



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N° 00015-2012-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE ABOGADOS DE  
PUNO

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 3 de octubre de 2012

**VISTA**

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Paul Catacora Pantigozo, Decano del Colegio de Abogados de Puno, contra la Ley N.º 29903, de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, expedida por el Congreso de la República y publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 19 de julio de 2012; y,

**ATENDIENDO A**

1. Que con fecha 6 de setiembre de 2012 el Colegio de Abogados de Puno, representado por su Decano, don Paul Catacora Pantigozo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, por considerar que contraviene los artículos 2º, inciso 14), 11º, 12º, 59º, 60º, 61º, 62º, 65º y 103º de la Constitución Política del Perú.
2. Que de acuerdo con lo establecido en los artículos 77º del Código Procesal Constitucional y 200º, inciso 4), de la Constitución, el proceso de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley, cualidad y rango que tiene la Ley N.º 29903.
3. Que conforme a lo previsto en el artículo 203º, inciso 7 de la Constitución, en concordancia con el artículo 99º del Código Procesal Constitucional (CPConst.), los Colegios Profesionales, previo acuerdo de su Junta Directiva, se encuentran legitimados para interponer demanda de inconstitucionalidad, en materias de su especialidad.
4. Que tratándose de los Colegios de Abogados, el Tribunal ha sido de la opinión que el concepto "materias de su especialidad" debe entenderse en un sentido amplio, vinculado a la misión institucional que tienen estos colegios en la promoción y defensa de la juridicidad así como en la salvaguarda del sistema democrático constitucional [RTC 0007-2012-PI/TC]; por ello, el Tribunal ha sido de la opinión que la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N° 00015-2012-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE ABOGADOS DE  
PUNO

determinación de si una cuestión es o no de su especialidad, no se identifica a partir del ámbito material regulado por la disposición legal que se cuestiona, sino en base a la norma constitucional cuya tutela objetiva se reclama. Una interpretación *pro actione* de esta naturaleza es compatible con una concepción de la Constitución como un proceso público abierto, en el que la sociedad plural de intérpretes de la Constitución participa activamente en la determinación de los significados de la “carta de navegación” que es la Constitución.

5. Que en ese sentido, el Tribunal considera que la norma cuestionada tiene relación con la especialidad de los Colegios de Abogados, pues se alega que su expedición se habría realizado afectándose diversos principios y derechos constitucionales como el derecho a la libertad de contratación, a la libertad de empresa, la intangibilidad de los fondos de la seguridad social, la subsidiariedad del Estado, la prohibición del monopolio y la retroactividad de la ley que vulneran el Estado Democrático y Social de Derecho y los principios constitucionales sobre los cuales éste descansa.
6. Que por otro lado, el Tribunal observa que con la demanda se ha acompañado copia del acuerdo de la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Puno que confiere representación a su decano para interponer la presente demanda de inconstitucionalidad; se ha interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 100° del Código Procesal Constitucional (CPCons.); y cumple con los demás requisitos y recaudos establecidos en los artículos 99, séptimo párrafo, 101° y 102° del Código mencionado, por lo que debe ser admitida.

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, ambos que se agregan

**ADMITIR** a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Puno contra la Ley N.º 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N° 00015-2012-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE ABOGADOS DE  
PUNO

2. **CORRER** traslado de la demanda al Congreso de la República, conforme a lo establecido en el artículo 107°, incisos 1), del Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ÁLVAREZ MIRANDA  
URVIOLA HANI**

**MESÍA RAMÍREZ  
BEAUMONT CALLIRGOS**

**ETO CRUZ**

**Lo que certifico.**

  
OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 0015-2012-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE ABOGADOS DE  
PUNO

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Con el debido respeto que me merece la opinión de mis distinguidos colegas, disiento del voto en mayoría por lo que procedo a emitir el presente voto singular:

 Respecto a la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad; en efecto el artículo 203° inciso 7) de la Constitución le otorga legitimidad para obrar activa a los Colegios Profesionales para interponer demandas de inconstitucionalidad en materias de su especialidad, entendiéndose que dicha legitimidad se le otorga como gremio, pues los colegios departamentales y sus sedes, al contar con una representación a través de su Junta de Decanos, es esta la que los representa a nivel nacional.

Si nos remitimos al texto de la norma, podemos advertir que cuando la norma hace referencia a los colegios profesionales, no se está refiriendo de manera exclusiva a los colegios de Abogados de las diferentes jurisdicciones de país, sino a los diferentes colegios profesionales llámese: Colegio Médico del Perú, Colegio de Enfermeros, Colegio de Ingenieros, etc.; y ello radica en que, debido a la particularidad, singularidad y especialidad de los conocimientos científicos y técnicos que caracterizan a las diferentes profesiones, puedan apreciar si una determinada ley o disposición con rango de ley que regula una materia que se encuentra directamente relacionada con los conocimientos de la profesión que ostentan, vulnera disposiciones de la Norma fundamental.

Sin embargo, de permitirse la interposición de una demanda de parte de un colegio profesional descentralizado respecto a normas de carácter general, nos vamos a encontrar con duplicidad de demandas que persiguen el mismo objetivo, razón por la cual de considerar pertinente la interposición de una demanda de Inconstitucionalidad, esta deberá ser canalizada a través de su representación nacional, con los requisitos que exige el artículo 99 del Código Procesal Constitucional, esto es de su Junta de Decanos o el Colegio con rango nacional. Sin embargo; si la materia de la norma impugnada resulta ser solo de alcance regional o local, con carácter de excepcionalidad el colegio profesional cercano o adscrito a dicho ámbito, estará legitimado para interponer la demanda de inconstitucionalidad.

Así tenemos que por disposición del Texto Unido Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial modificado por la Ley 27465, en su artículo 81, permite la representación



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N° 0015-2012-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE ABOGADOS DE  
PUNO

de los Abogados en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, habiendo dispuesto la norma que este se encontrará representado por un miembro elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú, en razón a que ni el Colegio de Abogados de Lima, ni ninguno de los Colegios de Abogados de la república tiene alcance nacional, por lo que es la Junta de Decanos quienes lo representa, tal como lo dispone el Decreto Ley N° 25892, reglamentado por el Decreto Supremo 008-93-JUS, y sus respectivos estatutos, quienes serian los llamados a ejercer la excepcional facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad.

En el caso de autos el cuestionamiento del colegio recurrente está dirigida contra la Ley N° 29903 Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, pues sostiene que viola el artículo 11° que consagra el derecho de libre acceso a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y por extensión el derecho del afiliado a la libre elección del proveedor de servicios profesionales. Que si bien la intervención del foro si bien resulta oportuna, teniendo en cuenta que desde la constituyente de 1823 han participado en la elaboración de nuestras cartas políticas como en el desarrollo de sus leyes, sin embargo la representación resulta defectuosa en la forma, toda vez que considero que para ser admitida a trámite ésta deberá efectuarse a través de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú en razón a que la norma impugnada es de carácter general, careciendo de legitimidad para obrar activa el Colegio recurrente.

Por las consideraciones expuestas, mi voto es porque se declare **INADMISIBLE** la demanda, debiendo el Colegio de Abogados de Puno dentro del término de 5 días sujeta a ser ampliada a un plazo similar, proceda a subsanar la representación procesal, bajo apercibimiento de declararse improcedente la demanda y disponerse la conclusión del proceso.

Sr.

**CALLE HAYEN**

**Lo que certifico:**

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Exp. N° 00015-2012-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE ABOGADOS DE PUNO

### **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 Puno interponiendo demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29903, Ley de la Reforma del Sistema Privado de Pensiones, por considerar que contraviene los artículos 2°, inciso 14), 11°, 12°, 59°, 60°, 61°, 62°, 65° y 103° de la Constitución Política del Estado.
2. Tenemos entonces que el demandante es el Colegio de Abogados de Puno 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 persona. Omar Cairo Roldán en su obra “Justicia Constitucional y Proceso de Amparo” señala en la página 65, en lo referente a la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Gozaini 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 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 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. 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 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 7º del artículo 203 de la Constitución Política del Perú exige un representante nacional por cada profesión puesto que, sin ninguna distinción, la legitimidad

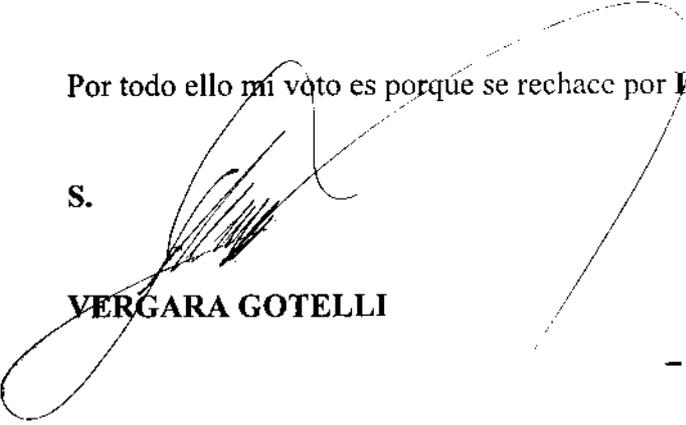


## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

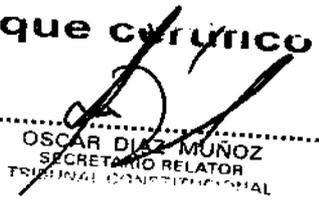
extraordinaria para demandar la inconstitucionalidad sin especialidad la tiene el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, o 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, y los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

Por todo ello mi voto es porque se rechace por **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

  
**VERGARA GOTELLI**

**-o que cetero.**

  
OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL