



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º00007-2012-AI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 20 de marzo de 2012

### VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Nivardo Francisco Cano Rivera, Decano del Colegio de Abogados del Callao, contra la Ley N° 29625 – Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, publicada con fecha 08 de diciembre de 2010 en el diario Oficial El Peruano; y,

### ATENDIENDO A

1. Que el objeto de la demanda presentada por el Colegio de Abogados del Callao es que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 29625 –Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo-, por considerar que contraviene los principios de justicia, equilibrio, unidad y exactitud presupuestarias, así como el principio de proporcionalidad, establecidos en los artículos 16°, 77°, 78°, y 79° de la Constitución.
2. Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 77° del Código Procesal Constitucional, concordante con el artículo 200°, inciso 4), de la Constitución, “la acción de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratado, reglamentos del congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo”.
3. Que de conformidad con el artículo 203°, inciso 7), de la Constitución, los colegios profesionales se encuentran facultados para interponer demandas 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 no solo en el sentido de facultarlos para cuestionar leyes que afecten el ejercicio de la profesión del Colegio respectivo [0005-2005-PI/TC, 0025-2006-PI/TC, 0012-2007, 0005-2007-PI/TC, 0016-2007-PI/TC y 0009-2006-PI/TC, 0001-2009-PI/TC, etc.] y que éstos tengan aplicación en el ámbito territorial al cual pertenece el Colegio recurrente, sino además en un sentido amplio, vinculado a la misión institucional que tienen estos colegios en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2012-AI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

promoción y defensa de la juridicidad así como la salvaguarda del sistema democrático constitucional.

5. Que, por ello, tras destacar que “nuestro ordenamiento jurídico no se erige sobre elementos exclusivamente formales, vacíos o neutros, sino sobre fundamentos que contienen elementos materiales comprometidos con valores democráticos, de tolerancia, solidaridad y libertad”, hemos afirmado que es admisible “que los Colegios de Abogados puedan interponer demandas contra leyes que lesionen el Estado de Democrático y Social de Derecho o los principios constitucionales sobre los cuales descansa nuestro ordenamiento constitucional” [RTC 0025-2006-PI/TC, Fund. Jur. 3].
6. Que, una concepción *pro actione* de la legitimación activa de los colegios de abogados para promover demandas de inconstitucionalidad se funda en el hecho de que la determinación de la materia de su especialidad, en estos casos, no se identifica a partir del ámbito material regulado por la norma legal que se cuestiona, sino en base a la norma constitucional cuya tutela objetiva se reclama; y en el hecho de que la concesión de esta facultad a dichos colegios profesionales es compatible con una concepción de la Constitución como un proceso público, abierto a la pluralidad de intérpretes de la Constitución.
7. 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 constitucionales de carácter presupuestal, que afectan al Estado de Democrático y Social de Derecho y a los principios constitucionales sobre los cuales éste descansa.
8. Que, por otro lado, la demanda ha sido interpuesta dentro del plazo establecido en el artículo 100º del Código Procesal Constitucional; cumple con los demás requisitos previstos en el artículo 101º del Código Procesal Constitucional, y contiene los anexos a que se refiere el numeral 102º del cuerpo normativo acotado.
9. Que, finalmente, el Tribunal Constitucional advierte que si bien la Ley N° 29625 no fue aprobada por el Congreso de la República sino directamente por el Pueblo, mediante referéndum, su defensa, en los términos del artículo 107.1 del Código Procesal Constitucional, corresponde realizar a aquél, toda vez que el Congreso de la República es el órgano constitucional de representación del Pueblo, de acuerdo con el artículo 43º de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º00007-2012-AI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

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

**RESUELVE**, con el voto singular del magistrado Calle Hayen, que se agrega, así como los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli y Mesía Ramírez.

1. **ADMITIR** a trámite la demanda de inconstitucionalidad.
2. **CORRER** traslado de la demanda al Congreso de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 107º del Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA  
URVIOLA HANI  
BEAUMONT CALLIRGOS  
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO	
FOJAS 00044	



EXP. N.º 00007-2012-AI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

## 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 203º 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, podremos 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO	
FOJAS	000045



EXP. N.º00007-2012-AI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

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.

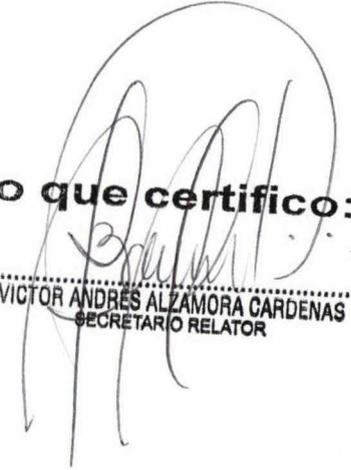
En el caso de autos el cuestionamiento del colegio recurrente está dirigida contra la Ley N° 29625 Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, por considerar que contraviene los principios de justicia, equilibrio, unidad y exactitud presupuestarias, así como el principio de proporcionalidad, establecidos en los artículos 16, 77, 78 y 79 de la Constitución, por lo que la intervención del foro 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 pero esta 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 del Callao 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 la conclusión del proceso.

Sr.

  
**CALLE HAYEN**

**Lo que certifico:**

  
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2012-PI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL  
CALLAO

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

1. Llega a conocimiento de este Tribunal la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Decano del Colegio de Abogados del Callao, contra la Ley N° 29625 – Ley de Devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron a dicho fondo, considerando que se está afectando los principios de justicia, equilibrio, unidad y exactitud presupuestarias, así como el principio de proporcionalidad, establecidos en los artículos 16°, 77°, 78° y 79° de la Constitución Política del Estado.
2. Al respecto, 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, más 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...*”.

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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 7° del citado artículo 203° de nuestra Constitución, tratándose de los Colegios Profesionales de Abogados, que existen en todo el territorio nacional, en número aproximado de 28, 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, 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 Gozaíni.

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 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 ver 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.

9. 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 con alcance sectorial. Ante la aludida dispersión de Colegios de Abogados la ya inexistente Federación Nacional de Abogados (que agrupaba a 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 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 Unico 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 dudar 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 de 28, sino a la Junta Nacional de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



10. 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*

*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.**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 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, 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**

**Lo que certifico:**

  
VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2012-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MESÍA RAMÍREZ

Suscribo el presente voto singular por los siguientes fundamentos:

1. Con fecha 10 de febrero de 2012, el Colegio de Abogados del Callao, representado por su decano, don Nivardo Francisco Cano Rivera, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 29625, Ley de Devolución de Dinero del FONAVI, por considerar que dicha norma tiene una clara connotación presupuestal, pues implica que el Estado disponga de dineros cuyo monto se desconoce, para devolver los aportes efectuados por los trabajadores del FONAVI, empleadores e incluso el Estado, contraviniendo los artículos 16º y 77º de la Constitución.

#### **Sobre la legitimación del Colegio de Abogados del Callao para interponer la demanda de inconstitucionalidad de autos**

2. El artículo 203º de la Constitución establece los sujetos legitimados para interponer demandas de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos tienen la misma condición, dado que algunos pueden impugnar cualquier norma con rango de ley, mientras que otros, tienen límites impuestos por la propia Carta Fundamental; en consecuencia, es posible distinguir dos tipos de legitimación en la norma precedente.

La primera, que podemos denominar ordinaria, considera a los sujetos que no tienen límite alguno para demandar, esto es, que pueden impugnar cualquier norma con rango de ley, al:

- Presidente de la República.
- Fiscal de la Nación.
- Defensor del Pueblo.
- 25% del número legal de congresistas y cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones si la norma impugnada es una de alcance general o el 1% de ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda las cinco mil firmas, si la norma es de alcance regional, provincial o distrital.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



En el caso de la legitimación extraordinaria, la propia Constitución establece que determinados sujetos pueden demandar, en asuntos de su competencia o especialidad:

- 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.
- Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

Resulta entonces claro que en tanto la Constitución no hace ninguna distinción entre los distintos colegios profesionales, el límite referido a que pueden interponer demandas en los asuntos de su especialidad, es también aplicable a los colegios profesionales de abogados.

3. Es por ello que en la RTC 00005-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que al conferirse a estas entidades legitimación para iniciar el proceso de inconstitucionalidad, lo podían hacer en asuntos relacionados directamente con los especiales conocimientos profesionales, técnicos y científicos del colegio profesional que promueve el proceso, situación que en el caso de autos no se evidencia, dado que la norma impugnada, regula materia financiera presupuestaria, la que en principio no es de "especialidad" del Colegio de Abogados del Callao.
4. Pretender lo contrario, importa darle mayor importancia y preeminencia en materia de los procesos de inconstitucionalidad a los colegios profesionales de abogados, colocándolos en una posición superior sobre los demás colegios profesionales, situación que no se deriva del contenido de la Constitución.

Por estas consideraciones, mi voto es que se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta el Colegio de Abogados del Callao, contra la Ley N.º 29625, Ley de Devolución de Dinero del FONAVI.

S.  
MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR