



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0016-2007-PI/TC  
UCAYALI  
COLEGIO DE ECONOMISTAS DE UCAYALI

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 1 de junio de 2007

### VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Economistas de Ucayali contra los Decretos Legislativos N.ºs 977 y 978, publicados en el diario oficial *El Peruano*, el 15 de marzo de 2007; y,

### ATENDIENDO A

1. Que los Colegios Profesionales se encuentran facultados para interponer demanda de inconstitucionalidad en materias de su especialidad, conforme lo dispone el artículo 203, inciso 7, de la Constitución, en concordancia con el artículo 99 del Código Procesal Constitucional.
2. Que en el caso concreto los decretos legislativos cuya constitucionalidad se cuestiona versan sobre materia tributaria, por lo que puede afirmarse que dichas normas regulan una materia que está vinculada a la especialidad del Colegio de Economistas de Ucayali.
3. Que la demanda ha sido interpuesta dentro del plazo previsto en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional.
4. Que asimismo la demanda cumple los requisitos y recaudos establecidos en los artículos 101 y 102 del Código Procesal Constitucional.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y el Código Procesal Constitucional, y con el voto singular del magistrado Vergara Gotelli

2  
SS**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0016-2007-PI/TC  
UCAYALI  
COLEGIO DE ECONOMISTAS DE UCAYALI

**RESUELVE**

**ADMITIR** a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Economistas de Ucayali, y de conformidad con el artículo 107, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, correr traslado de la misma al Poder Ejecutivo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Olav deski

III

Gonzales O

Landa Mesia R

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. 0016-2007-PI/TC  
HUÁNUCO  
COLEGIO DE ECONOMISTAS DE UCAYALI

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI**

Emito el presente voto por los fundamentos siguientes:

1. Corresponde al Tribunal Constitucional conocer en instancia única la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Economistas de Ucayali contra el Decreto Legislativo 977, que establece la ley marco para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, y el Decreto Legislativo 978 que establece la entrega a los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población.
2. 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 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

SG



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el demandante para exigir lo que la ley le tiene reservado a otras personas con exclusividad. Si por el “nemo judex 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...*”.

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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 ejercitarse 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.

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 cual 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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). 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 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.

7. Para entender cual es la especialidad de los Colegios de Economistas primero debemos tener en cuenta cual es la definición de economista, de Economía y cuáles los fines que persigue el referido Colegio. Es fácil definir al Economista como la persona dedicada profesionalmente a la Economía. La palabra economía también es fácil de definir y para ello basta remitirse al Diccionario de la Real Academia Española, pero el

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

problema surge al definirla desde un punto de vista científico; basta mencionar que si entre los propios especialistas no existe acuerdo, tampoco lo hay entre cada escuela científica económica. Tradicionalmente ha sido definida como la ciencia que estudia las leyes que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas (Definición objetiva o marxista), o como la ciencia que se encarga del estudio de la satisfacción de las necesidades humanas mediante bienes que, siendo escasos, tienen usos alternativos entre los cuales hay que optar (Definición subjetiva o marginalista). La definición más aceptada es la de Lionel Robbins quien afirmó que "*la economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos*" (CLARK, John Maurice e ROBBINS, Lionel C. THE JOHN M. CLARK-LIONEL ROBBINS CORRESPONDENCE. *Rev.econ.inst.*, dez. 2005, vol.7, no.13, p.267-277. ISSN 0124-5996) pero se refería solo al aspecto microeconómico. La Escuela Económica conocida como Economía del Bienestar afirmó que economía es el estudio de las condiciones bajo las cuales se puede maximizar el bienestar de una comunidad, y la elección de las acciones necesarias para llevarlos a cabo, este concepto que va más allá de lo microeconómico estudia aspectos de la realidad social, comportamientos e implicancias a nivel agregado o macroeconómico, es decir tiene un carácter globalizado y moderno. De las definiciones expresadas extraemos que es indudable que los Economistas no solo manejan los aspectos financieros de las Empresas Particulares (microeconomía), sino que planifican los modelos económicos y financieros de cualquier Estado, planifican la inversión pública, promueven la forma de obtener más bienes para el Estado y precisamente una forma de obtenerlos es mediante los impuestos, entre otras actividades mas(microeconomía). El Estatuto del Colegio de Economistas del Perú señala en el numeral 3 del literal A) de su artículo 4º que "...son fines del Colegio de Economistas del Perú: *Estudiar científicamente el origen y tendencias de los principales problemas económicos y financieros del país y proponer soluciones para resolverlos...*" en tanto que el numeral 4 señala "...emitir opinión técnica sobre problemas económicos y financieros de actualidad y que sean de interés nacional...". Esto explica que el numeral 7º del citado artículo 203º de nuestra Constitución, tratándose de los Colegios Profesionales de Economistas que existen en todo el territorio nacional en número aproximado de 13 (según su página web oficial), se refiere a 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 Economistas demandante no constituye tema de su especialidad. Si bien los Colegios de Economistas agremian profesionales en Economía, 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, es decir cuando entra el juego de interés colectivo a que se refiere el profesor Gozaíni.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. 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 Economistas 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 Economistas los 13 Colegios sectoriales (Departamentales) que existen en la República puesto que ello significaría en abstracto que el Tribunal Constitucional se podría ver actualmente en la necesidad de conocer 13 demandas, una por cada Colegio de Economistas en relación a una misma ley y que si los Colegios de Economistas en todo el territorio de la República no fueran 13 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 7º 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 Economistas. Lo contrario significaría la recusación de la legitimación extraordinaria expresamente contemplada por la norma constitucional citada.
9. También hay que tener en cuenta que la disposición Constitucional no le ha otorgado legitimidad a los Colegios Departamentales que tienen alcance sectorial sino al Colegio de Economistas como una unidad de ámbito nacional. Por ello es preciso analizar las normas vigentes al respecto; así tenemos que la Ley 15488, “*Disponiendo se rija por la presente ley, la profesión de Economista*”, que entró en vigencia el 14 de abril de 1965, dispuso en su artículo 8º la obligatoriedad de la inscripción en un Colegio para el ejercicio profesional de la profesión de economista cuando señaló que “...*los Economistas en actual ejercicio deberán inscribirse en el respectivo colegio...*”. La ley 24531 (“*Modifican varios artículos de la ley 15488*”), que entró en vigencia el 14 de junio de 1986, modificó el artículo 2º de la ley 15488 y desde entonces rige el siguiente tenor “*Artículo 2.- Sólo podrán ejercer la profesión de Economistas: inciso c) Los que ejercen la profesión de acuerdo a la Ley N° 15488. Será obligatoria la colegiación de los Economistas para el ejercicio legal de la profesión, en concordancia con el Artículo 33 de la Constitución de la República del Perú*”. La aludida ley 24531 incluyó y precisó en su artículo 7º que “...*Los colegios representativos de la profesión de economistas son: uno a nivel nacional y tantos como Departamentos tienen la República...*”. Significa ello que existen colegios departamentales de economistas que, repito, tienen alcance sectorial pero que solo uno tiene el alcance nacional que dice de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la legitimidad para demandar la inconstitucionalidad de una norma en materia de su especialidad.

10. Otras normas que deben tenerse en consideración respecto a la representación a nivel nacional y tienen concordancia con las leyes a que hago referencia en el fundamento precedente son:

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.*

Por su parte el Estatuto del Colegio de Economistas del Perú, en su artículo 1º, señala que:

*Artículo 1:*

*El Colegio de Economistas del Perú es una persona jurídica de Derecho público que de conformidad con las leyes 15,488, 24,531, D.S. 041-87-EF, y demás dispositivos aplicables representa en el Perú y en el extranjero la profesión de economistas.*

*Artículo 2º:*

*El Colegio de Economistas del Perú es una institución nacional que está integrada por todos los colegios de economistas existentes en el país,*

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*legalmente constituidos, a los que se denomina colegios de economistas de base, y que forman parte de su estructura orgánica.*

*Artículo 4:*

**Son fines del Colegio de Economistas del Perú:**

1. **Representar a la profesión de economista en el país y en el extranjero, defendiendo y cautelando sus derechos.**

Para este caso sui generis de dispersión de Colegios de Economistas son pues de aplicación la Ley 15488 y su modificatoria ley 24531, el Decreto Ley 25892, el Decreto Supremo N.º 008-93-JUS y el Estatuto del Colegio de Economistas 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 extraordinaria para demandar la inconstitucionalidad sin especialidad la tiene el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo.

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

S.

**VERGARA GOTELLI**

*Lo que certifico:*

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