el orden de preferencia establecido en la citada Ley 28709 para el pago de los créditos en el marco de un procedimiento concursal; es más, ni siquiera hace referencia a él. Es decir, la ley cuestionada no altera la prioridad en el pago de créditos laborales que emana del artículo 24 de la Constitución y de otras normas de desarrollo que se encuentran vigentes del ordenamiento nacional. En consecuencia, la ley no altera la prioridad en el pago de los créditos laborales.
70. Sin embargo, los acuerdos de la Junta de Acreedores, relacionados con el pago de los mencionados créditos laborales, quedarían suspendidos temporalmente. Frente a ello, este Tribunal entiende que, en tanto el artículo 4 de la ley introduce la figura del administrador provisional, será este último el encargado de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del club deportivo de fútbol sometido a un



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 19

procedimiento concursal y, en particular, de las obligaciones laborales, conforme a la normativa aplicable.

71. Ahora bien, no puede perderse de vista que la figura del administrador provisional de los clubes concursados ejercerá funciones hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley 31279.
72. Por lo tanto, este Tribunal entiende que dicha suspensión provisional no puede mantenerse sin una fecha concreta de término. Por ello, es necesario que, a efectos de evitar cualquier eventual incidencia o amenaza o vulneración de derechos fundamentales en casos concretos, la suspensión aquí recogida debe regir por un plazo determinado, es decir, vencer indefectiblemente en una fecha cierta.
73. En tal sentido, este Tribunal considera que la suspensión mencionada en el artículo 3 de la ley controlada no puede exceder el plazo máximo de tres (3) años, contados a partir de la fecha de publicación de la presente sentencia. Dicho plazo constituye un tiempo razonable para la efectiva implementación de la nueva regulación establecida por la Ley 31279, y a cuyo término, la suspensión ordenada por dicha norma quedará sin efecto.
74. Por ello, a criterio de este Tribunal, el artículo 3 de la mencionada ley no incide en el artículo 23 de la Constitución. En tal sentido, este Tribunal descarta que tal artículo haya incurrido en la infracción de dicha norma constitucional.
75. Asimismo, se concluye que la disposición cuestionada no vulnera el artículo 24 de la Constitución, en tanto el plazo de suspensión que ella establece rija, como máximo, por tres (3) años.
76. En tal sentido, se debe declarar también infundada la demanda en el referido extremo, siempre que se interprete que los alcances del artículo 3 se sujetan al plazo mencionado *supra*.

### §5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

77. La parte demandante aduce también que los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 31279 vulneran el principio de seguridad jurídica, que se deriva de lo dispuesto en el artículo 2 inciso 24, literales “a” y “b”, así como en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución.
78. En relación con dicha cuestión, debe recordarse que el artículo 2, inciso 24, literal “a”, establece que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido se hacer lo que ella no prohíbe”. Este artículo reconoce el principio de libertad, y se trata de una norma destinada a regir el ámbito privado de relaciones entre particulares.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. A su vez, en el artículo 2, inciso 24, literal “b”, se establece que “nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”.
80. Esta norma ha consagrado el principio de legalidad en materia sancionadora, que constituye un mandato básico que establece los contornos que encauzan y limitan, sobre la base del respeto de los derechos fundamentales básicos, la persecución de las infracciones punibles por parte del Estado.
81. En tercer lugar, el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución ha previsto que “ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación”.
82. Dicha disposición forma parte del conjunto de principios básicos que organizan la administración de justicia y reconoce, por un lado, el derecho al juez preconstituido por ley y, por otro, el derecho a no ser sometido a un procedimiento distinto de los previamente establecidos legalmente.
83. Este Tribunal en anteriores ocasiones ha indicado que el principio de seguridad jurídica no fue recogido expresamente por el constituyente, pero que puede derivarse de los artículos constitucionales antes mencionados (Cfr. Sentencia 00016-2002-AI/TC, fundamento 4).
84. Así las cosas, la seguridad jurídica constituye en realidad un principio constitucional implícito, pero no por ello tiene menos fuerza vinculante que un principio constitucional explícito. Ambos tipos de principios tienen igual fuerza normativo bajo nuestro orden constitucional.
85. La seguridad jurídica es uno de los aportes dejados por el Estado liberal de derecho, al cual se han sumado, con el transcurso del tiempo, aquellos principios que permitieron la construcción del Estado social y el fortalecimiento de las democracias constitucionales. Esta precisión es relevante si se tiene en cuenta que nuestro Estado ha adoptado la forma de un Estado social y democrático de Derecho, conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución.
86. Con relación a la seguridad jurídica, debe comprenderse que ella pretende asegurar una expectativa razonable respecto a cómo actuarán los poderes públicos y los individuos en general, respecto a la aplicación del derecho y la legalidad (Cfr. Sentencia 00010-2014-PI/TC, fundamento 14; Sentencia 00001-2003-PI/TC y acumulado, fundamento 3; y Sentencia 00016-2002-AI/TC, fundamento 3).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

87. Así, la seguridad jurídica constituye un principio orientador y actúa como límite al momento de establecer las normas y de aplicarlas (Cfr. Sentencia 00010-2014-PI/TC, fundamento 17).
88. Y es que, la predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a nuestro ordenamiento jurídico y consolida la interdicción de la arbitrariedad (Cfr. Sentencia 00016-2022-PÍ/TC, fundamento 3).
89. Lo anterior permite sostener que lo prohibido por la seguridad jurídica es aquella actuación que modifique o varíe las reglas establecidas de forma contraria al Derecho, de forma tal que se configure una alteración indebida, injustificada o arbitraria a la luz de las normas válidas preexistentes.
90. Evidentemente, lo anterior no presupone la petrificación de las normas jurídicas, ni puede desconocer el carácter dinámico del ordenamiento, que se asienta sobre un determinado contexto social. Antes bien, de lo que se trata es de comprender la seguridad jurídica como un principio orientador, que actúa como límite al momento de establecer las normas y de aplicarlas. (Cfr. Sentencia 00010-2014-PI/TC, fundamento 17).
91. En el presente caso, el demandante considera que el artículo 3 de la ley impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica, por cuanto esta disposición habría suspendido provisionalmente los procedimientos concursales de los clubes de fútbol y, específicamente, todos los acuerdos tomados por los acreedores, amparados en la Ley General del Sistema Concursal, entre otras normas.
92. Respecto al artículo 4 de dicha ley, se cuestiona que esta norma encargue la presidencia de la Junta a la Sunat, con lo cual se desconocerían acuerdos previos de los acreedores, como la elección de su presidente.
93. Asimismo, el demandante alega que lo dispuesto en el artículo 6 de la ley cuestionada también habría vulnerado la seguridad jurídica, en la medida en que la Comisión de “alto nivel”, no contaría con plazos perentorios para cumplir con las actuaciones encomendadas por el legislador, lo que generaría una incertidumbre proscrita por dicho principio.
94. Sobre lo primero, este Tribunal debe recordar que el legislador cuenta con un amplio espectro de opciones a la hora de aprobar las leyes, aunque debe observar, naturalmente, los límites que se derivan de la Constitución. En tal sentido, es posible establecer, mediante normas legales, diversos mandatos relacionados con las acciones y decisiones llevadas a cabo en el ámbito privado, siempre que con ello no se vulneren derechos fundamentales.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

95. En tal sentido, del hecho de que se suspenda *provisionalmente* los procedimientos concursales de los clubes de fútbol y, en concreto, los acuerdos de la Junta de Acreedores, no se evidencia una concreta vulneración de principio alguno contenido en la Constitución.
96. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 3 no tiene vocación de permanencia, sino que se trata de una norma de carácter provisional. Por ello, lo que importa realmente es la certeza respecto al inicio y término de la suspensión dispuesta. Así en lo que a esto concierne, Ariño, sobre la certeza como núcleo de la seguridad jurídica, menciona que:

La seguridad jurídica es uno de los valores supremos del Estado de Derecho. El ciudadano tiene derecho a saber con certeza cuáles son sus derechos y sus deberes, el contenido de la situación jurídica en que se encuentra, las consecuencias que se le van a imputar a sus acciones u omisiones, la previsibilidad de los efectos jurídicos de sus actos. En una palabra, el pueblo debe sentirse a salvo y seguro dentro de los límites de la ley (...)<sup>5</sup>
97. En el caso de autos, lo que no fue claramente establecido por el legislador, conforme ya se mencionó anteriormente, es la fecha de término del plazo de suspensión. Por ello, se ha determinado que dicha disposición no vulnera la Constitución, siempre que se entienda que el plazo de duración de la suspensión culminará indefectiblemente a los tres (3) años de publicada la presente sentencia. Bajo esta interpretación, se descarta que la disposición controlada vulnere el principio de seguridad jurídica.
98. Respecto del artículo 4 de la norma controlada, en cuanto encarga provisionalmente a Sunat la presidencia de la Junta de Acreedores (únicamente con fines administrativos y de correspondencia), cabe advertir que ello no conlleva, *per se*, una variación de las normas que de modo evidente contravenga la Constitución.
99. A entender de este Tribunal, se trata de una medida provisional y excepcional que debe culminar en tanto se concluya lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 31279. Por ello, este Tribunal no considera que el solo hecho de encargar temporalmente la presidencia de la Junta de Acreedores a Sunat, en el caso de los clubes profesionales de fútbol bajo un procedimiento concursal, afecte la seguridad jurídica o vulnere la Constitución.
100. Por otro lado, el artículo 6 de la ley impugnada prevé la creación de una “Comisión de Alto Nivel” designada por el Congreso que estará encargada de:

(...) elaborar y proponer en un plazo no mayor de 45 días calendario un nuevo marco

---

<sup>5</sup> Ariño, Gaspar, obra citada, p. 97.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 23

legal al que se refiere el artículo 2 de la presente ley, que regule de manera integral el desarrollo de la actividad deportiva de los clubes de fútbol profesional, bajo los principios de legalidad, imparcialidad, equidad y buena fe. Además, la citada comisión debe establecer los mecanismos necesarios para que no exista duda ni cuestionamiento al monto de la deuda concursal de los clubes de fútbol profesional, que no exceda el plazo máximo de 60 días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley propuesta por la comisión de alto nivel.

101. Dicha Comisión estará integrada por:

- Cuatro (4) representantes del Congreso de la República: uno (1) de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte; uno (1) de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; uno (1) de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y uno (1) de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
- Cinco (5) representantes de los clubes deportivos de fútbol profesional.

102. Adicionalmente, el artículo 6 dispone que:

El representante de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte ejercerá la presidencia de la precitada comisión y dirimirá en caso ocurrán discrepancias en la designación de los representantes o durante el ejercicio de las atribuciones conferidas a estos.

La comisión de alto nivel deberá, entre otros aspectos, encargar la realización de una auditoría financiera a los clubes concursados e informar de manera periódica a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte o por simple solicitud de aquella, sobre los avances referidos al encargo asumido. Asimismo, la comisión de alto nivel podrá recomendar a los representantes del Congreso el inicio de investigaciones contra funcionarios que, en beneficio propio o de terceros, se presume hayan atentado contra la actividad deportiva de los clubes del fútbol profesional.

103. Este Tribunal advierte que el mandato contenido en el artículo 6 de la ley impugnada sí ha previsto dos plazos. El primero, que no podrá exceder los 45 días calendario, es para elaborar y proponer un nuevo marco legal que regula de forma integral el desarrollo de la actividad deportiva de los clubes de fútbol profesional, conforme a diversos principios amparados por el ordenamiento.

104. El segundo, que no podrá exceder los 60 días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley propuesta por la “Comisión de Alto Nivel”, es para establecer los mecanismos necesarios para evitar dudas o cuestionamientos a los montos de las deudas concursales de los clubes de fútbol profesional. Es decir, la norma solo se refiere a la implementación de acciones relacionadas con la garantía de transparencia -necesaria por lo demás- para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones.

105. De lo anterior se desprende que la “Comisión de Alto Nivel” cuenta con un límite temporal expreso para llevar a cabo las actuaciones previstas por el legislador. En el primer supuesto, queda claro que a esta no le compete más que la elaboración



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 24

y propuesta de un nuevo marco normativo que sustituya a las normas a las que hace referencia el artículo 2 de la ley impugnada. Y es que su eventual aprobación queda en el ámbito de las competencias del Congreso.

106. Así las cosas, aun cuando finalmente la aprobación de la propuesta de la citada comisión dependa del debate y votación de los parlamentarios, lo cierto es que esta sola constatación no supone una vulneración del principio de seguridad jurídica. Es decir, que quede pendiente la aprobación de una propuesta normativa, no genera un estado de cosas prohibido por dicho principio.
107. Si fuera correcta la afirmación del demandante, toda discusión institucional sobre la modificación o cambio de normas o reglas del ordenamiento supondría una vulneración del principio de seguridad jurídica, lo que resulta, sin lugar a dudas, un despropósito. Por ello, este Tribunal concluye que el artículo 6 tampoco ha vulnerado el principio de seguridad jurídica.
108. Finalmente, este Tribunal advierte que el demandante ha relacionado la suspensión de los efectos de las leyes 29862 y 30064, dispuesta por el artículo 2 de la ley impugnada, con una supuesta vulneración de la seguridad jurídica.
109. Sin embargo, debe tenerse presente que, conforme al artículo 102.1 de la Constitución, el legislador cuenta con diversas facultades en materia legislativa, como son las de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
110. Ahora bien, este Tribunal entiende que las competencias para llevar a cabo cambios legislativos en el ordenamiento comprenden también las de suspender determinadas normas, siempre que con ello no se vulnere la Constitución.
111. Al respecto, el solo hecho de disponer la suspensión de las Leyes 29862 y 30064 no supone por sí mismo una infracción a la Constitución, a lo cual debe añadirse que en el artículo 6 de dicha ley se ha previsto, precisamente, un conjunto de actuaciones relacionadas con la elaboración y propuesta de un nuevo marco legal, relacionado con las materias que tales leyes abordan. Mientras ello ocurra, la ley en cuestión ha establecido diversos supuestos que serán aplicables a los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional.
112. Así las cosas, este Tribunal advierte que la sola suspensión de tales leyes, en el contexto antes descrito (con normas aplicables temporalmente mientras dure dicha suspensión y con disposiciones relacionadas a la elaboración y propuesta de un nuevo marco legal) no vulnera el principio de seguridad jurídica.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### §6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA PRIVADA

113. El demandante también cuestiona la constitucionalidad de los artículos 3 y 4 de la Ley 31279, con el argumento de que tales disposiciones vulnerarían el artículo 2, inciso 14, y el artículo 62 de la Constitución.
114. Al respecto, debe recordarse que tales disposiciones del texto fundamental configuran el marco constitucional del derecho a la libertad de contratar. La primera norma reconoce el derecho a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravenga normas de orden público. La segunda norma, a su vez, garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato.
115. Asimismo, esta última disposición añade que “los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase”, y que “los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley”.
116. Sin embargo, el fundamento de la impugnación en este aspecto se relaciona, en realidad, con la autonomía privada. Evidentemente, el reconocimiento de dicha autonomía subyace a su vez en el reconocimiento y configuración constitucional del derecho a la libertad de contratar, como se aprecia en el desarrollo que este Tribunal ha llevado a cabo respecto del contenido y alcances de dicha libertad.
117. No obstante, en lo que aquí interesa, está en discusión si los artículos 3 y 4 de la Ley 31279 vulneran la autonomía privada. El primero, por suspender provisionalmente las facultades y el ejercicio de las funciones de las administraciones elegidas por la Junta de Acreedores, y el segundo, por encargar la presidencia de dicho órgano a la Sunat y disponer que esta designe a la persona natural o jurídica encargada de ejercer el cargo de administrador provisional de los clubes concursados con plenas atribuciones y facultades de representación legal, desconociendo las facultades y funciones que corresponden a los acreedores.
118. Al respecto, debe recordarse que la autonomía privada constituye el ámbito reservado a los particulares para decidir y actuar libremente, siempre que con ello no se incumpla ningún mandato constitucional o legal.
119. En otros términos, dicha autonomía reconoce la capacidad que permite a las personas regular sus intereses y relaciones con los demás, de acuerdo con su propia voluntad. Por ello, se reconocen también aquellos actos y normas que sean expresión y consecuencia del ejercicio de dicha capacidad, siempre que no contravengan el orden jurídico (Cfr. Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 26

- 44).
120. En consecuencia, queda claro que la autonomía privada no es irrestricta, y que el legislador puede establecer disposiciones y regulaciones que establezcan nuevos marcos para el ejercicio de dicha autonomía, con el solo límite de no vulnerar la Constitución.
121. En el presente caso, el legislador ha establecido medidas provisionales y excepcionales en el ámbito de procedimientos sujetos a las reglas que establece el ordenamiento, como es el caso de los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional.
122. Es evidente que cuando se abre un proceso concursal, ello se debe a que la entidad no ha logrado un adecuado funcionamiento que le permita afrontar oportunamente las obligaciones asumidas y, en tal escenario, tanto la Ley General del Sistema Concursal, como las normas especiales aplicables a los clubes de fútbol, prevén determinadas medidas, que inciden en su manejo económico y financiero.
123. Queda claro que las decisiones y acuerdos que tomen los acreedores deben ser respetuosas de las normas que resulten aplicables a este tipo de procedimientos. En tal sentido, si el legislador ha innovado el ordenamiento y ha previsto nuevas medidas orientadas al saneamiento económico y protección del patrimonio de las entidades deportivas futbolísticas, entonces son estas nuevas reglas las que delimitan el marco de acción con que cuentan los acreedores.
124. Así las cosas, al incorporarse una nueva regulación que suspende temporalmente los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional y que contempla reglas provisionales relacionadas con el ejercicio de la presidencia de la Junta de Acreedores por Sunat y con la designación del administrador provisional a cargo de esta, entonces el ejercicio de la autonomía privada deberá sujetarse a estas nuevas reglas.
125. Como ya se ha explicado, dicha autonomía se ejerce bajo los cauces del ordenamiento, que es de carácter dinámico y cambiante. En tal sentido, no se vulnera la autonomía privada si los acuerdos y actuaciones llevados a cabo por los acreedores en adelante deben regirse por el nuevo marco que el legislador ha establecido.
126. Por las razones expuestas corresponde desestimar la demanda en este extremo.

### §7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

127. Por otra parte, el demandante alega que el artículo 3 de la Ley 31279 vulnera el derecho de propiedad de los acreedores en el procedimiento concursal, en la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 27

medida en que desconoce sus atribuciones, que son ejercidas a través del derecho a tener voz y voto o mediante la facultad de la Junta de Acreedores para disponer de los bienes del deudor concursado con la finalidad de pagar las deudas reconocidas en el procedimiento concursal. Esto último se habría evidenciado en la prohibición de enajenación de activos tangibles e intangibles de los clubes concursados.

128. Asimismo, se objeta el artículo 4 de la ley por establecer que la Sunat presidirá provisionalmente la Junta de Acreedores, lo que impediría elegir al presidente de la Junta y al administrador, al ejercerse el derecho a voz y voto derivado de sus créditos.
129. En primer lugar, la Constitución ha reconocido el derecho de propiedad como derecho subjetivo en el artículo 2, inciso 16. Dicho derecho forma parte también del modelo económico de nuestra norma fundamental, y fija los límites de los que puede ser objeto:

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. *Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.* A nadie puede privarse de su propiedad, sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio (énfasis añadido).

130. Por ello, el derecho de propiedad debe ser interpretado no solo a partir del artículo 2, inciso 16, sino también a la luz del artículo 70 de la Constitución, que establece que este derecho se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley, lo que ha sido destacado en diversos pronunciamientos de este Tribunal (Cfr. Sentencia 06251-2013-AA/TC, fundamento 8).
131. Ahora bien, este Tribunal ha dejado sentado que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente bajo la óptica de los intereses particulares, sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente, la función social que le es ínsita (Cfr. Sentencia 03258-2010-AA/TC, fundamento 3; Sentencia 06251-2013-AA/TC, fundamento 12).
132. Asimismo, el derecho de propiedad no es absoluto, ya que su ejercicio presenta límites que provienen del propio ordenamiento constitucional. En tal sentido, el derecho de propiedad solo puede ser limitado en los siguientes supuestos: a) cuando los límites han sido establecidos por la Constitución y la ley; b) cuando sean necesarios; c) cuando sean proporcionales, y d) tengan como finalidad lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (Cfr. Sentencia 05614-2007-AA/TC, fundamento 8).
133. La ley sometida a control suspende de forma provisional los procedimientos concursales y los acuerdos llevados a cabo por la Junta de Acreedores de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 28

clubes de futbol profesional sometidos a tales procedimientos, y dispone la prohibición de enajenar los activos tangibles e intangibles de los clubes de fútbol profesional sometidos a concurso, ordenando que se mantenga inalterable su patrimonio.

134. Una medida de tal naturaleza no supone una expropiación ni modifica el derecho que posee toda persona para usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, que es el contenido asignado al derecho reconocido en el inciso 16 del artículo 2 de la Constitución.
135. Tiende más bien a asegurar la conservación del patrimonio necesario para el cumplimiento de las obligaciones contraídas; es decir, para garantizar que los acreedores puedan hacer efectivos sus derechos.
136. Por otra parte, como ya se mencionó *supra*, el procedimiento concursal supone que la entidad requiere ser sometida a un proceso de reestructuración patrimonial y, por lo tanto, se debe revisar el modo y oportunidad para el cumplimiento de las obligaciones.
137. La reestructuración patrimonial, o la suspensión del proceso, no suponen alteración alguna del derecho de propiedad. Los titulares de los créditos siguen siéndolo, y mantienen el orden de prelación establecido en el ordenamiento jurídico nacional.
138. Tampoco se afecta el derecho de propiedad cuando se encarga a la Sunat la presidencia de las juntas de acreedores de los clubes concursados y la elección del administrador provisional de éstas. Una medida de tal naturaleza, orientada al cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre la entidad, no supone una modificación en la titularidad de los derechos involucrados.
139. En consecuencia, este Tribunal aprecia que en el presente caso la norma sometida a control no incide en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de propiedad y, por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda.

### **§8. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, CONFORME AL ARTÍCULO 139.1, 2 Y 3 DE LA CPP**

140. El demandante también cuestiona el artículo 6 de la Ley 31279, que dispone la creación de una “Comisión de Alto Nivel”, designada por el Congreso de la República, por vulnerar, a su criterio, los incisos 1, 2 y 3 del artículo 139 de la Constitución.
141. El referido artículo 6 de la ley impugnada dispone, como ya se indicó previamente,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 29

la creación de una “Comisión de Alto Nivel”, designada por el Congreso, con la finalidad de que elabore y proponga un nuevo marco legal aplicable a los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional, así como los mecanismos necesarios para que no exista duda ni cuestionamiento respecto al monto de su deuda concursal.

142. A continuación, este Tribunal procederá a examinar la disposición impugnada a la luz de cada uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional antes mencionados.
143. En primer lugar, el inciso 1 del artículo 139 de la Constitución reconoce el principio de exclusividad como uno de los principios de la función jurisdiccional, y establece que “no existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral”, y que “no hay proceso judicial por comisión o delegación”.
144. Este Tribunal ha precisado en su jurisprudencia que, entre las dimensiones de este principio, se encuentra la exclusividad judicial en su vertiente positiva, según la cual, “solo el Poder Judicial puede ejercer función jurisdiccional, salvo el caso del Tribunal Constitucional, del JNE y la jurisdicción militar, entre otros” (Sentencia 00004-2006-PI/TC, fundamento 15).
145. Así, la vertiente positiva implica que ningún otro poder público puede avocarse al ejercicio de la función exclusiva del Poder Judicial, ni que tampoco pueda:  

establecer ninguna jurisdicción independiente (artículo 139, inciso 1), o que otros órganos realicen el juzgamiento de materias confiadas a él ya sea por comisión o por delegación, o por “órganos jurisdiccionales de excepción o comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación” [incisos 1 y 3, artículo 139 de la Constitución] (Sentencia 00017-2003-PI/TC, fundamentos 116-117).
146. Se desprende de ello que la exclusividad judicial hace referencia, entre otras cosas, a la preservación de las funciones del Poder Judicial frente a otros poderes u órganos del Estado, de modo que ninguno de estos puede arrogarse tales funciones.
147. En segundo lugar, el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución contempla que:

ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámites, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.

148. Dicho artículo se encuentra directamente relacionado con el principio de independencia judicial, según el cual, el legislador debe adoptar las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano jurisdiccional y sus miembros



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 30

administren justicia con estricta sujeción a la Constitución y a la legalidad, sin que sea posible la injerencia de poderes externos o extraños e incluso órganos del mismo ente judicial, al momento de aplicar el derecho a los casos sometidos a su conocimiento (Cfr. Sentencia 00023-2003-PI/TC, fundamento 29).

149. Por su parte, el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución consagra el derecho al debido proceso, junto a la tutela jurisdiccional efectiva, y prescribe que:

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

150. Este derecho presupone el respeto, dentro de todo proceso, de los derechos y garantías mínimas con que debe contar todo justiciable, para que una causa pueda tramitarse y resolverse en justicia. Tal es el caso de los derechos al juez natural, a la defensa, a la pluralidad de instancias, acceso a los recursos, a probar plazo razonable, entre otros (cfr. Sentencia 00200-2002-AA/TC, fundamento 3).

151. Indicado lo anterior, en este extremo de la demanda se alega que el artículo 6 de la ley controlada pretende que el Congreso de la República, a través de una comisión *ad hoc*, revise los créditos concursales reconocidos por Indecopi.

152. A criterio del demandante, ello representa una invasión de las competencias exclusivas del Poder Judicial, reconocidas en el inciso 1 del artículo 139 de la Constitución, si se repara en que, de existir controversia sobre el reconocimiento de los créditos concursales en la instancia administrativa, los administrados, sean deudores o acreedores, pueden recurrir al Poder Judicial, de acuerdo con el artículo 132 de la Ley General del Sistema Concursal.

153. Asimismo, este artículo permitiría, de acuerdo con la demanda, que el Poder Legislativo se avoque a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional, que desconozca los créditos reconocidos en procedimientos concursales y que una autoridad que no es competente revise nuevamente los créditos, como si se tratase de una jurisdicción paralela.

154. Al respecto, este Tribunal advierte que el artículo 6 de la ley impugnada dispone la conformación de una “Comisión de Alto Nivel” designada por el Congreso de la República, que tendrá la responsabilidad de elaborar y proponer, en un plazo no mayor de 45 días calendario, un nuevo marco legal para regular la reestructuración económica y de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú.

155. Como es evidente, no autoriza la revisión de los créditos concursales reconocidos o tramitados durante los procedimientos de reestructuración patrimonial.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

156. En realidad, dicho artículo solo indica que la “Comisión de Alto Nivel” designada por el Congreso debía proponer un nuevo marco normativo y establecer los mecanismos necesarios para que no exista duda ni cuestionamiento respecto del monto de la deuda concursal de los clubes de fútbol profesional.
157. El legislador democrático tiene indudable competencia para plantear, debatir y, eventualmente, aprobar normas que modifiquen la regulación vigente respecto de la reestructuración económica de las entidades deportivas futbolísticas (artículo 102, inciso 1 de la Constitución), aunque, naturalmente, tiene el deber de observar el marco constitucional respectivo.
158. Asimismo, este Tribunal advierte que el artículo 6 antes mencionado no incide negativamente en el principio de exclusividad de la función jurisdiccional, ya que las actividades encomendadas a la comisión en referencia no tienen ninguna relación con el ejercicio de funciones jurisdiccionales.
159. Por esa misma razón, tampoco incide en el principio de independencia judicial relacionado con la prohibición de que cualquier autoridad se avoque a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional, en el principio-derecho a la cosa juzgada o en el derecho al debido proceso.
160. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

### **§9. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 97 DE LA CPP, RELATIVO A LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN, DEL ARTÍCULO 158 Y DE LOS INCISOS 1 Y 5 DEL ARTÍCULO 159 DE LA CPP, RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

161. Por otra parte, el demandante cuestiona que el artículo 5 de la ley controlada haya dispuesto la conformación de una comisión investigadora en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, para investigar las presuntas irregularidades en los procedimientos concursales seguidos a los clubes de fútbol profesional y se formalice, de ser el caso, las denuncias administrativas y penales correspondientes.
162. El fundamento de dicha impugnación radica en la supuesta falta de interés público, que exige el artículo 97 de la Constitución, para la conformación de una comisión investigadora parlamentaria.
163. Dicha disposición de la Constitución establece que:

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 32

de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

164. En el presente caso, este Tribunal considera que la investigación respecto a eventuales irregularidades ocurridas en el marco de los procedimientos concursales en los que son parte los clubes de fútbol profesional constituye, efectivamente, un asunto de interés público, por cuanto lo que se encontraría en juego es el cumplimiento de las normas jurídicas especiales que regulan el procedimiento concursal.
165. Por otra parte, el desarrollo de la actividad deportiva en general, y el de la futbolística en particular, atendiendo a su trascendencia social, constituye claramente un asunto que puede ser considerado como “de interés público”.
166. Finalmente, también se encuentra en discusión si lo establecido en el mencionado artículo 5 de la norma controlada habría afectado la autonomía del Ministerio Público, reconocido en los artículos 158 y 159, incisos 1 y 5 de la Constitución, en tanto dicho artículo establece que la comisión investigadora parlamentaria formalizará, de ser el caso, las denuncias administrativas y penales correspondientes.
167. Conviene recordar que el Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, conforme al artículo 158 de la Constitución, que tiene, entre sus atribuciones, la promoción de oficio o a pedido de parte de la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, así como ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, como establecen, respectivamente, los incisos 1 y 5 del texto constitucional.
168. Sin embargo, este Tribunal advierte que la formalización de la denuncia a que se refiere el artículo 5 de la ley impugnada, no obliga al Ministerio Público, pues, como ya ha visto al glosar el artículo 97 de la Constitución, las conclusiones de las comisiones investigadoras del Congreso de la República “(...) no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

Por otra parte, el literal i) del artículo 88 del Reglamento del Congreso dispone que:

i) Si el informe es aprobado, el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que correspondan, tratándose de personas no pasibles de acusación constitucional. Las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 33

169. De ello se sigue que las denuncias que se formulen como consecuencia de la investigación desarrollada por la Comisión, y aprobadas, además, por el Pleno del Congreso de la República, serán remitidas al Ministerio Público, para que este órgano constitucional autónomo actúe de conformidad con sus atribuciones.
170. Queda claro entonces que lo dispuesto en el artículo 5 de la disposición impugnada no incide ni interfiere en el ejercicio de las atribuciones del Ministerio Público. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta por el Colegio de Abogados de Huaura contra la Ley 31279.
2. **INTERPRETAR** que el plazo de suspensión previsto en el artículo 3 de la Ley 31279 regirá por un plazo máximo de tres (3) años, contados a partir de la fecha de publicación de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 34

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

1. Coincido con la ponencia en considerar que la Ley 31279 no incide en los mandatos constitucionales recogidos en el artículo 23 de la Constitución, referidos, a los principios constitucionales en materia laboral que informan y vinculan a todos los poderes públicos y privados y tampoco contradice al artículo 24 de la Constitución, pues no desconoce el carácter prioritario del pago de las remuneraciones y beneficios sociales adeudados a los trabajadores. Se llega a esta última conclusión en tanto se interprete que el plazo de suspensión de los procedimientos concursales tenga un máximo de 3 años.
2. Al respecto, debo señalar que el hecho que se esté fijando un plazo máximo de tres años, no significa que la suspensión del procedimiento concursal no pueda concluir antes; a fin que reanudado éste, se priorice el pago a los acreedores laborales, habida cuenta que la razón que subyace al pago preferente a los trabajadores y ex trabajadores por concepto de remuneraciones y beneficios sociales, es el carácter alimentario de los mismos. Y que, en el caso de la reestructuración del Club Universitario de Deportes, el impago de sus haberes y demás obligaciones relacionadas con la relación laboral, se remonta a más de diez años, a pesar de haber sido aprobado un cronograma de pago en el Plan de Reestructuración en la Junta de Acreedores de ese club, de fecha 23 de febrero de 2017<sup>6</sup>.

S.

**PACHECO ZERGA**

---

<sup>6</sup> Cfr. Escrito presentado por el Sindicato Único de Trabajadores del Club Universitario de Deportes, el 18 de julio del presente año, que consta en el expediente con el N° 004061-2023-ES



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 35

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

En el marco de un debate democrático y con el respeto hacia la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las consideraciones expuestas en los siguientes fundamentos:

#### Sobre la emisión constitucional de leyes especiales

1. Una de las principales características de una norma es su generalidad, lo que implica que estas son pensadas para surtir efectos sobre una totalidad, y no sobre un específico y especial grupo de personas. Este es el principio fundamental de que las normas cubren, con su protección y/o castigo, a todos los habitantes de la República, elemento importante del Estado.
2. La mencionada generalidad encuentra sentido al interiorizarse el principio constitucional de igualdad, el cual obliga al Estado a tratar a todas las personas de la misma manera. No obstante, el artículo 103 de la Constitución establece una excepción a la generalidad de las normas:

*“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...)”*

3. Así, las leyes especiales serán normas jurídicas promulgadas para atender un determinado hecho que afecta a un determinado grupo de personas, y que se aparta de la norma general aplicable a quienes no cumplen con las particularidades en las que se funda la emisión de la ley.
4. Este Tribunal ha establecido, en la Sentencia recaída en el Expediente 0018-2003-AI/TC, que *“(...) Solo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica”*.
5. Dicho ello, para determinar la constitucionalidad de la emisión de una ley especial, habrá que justificar las razones por la que esta es promulgada, desarrollar los motivos en virtud de los cuales, a un grupo en específico, no se les ha de aplicar la norma general – utilizando la terminología del Texto Constitucional –, explicar la naturaleza de las cosas. Siendo necesario un análisis profundo de los motivos que justifican la excepción al derecho y principio constitucional de igualdad.
6. Sobre dicho análisis, este Tribunal ha desarrollado en el Expediente 06089-2006-PA/TC, los alcances del principio o examen de proporcionalidad en el caso de un supuesto eventual de contravención al derecho-principio de igualdad.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Verificación de la diferencia normativa

7. Como ya se dijo, una ley especial rompe el principio de igualdad y, para que este desgarramiento o ruptura sea constitucional, debe estar justificado en la naturaleza de las cosas. Este último concepto debe ser entendido como aquella situación (de puro hecho), que justifica una diferenciación jurídica (emisión de una ley especial). De este modo, se busca equiparar una situación injustamente desventajosa para unos, puesto que, tal como lo ha expresado este Tribunal en reiterada jurisprudencia, la justicia no está en tratar a todos del mismo modo, sino en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.
8. Entendiendo esto, cabe verificar si en el presente caso la naturaleza de las cosas se justifica en una desigualdad, si los clubes de fútbol favorecidos con esta ley se encuentran en situación de desigualdad frente a todos aquellos procesados concursales que sí tienen que someterse a la Ley General del Sistema Concursal.
9. De los hechos tenemos que, los clubes favorecidos con la presente ley no difieren en sus capacidades, en su origen o en su personería jurídica, de otras empresas o sociedades que sí deben someterse al procedimiento concursal regular. La situación en la que se encuentran (proceso de quiebra o concursal) no ha nacido de la desigualdad, sino de los actos de sus pasadas administraciones.
10. Se debe concluir entonces que no existe en los clubes profesionales de fútbol sometidos al amparo de la Ley 31279 una desigualdad intrínseca que justifique la creación de una ley especial.

### Sobre el interés social en la creación de una ley especial

11. Sin embargo, la naturaleza de las cosas puede estar referida también a un contexto en específico que justifique la emisión de la ley, motivándose en la necesidad social de atender una situación.
12. El apoderado del Congreso de la República ha justificado la promulgación de la presente ley aduciendo que esta tiene como objetivo que los clubes de fútbol profesional recuperen su funcionalidad, asimismo menciona que por medio de la promulgación de esta ley se busca cumplir los deberes del Estado para con el deporte y la educación.
13. Habría entonces que preguntarnos si el funcionamiento de los clubes de fútbol profesional (entes privados) es de interés social; si su funcionamiento, disolución y liquidación, influye categórica y directamente en el deporte y educación de los peruanos.
14. Si bien es verdad que el fútbol es uno de los deportes con mayor acogida en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

territorio nacional, no es menos cierto que el acceso al fútbol profesional y el beneficio que este genera les concierne a unos pocos, siendo sobre todo de carácter pecuniario o crematístico; y que no se ha podido verificar con ninguno de los argumentos del demandado que la norma en cuestión beneficie de forma directa la promoción del deporte y la educación en la sociedad.

15. Aun cuando la inexistencia de la ley supusiera la disolución de determinados clubes de fútbol, ¿cuál sería el verdadero impacto de esto en la educación y el deporte?, ¿significaría acaso un detrimiento en la pasión por el fútbol?, o en todo caso, en los años en que estas normas especiales han estado vigentes, ¿cuál ha sido el beneficio que han generado al deporte y a la educación en la sociedad?
16. ¿Cómo influye la tutela de los intereses empresariales de estos clubes en la educación y en el deporte? ¿Por qué no se hace lo mismo con librerías privadas, centros culturales privados, cafés biblioteca, teatros, escuelas de teatro, escuelas de fotografía, cines, escuelas de actores, escuelas de música, escuelas de idiomas, centros culturales, etc.?
17. La sola posibilidad de hacer estas preguntas, aun de forma retórica, manifiesta que no hay un verdadero impacto en la educación y el deporte del país con la existencia de esta ley especial, y que los alegatos expresados por la demandada son insuficientes para justificar el interés social.

### Sobre la vulneración a la seguridad jurídica y la autonomía de la voluntad

18. La Ley 31279 denominada Ley que Regula el Procedimiento Concursal de Apoyo a la Actividad Deportiva Futbolística en el Perú, tiene por objeto la adopción oportuna de las medidas definitivas para el saneamiento económico y protección del patrimonio de los clubes de fútbol profesional, para ello, dispone la suspensión provisional de los procedimientos concursales de dichos clubes de fútbol, por tanto suspende provisionalmente las convocatorias, realización y ejecución de acuerdos de las juntas de acreedores de los clubes de fútbol profesional concursados, prohíbe la enajenación de los activos tangibles e intangibles, manteniendo su patrimonio inalterable y encarga a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) ejercer de manera provisional la presidencia de la junta de acreedores de los clubes concursados como principales medidas señaladas puntualmente en la citada ley.
19. La suspensión del procedimiento concursal conlleva, a su vez, la suspensión del plan de reestructuración acordado por la junta de acreedores que, por mandato legal, se debe cumplir, bajo sanción de nulidad, con la totalidad de las obligaciones del deudor y en el modo, monto, lugar y fecha de pago de los créditos de cada acreedor, así lo establece el artículo 66, incisos 1 y 3, de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal (en adelante LGSC); sin embargo, la cuestionada Ley 31279 ha



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dejado en suspenso tal procedimiento para disponer que la Sunat asuma el control de la junta de acreedores, lo cual resulta incierto para quienes mantienen acreencias con el club deudor, en especial trabajadores, quienes exigen el pago de sus remuneraciones y beneficios sociales, y si bien la ley no lo ha mencionado expresamente, esto genera inseguridad, pues, la nueva regulación no contiene pautas claras y precisas como sí lo hace el procedimiento concursal. En tal sentido, se vulnera el derecho a la autonomía privada que tienen los acreedores para cumplir de forma adecuada el procedimiento y, además, se lesiona la seguridad jurídica, que se desprende del cumplimiento de normas claras y precisas, preestablecidas como en el presente caso lo hace la LGSC.

20. Al prohibirse a los acreedores la elección del presidente de la junta, también, se vulnera el derecho a la autonomía de la voluntad y la seguridad jurídica, ya que estas acreencias surgen a partir de un pacto libre entre las partes, acuerdo que ha ocurrido bajo el conocimiento de una ley preestablecida (LGSC), que prescribe la posibilidad de que ante el impago, reestructuración empresarial o proceso concursal, ellos podrán formar una junta de acreedores y elegir a un presidente para ejecutar sus acreencias, información bajo la cual han decidido contratar. Entonces, esta expectativa se ve burlada con la emisión de la Ley 31279, lo que evidencia la contravención al principio de seguridad jurídica, por el cual, la sociedad tiene el derecho a esperar un comportamiento previsible de parte del Estado, por ejemplo, el respeto a las normas preestablecidas, a los procesos, y a los acuerdos privados (autonomía de la voluntad).

### Sobre la vulneración del derecho a la remuneración

21. Habiéndose expresado los argumentos por los que esta ley especial no cumple los requisitos para que el límite al principio-derecho de igualdad sea trastocado sin contravenir la constitucionalidad, no puedo dejar de pronunciarme acerca de cómo el contenido de esta ley vulnera los derechos fundamentales al trabajo y a la remuneración.
22. Sobre el derecho a la remuneración, tal como se ha citado en la ponencia, la norma constitucional prescribe en su artículo 24, que “*(...) El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador (...)*”, de igual forma, la Declaración Universal de Derechos Humanos destaca que el derecho a la remuneración permite una vida digna al trabajador y a su familia.
23. De aquí se desprende el carácter de derecho fundamental de la remuneración, por su importancia en el desarrollo físico como espiritual de la persona humana, en el desarrollo de su proyecto de vida, y en el establecimiento de una vida digna.
24. La ley materia del análisis de constitucionalidad, prescribe en el último párrafo del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tercer artículo:

*“Mediante la presente ley queda prohibida la enajenación de los activos tangibles e intangible de los clubes de fútbol profesional sometidos a concurso, manteniéndose inalterable su patrimonio”.*

25. Por la citada disposición, las acreencias laborales de los clubes de fútbol profesional, tales como remuneraciones adeudadas o pagos de beneficios sociales vienen siendo suspendidas, dejando en un segundo plano la importancia no sólo del pago de las remuneraciones, sino la importancia de que este pago se realice en el tiempo indicado y pre establecido pues, tanto el no pago como la dilación de este, representan la vulneración al derecho a la remuneración.
26. La naturaleza de los créditos laborales, está íntimamente ligada con el derecho a la remuneración, derecho que merece especial protección en nuestro sistema jurídico, por estar relacionado, como ya se ha mencionado, a la calidad de vida de la persona humana, y, por ende, con su dignidad. Suspender la posibilidad de que los acreedores ejecuten los créditos laborales puede devenir en un daño irreparable a los derechos de los afectados.

### Sobre la vulneración del derecho a la propiedad

27. La parte demandada ha alegado que no se está vulnerando el derecho de propiedad de los acreedores concursales, haciendo hincapié en que no se despoja a los acreedores de este derecho, como si se tratase de una expropiación, sino que se suspende la posibilidad de enajenarlos.
28. No obstante, el derecho de propiedad no solo faculta al titular la posibilidad de enajenar un bien, sino que contiene otros derechos, como lo son el uso, el goce y el disfrute de la *res*, facultades que están siendo coactadas a los acreedores concursales, quienes, en un procedimiento concursal regular, no se verían expuestos a tal vulneración.
29. Si el objetivo del proceso concursal es la participación de los acreedores en la recuperación de sus créditos, suspender la posibilidad de enajenar los bienes de los clubes de fútbol sí vulnera el derecho a la propiedad, pues la suspensión, que es la imposibilidad (temporal) de ejercer un derecho, aun cuando se trata de una medida provisional, vulnera el derecho a la propiedad, ya que puede ser tan lesiva la demora en el disfrute de un derecho como la remoción total de este, pues, ¿qué sentido tiene saberse titular de un derecho que no se puede ejercer?

### Sobre el tiempo de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú

30. En relación al tiempo en que la ponencia ha referido que esta medida sería



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 40

constitucional (3 años contados a partir de la publicación de la presente sentencia), debe precisarse que la regulación especial con la que los clubes concursados vienen siendo beneficiados no se remonta a la cuestionada Ley 31279, “Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”, publicada el 15 de julio de 2021, sino tal como se menciona en el artículo 2 de la citada norma, esta ha suspendido los efectos de la Ley 29862, “Ley para la reestructuración económica y de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”, publicada el 6 de mayo de 2012, y la Ley 30064, “Ley complementaria para la reestructuración económica de la actividad futbolística”, publicada el 10 de julio de 2013. En tal sentido, el tiempo de apoyo a la actividad deportiva futbolística ha superado los 10 años, el cual excede el referido tiempo “constitucional” de la especialidad de la medida (3 años), en detrimento de los derechos analizados *supra*.

Por los fundamentos expuestos, considero que se debe:

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31279, “Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 41

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto porque no comparto lo resuelto por mis colegas en el proceso de inconstitucionalidad de autos. En tal sentido, expresaré a continuación las razones que sustentan mi voto disidente.

#### §1. Delimitación de la controversia

1. Como ha quedado establecido en la demanda de inconstitucionalidad presentada, el Colegio de Abogados de Huaura cuestiona la Ley 31279, “Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”, porque considera que esta contraviene los artículos 2 incisos 2, 14, 16, 24, literales a) y d); 23, 24, 62, 70, 97, 103, 139 incisos 1, 2 y 3; 158; 159 incisos 1 y 5 de la Constitución.

#### §2. Análisis de constitucionalidad de la Ley 31279

2. En el presente caso, advierto, en primer lugar, que el objeto perseguido por la Ley 31279, este es, dictar medidas *excepcionales* y *transitorias* a fin de establecer reglas destinadas a asegurar la actividad concursal de reestructuración y apoyo a la actividad deportiva futbolística que permita la adopción oportuna de las medidas definitivas para su saneamiento económico y protección de su patrimonio (artículo 1), vulnera los artículos 103 (proscripción de la expedición de leyes especiales) y 2, inciso 2 (igualdad en la ley) de la Constitución.
3. En nuestro ordenamiento jurídico, como se sabe, es la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, la que establece la normativa general que regula los procedimientos concursales. Sin embargo, el Congreso de la República ha expedido la Ley 31279 con el objeto de regular exclusivamente el procedimiento concursal seguido actualmente por algunos clubes de fútbol profesional. Siendo así, tenemos que la naturaleza de la cuestionada Ley 31279 obedece a la de una ley especial en la medida que regula el supuesto específico de clubes de fútbol profesional concursados.
4. El artículo 103 de la Constitución prohíbe expresamente la expedición de leyes especiales por razón de las diferencias de las personas, a no ser que la naturaleza de las cosas exija su aprobación. La aplicación de esta disposición, conforme al principio de interpretación constitucional de concordancia práctica, tiene que ser compatible con el principio-derecho de igualdad reconocido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, básicamente porque el principio de igualdad constituye un límite a la actividad del legislador, la misma que está prohibida de establecer diferenciaciones cuando no existen razones objetivas que las justifiquen. De ahí que el Tribunal Constitucional, refiriéndose al mandato contenido en el citado artículo 103, haya afirmado que:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Este principio general del derecho afirma implícitamente que las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República. La normas se caracterizan por tener un mandato impersonal; *ergo*, no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento. La ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, *erga omnes*. Dentro de ese contexto, sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quiénes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica. Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo *sui géneris* de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas.” [cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00018-2003-AI/TC y 00021-2011-PI/TC].

5. A diferencia de lo argumentado por mis colegas en el sentido de que en la regulación establecida por la Ley 31279 no se manifiesta de modo evidente un trato dirigido a establecer diferencias entre sus destinatarios; soy de la opinión que la ley impugnada no solo hace un distingo entre los clubes de fútbol profesional concursados y cualquier empresa o club dedicado a otro tipo de actividad deportiva profesional sometidos a un procedimiento concursal regido por la Ley General del Sistema Concursal (Ley 27809); sino que también hace un distingo con los clubes de fútbol profesional en los que terceros hayan adquirido la mayoría simple de acreencias concursales tributarias con posterioridad al inicio de los procedimientos concursales respectivos, porque como ordena la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31279, estos quedan exceptuados de sus alcances normativos.
6. Como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, cuando el artículo 103 de la Constitución estipula que pueden expedirse leyes especiales “porque así lo exige la naturaleza de las cosas”, no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular a la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas [cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00001/00003-2003-AI/TC].
7. El presente caso exige preguntarse, entonces, ¿cuál es el orden social alterado cuya recomposición es perseguida por la Ley 31279? y ¿si la actividad deportiva futbolística profesional como tal exige un trato distinto? Sabemos que, conforme ordena el artículo 14 de la Constitución, el Estado tiene el deber de promover el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deporte con el propósito de contribuir en el desarrollo integral de las personas; sin embargo, si esta obligación estatal fuera la razón subyacente que justificara el contenido normativo aprobado por la Ley 31279, ¿su ámbito de aplicación no alcanzaría acaso a cualquier tipo de actividad deportiva profesional? No deja de ser legítima la decisión de adoptar medidas públicas que abonen a la recuperación económica y salvaguarda del patrimonio de los clubes de fútbol profesional; pero las mismas, no pueden demandar un tratamiento desigual que los excluya de la aplicación de las reglas concursales generales ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico, porque ello supondría colocarlos en una situación de ventaja frente a empresas o clubes dedicados a otro tipo de actividad deportiva profesional, no obstante que no existe una razón constitucional válida para otorgárseles un trato diferenciado.

8. En segundo lugar, cuando la Ley 31279 dispone la suspensión provisional de los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional, y, en consecuencia la suspensión de las convocatorias, realización y ejecución de acuerdos de las juntas de acreedores, así como también la suspensión del ejercicio y facultades de las administraciones concursales actualmente designadas (artículo 3); y, de otro lado, establece que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) se encargue provisionalmente de la presidencia de la junta de acreedores de los clubes concursados (artículo 4); soy de la opinión que termina vulnerando la autonomía de la voluntad, que no es otra que la base para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de contratación (artículo 2, inciso 14 y artículo 62 de la Constitución).
9. El contenido del derecho a la libre contratación está constituido, en principio, por las siguientes posiciones *iustitiales*: (i) la autonomía para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al cocelebrante; y, (ii) la autonomía para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual [cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00008-2003-AI/TC y 00004-2004-PI/TC, acumulados].
10. Si bien es cierto, las medidas establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 31279 son provisionales; también es cierto que en la actualidad existen acuerdos previamente adoptados entre los clubes de fútbol profesional concursados y sus acreedores, los mismos que no solo quedan suspendidos por aplicación de las citadas disposiciones legales, sino que además deberán adaptarse a las nuevas reglas concursales que el legislador aprobará en aras de asegurar el saneamiento económico y el patrimonio de las entidades deportivas futbolísticas, conforme lo estipula el artículo 6 de la ley impugnada. Estas medidas, como es evidente, resultan inconstitucionales porque suponen una intromisión estatal en la autonomía privada de los acreedores.
11. Al respecto, advierten mis colegas, que la autonomía privada se ejerce bajo los cauces del ordenamiento jurídico, que es de carácter dinámico y cambiante; de ahí



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que no se vulnera dicha autonomía si los acuerdos y actuaciones llevados a cabo por los acreedores deben regirse por el nuevo marco que el legislador democrático establezca. Tales consideraciones, a mi juicio, son palmariamente contrarias a lo establecido por el artículo 62 de la Constitución, cuyo objeto perseguido es garantizar que los acuerdos contractuales libremente convenidos no puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase, siempre y cuando dichos acuerdos no contravengan las normas iusfundamentales [cfr. Sentencia recaída en el Expediente 02670-2002-PA/TC]. Por tanto, los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 31279 resultan inconstitucionales dado que vulneran la libertad de contratación.

12. De otro lado, soy de la opinión que estos artículos 3, 4 y 6 cuestionados también vulneran el principio de seguridad jurídica, no solo porque han quedado en suspenso los procedimientos concursales de los clubes de fútbol profesional y se ha encargado a la Sunat que ejerza de manera provisional la presidencia de la junta de acreedores de los clubes concursados, sino también porque las actividades encomendadas a la comisión de alto nivel designada por el Congreso no están sujetas a plazos perentorios.
13. El principio de seguridad jurídica, como se sabe, no ha sido reconocido expresamente por el constituyente peruano, sin embargo, está regulado implícitamente en nuestro texto constitucional. Sobre este principio, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido desde muy temprano en su jurisprudencia que:

“[...] forma parte consustancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STCE 36/1991, FJ 5). El principio *in commento* no sólo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la “predecible” reacción, sea para garantizar la permanencia del *statu quo*, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal [cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00016-2002-AI/TC].

14. En virtud al principio de seguridad jurídica, entonces, las personas pueden tener certeza respecto del accionar de las autoridades ante las diferentes situaciones que ya están previamente normadas en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, la Ley 31279, objeto de control constitucional en el presente caso, (i) no precisa la fecha del término del plazo de la suspensión provisional de los procedimientos concursales en los que se encuentran inmersos los clubes de fútbol profesional; (ii) propicia la posibilidad de que se desconozcan los acuerdos previamente adoptados con los acreedores al encargar a la Sunat que ejerza de manera provisional la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- presidencia de la junta de acreedores de los clubes concursados; y, (iii) los plazos para que la comisión de alto nivel realice las actividades encargadas por la Ley 31279 no son perentorios y, además, estarán sujetos a la agenda congresal que, como se sabe, es variable y no siempre se concreta en tiempos oportunos.
15. Estos hechos configuran, en consecuencia, una vulneración al principio constitucional de seguridad jurídica. Ello, por cuanto, generan incertidumbre para los acreedores, no solo porque los procedimientos concursales a los que se han sometido los clubes de fútbol profesional y los acuerdos adoptados con estos quedan en suspenso *sine die*; sino también porque no tienen certeza de cuál será el estado en que terminen dichos acuerdos, ya que el marco legal a regirlos todavía es inexistente y su virtual aprobación está condicionada por las características fácticas del procedimiento legislativo (debate y votación cuya concreción no siempre se sujeta a los plazos reglamentarios); y, en lo que respecta concretamente a las deudas, tampoco tienen certeza de cuándo se hará efectivo el pago de las mismas, ni de cuáles serán las nuevas reglas que regirán el ejercicio económico de cobro.
16. Y sobre esto último, resulta oportuno recordar que el principio de seguridad jurídica también se constituye en una garantía del derecho de propiedad, en tanto que “permite crear la certidumbre institucional que dota a los individuos de la iniciativa suficiente para, a partir de la titularidad del derecho de propiedad, dar lugar a la generación de riqueza” [cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00016-2002-AI/TC] y a la preservación de la misma. En consecuencia, en la medida que los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 31279 suponen una afectación al contenido constitucional del principio de seguridad jurídica, tal como se ha expuesto previamente; también suponen una afectación a la propiedad o patrimonio de los acreedores.
17. En cuarto lugar y, último lugar, considero que la Ley 31279 también vulnera el ejercicio exclusivo de la función jurisdiccional y las garantías básicas del debido proceso (artículo 139, incisos 1, 2 y 3 de la Constitución). En efecto, en su artículo 6, la Ley 31279 ordena la conformación de una comisión de alto nivel designada por el Congreso de la República para que se encargue de elaborar y proponer un nuevo marco legal aplicable a los procedimientos concursales seguidos actualmente por algunos clubes de fútbol profesional; así como también, para que establezca los mecanismos necesarios a fin de que no exista duda ni cuestionamiento al monto de la deuda concursal de dichos clubes, y para que realice una auditoría financiera a los mismos. Es decir, mediante el citado artículo 6, el propio Parlamento queda autorizado para conocer de una controversia que corresponde ser ventilada en la instancia administrativa y, eventualmente, en el Poder Judicial; a su vez que el legislador también podrá revisar y desconocer créditos que ya han sido reconocidos en procedimientos concursales. Esto, como se puede observar, representa una clara intromisión en las competencias administrativas y judiciales involucradas en los procedimientos concursales, en la medida que no respeta los principios



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del procedimiento concursal en la actividad deportiva futbolística | 46

constitucionales de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional (inciso 1) y de independencia judicial (inciso 2), así como las garantías mínimas del debido proceso o procedimiento (inciso 3).

18. Finalmente y, a propósito del presente caso, considero a bien recordar el significado de la denominada “Constitución Económica”. Este término, por lo general, ostenta un doble significado. Por un lado, se refiere al conjunto de normas constitucionales que desarrollan los principios y directivas vinculados con la actividad económica; y, de otro lado, también alude al fundamento constitucional del Derecho de la Economía.<sup>7</sup> De ahí que, en la concreción del concepto “Constitución Económica” se puede advertir un esfuerzo de la economía política por comprender la unidad de los elementos económicos en un contexto constitucional determinado<sup>8</sup>, pero también un esfuerzo por aplicar el principio de igualdad, el concepto de propiedad, la libertad contractual y la libre competencia en los propios términos que el sistema constitucional ha establecido.
19. Como sabemos, tal concepción y promoción de una “Constitución Económica” tampoco ha sido ajena a la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, quien ha precisado que dicho término engloba todas aquellas disposiciones que suponen el establecimiento de un plexo normativo que tiene como finalidad configurar el ámbito jurídico en el cual se desarrollará la actividad económica de nuestro país, y cuyo propósito es que la actuación del Estado y los ciudadanos sea coherente con la naturaleza y los fines del Estado social y democrático de Derecho. De ahí que el fundamento para la inserción de temas de carácter económico dentro de una Constitución, sea el sometimiento al valor de la justicia de las decisiones económicas que incidan en la vida social, en la promoción y tuitividad de los derechos fundamentales de la persona, y en el aseguramiento del bien común [cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00008-2003-PI, fundamento 8]. En consecuencia, el desarrollo de un procedimiento concursal en el país no puede ser incompatible con nuestra Constitución Económica.

### §3. Parte resolutiva

20. Por las razones expuestas, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Huaura contra la Ley 31279, “Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú”.

S.

**MONTEAGUDO VALDEZ**

<sup>7</sup> Cfr. Herrero de Miñón, Miguel (1999). “La Constitución Económica: desde la ambigüedad hasta la integración”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 19, número 57, pp. 11 y 12.

<sup>8</sup> Ehmke, Horst (2006). “Economía y Constitución”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº 5, p. 333.