



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0001-2009-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 7 de abril de 2009

VISTA

La demanda de inconstitucionalidad presentada por don Walter Gutiérrez Camacho, Decano del Colegio de Abogados de Lima, contra el primer párrafo del artículo V y el artículo VI del Título Preliminar, el primer párrafo del artículo 9º, el artículo 10º, el inciso 2) del artículo 13º, el segundo párrafo del artículo 22º, los artículos 23º y 24º; los incisos 1) al 5) del artículo 25º, los artículos 30º, 33º, 35º, 38º y 39º, el primer párrafo del artículo 56º y la Cuarta Disposición Transitoria en conexión con el artículo 39º, y todas las disposiciones de la Ley N.º 29182, de Organización y Funciones del Fiero Militar Policial; y,

ATENDIENDO A

1. Que conforme lo dispone el artículo 203º, inciso 7) de la Constitución Política del Perú, se encuentra facultado para interponer demanda de inconstitucionalidad a los colegios profesionales.

Al respecto, es reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (0005-2005-PI/TC, 0025-2006-PI/TC, 0012-2007, 0005-2007-PI/TC, 0016-2007-PI/TC y 0009-2006-PI/TC, entre otras), la legitimidad otorgada a los Colegios Profesionales para interponer demanda de inconstitucionalidad se encuentra supeditada a que ésta se circunscriba a "materias de su especialidad", tal como lo exige el artículo 203º inciso 7) de la Norma Fundamental, y que en el caso de los Colegios de Abogados, estos no pueden interponer demandas de inconstitucionalidad contra toda ley o disposición con rango de ley, sino sólo cuando éstas regulen una materia propia de esta profesión.

2. Que, si bien la legitimidad procesal de los colegios profesionales debe limitarse a las *materias de su especialidad*, consideramos que tal legitimidad además se circunscribe al control de constitucionalidad de aquellas *leyes cuyo contenido tenga algún efecto exclusivo en el ámbito de la región en la cual desarrolla sus actividades el respectivo Colegio Profesional*. Si una ley no surte ningún tipo de efecto exclusivo en el ámbito regional en el que un Colegio Profesional desarrolla sus actividades carece de objeto otorgarle legitimidad procesal para activar el control de constitucionalidad de tal ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Que, por la razón referida *supra* (efectos que pueda ocasionar una ley en el ámbito regional) que no se puede prohibir a un colegio profesional de tal región la legitimidad procesal para interponer una demanda de inconstitucionalidad. No se puede distinguir allí donde la Constitución o el Código Procesal Constitucional no lo ha hecho, exigiendo que un Colegio de Abogados sólo puedan accionar cuando cuente con el Acuerdo de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados. Por el contrario, el principio *pro actione* nos exige que todas las dudas interpretativas que existan en cuanto a la interpretación de la ley deben ser resueltas a favor de la acción, a favor de controlar la afectación de los derechos fundamentales.

Asimismo, debe descartarse aquella interpretación en el sentido de que si se acepta la legitimidad procesal del Colegio Profesional de una localidad se puede *imponer* a los Colegios Profesionales de otras localidades tal legitimidad procesal, pues quien resuelve en cada caso cuando se encuentra legitimado o no un Colegio Profesional es el Tribunal Constitucional.

A lo antes expuesto debe agregarse que en ningún extremo del citado Decreto Ley N.º 25892, o su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-93-JUS (*fundamento 9*) se hace una mención expresa a la legitimidad procesal para interponer demandas de inconstitucionalidad por parte de la Junta de Decanos de los Colegios Profesionales.

4. De igual modo, conviene mencionar que de la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se aprecia que el Colegio de Abogados de Lima ha sido una de las instituciones que en considerable número ha promovido el control de constitucionalidad de las leyes. Así basta citar tan sólo los Expedientes N.ºs 0002-1996-AI/TC (contra la denominada ley de interpretación auténtica del artículo 112º de la Constitución sobre duración del mandato presidencial, 00004-1999-AI/TC (sobre el sistema nacional de pensiones), 00005-1999-AI/TC (Seguro Social de Salud), 00002-1997-AI/TC (Fondo Nacional de Vivienda), 00004-1997-AI/TC (sobre Notariado Público), 0003-2001-AI/TC (sobre el Consejo Nacional de la Magistratura), 00006-2006-PI/TC (sobre jurisdicción militar) y 00012-2006-PI/TC (sobre el Código de Justicia Militar Policial), entre otras. Tal ejercicio de la legitimidad procesal para demandar en procesos de inconstitucionalidad por parte del Colegio de Abogados de Lima, confirma esa vocación institucional por la defensa de la Constitución y sobre todo de los derechos fundamentales, por lo que negarle tal legitimidad procesal, distinguiendo allí donde la Norma Fundamental no lo ha hecho, no favorece un efectivo control de constitucionalidad de las leyes.
5. Que la demanda ha sido interpuesta dentro del plazo establecido en el artículo 100º del Código Procesal Constitucional.
6. Que asimismo se aprecia que la demanda anexa los recaudos necesarios y cumple con los requisitos establecidos en los artículos 101º y 102º del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

RESUELVE, con los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli y Calle Hayen,

ADMITIR a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Walter Gutiérrez Camacho, Decano del Colegio de Abogados de Lima y, de conformidad con el inciso 1 del artículo 107 del Código Procesal Constitucional, correr traslado de ella al Congreso de la República.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMIREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ
ALVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 0001-2009-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso se presenta a esta sede el Colegio de Abogados de Lima interponiendo demanda de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del artículo V y el artículo VI del Título Preliminar, el primer párrafo del artículo 9°, el artículo 10°, el inciso 2) del artículo 13°, el segundo párrafo del artículo 22°, los artículos 23° y 24°, los incisos 1) al 5) del artículo 25°, los artículos 30°, 33°, 35°, 38° y 39°, el primer párrafo del artículo 56° y la Cuarta Disposición Transitoria en conexión con el artículo 39°, todas las disposiciones de la Ley N° 29182, de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial.
2. En tal sentido corresponde analizar a este colegiado, primero, si se cumple la exigencia establecida en el artículo 203°, inciso 7, de la Constitución Política del Perú y segundo, si existiendo legitimidad del demandante se cumple con los requisitos establecidos en el artículo 101° y 102° del Código Procesal Constitucional.
3. Para tener mayor amplitud del tema solicité un informe a un Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional para poder así evaluar el caso traído a esta sede. En tal sentido he podido arribar a una decisión teniendo en cuenta mi posición en casos anteriores y el mencionado informe.
4. Entonces debo señalar respecto a la legitimidad del demandante, en el presente caso, que los Colegios Departamentales de Abogados suelen, por costumbre equivocada, interponer demandas de inconstitucionalidad contra toda norma que consideran contraviene a la Constitución Política; sin embargo ésta no ha esgrimido que dicha legitimidad extraordinaria le corresponda a un colegio profesional departamental con alcance sectorial, sino que la legitimidad la ostenta un Colegio Profesional de alcance nacional. Complementando a la Constitución Política la ley señala que aquellos colegios profesionales que no sean de alcance nacional tendrán una Junta Nacional de Decanos y que en ella recae la representación de dichos colegios departamentales correspondiéndole además la legitimidad para demandar la inconstitucionalidad.
5. La relación jurídica (género) es el vínculo que existe entre dos o mas personas para crear obligaciones que benefician a ambas partes mutuamente; en esta relación una parte es sujeto de derecho y la otra de deber. Dentro del género tenemos la relación jurídica material, que se da entre dos o más personas y está regulada precisamente por el derecho material y su incumplimiento produce consecuencias jurídicas. Cuando la relación jurídica material entra en conflicto el sujeto de derecho exige al sujeto de deber



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el cumplimiento de la obligación en forma directa (pretensión material); fracasado el requerimiento antes referido el sujeto de derecho acude ante el Juez exigiendo el cumplimiento de la obligación (pretensión procesal) ello da inicio al proceso originándose así otra relación llamada jurídico procesal, el desarrollo de la relación jurídica antes descrita es importante para que exista pronunciamiento judicial de fondo válido (sentencia válida). En efecto, debe existir identificación entre los sujetos que conformaron la relación sustantiva o material subyacente con aquellos que conforman la relación jurídico procesal; es decir, el proceso exige que quienes estén dentro del proceso y actúen en él como parte deben ser los mismos que estuvieron en la relación sustantiva o material antecedente. Dicha exigencia de identificación crea lo que se denomina legitimidad procesal o legitimidad para obrar. La falta de legitimidad hace imposible un pronunciamiento de fondo desde que iniciado el proceso y faltando alguna de las personas que estuvieron al crearse la relación material, la sentencia del Juez no podrá ir a solucionar el fondo o tema central del conflicto puesto que no podría obligar por decisión del Juez a quien no ha ingresado al proceso.

6. Si todo esto es visto desde ese orden, que podríamos calificar de normal, entonces resulta fácil identificar a las partes que intervienen, por ejemplo, en un contrato con las partes que intervienen en el proceso que se origina precisamente por el incumplimiento de ese contrato. ¿Cómo se identifica a las partes cuando la responsabilidad no surge de un contrato?, por ejemplo, cuando ocurre un choque entre vehículos (llamado por la doctrina responsabilidad extracontractual); en estos casos la legitimidad recae en aquel a quien el demandante lo señale como demandado. En todos estos casos la doctrina ha considerado que existe legitimidad ordinaria, pues es lo usual, común y corriente, y la ha subdividido a su vez en legitimidad activa (demandante) y legitimidad pasiva (demandado).
7. Existe también una clasificación de la legitimidad que está más allá de lo común u ordinario y nace de la ley. Por ejemplo ¿cómo se identifica a las partes procesales cuando se trata de un proceso de inconstitucionalidad donde no existe o no puede existir contrato?; la propia Constitución ha señalado en quiénes recae la legitimidad para demandar extraordinariamente. En este caso de legitimidad extraordinaria es la ley (léase Constitución Política) la que otorga legitimidad para obrar activa a personas distintas a las que formaron parte de la relación sustantiva. Significa entonces que la legitimidad procesal activa extraordinaria necesariamente nace de la ley o de la Constitución y aleja la posibilidad de llevar al proceso a las personas que ordinariamente pueden hacer libre actividad procesal satisfaciendo las exigencias de la legitimidad procesal ordinaria que alcanza a todas las personas que conforman el entorno social reconociéndole el derecho de acción, que el maestro Uruguayo Eduardo J. Couture entiende como especie del constitucional Derecho de Petición. Por el derecho de acción definido dentro de la denominada legitimidad procesal ordinaria (activa) cualquiera puede demandar a cualquiera por cualquier cosa, con cualquier grado de razón y sin ella. Pero cuando se trata de la legitimidad procesal extraordinaria cualquiera no puede demandar sino, exclusivamente, a quien la ley le concede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extraordinariamente ese privilegio. Y aquí no caben excepciones de ningún tipo para poder considerar la necesidad social de presentarse democráticamente para evitar ser considerado como “restrictivo” porque esta legitimidad es extraordinaria y por la ley señala a este y no a aquel.

8. El artículo 203 de nuestra Constitución Política usa en cambio en su texto la figura procesal de la legitimidad procesal extraordinaria activa. Por ello impone que la facultad de demandar la inconstitucionalidad recaer en el pueblo (cinco mil ciudadanos o el uno por ciento de pobladores de ámbito municipal), y es que siendo la ley de naturaleza erga omnes es fácil comprender que quienes están obligados a ella pueden demandar la inconstitucionalidad si consideran que la norma impugnada contraviene su Constitución. También pueden demandar aquellos que han sido elegidos por elecciones populares; esto es así porque representando al pueblo están legitimados para llevar la voz de éste y demandar la inconstitucionalidad (Presidente de la República, los Presidentes de Región, los Alcaldes Provinciales o el 25% de Congresistas). Aquellos que han sido llamados por la Constitución a defender los intereses del pueblo también tienen legitimidad para demandar (Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo). En los casos antes mencionados tienen la legitimidad para demandar la inconstitucionalidad frente a normas que vulneran la Constitución aquellos que representan los intereses del pueblo; pero, ¿cuál es la razón por la que nuestra actual Constitución Política también ha otorgado legitimidad extraordinaria a los Colegios Profesionales?, la propia Constitución Política nos da la respuesta: los referidos colegios solo pueden demandar la inconstitucionalidad pero en materia de su competencia; y esto en razón de que éstos colegios reúnen a especialistas de determinadas materias y porque existen leyes altamente especializadas que para la discusión de su inconstitucionalidad se requiere de un debate técnico-científico que solo puede encontrarse en los Colegios Profesionales, o también cuando la ley que se quiere cuestionar compromete intereses propios de dichas órdenes o intereses singularísimos de sus miembros en razones precisamente de especialidad. Por esto es fácil comprender que si la ley tiene alcance nacional, sólo el ente que tiene representación de todos los profesionales del país puede demandar la inconstitucionalidad de ésta.
9. Los Colegios Profesionales son personas jurídicas y éstas solo pueden actuar procesalmente a través de sus representantes; esto significa que ningún miembro de la persona jurídica puede demandar la inconstitucionalidad por cuenta propia. La Constitución Política señala que los Colegios Profesionales son personas jurídicas, por tanto solo pueden demandar la inconstitucionalidad a través de persona legitimada. Los Colegios sectoriales forman parte integrante de un todo llamado Junta Nacional de Decanos que ostenta la representación nacional; en otras palabras ninguna sucursal o filial de algún Colegio Profesional puede arrogarse la facultad de demandar la inconstitucionalidad sino única y exclusivamente la Junta de Decanos. En el Perú existen Colegios Profesionales con ámbito o alcance nacional que se han dividido en filiales o sucursales (Colegios sectoriales o departamentales) debido a que el número de sus afiliados hacen inmanejable, desde una sede centralizada en la capital, su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administración (solo el Colegio de Abogados de Lima tiene aproximadamente 50,000 miembros). Otra razón, quizá la más poderosa para la división de los Colegios Profesionales en filiales, es la dura geografía peruana. Imaginemos la convocatoria a Asamblea General a realizarse en la Capital de la República, Lima; ahora imaginemos la convocatoria a elecciones de un nuevo Decano de los Colegio de Abogados a realizarse igualmente en Lima; todo eso significaría un desplazamiento desmesurado e innecesario de miles de afiliados y con ello gastos, caos, malestar, centralización, imposibilidad de algunos afiliados a trasladarse a Lima además del recorte de sus derechos, etc. Para evitar el caos, que se podría generar según la situación descrita anteriormente, el legislador ha creado la Junta de Decanos del Colegio de Abogados que reúne a los Decanos de los Colegios Departamentales o Sectoriales (filiales o sucursales) de todo el Perú (Tumbes, Piura, Lambayeque, Ica, Callao, etc.). La Junta de Decanos ostenta la representación nacional en tanto que, como queda claro, los Colegios Departamentales o sectoriales tienen la representación reducida a su circunscripción geográfica (departamento). Esto significa que ningún Colegio de Abogados de ámbito departamental o sectorial puede demandar por cuenta propia la inconstitucionalidad de una norma sino que dicha facultad corresponde a un ente superior con carácter nacional llamado, como hemos dicho, Junta Nacional de Decanos. Para este caso es de aplicación el axioma matemático del TODO Y LAS PARTES, por lo que fácilmente podemos decir que la Junta de Decanos es el TODO y los Colegios Departamentales o Sectoriales (filiales o sucursales) son las PARTES. ¿Cabe discusión al respecto?. De allí que la legitimidad extraordinaria para demandar la inconstitucionalidad recae exclusivamente en la Junta Nacional de Decanos, en este caso.

10. Entonces, es un error creer que cualquier Colegio Profesional puede demandar la inconstitucionalidad de cualquier ley o que Colegios Profesionales de alcance sectorial (Colegios propiamente Departamentales) puedan cuestionar una ley que desde luego tiene alcance general. En la resolución recaída en el Exp. N.º 0007-2007-PI/TC emití un voto en el que expliqué los motivos que llevan a pensar que la norma constitucional ha impuesto un filtro para evitar que hayan tantas demandas de inconstitucionalidad sobre una misma materia como personas o instituciones existen en el territorio de la República. Entiendo por tanto la incapacidad (legitimidad activa extraordinaria) para demandar la inconstitucionalidad de determinada ley cada uno de los 24 Colegios de Abogados que existen en el Perú, lo que significaría tener que aceptar 24 demandas de inconstitucionalidad sobre la misma ley, por ejemplo 24 demandas de inconstitucionalidad de la ley número 1,000. Es por ello que considero también que la Constitución en razones del orden que caracteriza al proceso, exige la especialidad del colegiado ejercitada en el caso de los abogados por la Junta Nacional de Decanos desde que ninguno de los colegios sectoriales tiene alcance nacional.
11. En el año 2007 el Colegio de Abogados del Callao, Colegio de alcance provincial o sectorial, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28642, que modificó el artículo 5º, numeral 8) del Código Procesal Constitucional (Ley 28237).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo cuestionó la Ley 28961 que modificó los artículos 22 y 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) y el artículo 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867). La demanda persiguió la expulsión del sistema jurídico de los citados dispositivos legales, y lo consiguió, permitiendo que el Tribunal Constitucional pueda revisar en única instancia las decisiones que en materia electoral evacue el Jurado Nacional de Elecciones, posición con la que, y no podría ser de otra manera, estoy en total desacuerdo.

En aquella oportunidad sostuve que:

1. *“La demanda en mención interpuesta por el Colegio de Abogados del Callao fue admitida a trámite por resolución de fecha 16 de abril del 2,007, de este colegiado en la que obviamente se admiten como válidos los argumentos del actor que dicen del cumplimiento de las exigencias de concurrencia de los correspondientes presupuestos procesales y condiciones de la acción. No obstante, el pasado 22 de mayo del 2,007 al advertir el suscrito del error en el que incurrió el Tribunal al admitir a trámite esta demanda presentada en la forma ya enunciada, formulé por escrito al Pleno un pedido considerando que debió ser rechazada in limine por improcedente en razones de la especialidad exigida por el inciso 7 del artículo 203 de la Constitución Política del Estado, para que el Tribunal, de oficio, declarara la nulidad para evitar el costo de una tramitación ociosa que por las razones expuestas no podrían llevar al Tribunal a un pronunciamiento de fondo por evidente falta de la legitimidad para obrar activa extraordinaria señalada expresamente por el referido dispositivo constitucional. La sustentación a dicho pedido consta del escrito de su propósito, al que hay que agregar los fundamentos que en esta oportunidad me permito ofrecer”.*

La nulidad de oficio que puse en consideración del Pleno del Tribunal Constitucional no tuvo respuesta. El Tribunal en mayoría, repito, admitió a trámite la demanda y continuó con la tramitación del proceso, por lo que llegada la etapa de la decisión final emití un voto pronunciándome por una sentencia inhibitoria que expresé en los términos que a continuación transcribo:

2. *“Se afirma que el derecho procesal constitucional es la fusión del derecho constitucional con el derecho procesal” (según la versión de algunos especialistas peruanos, felizmente pocos), “...sin embargo, aunque comparte de los principios y estructura de dos ramas tradicionales y ampliamente consolidadas, como son el derecho procesal y el derecho constitucional, existen en la actualidad parámetros para pensar en la autonomía científica del Derecho Procesal Constitucional...” y es que “(...) los primeros cimientos del derecho procesal constitucional según se ha mencionado fueron aportados por kelsen y posteriormente por otros connotados procesalistas como Piero Calamandrei, Eduardo J. Couture y Mauro Cappelletti –que desde*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perspectivas diferentes se acercaron al Derecho Constitucional- no fue sino los aportes de Hector Fix Zamudio, cuando, a partir de la publicación de sus primeros ensayos en el año 1956, la disciplina empieza a adquirir verdadero contenido sistemático partiendo de los principios del procesalismo científico, a luz del derecho comparado y de sus reflexiones sobre la defensa procesal de la constitución (...)"(Derecho Procesal Constitucional Peruano, Domingo García Belaunde, Pags. 65 y 66).

Es decir, a partir del entrecruzamiento del derecho constitucional con el derecho procesal algunos con abrumadora euforia consideran que el derecho procesal constitucional viene a constituir una creación novedosa, autónoma como ajena a ambos derechos, el material o sustantivo y el formal o procesal (instrumental), que encontramos en la propia Constitución, sin advertir como lo dice Juan Monroy Gálvez que la Constitución está conformada, en sus aspectos fundamentales, por normas instrumentales. Queremos decir así que el proceso constitucional es tributario del derecho procesal en general, participando de sus instituciones que recogidas dentro de nuestro derecho positivo interno en el Código Procesal Civil, constituye normatividad supletoria e integradora como expresamente lo reconoce el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

3. *El Proceso en general y en abstracto constituye un todo sostenido por la ciencia procesal basada en principios que le dan al proceso coherencia y racionalidad. De allí que Eduardo J. Couture expresa "...Toda ley procesal, todo texto particular que regula un trámite del proceso, es, en primer término, el desenvolvimiento de un principio procesal; y ese principio es, en si mismo un partido tomado, una elección entre varios análogos que el legislador hace, para asegurar la realización de la justicia que enuncia la Constitución..." (Estudios de Derecho Procesal T III, pág. 51). Agregan a su turno Jorge W. Peyrano y Julio O. Chiappini "...La condensación metodológica y sistemática de los principios constitucionales del proceso recibe el nombre de derecho procesal constitucional. No se trata de una rama autónoma del derecho procesal sino una cierta posición científica, de un punto de vista metodológico y sistemático desde el cual se puede examinar el proceso en sus relaciones con la Constitución..." (Estrategia Procesal Civil, pág. 203).*
4. *Volviendo al tema de la inconstitucionalidad demandada y estando a lo precedentemente considerado es preciso analizar la especialidad requerida en el numeral 7 del artículo 203 de la vigente Constitución Política del Perú para poder apreciar que estamos en un caso de legitimidad para obrar activa extraordinariamente contemplada por la citada norma constitucional, pudiéndose por ello distinguir en el proceso ordinario la existencia de dos clases de legitimidad para obrar activa: La ordinaria, otorgado en general a todo justiciable y la extraordinaria otorgada por la ley a personas*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresamente determinadas por ésta; en cambio tratándose del proceso constitucional, la legitimidad para obrar activa a que se refiere el referido artículo 203 de la Constitución es, no cabe duda, la legitimidad extraordinaria a que hacemos referencia y por tanto quienes la ejercitan con la correspondiente demanda tienen que ser sólo y necesariamente las personas que el texto de la ley señala a exclusividad. En este caso debemos subrayar que estamos reafirmando que dicha extraordinaria legitimidad del citado artículo constitucional nace, mas allá que de la ley, de la propia Constitución Política del Estado. Y si esto es así significa entonces que si la demanda constituye el ejercicio del derecho de acción para requerirle al propio Estado la expulsión de una norma con categoría de ley, solo puede hacerlo quien o quienes específica y expresamente están autorizados por la norma, lo que entraña la imposibilidad de llegar a una sentencia de mérito si la demanda ha sido interpuesta por persona no autorizada, aun cuando dicha demanda por error haya sido admitida a trámite. Decía Chiovenda que no puede dictarse una sentencia sobre el tema de fondo propuesto cuando ésta llevaría a una imposible ejecución; en el presente caso creo yo que la falta de legitimidad activa entraña la ausencia de interés en el demandante para exigir lo que la ley le tiene reservado a otras personas con exclusividad. Si por el "nemo iudex sine actore" exigimos la formulación necesaria de una demanda para que pueda existir proceso, el "sine actione agere", vale decir la falta de acción en el demandante, o la ausencia de titularidad en cuanto a la pretensión constituye un condicionamiento para que solo el señalado extraordinariamente con dicha titularidad por la ley sea quien puede presentar la demanda y ninguna otra persona. Omar Cairo Roldán en su obra "Justicia Constitucional y Proceso de Amparo" señala en la página 65, en lo referente a la legitimidad para obrar activa extraordinaria, lo siguiente: "...El derecho de acción es la atribución de todo sujeto de derecho para pedir al Estado que resuelva un conflicto de intereses o una incertidumbre ambas con relevancia jurídica. El Estado, en consecuencia, tiene el deber de brindar tutela jurisdiccional a todo sujeto que ejerza el derecho de acción mediante el acto procesal llamado demanda. Sin embargo, esta tutela solo podrá consistir en un fallo válido sobre el fondo cuando en la demanda esté presente, además de otros elementos, la legitimidad para obrar..."

5. *En este tema de la legitimidad para obrar extraordinaria en razones de especialidad, señala Osvaldo Alfredo Gozáni en cuanto al necesario interés de los Colegios Profesionales para poderse considerar titulares de la legitimidad extraordinaria activa, a fojas 135 – 136 de su obra "Los problemas de Legitimación en los Procesos Constitucionales", que "...Una modalidad de ellos aunque con matices que lo singularizan son los intereses de categoría (también llamados profesionales) que se encuentran y determinan fácilmente por la actividad común que desempeñan quienes invisten la representación (por ejemplo, Médicos, Abogados, Escribanos, Ingenieros, Arquitectos, etc.).*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Almagro los analiza como intereses sociales (variante de los difusos), con la peculiaridad que cuando actúan, la tutela individual parece heroica ante el poderío del problema que enfrenta, siendo preferible esta acción del grupo para fortalecer la consecución de los fines de interés sectorial...”.

6. *De lo que acabamos de exponer queda claro que la legitimidad procesal para obrar es la identificación que exige que quienes están en el proceso y actúan en él como parte tienen que ser las personas que conformaron la relación sustantiva o material subyacente, todo esto visto desde luego desde un orden que podríamos calificar de normal, lo que significa también que extraordinariamente la ley pueda otorgarle legitimidad para obrar activa a personas distintas a las que formaron parte de esta relación sustantiva. Significa entonces que la legitimidad procesal activa extraordinaria necesariamente nace la ley y aleja la posibilidad de llevar al proceso a las personas que ordinariamente pueden hacer actividad procesal satisfaciendo las exigencias de la legitimidad procesal ordinaria, es decir cualquier justiciable que considera la necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional en requerimiento de tutela jurídica, persona que por tanto como lo señalara Páezano le permite a cualquiera demandar a cualquiera, por cualquier cosa y con cualquier grado de razón, incluso hasta sin ella extremadamente, lo que significaría y significa que hay demandas que inician un proceso pero que en la sentencia tendrán que ser rechazadas por infundadas. Pero recalcamos que cuando la legitimidad para obrar activa es extraordinaria, necesariamente nace de la ley y por tanto solo pueden ejercitar el derecho de acción quienes están llamados como demandantes por la propia disposición de la ley. Esta exclusividad que encierra la aludida legitimidad extraordinaria nace de la propia Constitución Política en el caso que nos concierne. Hemos dicho concretamente por tanto que cuando la legitimación extraordinaria la ejercitan personas no llamadas para este encargo, el Juez que admite la demanda se descalifica para una decisión de fondo al momento de sentenciar.*

7. *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, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado;*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 activa extraordinaria como condición de la acción de inconstitucionalidad, siendo el artículo citado excluyente y específico. El inciso 7) del artículo 203° 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 sólo y exclusivamente en lo que concierne a su especialidad. ¿Y cuál es la especialidad de los Colegios Profesionales?. Específicamente tenemos que precisar cuál es la especialidad de los Colegios de Abogados como instituciones en atención a sus fines e intereses corporativos, distintos de los intereses que puedan abrigar los Abogados que conforman la institución por tratarse de personas naturales distintas a la persona jurídica que los integra.

8. *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 la naturaleza jurídica de estas instituciones corporativas 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 sólo 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 sus aspectos gremial, administrativo, ejercicio profesional de los agremiados, etc., lo que 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 como ente social, debiendo especificar con claridad en cada caso el grado de afectación que le causa la vigencia de determinada ley. 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. En este caso se evidencia que la norma impugnada está directamente vinculada con la agremiación de los profesionales especializados en periodismo (legitimidad activa extraordinaria).*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En casos contrarios el Tribunal Constitucional declaró improcedente demandas de inconstitucionalidad por falta de legitimidad para obrar extraordinaria activa del Colegio demandante. Así por excepción tenemos que la decisión recaída en el Exp. N.º 0005-2005-AI/TC, en el que el Colegio de Abogados de Ica demandó la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28427, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, resolución en la que sostuvo que "...debe descartarse el sentido interpretativo según el cual estos colegios podrían interponer acciones de inconstitucionalidad contra toda ley o disposición con rango de ley. En efecto, si bien los Colegios de Abogados agremian a profesionales en Derecho, estos no tienen legitimidad para cuestionar todas las leyes o disposiciones con rango de ley que se encuentren vigentes en nuestro ordenamiento jurídico...". Ese mismo criterio sirvió de fundamento para rechazar las demandas de inconstitucionalidad recaídas en los expedientes: 006-2005-AI, 011-2005-AI, 018-2005-AI, 009-2006-AI/TC, entre otras.

9. *Para el caso de los Colegios de Abogados 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, siendo el Colegio de Abogados la institución de derecho público interno con autonomía suficiente que reúne a estos profesionales para la defensa del gremio en todos los temas referidos al libre ejercicio de la abogacía, correspondiéndole institucionalmente 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 administrativa, verbigracia de disciplina, con lo que se quiere decir que el referido Colegio no es especialista en leyes. Consecuentemente al no tener dicha especialidad específica no puede indiscriminadamente cuestionar todas o cualquiera ley que da el Congreso de la República. Entonces los Colegios de Abogados carecen de legitimidad para demandar indiscriminadamente la inconstitucionalidad de cualquier ley, como en algunos casos suelen pretender. Esto explica que el numeral 7º del citado artículo 203º de nuestra Constitución, tratándose de los Colegios Profesionales de Abogados, que existen en todo el territorio nacional, en número aproximado de 28, distinga la legitimación activa a solo en razón de la "materia de su especialidad", lo que nos obliga al rechazo – que puede ser liminar - cuando la ley acusada de inconstitucionalidad por el Colegio de Abogados demandante no constituye tema de su especialidad. Si bien los Colegios de Abogados agremian profesionales en 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 materias propias de cada una de estas agrupaciones de profesionales; esto quiere decir que si alguna ley atenta, delimita o contraviene el ejercicio, autonomía, agremiación,*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

etc. de éstos, podrán cuestionarla puesto que la afectación es directa a materia de su especialidad, es decir cuando entra el juego de interés colectivo a que se refiere el profesor Gozáni.

10. *Aparte de la consideración de la especialidad de los Colegios Profesionales es de rigor precisar que la Constitución quiere, y no podría ser de otra manera, con la literatura utilizada, señalar a los Colegios por cada una de las profesiones existentes, es decir, un Colegio de Abogados con alcance nacional, igualmente un Colegio de Ingenieros, un Colegio de Arquitectos, un Colegio Médico, un Colegio de Enfermeros, etc. y no como en el caso de los Abogados los 28 Colegios sectoriales que existen en la República puesto que ello significaría en abstracto que el Tribunal Constitucional se podría verse actualmente en la necesidad de conocer 28 demandas por cada Colegio de Abogados en relación a una misma ley y que si los Colegios de Abogados en todo el territorio de la República no fueran 28 sino 500 o 1,000, por decir alguna cifra expansiva, también el Tribunal tendría que ver en repetición un número igual de demandas sobre la misma ley. Es evidente pues que cuando el referido inciso 7° del artículo 203 de la Constitución le da extraordinariamente la legitimidad para obrar activa a los Colegios Profesionales según su especialidad, se está refiriendo a las agrupaciones profesionales que representan un interés común con alcance nacional. La especialidad se encuentra entonces en lo que le corresponde a cada Colegio Nacional Profesional y no a la dispersión de Colegios que puedan existir y existen dentro de la República tratándose de los Colegios de Abogados. Lo contrario significaría la recusación de la legitimación extraordinaria expresamente contemplada por la norma constitucional citada.*

11. *Pero lo precedentemente expuesto no es todo en referencia al tema en análisis desde que en nuestro devenir histórico tenemos expresiones que corroboran la señalada autoridad de un solo Colegio a nivel nacional. Así el artículo 308 del derogado Decreto Ley 14605 – Ley Orgánica del Poder Judicial – publicado el 26 de julio de 1,963, permitió que para cada Distrito Judicial exista un Colegio de Abogados, llegando a contarse actualmente 28 Colegios de Abogados, aproximadamente, con alcance sectorial. Ante la aludida dispersión de Colegios de Abogados la ya inexistente Federación Nacional de Abogados (que agrupaba a todos los Colegios de Abogados de la República) reunida en la Segunda Conferencia Nacional de Decanos de Colegios de Abogados del Perú (octubre 1,967) solicitó al gobierno de turno su reconocimiento legal como una entidad única; así es como el derogado Decreto Ley 18177 – “A petición de los Decanos creó la Federación de Colegios de Abogados” - 14 de abril de 1970 -, que en el artículo 1° precisó: “...La Federación Nacional de Abogados del Perú representa a la profesión de abogados en todo el país...”. Concordante con ello el artículo 2 del mismo decreto ley señaló en su inciso 1 que era atribución de la mencionada Federación representar a la profesión de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abogado en todo el país. El artículo 290° de la Ley Orgánica del Poder Judicial que entró en vigencia el año 1991 también permitió la existencia de un Colegio de Abogados por cada Distrito Judicial, hecho que se repitió en el artículo 285° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS, publicado el 02 de junio de 1,993. Frente a la publicación de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial bajo esas mismas condiciones en lo referido a los Colegios de Abogados, se publicó el Decreto Ley 25892, que derogó el Decreto Ley 18177 (27 de noviembre del año 1,992) y en su segunda disposición transitoria disolvió la Federación Nacional de Abogados para regular de manera precisa en sus artículos del 1° al 4° que la Junta de Decanos ostenta la representación a nivel nacional para la defensa del gremio. La Constitución Política del Perú, vigente desde 1,993, al señalar que los colegios profesionales pueden demandar la inconstitucionalidad de una norma solo en materia de su especialidad partió, a no dudarlo, de los precedentes normativos citados, lo que lleva a considerar que el texto constitucional en análisis está referido a la titularidad de solo instituciones profesionales de alcance nacional. En el caso de los Abogados es incuestionable pues que antes de la entrada en vigencia de la Constitución actual tuvo ese alcance nacional la Federación Nacional de Abogados del Perú y que ahora, dentro del vigor de la Constitución de 1,993, la representación nacional de los abogados no le corresponde a ninguno de los colegios de abogados sectoriales existentes y dispersos en el territorio de la República, en número aproximado de 28, sino a la Junta Nacional de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

12. El Decreto Ley 25892 establece:

Artículo 1:

A partir de la vigencia del presente Decreto Ley, los Colegios Profesionales que no sean de ámbito nacional tendrán una Junta de Decanos.

Artículo 2:

Son atribuciones de las Juntas de Decanos las siguientes:

inciso 1:

Coordinar la labor institucional y dirimir los conflictos que pudieran surgir entre los respectivos Colegios;

inciso 2:

Promover y proteger, a nivel nacional, el libre ejercicio de la profesión correspondiente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inciso 3:

Fomentar estudios de especialización en las respectivas disciplinas y organizar certámenes académicos; y,

inciso 4:

Ejercer las demás atribuciones que señale la ley y los estatutos pertinentes.

Artículo 4:

Las Juntas de Decanos que se constituyan conforme a lo dispuesto en el presente Decreto ley, aprobarán sus respectivos estatutos...

Este Decreto fue reglamentado por el Decreto Supremo N.º 008-93-JUS, que dispone que los Colegios Profesionales que no sean de ámbito nacional tengan una Junta de Decanos, y es muy preciso en su artículo 2º cuando señala:

a) Representar a la profesión correspondiente ante los organismos nacionales e internacionales.

Por su parte el Estatuto de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú, aprobado en Asamblea de Instalación de la Junta de Decanos de fecha 25 de junio del 2,003, en su artículo 1º, señala que toma como base legal para su formación las normas antes referidas y en su artículo 3 y 5 establece que:

Artículo 3:

La Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú es el máximo organismo representativo de la profesión de Abogado, ante los organismos del sector público y privado e instituciones profesionales, gremiales y de cualquier otra índole, dentro del país y en el exterior.

La representación a que se refiere el párrafo anterior es imperativa y no requiere por tanto ratificación de ningún otro organismo, y es ejercida por el Presidente de la Junta de Decanos, por sus personeros legales, o por quienes en cada caso designe el Consejo Directivo.

Título III: De sus atribuciones:

Artículo 5: (...)

d) Promover, proteger y defender a nivel nacional el libre ejercicio de la profesión de abogado.

Para este caso sui generis de dispersión de Colegios de Abogados son pues de aplicación el Decreto Ley 25892, el Decreto Supremo N.º 008-93-JUS y el Estatuto de la Junta de Decanos a que me he referido precedentemente. De ellos extraemos en conclusión que es la Junta de Decanos representada por su Presidente la que tiene representación frente a organismos nacionales o internacionales, vale decir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entonces, que la facultad de demandar ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de alguna ley, que como tal tiene alcance nacional, recae precisamente sobre el que Preside la corporación nacional cuando se trata de la especialidad referida. Es decir, el inciso 7° del artículo 203 de la Constitución Política del Perú exige un representante nacional por cada profesión puesto que, sin ninguna distinción, la legitimidad extraordinaria para demandar la inconstitucionalidad sin especialidad la tienen el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo”.

En conclusión considero que el Tribunal Constitucional en el caso N.º 0007-2007-PI/TC, que declaró inconstitucional la Ley N.º 28642, que modificó el artículo 5º, numeral 8) del Código Procesal Constitucional (Ley 28237). Asimismo la Ley 28961 que modificó los artículos 22 y 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) y el artículo 31 de la Ley Orgánica los Gobiernos Regionales (Ley 27867), aun cuando habría admitido a trámite la demanda imperfectamente presentada por el Colegio de Abogados del Callao no podía en la sentencia hacer un pronunciamiento de mérito puesto que lo actuado estaba afectado de un vicio de nulidad insalvable que lo llevaba, por excepción, a una determinación inhibitoria, esto es al rechazo de la demanda, como debió haberlo hecho en su oportunidad, por cuanto al no tener el demandante la legitimidad activa extraordinaria exigida por el propio texto constitucional no podía este Colegiado evacuar una sentencia que pudiera ser ejecutable. Por todo ello consideré que debe rechazarse in limine toda demanda de inconstitucionalidad formulada por ente ajeno a la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú”.

12. Respecto al tema abordado solicité un informe a un Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional respecto de la legitimidad para obrar activa extraordinaria de los Colegios Profesionales, manifestando éste que:

16.d “...la Junta de Decanos tiene un fin mas administrativo e institucional que la de abarcar una titularidad de acción en detrimento de los colegios profesionales que lo integran...”.

Esta afirmación pretende desconocer lo establecido por el Artículo 1 del Decreto Ley 25892 que establece que los Colegios Profesionales que no sean de ámbito nacional tendrán una Junta de Decanos, siendo el caso que existen colegios de abogados departamentales o sectoriales (Ej: Colegio de Abogados de Lima, de Piura, etc,) que conforman un todo y se reúnen en la Junta de Decanos. Es que acaso ¿tiene el Colegio de Abogados del Callao, por ejemplo, ámbito nacional? ¿Por qué la ley y el Estatuto han posibilitado la creación de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados **del Perú**?; evidentemente un colegio sectorial o departamental no tiene alcance nacional y por ello la ley los ha reunido en una sola Junta con alcance nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16.e "... La Junta de Decanos puede entablar demanda de inconstitucionalidad pero que esta resulta optativa de sus integrantes y no mandataria..."

Ni el Decreto Ley 25892 ni el Decreto Supremo N.º 008-93-JUS ni el Estatuto de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú señalan que la Junta "podrá" representar pues de ser así realmente estaríamos frente a una expresión facultativa, cuando la ley y el Estatuto señalan que la Junta tiene como atribución *Representar a la profesión correspondiente ante los organismos nacionales e internacionales...* lo hacen imperativamente, pues el vocablo *representar* no expresa opción ni facultad sino que es mandatario e impone a la Junta el deber de representar al Colegio de Abogados del Perú ante un organismo nacional, llámese Tribunal Constitucional.

16.f "... que solo la Junta de Decanos pueda entablar demanda de inconstitucionalidad podría ser interpretada como limitación a la legitimidad para obrar de los colegios profesionales..."

Esta afirmación rompe con la institucionalidad que le corresponde a **La Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú**; léase nuevamente del Perú y esta distinción hace la diferencia entre el Colegio de Abogados de ámbito o alcance nacional con los colegios sectoriales o departamentales que tienen representación limitada.

17. "...que la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados tiene como fin organizar y fortalecer la labor de los Colegios de Abogados del Perú..."

Ciertamente la Junta debe fortalecer la labor de los colegios, pero se refiere a que teniendo la Junta la representación de ámbito nacional debe procurar que los colegios departamentales o sectoriales sigan los lineamientos que establece la Junta y eso denota una verticalidad de un ente superior hacia unos inferiores.

13. En conclusión considero que la presente demanda debe ser rechazada por falta de legitimidad activa extraordinaria del colegio demandante, conforme lo he expresado en los fundamentos precedentes.

Mi voto es porque se declare la **IMPROCEDENCIA** de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados de Lima, puesto que carece de legitimidad para obrar activa extraordinaria, conforme lo establece el artículo 203º de la Constitución Política del Perú, considerando que el verdadero legitimado para realizar un reclamo –siempre y cuando el cuestionamiento realizado sea un tema de su especialidad– es la Junta de Decanos puesto que tiene representación nacional.

SS.
VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0001-2009-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DE
LIMA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERNANDO CALLE HAYEN

Con el debido respeto que me merece la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular en la causa sobre Inconstitucionalidad interpuesta por don Walter Gutierrez Camacho, en su condición de Decano del Colegio de Abogados de Lima, contra diversos artículos de la Ley N.º 29182, Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, publicada el 11 de enero de 2008 en el diario oficial *El Peruano*; cuyos argumentos expongo a continuación:

ATENDIENDO A

1. Con fecha 2 de marzo de 2009, el recurrente interpone demanda de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del artículo V y el artículo VI del Título Preliminar, el primer párrafo del artículo 9º, el artículo 10º, el inciso 2) del artículo 13º, el segundo párrafo del artículo 22º, los artículos 23º y 24º, los incisos 1), 2), 3), 4) y 5) del artículo 25º, los artículos 30º, 33º, 35º 38º y 39º, el primer párrafo del artículo 56º y la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 29182, Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial.
2. Que la demanda ha sido interpuesta dentro del plazo establecido en el artículo 100º del Código Procesal Constitucional y cumple con los requisitos y recaudos establecidos en los artículos 101º y 102º del adjetivo acotado.
3. Conforme lo dispone el inciso 7 del artículo 203º de la Constitución, en concordancia con el penúltimo párrafo del artículo 99º del Código Procesal Constitucional, los Colegios Profesionales se encuentran legitimados para interponer demanda de inconstitucionalidad en materias de su especialidad previo acuerdo de su Junta Directiva, confiriendo representación a su Decano.
4. Que tal y como ya ha sido advertido por este Colegiado en reiterada jurisprudencia, los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público, a tenor del artículo 20º de la Constitución. En cuanto tales, la Norma Fundamental les ha otorgado la facultad de interponer demandas de inconstitucionalidad "en materias de su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especialidad" (artículo 203°, inciso 7), y el derecho de iniciativa legislativa en "las materias que le son propias" (artículo 107°).

5. Que la razón que justifica que la Constitución haya otorgado estas facultades a los colegios profesionales radica en que, debido a la particularidad, singularidad y especialidad de los conocimientos científicos y técnicos que caracterizan a las diferentes profesiones (Medicina, Abogacía, Ingeniería, Arquitectura, Contabilidad, Química-farmacéutica, Periodismo, Psicología, Biología, entre otras), estas instituciones se sitúan en una posición idónea para poder apreciar, por una parte, si una determinada ley o disposición con rango de ley –que regula una materia que se encuentra directamente relacionada con los conocimientos de una determinada profesión – vulnera disposiciones de la Norma Fundamental; y, por otra, si resulta necesaria la expedición de una determinada ley que regule las materias que se encuentren relacionadas con los referidos conocimientos.
6. Así por ejemplo, el Colegio de Arquitectos no tendría legitimidad para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra una ley que regule sólo temas de hidrocarburos, toda vez que los conocimientos especiales de la profesión de Arquitectura no se encuentran "directamente" relacionados con la materia que regula esta ley cuestionada. De igual modo, un Colegio de Abogados no tendría legitimidad para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra una ley que regule sólo temas de química-farmacéutica, toda vez que los conocimientos especiales de la profesión de abogacía no se encuentran "directamente" relacionados con la materia que regula esta ley cuestionada.
7. No es ajeno a este Colegiado el hecho de que una ley o norma con rango de ley pueda contener una variedad de disposiciones que versen sobre diversas materias, siendo plenamente factible su cuestionamiento por dos o más colegios profesionales en aquellos extremos relacionados con su especialidad.
8. El caso de los Colegios de Abogados constituye un supuesto especial. Ya que su existencia en el nivel territorial obedece a la estructura del Poder Judicial del Perú puesto que la ley exige que exista un Colegio de Abogados que tenga la facultad para actuar ante los juzgados y Cortes de cada distrito judicial. En efecto, el Art. 285 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo No. 017-93-JUS), determina que para patrocinar se requiere: (i) tener título de abogado; (ii) hallarse en ejercicio de sus derechos civiles; (iii) tener inscrito el título profesional en la Corte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superior de Justicia correspondiente, y si no lo hubiere, en la Corte Superior de Justicia más cercana; y (iv) estar inscrito en el Colegio de Abogados del distrito judicial correspondiente, y si no lo hubiere, en el distrito judicial más cercano.

9. Por otro lado, el Decreto Ley No. 25892, y su reglamento, el Decreto Supremo No. 008-93-JUS, disponen que los Colegios profesionales que no sean del ámbito nacional tengan una Junta de Decanos, la que tiene las siguientes atribuciones: (i) la representación de la profesión ante organismos nacionales e internacionales; (ii) dirimir conflictos entre los colegios agremiados; (iii) organizar actividades académicas y fomentar la publicación de investigaciones; (iv) establecer los requisitos para la colegiación, y (v) promover y proteger el libre ejercicio de la profesión; entre otros. Finalmente, cabe destacar que el Consejo Directivo de la Junta de Decanos, según el Art. 5 del Decreto Supremo No. 008-93-JUS, se organiza a través de un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Tesorero.
10. En primer lugar, tal como lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia de este Colegiado, y por las razones reiteradas *supra* se ha descartado el sentido interpretativo del inciso 7 del artículo 203 de la Constitución Política según el cual los Colegios de Abogados podrían interponer acciones de inconstitucionalidad contra toda ley o disposición con rango de ley. En efecto, si bien los estos colegios agremian a profesionales en Derecho, estos no tienen legitimidad para cuestionar todas las leyes o disposiciones con rango de ley que se encuentren vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, sino sólo aquellas que regulen una materia propia de esta profesión. Por ejemplo, en el caso de que un Colegio de Abogados cuestione una ley que regula un proceso de filiación judicial de paternidad extramatrimonial, es claro que la materia que regula esta ley coincide con la materia que constituye la especialidad de los abogados, por lo que, si además esta ley vulnera una disposición constitucional, entonces esta institución sí tendría legitimidad para interponer la respectiva acción de inconstitucionalidad.
11. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el marco de la función ordenadora que le es inherente debe precisar el supuesto de procedibilidad relacionado con la legitimación procesal activa de los colegios profesionales cuyo ámbito de acción y competencia sea distinta a la nacional (*vgr.* regional, departamental, provincial, especial: *p.ejm.* en razón del distrito judicial, etc.) En estos supuestos, la Constitución Política del Perú, al considerar a los colegios profesionales como legitimados para demandar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de las leyes y normas con rango de ley, ha posibilitado que se active, por su iniciativa, y en razón de su especialidad, el control jurisdiccional de aquellas normas. Por ello, si la norma es de carácter general se requerirá en el proceso de inconstitucionalidad el concurso del Colegio Profesional que permita apreciar su posición interpretativa que no podrá ser otra que la que expresen los profesionales a través del ente que los representa a nivel nacional apreciándose el ejercicio de su capacidad persuasiva en materia especializada. Dicho de otro modo, la legitimidad procesal que se realiza en razón de la representación no puede imponerse desde un colegio profesional, que representa a una localidad, a los demás colegios profesionales de otras localidades, y con ello, a toda la comunidad.

12. Distinto es el supuesto en el que la norma cuestionada no sea de alcance nacional para lo cual, si bien, tal como se ha destacado en el fundamento 9, la representación de los abogados recae sobre su junta de decanos, también es cierto que la representación de los colegios sectoriales recae sobre sus Juntas directivas, en este sentido requerir la obligatoria participación de la junta de decanos cuando se trate de impugnación de normas de ámbito distinta a la nacional supondría atentar contra el principio *pro actione*, pues se descartaría la opción interpretativa acorde con la optimización de la participación de la sociedad civil organizada y **especializada** que la Constitución reclama y que en este supuesto se manifiesta en la legitimación procesal activa de los Colegios de abogados del respectivo ámbito en el que se despliegue la norma.
13. Asimismo, tampoco es ajeno a este Colegiado el hecho de que es independiente el tipo de norma (Ley, Resolución Legislativa, Decreto Legislativo, Decreto de Urgencia, Ordenanza, etc.) con el ámbito que ésta abarca (nacional, regional o local), por lo que el criterio de procedibilidad respecto de la legitimación procesal activa se realizará por su contenido y no por el órgano emisor o su tipo.
14. En todo caso, será el Tribunal Constitucional el órgano que al momento de calificar las demandas de inconstitucionalidad planteadas por los colegios profesionales evaluará en qué medida existe una relación directa entre la materia que regula la ley cuestionada y la especialidad del colegio profesional demandante.
15. En consecuencia, en el presente caso y para futuros casos similares, conforme lo establece el artículo 99º del Código Procesal Constitucional,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para interponer la demanda, previo acuerdo de su Junta Directiva (que en el caso será el Consejo Directivo), la Junta de Decanos de los Colegios Profesionales de Abogados debe actuar con el patrocinio de abogado y conferir representación a su Decano, que en el caso de autos deberá ser el Presidente de la aludida Junta.

Por lo expuesto, mi voto es porque se declare la inadmisibilidad de la demanda, y por ende, debe disponerse el otorgamiento de un plazo razonable para subsanar el requisito omitido.

SS.

CALLE HAYEN

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR