



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2009-PI/TC
LIMA
FISCAL DE LA NACIÓN

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 22 de junio de 2009

VISTO:

El escrito presentado por el Ilustre Colegio de Abogados del Callao, su fecha 18 de junio de 2009, mediante el cual solicita intervención como partícipe en el presente proceso de inconstitucionalidad; y,

ATENDIENDO A:

1. Que a partir del principio de autonomía procesal, el Tribunal Constitucional ha incorporado la figura del partícipe constitucional [fundamento 23 de la STC N.º 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC], el mismo que se incorpora al proceso, sin ser actor, en atención a las funciones que la Constitución les confiere y su funcionalidad en el proceso es la de aportar una tesis interpretativa que enriquezca los puntos de vista que el Tribunal deberá evaluar.
2. Que en el caso concreto, el Ilustre Colegio de Abogados del Callao considera pertinente su intervención como partícipe "*basado en la materia discutida*" [punto 4 de su Escrito de Presentación], para lo cual utiliza como sustento normativo que como colegio profesional tiene capacidad para presentar demandas de inconstitucionalidad.
3. Que efectivamente, de acuerdo con el artículo 203º, inciso 7) de la Constitución y el artículo 99º del Código Procesal Constitucional, los colegios profesionales ostentan legitimidad procesal activa para presentar demandas de inconstitucionalidad, aunque se hace la restricción a materias de su competencia.
4. Que este Colegiado considera que no es admisible en un proceso constitucional que, a pesar de ser su carácter de aformalista o elástico, haya una distorsión de las figuras procesales que en él se admitan, toda vez que un estatus jurídico-procesal específico es el del partícipe y otro completamente distinto es el del legitimado activo, siendo imposible que una misma persona o institución asuma ambos estatus en un mismo proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Que, por esta razón, si el peticionante alega tener un interés legítimo en la resolución del presente conflicto constitucional sobre la validez de la Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial, lo que correspondería es plantear una demanda de inconstitucionalidad y no solicitar su incorporación como partícipe.
6. Que, incluso, con fecha 10 de junio de 2009, el mismo Ilustre Colegio de Abogados del Callao ha presentado una demanda de inconstitucionalidad con relación a dicha ley.
7. Que, este Colegiado, bajo el principio interpretativo de corrección funcional de la Constitución, está obligado a respetar y hacer respetar las atribuciones, facultades y competencias que a cada órgano o institución reconocidos en la Norma Fundamental, y no desconfigurándolas a través de acciones como la aceptación de su ingreso a un proceso, máxime si busca hacer respetar la misma Constitución, cuando no le corresponde.
8. Que, por estos argumentos, se rechaza la intervención del peticionante a este proceso, considerándolo una desvirtuación del estatus jurídico-procesal que le corresponde a un colegio profesional como lo es el Ilustre Colegio de Abogados del Callao.

SE RESUELVE: con los fundamentos de voto de los magistrados Vergara Gotelli y Calle Hayen
Declarar improcedente lo solicitado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 00006-2009-PI/TC
LIMA
FISCAL DE LA NACIÓN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones:

1. Corresponde al Tribunal Constitucional conocer en instancia única la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Fiscal de la Nación contra la Ley N° 29277 –Ley de la Carrera Judicial–. En tal estado, admitida la demanda de inconstitucionalidad con fecha 18 de marzo de 2009, posteriormente se presenta al proceso de inconstitucionalidad el Colegio de abogados del Callao solicitando la intervención en el citado proceso como partícipe, debiendo este Colegiado pronunciarse por tal pedido.
2. Tenemos entonces que el demandante es el Colegio de Abogados del Callao siendo necesario 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 existencia de dos clases de legitimidad para obrar activa: La ordinaria, otorgada en general a todo justiciable y la extraordinaria otorgada por la ley a personas 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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..."*.

3. En este tema de la legitimidad para obrar extraordinaria en razones de especialidad, señala Osvaldo Alfredo Gozaíni 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.). 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..."*.
4. De lo que acabamos de exponer queda claro que la legitimidad procesal o 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 de 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 Peyrano 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 recalamos 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 de autos. Hemos dicho concretamente por tanto que cuando la legitimación extraordinaria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

5. 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;
 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 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 sólo y exclusivamente en lo que concierne a su especialidad. ¿Y cuál es la especialidad de los Colegios Profesionales?. Específicamente tenemos que precisar cuáles es la especialidad de los Colegios de Economistas como instituciones en atención a sus fines e intereses corporativos, distintos de los intereses que puedan abrigar los Economistas que conforman la institución por tratarse de personas naturales distintas a la persona jurídica que los integra.

6. 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

7. En anteriores votos he manifestado que las demandas de inconstitucionalidad deben ser interpuestas por los Colegios Profesionales con alcance nacional y no sectorial en consideración a normas que hacen referencia a ello conforme:

El Decreto Ley 25892 que 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***

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...***

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.

8. Después de haber manifestado reiteradamente esta posición encontramos que en la Ciudad del Cusco, con fecha 24 de julio de 2009, se ha creado el Colegio de Abogados del Perú sobre la base de la Junta de Decanos –la que tenía la representación nacional de los Colegios de Abogados–, teniendo como representante al Dr. Walter Gutierrez Camacho. En este contexto es el Colegio de Abogados del Perú quien tendría, ahora, la legitimidad extraordinaria para obrar activa, correspondiéndole en consecuencia a éste



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la legitimidad extraordinaria para demandar prevista en la citada norma constitucional. Esta decisión vendría a darme la razón en cuanto a mis votos anteriores en los que exijo la exclusiva potestad de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú para demandar la inconstitucionalidad de una ley o norma de igual categoría. Empero, pongo en condicional esta posibilidad de delegación por la Junta de Decanos Nacional pues si solo la ley puede crear un Colegio de Abogados de alcance regional, habría que analizar con mayor profundidad y en la oportunidad pertinente si la creación del Colegio de Abogados del Perú corresponde a la decisión de los Decanos.

9. Por tanto la solicitud realizada por el Colegio de Abogados del Callao debe ser desestimada por improcedente por la falta de legitimidad extraordinaria activa exigido por el inciso 7) del artículo 203° de la Constitución Política del Estado, puesto que esta le corresponde al recientemente creado Colegio de Abogados del Perú y de no haber existido éste la legitimidad la ostentaría la Junta Nacional de Decanos.
10. Además en el presente caso la solicitud presentada por el Colegio de Abogados del Callao pretende la intervención en el proceso como partícipe, observándose que no existe normatividad alguna que regule la figura del “partícipe”, el que se traduce conceptualmente como aquella persona que tiene participación en un proceso, lo que significa que toda persona que interviene en un proceso es un partícipe (demandante, demandado, litisconsorte, etc), significando el pedido que este colegiado tendría que crear ~~extra lege~~ una figura procesal inexistente en la ley quedando el proceso de inconstitucionalidad como un campo abierto para todo quien desee apersonarse. El control concentrado exclusivo del Tribunal Constitucional permite a éste en proceso de puro derecho, realizar la interpretación de una ley en confrontación con la Constitución Política del Perú y el derecho constitucional en general para hacer la declaración pertinente que, lo que significa que no se aportan hechos, por lo que no puede intervenir cualquier persona en dicho proceso para aportar hechos y menos cuando no está legitimada. Cuando hace lugar a la pretensión, expulsa del sistema jurídico a la norma cuestionada. No hay hechos que probar y por tanto los que participan (“participes”) en este proceso son solo los que resultan extraordinariamente llamados por la ley o la Constitución (ley de leyes) y, en su caso, extraordinariamente, también el que la gestó.
11. Este Colegiado en virtud de lo que la llamada *autonomía procesal* ha venido aceptando y creando este tipo de figuras procesales, atípicas sin tener presente que dicho concepto no está concebido para que los órganos constitucionales puedan crear nuevas normas en el proceso, al extremo de su desnaturalización ya que existen pilares fundamentales del proceso que lo dotan de garantías y que, en este caso, impiden la conversión para tenerlo en suerte de pila bendita en la que cualquiera puede meter la mano. De recurrirse pues a esa figura de autonomía procesal y crear así la figura del “partícipe” me parece no sólo un exceso sino el rompimiento del orden procesal básico para la defensa efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Por lo expuesto considero que la intervención solicitada por el Colegio de Abogados del Callao debe ser rechazada. En este punto hago la salvedad de que si bien es cierto anteriormente en algún caso acepté esta figura creada bajo el amparo de la “autonomía procesal” es necesario enmendar dicho error y establecer que ahora y en lo sucesivo debe entenderse toda demanda de inconstitucionalidad solo con el órgano que expidió la ley cuestionada, pudiendo en todo caso el Tribunal Constitucional solicitar, cuando lo crea necesario, la intervención de otra persona que sin ser la llamada a defender la constitucionalidad de la norma pueda intervenir con algún informe circunstanciado, a manera de amicus curie que como personaje ilustrado en la materia pueda ofrecerle al Tribunal un apoyo solvente.

Por tanto mi voto es porque la solicitud de intervención como partícipe por el Colegio de Abogados del Callao debe ser declarada **IMPROCEDENTE**.

Ss.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00006-2009-PI/TC
LIMA
FISCAL DE LA NACION

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERNANDO CALLE HAYEN

Con el debido respeto que me merecen mis distinguidos colegas, no comparto con el fundamento 5 y 6, por lo que expreso el siguiente fundamento de voto:

1. Que los procesos de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución Política frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser directa o indirecta, de carácter total o parcial, tanto por la forma como por el fondo.
2. Conforme lo dispone el inciso 7 del artículo 203° de la Constitución, en concordancia con el penúltimo párrafo del artículo 99° 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.
3. 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 20° de la Constitución. En cuanto tales, la Norma Fundamental les ha otorgado la facultad de interponer demandas de inconstitucionalidad "en materias de su especialidad" (artículo 203°, inciso 7), y el derecho de iniciativa legislativa en "las materias que le son propias" (artículo 107°).
- 5.- Sin embargo respecto de la legitimación procesal activa de los colegios profesionales en general y de los colegios de abogados en particular en los procesos de inconstitucionalidad respecto a normas de ámbito nacional (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia de ser el caso), atendiendo al ámbito normativo, los Colegios Profesionales que no tengan alcance nacional, como es el caso por ejemplo de los colegios de abogados, de contadores, de notarios, que se agrupan en sus respectivas Juntas de Decanos que los representan, tal como lo dispone el Decreto Ley 25892 reglamentado por el Decreto Supremo 008-93-JUS y sus respectivos estatutos- serían los llamados por el constituyente para ejercer la excepcional facultad de interponer las acciones constitucionales correspondientes, por lo que se deberá asentar una nueva posición que atienda a la interpretación integral del artículo 203 de la Constitución Política del Perú, que incluye la facultad de los colegios profesionales para interponer demanda de inconstitucionalidad, en materia de su especialidad, atendiendo a un criterio de paridad con el alcance de la norma impugnada, a un tercio del número legal de congresistas en defensa de las minorías, al Presidente de la República como representante del Poder Ejecutivo, al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Defensor del Pueblo, en materias de derechos humanos, usuarios y servicios públicos, a 5,000 ciudadanos, al Fiscal de la Nación, a los Presidentes de Región y Alcaldes Provinciales en materia de su competencia con acuerdo de su concejo. Así se materializa el concurso de la sociedad civil organizada, aportando su conocimiento especializado de una manera orgánica y uniforme que es lo que la Constitución requiere.

6. Por ello; considero el criterio que adopto para el análisis de procedibilidad de las demandas contra normas de alcance nacional, estará supeditado a la exigencia de que esta sea interpuesta por un colegio profesional de ámbito nacional o por la respectiva Junta de decanos según sea el caso.

Por las consideraciones expuestas y compartiendo con los demás fundamentos de la resolución; la intervención al proceso por parte del solicitante, deviene en Improcedente.

S.

CALLE HAYEN

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR