



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0025-2006-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE ABOGADOS DE PIURA

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 3 de abril de 2007

### VISTO

El recurso de reposición presentado por el apoderado del Congreso de la República, con fecha 21 de noviembre de 2006, mediante el cual solicita que se revoque la Resolución de fecha 17 de octubre de 2006, que admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados de Piura, y se declare la inadmisibilidad de la demanda; y,

### ATENDIENDO A

1. Que de acuerdo con el artículo 121 del Código Procesal Constitucional contra los autos y decretos dictados por el Tribunal Constitucional procede recurso de reposición. Al haberse observado que el emplazado presentó dicho recurso dentro del plazo establecido se procede a analizar lo solicitado.
2. Que el apoderado del Congreso de la República alega que la Resolución cuestionada, que admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad, incurre en error debido a que en este caso el Colegio de Abogados de Piura no se encuentra legitimado para interponer demanda de inconstitucionalidad. Indica que el artículo 203, inc. 7, de la Constitución faculta a los colegios profesionales para presentar este tipo de demandas siempre que las normas de rango legal cuestionadas estén relacionadas con materias de su especialidad, lo que no ocurre en el caso de autos, puesto que la ley impugnada versa sobre materia universitaria, lo que se encuentra relacionado con el rubro Educación.
3. Que tal como lo ha advertido el demandado, en la resolución de fecha 4 de marzo de 2005, del Exp. N.º 0005-2005-AI/TC, este Tribunal señaló la especial circunstancia en la que se encuentran los Colegios Profesionales de Abogados, descartando a su vez el sentido interpretativo de la disposición constitucional mencionada, según la cual tales colegios podrían interponer demandas de inconstitucionalidad contra cualquier norma de rango legal, permitiéndose tan solo que se cuestionen aquellas normas que "regulen una materia propia de esta profesión".

No obstante, no debe dejarse de observar la relación existente entre el ejercicio de la abogacía y la democracia. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico no se erige sobre elementos exclusivamente formales, vacíos o neutros, sino sobre fundamentos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que contienen elementos materiales comprometidos con valores democráticos, de tolerancia, solidaridad y libertad. Tomando en cuenta ello, el criterio precitado debe complementarse permitiéndose que los Colegios de Abogados puedan interponer demandas contra leyes que lesionen el Estado de Democrático y Social de Derecho o los principios constitucionales sobre los cuales descansa nuestro ordenamiento constitucional. Ello, desde luego, será analizado por el Tribunal en cada caso concreto.

4. Que el demandante alega que con la norma cuestionada se afecta la formación de los abogados, por lo que existe un nexo directo entre la labor desarrollada por sus agremiados y la norma impugnada, referida a la elección de las autoridades universitarias.
5. Que al respecto, este Tribunal considera que en el presente caso el Colegio de Abogados recurrente sí se encuentra legitimado para interponer la demanda de inconstitucionalidad, toda vez que la relación directa –referida en la resolución recaída en el Exp. N.º 0005-2005-AI/TC– encuentra fundamento en lo siguiente:
  - a) Conforme al tercer párrafo del artículo 18.º de la Constitución, la Universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Debe agregarse que dicha comunidad se integra a través de la participación representativa de cada uno de los grupos en los órganos de gobierno de las universidades.
  - b) Los Colegios Profesionales agremian a los graduados universitarios en las distintas especialidades.
  - c) Si bien la ley impugnada se refiere a la elección de autoridades -lo que recae en el ámbito de la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía de gobierno-, ello no puede verse en forma aislada, es decir, sin tomar en cuenta las otras manifestaciones de la autonomía universitaria relacionadas con el aspecto académico y económico. Así, la esfera de gobierno de las universidades tiene relación directa con las otras dimensiones de la autonomía universitaria, como, por ejemplo, con la formación académica. En consecuencia, tomando en cuenta que una de las finalidades primordiales de las universidades consiste en la formación profesional, –autonomía académica– aquellas situaciones que la afecten en los ámbitos académico, económico y de gobierno tendrán repercusiones en el ámbito de los colegios profesionales. Es pertinente indicar, por otra parte, que la elección de la autoridades es una manifestación del principio democrático.
  - d) Por consiguiente, tal como este Colegiado ya lo ha explicado, la legitimación concedida por el Constituyente a los Colegios Profesionales se funda en la particularidad, singularidad y especialidad de los conocimientos científicos, los que son adquiridos en las universidades, de modo que la afectación de alguna de las dimensiones de la autonomía universitaria podría determinar una afectación



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

en los conocimientos técnicos de los Colegios Profesionales que los legitiman en los procesos de inconstitucionalidad.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

**RESUELVE**, con el voto singular, adjunto, del magistrado Vergara Gotelli

Declarar **INFUNDADO** el recurso de reposición.

Dispone la notificación a las partes

SS.

**LANDA ARROYO  
GONZALES OJEDA  
ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
GARCÍA TOMA  
MESÍA RAMÍREZ**

Handwritten signatures of the magistrates: a large signature at the top, a signature in blue ink that reads "Barcelli", and a signature in black ink that reads "Gonzales Ojeda".

**Lo que certifico:**

Handwritten signature of Daniel Figallo Rivadeneyra in blue ink.

**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 0025-2006-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE ABOGADOS DE PIURA

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Habiendo llegado a mi despacho un nuevo proyecto de resolución que modificando al anterior declara infundado el recurso de reposición, resoluciones aun no notificadas, y en consecuencia admite a trámite la demanda, me permito hacer algunas precisiones:

1. Viene a conocimiento de este Supremo Tribunal Constitucional el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del Congreso de la República contra la resolución de fecha 17 de octubre del 2,006 que admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Piura contra la ley 28637, Ley que deroga las Leyes núms. 26302 y 26554 y restituye los artículos 35, 36 y 37 de la Ley N° 23733, Ley Universitaria.
2. El recurrente afirma en su recurso de reposición que *"... los Colegios Profesionales están legitimados para iniciar un proceso de inconstitucionalidad, pero sólo en el supuesto de que la norma objeto de control verse sobre materias de su especialidad..."* afirma en sentido contrario que *"...no podrán cuestionar normas legales que contengan materias que no correspondan a su especialidad..."* sustenta su fundamentación jurídica en lo que señalan el artículo 203 inciso 7 de la Constitución Política del Perú, el artículo 98 del Código Procesal Constitucional y en lo que el propio Tribunal Constitucional ha señalado en las resoluciones recaídas en los expedientes 05-2005-PI/TC, 11-2005-PI/TC, 19-2004-AI/TC, 20-2004-AI/TC, 23-2004-AI/TC, entre otras, que declararon inadmisibles las demandas de inconstitucionalidad porque los Colegios Profesionales demandantes carecían de legitimidad para obrar.
3. El artículo 203 de la Constitución Política del Perú establece que:  
"...están facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad:
  1. El Presidente de la República;
  2. El Fiscal de la Nación;
  3. El Defensor del Pueblo;
  4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;
  5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado;

6. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Consejo, en materias de su competencia.
7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad..."

Es evidente que la Constitución ha establecido quiénes tienen la legitimidad para obrar (legitimidad procesal) activa extraordinaria como condición de la acción de inconstitucionalidad, siendo el artículo excluyente y específico. El inciso 7) del artículo 203º de la carta magna agrega como novedad frente a las Constituciones ya derogadas la legitimidad a los Colegios de Profesionales, estableciendo como límite que éstos están legitimados para demandar pero sólo en lo que concierne a su especialidad.

4. Los Colegios Profesionales de acuerdo con nuestra Constitución se definen como instituciones autónomas de Derecho Público Interno, lo que quiere decir que su creación a diferencia de las asociaciones y sindicatos, está sujeta a la decisión del legislador a través de una ley. La obligatoriedad de la colegiación está ineludiblemente vinculada con el ejercicio de una profesión determinada; esta imbricación justifica su previsión constitucional. La Constitución además de definir su naturaleza jurídica también les reconoce un aspecto importante como es el de su autonomía. No obstante la autonomía reconocida a estas instituciones no puede significar ni puede derivar en una autarquía; de ahí que sea importante poner en relieve que la legitimidad de los Colegios Profesionales será posible solo y en la medida que su actuación se realice dentro del marco establecido por nuestro ordenamiento constitucional. En dicho sentido la especialidad está referida al ámbito en que se desarrolla cada Colegio Profesional, así como a aspectos gremiales, administrativos, de gobierno y control del ejercicio profesional de los agremiados según el Estatuto Social de cada Colegio. Esto quiere decir que cuando dicho artículo los legitima para interponer una demanda de inconstitucionalidad lo hace en razón de que la ley que se cuestiona puede afectar el ámbito en el que se desarrolla el Colegio accionante por lo que este debe especificar el grado de afectación que le causa la vigencia de la norma que recusa. Un ejemplo de ello es la demanda de inconstitucionalidad recaída en el expediente 0027 – 2005 – AI, interpuesta por el Colegio de Periodistas del Perú contra la Ley N° 26937, expedida por el Congreso de la República, que establece la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio profesional del periodismo, caso en el que se evidencia que la norma impugnada está directamente vinculada con la agremiación de los profesionales especializados en periodismo (legitimidad activa extraordinaria), es decir la ley recusada si interesaba directamente que agrupa al Colegio que agrupa a los Profesionales del Periodismo.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5. Debemos tener en cuenta que la Real Academia Española ha definido al Abogado como el licenciado o doctor en derecho que ejerce profesionalmente la dirección y defensa de las partes en todo proceso judicial como labor mayormente recurrida y el Colegio de Abogados, institución de derecho público interno con autonomía suficiente, reúne a estos profesionales para la defensa del gremio en todos los temas referidos al libre ejercicio de la abogacía, correspondiendo institucionalmente al Colegio que los agrupa no sólo la defensa gremial sino el control que la sociedad le encomienda de la conducta de los colegiados, para lo que al crearse se fijan estatutariamente facultades de gobierno y de legislación interna como administrativas, especialmente de disciplina, con lo que se quiere decir que el referido colegio no es especialista en leyes, consecuentemente al no tener dicha especialidad específica ni menos la de cuestionar las leyes que pueda dar el Congreso, los Colegios de Abogados carecen de legitimidad para demandar indiscriminadamente la inconstitucionalidad de cualquier ley como lo vienen haciendo ahora. Y en el caso del numeral 7 del citado artículo 203° de nuestra Constitución, tratándose de los Colegios Profesionales de Abogados, que existen en todo el territorio nacional, en número aproximado de 30, es menester considerar que el propio texto citado ha hecho el distingo o precisión de condicionar la legitimación activa a solo en razón de la "materia de su especialidad", lo que nos obliga al rechazo liminar cuando la ley acusada de inconstitucionalidad por el Colegio de Abogados demandante no constituye tema de su especialidad según la exigencia constitucional. Si bien los Colegios de Abogados agrupan y representan a los profesionales del derecho, estos no tienen legitimidad para cuestionar todas las leyes o disposiciones con rango de ley que se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, sino solamente aquellas que regulen materia propia de esta profesión; esto quiere decir que si alguna ley atenta, delimita o contraviene el ejercicio, autonomía, agremiación, gobierno, control disciplinario, etc. de éstas instituciones, podrán cuestionarla puesto que la afectación es directa y materia de su especialidad.
6. En el presente caso la ley que cuestiona el Colegio de Abogados de Piura es la ley 28637, Ley que deroga las Leyes núms. 26302 y 26554 y restituye los artículos 35, 36 y 37 de la Ley N° 23733, Ley Universitaria. Dicha ley está referida a la elección del Rector (art. 35) del Vicerrector (art.36) y el Gobierno de la Facultad Universitaria, y según lo expuesto en los fundamentos precedentes, la referida ley no tiene relación alguna con la especialidad del Colegio demandante, puesto que la citada ley no afecta directamente el desarrollo y/o ejercicio de la profesión, autonomía, gobierno, administración, control ni aspectos propios gremiales por lo que no existe fundamento que justifique la legitimidad del accionante para interponer la presente demanda de inconstitucionalidad, ya que la cuestionada ley pertenece al ámbito universitario.
7. El Tribunal Constitucional debe calificar la demanda de inconstitucionalidad verificando si ésta cumple con los presupuestos procesales y las condiciones de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de inconstitucionalidad inmersos en los artículos 98 al 104 del Código Procesal Constitucional; en el caso de autos debe evaluar en qué medida existe una relación directa entre la materia que regula la ley cuestionada y la especialidad del colegio profesional demandante. En tal sentido, el parámetro con el que se evalúa dicha admisibilidad es el siguiente: a) La materia que regulan las leyes o disposiciones con rango de ley que se pretenda cuestionar debe encontrarse directa y claramente relacionada con la materia o especialidad en la que, por la naturaleza de la profesión que agrupa a los miembros del colegio recurrente tenga singulares conocimientos que no poseen otras profesiones, y, b) En el ejercicio de la facultad de interponer demandas de inconstitucionalidad no debe imponerse los intereses particulares de cada uno de los miembros del respectivo colegio profesional, sino la voluntad institucional de éste por la defensa del interés general de sus agremiados.

8. Al admitirse a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad se ha transgredido la limitación que impone la Constitución Política del Perú, ya que con expresiones genéricas y vagas estaríamos precisamente rompiendo la valla de especialidad que la propia Constitución Política ha reservado, sin advertir que para dichos casos el ejercicio de la acción le corresponde a otras personas precisamente consideradas con nombres propios, significando entonces que cualquiera de los 30 Colegios de Abogados del Perú podría cuestionar todas las leyes, sin salvaguardar el principio de seguridad jurídica.
9. Que si bien es cierto el art. 104 del Código Procesal Constitucional expresamente no ha considerado el rechazo liminar por improcedencia de una demanda interpuesta por persona natural o institución comprendidas en el artículo 203 de la Constitución Política del Perú que otorga la legitimidad para obrar activa extraordinariamente a quienes taxativamente son facultados en la referida norma constitucional, también es verdad que por un mínimo de exigencia lógica y racional quienes no se encuentran allí comprendidos como titulares del ejercicio de la acción para los casos de demandas de inconstitucionalidad no tienen la legitimidad exigida y por tanto una demanda interpuesta en estas condiciones tiene que ser rechazada liminarmente no solo por el mandato imperativo de la Constitución sino también porque el proceso está destinado a la solución de conflictos en los que las partes puedan ejercitar sus derechos procesales plenos y la sentencia final pueda decidir el fondo de la controversia. Una cuestión que en este caso también es menester precisar responde a una exigencia de nuestra realidad: Se podría afirmar que cada uno de los Colegios de Abogados que como queda dicho son aproximadamente 30 en todo el territorio nacional, independientes unos de otros, podría interponer la referida demanda, significando ello tener que aceptar tantas demandas de inconstitucionalidad por cada ley como Colegios de Abogados existen, lo que desnaturalizaría dicho propósito multiplicando los procesos. Mejor sería, claro está, que la Constitución sea aclarada o precisada para que sin ambigüedad se delimite el accionar de los colegios profesionales cuando existan varios de una misma especialidad,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

especificándose de esta manera la forma del ejercicio del derecho de acción en este caso. En este tratamiento legislativo de la reforma constitucional se podría mirar a la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados y tratándose de otras especialidades a los entes que tengan alcance nacional.

10. El artículo IX del Código Procesal Constitucional ha previsto que en caso de vacío o defecto de la ley procesal constitucional serán de aplicación supletoria los Códigos Procesales afines, siempre que los ayuden a su mejor desarrollo. En el presente caso y por las consideraciones antes expuestas el Colegio demandante no tiene la especialidad a que se refiere el inciso 7 del artículo 203 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 98 del Código Procesal Constitucional por lo que es evidente su falta de legitimidad y la aplicación supletoria del artículo 427 del Código Procesal Civil que señala que el Juez declarará improcedente la demanda cuando el demandante carezca evidentemente de falta de legitimidad para obrar.

Por lo expuesto mi voto es porque se declare **FUNDADO** el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del Congreso de la República y por tanto **IMPROCEDENTE** la demanda.

Sr.

**VERGARA GOTELLI**

**Lo que certifico:**

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)