

REGIMEN JURIDICO VIGENTE PARA EL EJERCICIO DEL PERIODISMO EN CHILE

I. RASGOS DEL ORDENAMIENTO PRECEDENTE

La Constitución de 1925 aseguraba a todos los habitantes de la República el derecho de asociarse sin permiso previo y en conformidad a la ley¹, como, asimismo, la libertad de trabajo y su protección, sin que ninguna clase de trabajo o industria pudiera ser prohibida, a menos de oponerse a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salud públicas, o que lo exigiera el interés nacional y una ley lo declarara así².

Con fundamento en los preceptos recordados, desde 1925 a 1974 fueron dictados 28 cuerpos legales que establecieron igual número de Colegios Profesionales incluyendo, por ejemplo, el de Abogados, Arquitectos, Médicos e Ingenieros junto al de Enfermeras, Asistentes Sociales, Periodistas, Prácticos Agrícolas, Bibliotecarios y Profesores³.

Preciso es agregar que en todas las leyes orgánicas de las corporaciones aludidas fue establecida la colegiatura obligatoria como requisito para ejercer la profesión respectiva, a cuyo efecto era menester contar con título profesional y satisfacer las demás exigencias allí previstas. El sistema se integraba, asimismo, con normas legales y estatutarias referentes a aranceles mínimos e imperativos, poder vigilante y punitivo de las transgresiones a la ética profesional y, en fin atribuciones para formular denuncias sobre ejercicio ilegal y sostenerlas ante la judicatura encargada de castigar tal delito.

Las universidades desempeñaron un rol importante en el desarrollo de las asociaciones profesionales, pero también en su aumento.

Aquellas instituciones de formación superior, en efecto, tenían reconocida por la Constitución su autonomía académica, administrativa y económica a fin de cumplir las funciones pertinentes, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país⁴. Sin embargo, la libertad de las Universidades para crear toda clase de grados y títulos en ejercicio de su autonomía académica, de una parte, y las características ya

enunciadas de las corporaciones profesionales, de otra, suscitaron la proliferación de carreras, a veces extrañas a ese rango educativo superior, tras lo cual sobrevinía la presión orientada a que el legislador encuadrara su ejercicio en un nuevo Colegio. Obviamente, en el fenómeno descrito influyeron otras circunstancias, verbo y gracia, la concentración en las Universidades del nivel formativo terciario, el régimen de remuneraciones más favorable para los titulados en esas instituciones, el prestigio social que los singularizaba y determinados propósitos de dignificación profesional. Lo cierto es, empero, que la acción combinada de tales factores produjo el crecimiento injustificado tanto de grados y títulos universitarios como de los colegios profesionales respectivos.

Las consideraciones expuestas son útiles para explicar lo ocurrido con periodismo.

Era ella una actividad de libre ejercicio, hasta que perdió mucho de ese carácter por imperativo de la ley que creó el Colegio de Periodistas⁵. Desde entonces y salvo las excepciones allí previstas, para desempeñar dicha profesión fue necesario poseer el título universitario correspondiente y la inscripción al día en el registro de la Orden así establecida. Paralelamente, en 4 de las 8 Universidades existentes en 1980 iniciaron sus funciones las Escuelas de Periodismo, aunque sólo 2 de ellas continuaba haciéndolo en plenitud al finalizar aquel año⁶.

Empero, algo más del antiguo ejercicio libre fue restablecido al ser modificada, en 1978, la normativa orgánica del periodismo y declararse que ella no impide que personas técnicas, expertas o especialistas en materias determinadas, sin tener el título o la calidad de periodistas, puedan por cualquier medio de comunicación social, habitual o accidentalmente, opinar, relatar, informar o comentar aspectos de su interés⁷.

El ordenamiento sumariamente antes descrito fue cambiado en profundidad por sucesivos preceptos constitucionales y su legislación complementaria. Es en la correcta interpretación y aplicación de ellos, centrada en los principios de la Constitución de 1980, que se encuentra la respuesta a las interrogantes que me han sido planteadas.

II. HERMENEUTICA CONSTITUCIONAL

La Constitución es el programa máximo que, para la realización de los valores que animan al Poder Constituyente, éste ha trazado vinculando a gobernantes y gobernados. En esos valores se condensa, por ende, la legitimidad o razón justificativa ético-social del ordenamiento fundamental, los cuales son tanto el punto de partida como el fin para la comprensión de los principios y normas constitucionales y su desarrollo por el legislador, la administración y todo órgano que ejerza jurisdicción.

Los principios son disposiciones jurídicas y de gran generalidad que se irradian sobre todas las normas imprimiéndoles sentido y sirviendo de criterio correcto para su exacta comprensión. Respetar los principios es, en

consecuencia, la clave para conservar la Constitución. Violar dichos principios, aunque sea pretextando circunstancias extraordinarias, es destruir la Constitución. Por eso, si el legislador o el gobernante transgrede un principio ofende no sólo a las normas constitucionales que lo concretan, sino que además y sobre todo, incurre en la más grave inconstitucionalidad, cual es la insurgencia contra todo el sistema jurídico, la subversión de sus valores fundamentales⁸.

Sabido es, por otra parte, que los principios son la base de las normas y que éstas, junto a las costumbres y tradiciones, modelan a las instituciones. Hasta tal punto es efectiva dicha aseveración que, si los principios no son reconocidos, el ordenamiento completo queda falseado en su sentido y ninguna de las disposiciones de él podría dejar de ser afectada. Por ello, los principios son fuente directa de derecho positivo en todas las jerarquías del sistema jurídico y para defenderlos proceden —con mayor razón todavía— las mismas acciones y recursos que la Constitución contempla a los efectos de proteger cualquiera de sus normas⁹.

Los principios son, según lo he destacado, expresión de los valores referidos, los cuales quedan más explicitados en las normas pertinentes de la Constitución. Y la cualidad que los principios tienen de informar axiológicamente todo el ordenamiento fundamental y la hermenéutica del mismo, debe generar tanto su unidad, excluyendo los resquicios, como la homogeneidad entre dicho ordenamiento y el resto del régimen jurídico. Pero, además, subrayo que la relevancia de los principios reside en que sirven de clave interpretativa de las normas constitucionales, fijando así el fundamento y límite de las leyes, de la potestad reglamentaria y de la heterotutela judicial sobre los actos reglados y discrecionales de la administración.

Ahora bien, todo sistema jurídico está estructurado por la armónica conjugación de principios y normas de jerarquía diferente, dominando los cuales, sin excepción, se encuentran los principios y normas de la Constitución. Una aplicación importante de esta esencial característica yace en que la interpretación y aplicación de cualquier precepto jurídico deben siempre ser efectuadas en defensa de la Constitución y nunca de las disposiciones subordinadas a ella¹⁰. Cuando la señalada primacía se invierte, el programa máximo de la Constitución más perfecta fracasará, siendo tan negativa consecuencia imputable a una hermenéutica constitucional defectuosa o errónea¹¹.

Especialmente alerta ha de estar el intérprete que defiende la Constitución cuando el legislador, el gobernante o un simple gobernado altera la naturaleza de las cosas para, de una manera, salvar formal o aparentemente lo que es, en realidad, sutil insurrección contra los principios y normas fundamentales. La naturaleza de las cosas impide tal fraude, porque con su estructura objetiva propia, ínsita en ellas mismas, configura una realidad necesaria y auténtica que se impone como dato previo al derecho positivo y a cualesquiera decisión jurídica que se apoye en o reconduzca a él. De

manera que la naturaleza de las cosas limita al legislador, al gobierno y a los gobernados, porque ni aquéllos ni éstos tienen el poder mágico de transformar la esencia objetiva de dicha naturaleza, intrínseca estructura que no es sólo lo que efectivamente es sino que, además, tiene un carácter normativo inherente, independiente de toda aceptación o rechazo de cualesquier poder normativo. Y es un axioma que el Derecho tiene que realizar la Justicia dando y restituyendo a cada cual lo que es suyo, es decir, lo que le corresponde por la naturaleza de las cosas¹².

Así y por ejemplo, fluye de lo expuesto que en defensa de la Constitución el intérprete debe rechazar por ser contrario a ésta un precepto que infringe la libertad de asociación o la colegiatura voluntaria, o que asimila las profesiones que requieren por ley grado o título universitario con las que están eximidas de ellos, o que iguala las condiciones que la ley exige para ejercer determinadas profesiones universitarias con las propias de las demás profesiones, o que es dictado fuera del dominio máximo legal fijado en la Carta, o en fin, que emana de la potestad reglamentaria cuando se refiere a materias que el Constituyente ha reservado al legislador.

En la hermenéutica constitucional tórnase imprescindible, en consecuencia, apartar toda consideración o circunstancia extrajurídica, por relevante que sea en otro ámbito, para centrar el análisis en los valores que, plasmados en principios y normas, configuran la libertad, la isonomía y la jerarquía preceptiva en la Constitución de 1980. Es con sujeción a ellos que debe dictaminarse si el régimen jurídico que nos ocupa se adecúa o no a la Ley Fundamental, con las consecuencias jurídicas inherentes a una y otra hipótesis.

A la luz de estas consideraciones, preciso es formular diversas y sucesivas interrogantes para, con las pertinentes respuestas, resolver los problemas que me han sido planteados: ¿cuáles son los principios de la nueva Constitución que inciden en la consulta y cómo quedan plasmados en las normas de ella? ¿respeto la legislación complementaria sobre periodismo a los principios y normas pertinentes de la Constitución? ¿Qué acciones y recursos contempla la Ley Fundamental para dejar sin mérito ni efecto las transgresiones a su espíritu y letra? En definitiva ¿cuál es el régimen jurídico válidamente vigente para el ejercicio del periodismo?

Antes de iniciar el examen de tales asuntos, sin embargo, importante es dejar clara constancia, fundado en la historia fidedigna, que los principios y normas de la Constitución que aseguran los derechos, libertades y garantías que explicaré, lo hacen en favor de todas las personas y no sólo de los habitantes de la República, como ocurría en la Carta precedente. Destaco la modificación porque ella reafirma, con una palabra del más vasto sentido y alcance, que ninguna exclusión ni limitación cabe a su respecto, establecida en sede legislativa o gubernamental y ello, obviamente, en cuanto el ordenamiento jurídico chileno sea aplicable. El reconocimiento constitucional comprende, por ende, a las personas naturales, morales y jurídicas,

de derecho público o privado, nacionales y extranjeras, tanto si están domiciliadas, residen o se hayan avocindadas en nuestro país¹³.

III. ASOCIACION LIBRE Y COLEGIATURA VOLUNTARIA

1. Análisis Constitucional

A. Preceptos aplicables

El principio de asociación libre incide en el derecho de asociarse sin permiso previo mientras que el homónimo de colegiatura voluntaria versa sobre la libertad de trabajo. Ambos principios se encuentran reconocidos expresamente en el artículo 19 N°15 inciso 3° y N°16 inciso 4° de la Constitución. Cabe añadir que para exigir el respeto a dichos preceptos el Constituyente ha previsto el recurso de protección y la declaración de inaplicabilidad de la disposición legal que los vulnera, en los artículos 20 y 80, respectivamente, de la nueva Carta.

Con sujeción al artículo 19 N°15, la Constitución asegura a todas las personas el derecho de asociarse sin permiso previo, tras lo cual precisa, en el inciso 3° de ese número, que “Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”. Por su parte, en el artículo 19 N° 16 se declara la libertad de trabajo y su protección en favor de todas las personas, puntualizándose en el inciso 4° de ese número que “Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos”¹⁴.

B. Sentido y alcance

Es diáfana la intención de los preceptos transcritos y —útil es además realzarlo— ellos tienen alcance absoluto para el legislador, los gobernantes y gobernados, pues a nadie es dado formular excepción a la libertad de asociación y colegiatura voluntaria que consagran sin reservas.

Esta premisa esencial queda corroborada con los antecedentes normativos de tales preceptos y su historia fidedigna. Será así demostrado que el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales ya reproducidas es exactamente el recién indicado, en términos que asociarse es un derecho y jamás un deber, como asimismo, que la Constitución no admite salvedad alguna a la afiliación y desafiliación voluntaria, habiéndose suprimido el acápite que figuró un tiempo en los textos fundamentales que mencionaré y por virtud de los cuales la colegiatura estaba sustraída de la regla general anotada. Esta, en consecuencia, posee hoy vigencia absoluta e ilimitada porque así lo ordena la Constitución.

a. Con respecto, en primer lugar, al principio de asociación libre, su antecedente lo ubicamos en el artículo 1° N°9 inciso 3° del Acta Constitucional N°3¹⁵, el cual prescribía que “Nadie puede ser obligado a pertenecer

a una asociación, salvo lo dispuesto en el inciso 6º del N°20 de este artículo”. Es decir, la norma común contempló la excepción única de los Colegios Profesionales, pues en este caso la afiliación era obligatoria, según en seguida veremos.

b. Efectivamente y en relación con la *libertad de trabajo*, en el artículo 1º N°20 inciso 6º del Acta Constitucional N°3 quedó reforzada la salvedad aludida al preceptuarse que “La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria”. Sin embargo, atendido a que el inciso copiado derogaba las leyes que exigían la colegiatura para servir profesiones distintas de las allí nombradas, fue menester introducir una regla transitoria que, junto con salvar el problema referido, permitiera el cumplimiento gradual del precepto permanente. Tal es el significado del artículo 6º transitorio del Acta examinada, el cual expresaba que “No obstante lo prescrito en el inciso 6º del N°20 del artículo 1º de esta Acta, mantendrán su vigencia las leyes que hayan establecido la colegiación de actividades o profesiones no universitarias con anterioridad a la vigencia del presente cuerpo constitucional, mientras ellas no sean modificadas”.

Siempre en torno a la libertad de trabajo, el Acta Constitucional N°3 señaló en su artículo 1º N°20 inciso 7º que “No se podrá exigir la afiliación a una organización sindical como requisito para desarrollar un determinado trabajo”. De este acápite y de los precedentes explicados despréndese que el principio de afiliación y desafiliación voluntaria, por una parte, admitía como excepción la colegiatura y, por otra, resultaba restringido sólo a los sindicatos.

Ahora bien, el Decreto ley N°2.755, publicado en el Diario Oficial el 5 de julio de 1979 sustituyó, en ejercicio de la potestad constituyente, el artículo 1º N°20 del Acta Constitucional N°3, sin alterar la norma permanente sobre colegiatura ni el artículo transitorio correspondiente.

En síntesis, aquel texto fundamental introdujo, en lo que nos concierne, sólo la innovación siguiente: “No se podrá exigir la afiliación a una organización sindical o gremial como requisito para desarrollar una actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en ellos”. Es decir, el texto reformado del Acta Constitucional N°3 extendió el principio de afiliación voluntaria a los gremios y, además, reconoció la desafiliación libre, pero no alteró el imperativo de colegiatura según lo oportunamente demostrado¹⁶.

c. Expuestos los antecedentes positivos de los preceptos que nos ocupan, revisemos ahora su génesis en la *historia fidedigna*, deteniéndonos primeramente en el Anteproyecto de nueva Constitución.

El señor Ovalle pregunta: ¿Se va a declarar que nadie está obligado a formar parte de una asociación? Es partidario de hacerlo. Considera que el problema de los colegios profesionales puede tratarse en otra parte, tal vez en relación con el derecho a la *libertad de trabajo*. Ahí puede reconocerse una excepción. Pero aquí sería partidario de declarar, como norma general,

que nadie está obligado a formar parte de una asociación en contra de su voluntad, ni aun en los colegios profesionales. En ese caso, el profesional no podrá ejercer, que es distinto, pero no lo pueden obligar a pertenecer al respectivo colegio profesional”.

El señor Ortúzar (Presidente) plantea “si se va o no a consignar el precepto que declara que nadie está obligado a ingresar en una determinada asociación. Expresa que también participa de la opinión de los señores Ovalle y Lorca en el sentido de que es necesario consignar este principio. Cree que el caso de los colegios profesionales es muy sui géneris, porque la verdad es que por el solo hecho de ser profesional se pasa, por así decirlo, por el solo ministerio de la ley, obviamente, a integrar la Orden. Considera que otra cosa es que para determinados efectos, como señalaba con mucha razón el señor Ovalle, exista el deber de inscribirse en los registros de la Orden y sin ese requisito se esté impedido, por ejemplo, para ejercer la profesión, pero no le parece, en realidad, que ello constituya siquiera, propiamente, una excepción”.

El señor Guzmán manifiesta que “comparte absolutamente el criterio de que el derecho de asociación es la libertad de asociación. Y esta libertad supone la posibilidad de organizar las asociaciones que se quiera y que no contravengan el bien común. Pero también supone la libertad de que si no se desea pertenecer a ninguna agrupación se puede no pertenecer a ninguna, salvo al Estado.

Por lo tanto, estima que esto tiene que ser absolutamente libre e incluso deja planteada la duda (...) y una inquietud muy grande que le asiste respecto de la legislación que rige actualmente para los colegios profesionales en Chile. Estima que en muchos casos esto ha llegado a constituirse en una verdadera tiranía gremial, que no se justifica. Cree que, incluso, no es razonable que se asimilen determinadas profesiones o actividades que son muy distintas a otras y lo que puede valer para el Colegio de Abogados, le parece que no es aplicable a otras profesiones, donde se llega, realmente, a impedir el ejercicio de una profesión o de una actividad perfectamente natural y necesaria para la sociedad y posible de ser ejercida por cualquier ciudadano, a aquellos que no estén colegiados, como es el caso de lo que ocurre con el periodismo, que lo señala aquí porque lo ha vivido. Cree que el periodismo puede hacerse por cualquier persona y serán los lectores o los auditores o los telespectadores los que juzguen quién es buen periodista o buen locutor y según eso lo escucharán o no. Habrá naturalmente un código de ética y normas legales sobre abusos de publicidad que dirán hasta dónde se puede llegar, pero respecto de su calidad, estima que no pueden existir normas que limiten, porque de lo contrario puede llegarse al absurdo de que se cuestione, por ejemplo, el derecho a hacer periodismo científico, a personas que son realmente eminencias científicas, por el hecho de no haber pasado por la Escuela de Periodismo y, por lo tanto, no están colegiados”¹⁷.

El señor Ortúzar (Presidente) luego de consultar a la Comisión, declara aprobado el siguiente precepto:

“El derecho de asociarse sin permiso previo. Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley para gozar de personalidad jurídica.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”¹⁸.

El señor Silva Bascuñán señala que, “como se recordaba en sesión pasada, lo que ha habido aquí el último tiempo ha sido una excesiva proliferación de los colegios profesionales, porque el legislador ha dado transcendencia a valores colectivos que no la tienen. Entonces, ha bajado la idea de dónde debe haber un colegio profesional y la ha extendido a cualquier forma de actividad humana. Pero no cualquier forma de actividad humana profesionalizada requiere de un colegio profesional”.

El señor Guzmán expresa “¿Desde qué ángulo le preocupa el tema de los colegios profesionales? Entiende el concepto de colegio profesional en la misma forma como lo ha expuesto, con tanta claridad, en ésta y en la pasada sesión, el señor Silva Bascuñán. Pero cree que la realidad imperante en Chile se ha apartado por entero de este criterio y ha ido a caer en algo muy parecido a lo que señalaba en el punto anterior y que sintetizaría como una tiranía gremial, como una tiranía de sindicación, que en la práctica hace de la libertad de sindicación o de agremiación algo teórico o utópico. Comprende perfectamente que la agremiación en entidades que no son sindicatos, sino colegios profesionales, con características propias, se puede exigir respecto de algunas actividades. Pero le inquieta enormemente el hecho de que esto haya ido proliferando... Por ejemplo, nadie ha discutido nunca la necesidad de un Colegio Médico o de un Colegio de Abogados. Pero ocurre que, con posterioridad, han surgido, por ejemplo, un Colegio de Periodistas y un Colegio de Profesores. De que son actividades trascendentales para la vida de la comunidad, no cabe la menor duda. El problema está en si es ése el camino y el conducto para resguardar que estas actividades se desarrollen conforme al interés nacional. Ha estado meditando bastante a fondo, especialmente en el tema que se refiere al problema de los periodistas. Considera que se está configurando un peligro en Chile, en el sentido de estimar que la función de periodista no puede ser ejercida, sino por personas que tengan la formación de periodistas universitario y que por lo tanto, otros no puedan colegiarse, ya que el Colegio de Periodistas, desde hace mucho tiempo, está luchando por derogar una norma que permite la colegiatura a personas que no han cursado estudios de periodismo en escuelas universitarias. Piensa que ello, si se lleva muy lejos, si se acentúa el criterio predominante, impide el ejercicio de variadas formas del periodismo a personas que no están colegiadas y que, a su juicio, debieran tener derecho a ejercerlo. Algo muy parecido sucede con la docencia. Lo que le preocupa es evitar la tiranía gremial en que se han visto

envueltas las actividades profesionales, como fruto de la distorsión del concepto de “colegio profesional” que ha ido haciendo el legislador”.

El señor Ortúzar (Presidente) dice que planteada en esos términos, *le parece perfectamente justificada la inquietud del señor Guzmán y que la comparte. (...) Tiene la impresión de que, incuestionablemente, no puede exigirse como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, pertenecer a una organización sindical o a un colegio, en aquellos casos en que este último ha sido creado por el legislador yendo más allá de lo razonable. Porque la verdad es que se ha dado categoría y jerarquía a determinadas actividades que no justifican la intervención del legislador ni la creación de un colegio, y por esa vía se está restringiendo o impidiendo el ejercicio de actividades que el constituyente, en realidad, no ha querido ni deseado prohibir*”.

El señor Evans señala que “en el campo de los colegios profesionales hay que partir de otra base. Ahí no hay duda de que la afiliación debe ser obligatoria, y no cabe admitir la libre afiliación, porque, precisamente, por la trascendencia social que representa el ejercicio de esa profesión, el colegio profesional tiene por misión fundamental velar por los intereses, prerrogativas y prestigio de la respectiva profesión. Y *la única manera que tiene un colegio de velar por el prestigio de una determinada profesión, es exigiendo que todos aquellos que la ejercen pertenezcan a él, para que estén sometidos a la función disciplinaria que la ley le encomiende a sus organismos rectores. Por ello, no le cabe duda de que en materia de colegios profesionales la afiliación es obligatoria*”.

“Al señor Guzmán le parece que, del debate habido, se confirma en forma categórica la necesidad de disponer algunos preceptos en relación con la inquietud manifestada por él. En primer lugar, porque es evidente que la disposición que establece que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación es contradictoria con la afiliación obligatoria a colegios profesionales. Un precepto constitucional que diga —como lo establece el anteproyecto— que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, si no contiene un excepción de rango constitucional referente a los colegios profesionales, hace inconstitucional la afiliación obligatoria a colegios profesionales. Pero si la norma de que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación se relaciona con la disposición de la libertad de trabajo, es evidente que no basta la sola constancia en acta como elemento suficiente para legitimar la afiliación obligatoria a los colegios profesionales. Por que cuando se dice que “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”, se desprende como consecuencia obvia que para ejercer los derechos que la propia Constitución consigna, no se puede obligar a alguien a pertenecer a una asociación, porque sería una forma de burlar la libertad de asociación. Si la libertad de trabajo es una norma constitucional, el hecho de que para ejercer un trabajo se obligue a alguien a estar afiliado a una asociación implica vulnerar no tal vez el espíritu, pero sí el texto actualmente aprobado por la Comisión al respecto”.

“Nada vale el argumento dado en relación con el inciso final de la libertad de trabajo, que permite al legislador prohibir determinadas labores. Este inciso lo que autoriza es precisamente que el legislador prohíba, impida que determinado género de trabajo se lleve a cabo en razón de exigirlo la seguridad nacional, el interés general o la salud pública, pero no podría desprenderse de él, de manera alguna, la idea de que tiende a facultar al legislador para establecer limitaciones al ejercicio del trabajo de modo de permitirlo sólo a condición de que la persona esté afiliada a una determinada organización. Le parece que este inciso no debe ser traído a colación a propósito de este debate, pues tiende a una cosa completamente diferente: a que ciertas actividades no las pueda ejercer nadie en el país en un momento determinado”.

“Al señor Ortúzar (Presidente) no le parece tan claro. Cree que, en realidad, sería perfectamente lógico que el legislador, por razones de seguridad, de salud pública o de interés nacional, el día de mañana prohíba ciertas actividades, a menos que se cumpla con determinados requisitos o condiciones, uno de los cuales podría ser el de pertenecer al colegio profesional respectivo que se haya creado para este efecto. Porque si se puede prohibir en forma absoluta la actividad, con mayor razón se puede prohibir en forma limitada. Es decir, sujetándola al cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones”.

El señor Guzmán difiere enteramente de esa interpretación.(...) De manera alguna le parece que el artículo, como está redactado, autorice a que se impongan exigencias. Porque por esa vía la libertad de trabajo sería entregada al legislador en forma indiscriminada y absoluta, sin límite alguno. No cree, a este respecto, que pueda aplicarse el criterio de que quien puede lo más puede lo menos”.

“El señor Silva Bascuñán aclara que este inciso es extensivo para impedir, por razones de interés nacional, cualquier tipo de actividad, y está centrado, no en el derecho de asociación ni en el de goce, sino en la actividad que se considera de interés nacional. Por esa razón, se impide el ejercicio libre y sólo se permite el ejercicio reglamentado en forma en que lo indique el legislador”.

“El señor Ortúzar (Presidente) pregunta si habría acuerdo para (...) aprobar la frase “la afiliación sindical es libre”.

“El señor Guzmán expresa que el problema no es ése. Dice estar absolutamente de acuerdo con esto, pero cree que debe complementarse (...) porque considera que el problema no está en decir que la afiliación es obligatoria solamente. Porque al tenor de lo que la Comisión estima, alguien puede decir que se es libre para afiliarse; pero si se quiere desempeñar tal o cual actividad, tiene que afiliarse, lo que constituye una burla de la libertad de afiliación.

La vida universitaria chilena, a su juicio, ha sido gravemente dañada por estos conceptos y por la tiranía gremial de los colegios profesionales, que ha terminado subordinando toda la vida universitaria, su estructura,

las carreras que se incorporan y la organización, a estas normas que vulneran la libertad de trabajo. Se está en presencia de una normativa constitucional que ha sido atropellada, desconocida y que ha permitido las peores prácticas y las más erróneas legislaciones”¹⁹.

El señor Silva Bascuñán expresa que “la Constitución venezolana, que en muchos aspectos es bastante exacta, en su artículo 82 prescribe: “La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley”. O sea —concluye el señor Silva Bascuñán—, la colegiación se requiere sólo para el ejercicio de la profesión y se relaciona esencialmente con la libertad de trabajo y no con la libertad de asociación. Así ha sido interpretado siempre. No había existido duda en esta materia”.

“El señor Ortúzar (Presidente) comparte la opinión del señor Silva Bascuñán. En realidad —dice— el problema que preocupa al señor Guzmán puede resolverse de otra manera (...), estableciendo una disposición nueva similar a la de la Constitución venezolana”.

“El señor Guzmán expresa que, al parecer, su primera indicación no ha sido bien entendida. Desde luego —dice—, parte de la base de que ahora se está tratando una materia referente a la libertad de trabajo. (...). No entiende que se esté tratando una materia referente al derecho de asociación, porque ello ya está consignado, en la norma pertinente y que ahora no está en debate, en cuanto nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

El problema es otro muy diferente: su indicación dice relación exactamente con la libertad de trabajo, porque una interpretación restrictiva del texto que establece que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación —interpretación que, aunque errónea a su juicio podría ver favorecida con las malas prácticas que han regido en Chile sobre esta materia— podría derivar en que el legislador exigiera integrar un sindicato, agrupación gremial o asociación de cualquier orden para ejercer una actividad o trabajo, y se entendiera que no está vulnerando la libertad de asociación por cuanto no está obligando a una persona a pertenecer a una asociación, pero se lo está imponiendo como requisito para ejercer una determinada actividad y eso evidentemente lo que vulnera es la libertad de trabajo, más que el derecho de asociación.

En segundo término, su preocupación consiste en que no se pueda exigir la afiliación a ninguna organización o entidad —y usa, dice, la palabra “asociación” en sentido genérico, de entidad, agrupación; pues puede ser que convenga reemplazar la palabra “asociación” por alguno de los sinónimos que está señalando— o, más precisamente, que no se pueda exigir a las personas el pertenecer a ningún tipo de organización como condición o requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo. Esta debe ser la regla general que debe tener sólo la excepción, a su juicio, de los colegios profesionales (...) Subraya que la expresión “sindicato” es

bastante específica dentro del marco de todas las formas de agrupación que existen y, por lo tanto, podría ser muy reducida en su alcance respecto de lo que ahora preocupa, porque no sólo preocupa a la Comisión de que no se pueda exigir la afiliación a ningún sindicato, sino que también *que ello no pueda exigirse respecto de ningún tipo de organización gremial o funcional genéricamente considerada, como requisito para desarrollar una actividad o trabajo*. En este sentido, cree entonces que constituye evidentemente una excepción a esta regla el caso de los colegios profesionales, porque en tal caso se exige a una persona como requisito para ejercer una determinada actividad o trabajo, su afiliación o “integración” a un colegio profesional, vale decir, *la colegiatura (...)* Por eso es necesario consagrar la regla y también la excepción.

En el caso de los colegios profesionales, *le parece absolutamente indispensable de que ellos queden explícitamente mencionados en el texto constitucional como excepción a esta regla que señala*, porque juzga que no es posible entender, con validez, que se haya podido desprender del inciso final del precepto concerniente a la libertad de trabajo, esta consecuencia que el señor Silva Bascuñán ha expuesto en dos sesiones. Porque es evidente que de la lectura del inciso final aludido se deduce que tiende a prohibir que se desarrollen determinadas actividades y prohibir que se desarrollen actividades significa evitar que ellas tengan lugar. Pero no puede entenderse que se está prohibiendo desarrollar una actividad cuando se está exigiendo la colegiatura o cuando se está imponiendo un requisito.²⁰

“A petición del señor Guzmán, quien ve una falta de vinculación entre los incisos quinto y sexto del número 20 del artículo 1º del Acta Constitucional N°3, tácitamente se acuerda explicitar al respecto redactando el inciso sexto en los siguientes términos: “La Colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria respecto de la cual la ley requiere título”²¹.

“El señor Guzmán expresa que dos incisos más abajo dejaría sólo: “Cabe sí recordar, como también lo hicimos presente al tratar el Derecho de Asociación, que sólo es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que la ley determine”.

En su opinión, aquí se han mezclado dos cosas distintas, por cuanto el proyecto dice, por una parte, que la ley determinará las profesiones que requieren títulos y las condiciones que deban cumplirse para ejercerlas. Aclara que ése es un problema. Agrega que después se establece: “La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria”, es decir, a su juicio, son dos cosas diferentes.

Propone sacar, después de la frase “que la ley determine”, lo de la posesión del título y lo relativo a las condiciones que debe cumplir para ejercerla, porque no viene al caso. Congruente con esto, sugiere arreglar la

letra f), de este párrafo, y decir: “f) La ley determinará las profesiones que requieren títulos y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”. En seguida: “La ley podrá exigir la colegiación sólo respecto de las profesiones universitarias”. Indica que aquí habría que agregar, como disposición transitoria, lo que figura actualmente como disposición transitoria en las actas constitucionales”.

“El señor Bertelsen plantea su duda en el sentido de que aquellas personas que estudien en establecimientos de educación (sic) puede estar-seles dificultando la colegiación al decir que no tienen una profesión universitaria”.

“El señor Guzmán explica que la ley puede exigir a determinadas personas la colegiación, pero no se la puede impedir a nadie”.

“El señor Bertelsen destaca que el problema puede surgir con quienes han estudiado en establecimientos de educación superior no universitarios”.

El señor Guzmán sugiere agregar, entonces, la frase: “o propios de la educación superior”.

“El señor Ortúzar (Presidente) opina que ello amplía en exceso la norma”.

“A juicio del señor Guzmán, se deja constancia expresa en acta, como un acuerdo de la Comisión, de que se acordó este texto sin perjuicio de que la ley establezca un colegio profesional faculte la colegiación de quienes desempeñan esa misma profesión universitaria obtenida en un plantel superior que no sea universidad”²².

“A proposición de la Mesa, se declara aprobada la modificación al inciso quinto del número 15 del artículo 20, que consiste en reemplazar “organización sindical” por “organización gremial”²³.

Fundada en los debates y acuerdos transcritos, la Comisión de Estudio propuso al Presidente de la República, como idea precisa del Anteproyecto, una al tenor de la cual “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, concepto que nos parece fundamental, ya que se trata de una facultad y no de un deber. Sólo por excepción, y al tratar de la libertad de trabajo, hemos estimado conveniente que para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley es obligatoria la colegiación”²⁴.

Consecuentemente, la Comisión de estudio elevó al Jefe del Estado el Anteproyecto con las disposiciones siguientes:

“Art. 19 N°14 (inciso 3°): “Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, salvo lo dispuesto en el inciso 6° del N°15 de este artículo”.

“Art. 19 N°15 (incisos 5° y 6°): “No se podrá exigir la afiliación a una organización gremial como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo”.

“La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. La ley podrá exigir la colegiación sólo respecto de las profesiones universitarias”.

“Artículo 3º (transitorio): Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 6º del N°15 del artículo 19, mantendrán su vigor las leyes que hayan establecido la colegiación de actividades o profesiones no universitarias con anterioridad a la vigencia de esta Constitución, mientras ellas no sean modificadas”²⁵.

d. El proceso nomogenético de los preceptos constitucionales que nos ocupan prosiguió en el Consejo de Estado.

Ese Cuerpo consultivo “tomó como base para su informe” el Anteproyecto ya examinado²⁶, conservándolo inalterado salvo en dos aspectos: Primero, refundió en uno los incisos 4º, 5º y 6º del artículo 19 N°15 del Anteproyecto, reconociendo la procedencia del recurso de protección para esos tres asuntos y no sólo en lo concerniente a la afiliación voluntaria; y segundo, al introducir la expresión “Con todo”, en el comienzo de aquel inciso unificador, confundió las condiciones que debían cumplirse para ejercer profesiones titulares universitarias, de un lado, con la salvedad que, al principio de afiliación voluntaria, se había establecido a propósito de la colegiatura de profesiones de esa índole, por otro.²⁷

e. Los anales fidedignos se cierran con la revisión que la Junta de Gobierno hizo tanto del Anteproyecto de la Comisión de Estudio como del Proyecto elaborado por el Consejo de Estado, dando así a los principios de asociación libre y colegiatura voluntaria la forma y contenido con que aparecen hoy en el texto vigente de la Constitución.

El criterio de ese Organismo Constituyente fue sólo en parte coincidente con los sustentados por sus autores en dichos documentos. En efecto, la Junta mantuvo la asociación libre pero, además, alteró sustancialmente la afiliación voluntaria, ampliándola a la desafiliación y *eliminando la única salvedad que existía al respecto*. Resumiendo, la Junta: Primero, incorporó a la Constitución el precepto del Decreto Ley N° 2.755, o sea, que “Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos.”; y segundo, *suprimió por completo* del Anteproyecto y del Proyecto de nueva Constitución la excepción que, a dicho principio, se contemplaba en cuanto a la *colegiatura obligatoria*, eliminando también y consecuentemente el artículo transitorio que la exigía para actividades o profesiones no universitarias.²⁸

C. Síntesis

La Constitución en vigor asegura a todas las personas, sin distinción, la libertad de asociación y las homónimas de afiliación y desafiliación en materia laboral. Tales libertades se encuentran expresamente reconocidas por la Constitución sin salvedad, limitación ni restricción de ninguna naturaleza. Esa cualidad es absoluta dentro de la Carta, de manera que nadie puede, sin con ello violarla, formular alguna excepción.

Concreta y específicamente, la colegiatura obligatoria que pudo imponerse por la ley con sujeción al ordenamiento fundamental hoy derogado, está en la actualidad por entero prohibida, trátese de profesiones para cuyo ejercicio se requería o requiere legalmente grado o título universitario como de las que tengan cualesquiera otro carácter. Jamás es a nadie permitido por la Constitución, en suma, establecer la obligación de pertenecer a un colegio profesional como requisito para desempeñar la actividad o trabajo correspondiente, ni el deber de desafiliarse de él para mantenerse en su labor profesional.

En fin, está vedado contemplar, directa o indirectamente, la colegiatura entre las condiciones que deben cumplirse para ejercer aquellas profesiones que el legislador —cumpliendo la Constitución— determine que requieren grado o título universitario. Esta prohibición recae con mayor fuerza todavía tratándose de profesiones no universitarias, como es precisamente el periodismo. De manera que los profesionales universitarios y los periodistas tienen el derecho de incorporarse o no libremente a las Ordenes respectivas, cuando y como quieran, sin expresión de causa, siendo suya la facultad de formar otras asociaciones gremiales y sin que la ley ni éstas puedan imponerles la afiliación o desafiliación como condición para desempeñar sus profesiones.

2. Examen legal

A. Ley Orgánica

En el *Decreto Supremo del Ministerio de Justicia* N° 1.722, publicado en el Diario Oficial el 30 de enero de 1979, encontramos el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 12.045, Orgánica del Colegio de Periodistas.

De acuerdo con el artículo 20 inciso 1° de dicho cuerpo normativo, “Sólo podrán ejercer las funciones propias de periodista quienes mantengan su inscripción al día en los Registros del Colegio”. Léese en el inciso 2° de aquel artículo que “Tendrán derecho a inscribirse en dichos Registros las personas que estén en posesión del título de periodista, otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado...” Según el artículo 25 letra b) en relación con el artículo 29 del mismo texto legal, la calidad de periodista se pierde por la cancelación de la inscripción en el Registro respectivo, asunto que aparece en la competencia del Consejo Nacional del Colegio, cuya decisión es apelable ante la Corte Suprema. El artículo 33 de la ley citada sanciona a quienes ejerzan la profesión después de cancelada su inscripción y a las empresas que, a sabiendas, ocupen como periodista a una persona que no este inscrita en los Registros pertinentes. En su artículo 1° transitorio, la ley mantiene la inscripción de aquellos que ya lo estaban el 6 de abril de 1978, a pesar de carecer de título universitario. Finalmente, con sujeción a los artículos 8° letra a) y 14 letra a) de la ley orgánica, entre las atribuciones del Consejo Nacional y de los

Consejos Regionales figura la de “Velar por el progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión de periodista y por su regular y correcto ejercicio; mantener la disciplina profesional; prestar protección a los periodistas y perseguir el ejercicio ilegal de la profesión”.

Fluye de las disposiciones reproducidas que todas ellas giran en torno al supuesto de la colegiatura imperativa como condición para ejercer el periodismo. Demostrado está, sin embargo, que ese supuesto es inconstitucional y que, por ende, dichas disposiciones infringen en la especie a la Constitución. Esta conclusión tiene que ser entendida sin perjuicio de que, en todo caso, aquellas normas legales están además derogadas por el Decreto Ley N° 3.621, asunto que demostraré a continuación ²⁹.

B. Decreto Ley N° 3.621

Efectivamente, el 7 de febrero de 1981 fue publicado en el Diario Oficial el Decreto ley N° 3.621, que fijó normas sobre colegios profesionales.

Provechoso es consignar —con subrayado nuestro— los considerandos de esa preceptiva que inciden en el tópico examinado.

Así, se declara en el primer considerando que “la libertad de trabajo conlleva necesariamente la libertad de afiliación o desafiliación a cualquiera clase de asociaciones, de modo que ellas no puedan establecerse como requisito para ejercer una actividad laboral;”. En el segundo considerando se prosigue diciendo que “los Colegios Profesionales, cuya inscripción se impone con carácter de obligatoria para el ejercicio de la profesión respectiva, constituyen la única excepción a la norma anteriormente citada, lo que ha significado favorecer condiciones proclives a la mantención de sistemas monopólicos en amplios e importantes sectores laborales del país;”. En fin, el tercer considerando expresa que “los Colegios Profesionales son asociaciones gremiales de profesionales y deben, por lo tanto, someterse en su organización y funcionamiento, a las normas especialmente dictadas para ellas en el Decreto Ley N° 2.757, de 1979, sobre la base de la completa libertad de afiliación y desafiliación que las caracteriza”.

Con apoyo en tales premisas fueron dictados los 7 artículos permanentes y 2 transitorios del Decreto Ley mencionado, de los cuales es menester detenerse aquí sólo en los concernientes a la libertad de asociación y colegiatura voluntaria, reservando el análisis de los restantes para el lugar oportuno del presente informe.

Al tenor del artículo 1° inciso 1° del Decreto Ley N° 3.621, desde su vigencia “todos los Colegios Profesionales tendrán el carácter de asociaciones gremiales y pasarán a regirse por las disposiciones del Decreto ley N° 2.757, del año 1979, en lo que no se contrapongan con las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas en la parte en que no sean derogadas por el presente Decreto ley”. Fue precisado, empero, que “Lo dispuesto en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio de lo preceptuado en el artículo 1° transitorio” del mismo cuerpo normativo, es decir, de la obligación

recaída en los Consejos Generales de dictar, dentro del plazo fatal que allí se indica, los estatutos por los cuales se regirá la nueva Asociación, entendiéndose a partir de entonces disuelto el Colegio respectivo y derogada su ley orgánica³⁰.

De otra parte, el artículo 2º del Decreto ley en examen dispuso que “No podrá ser requisito para el ejercicio de una profesión u oficio, ni para el desempeño de un cargo de cualquier naturaleza que éste sea, como para ningún otro efecto, el estar afiliado o pertenecer a un Colegio Profesional o Asociación o figurar inscrito en los registros que éstos mantengan”. Por eso es que, lógicamente, se lee en el inciso 2º del mismo artículo: “En consecuencia, ni las autoridades ni persona alguna podrán hacer exigencias para ningún efecto, que se refieran a la condición de colegiado de un profesional. Tampoco podrán discriminar a favor o en contra de aquellos que tengan dicha condición”³¹.

C. Decreto ley N° 2.757

La remisión que el Decreto ley N° 3.621 hace al Decreto Ley N° 2.757, torna necesario ilustrar sobre ciertos rasgos característicos de este último, incluyendo las enmiendas que le introdujo el Decreto ley N° 3.163, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1980.

Tras definir en su artículo 1º las asociaciones gremiales, el Decreto ley N° 2.757 precisa en el artículo 2º: “La afiliación a una asociación gremial es un acto voluntario y personal, y en consecuencia nadie puede ser obligado a afiliarse a ella para desarrollar una actividad ni podrá impedírsele su desafiliación”. Importante es observar, enseguida, el sentido perentorio del artículo 8º, según el cual “En caso alguno dicho nombre (el de la Asociación) podrá comprender la expresión única o sus sinónimos...”. Con sujeción al artículo 16 inciso 2º “Las asociaciones gremiales deberán comunicar a dicho Ministerio (de Economía, Fomento y Reconstrucción) el número de sus afiliados durante el mes de marzo, cada 2 años, a partir de 1981”. En otro orden de ideas, el artículo 37 preceptúa que el Ministerio antes nombrado podrá declarar, en cualquier tiempo, “que procede la aplicación de la presente ley a una organización que persiga finalidades propias de una asociación... de que trata esta ley, que se hubiere constituido al amparo de otro estatuto legal. En tal caso, la organización referida deberá, dentro del plazo de 90 días, adecuar sus estatutos... Si no diere cumplimiento a lo anterior, por el solo ministerio de la ley le serán aplicables las disposiciones del presente Decreto ley, las cuales primarán sobre sus estatutos, sin perjuicio” de las sanciones previstas en su artículo 22.

D. Estatutos y Carta de Etica

Entre las normas del Colegio de Periodistas A. G. menester resulta aludir, finalmente, a sus estatutos de 7 de mayo de 1981, fecha que coincide con la de inscripción de esa asociación —bajo el número 719— en el registro

correspondiente y publicada en el Diario Oficial el 9 de mayo del año indicado.

Preceptúa el artículo 47 bis de dichos estatutos que el Colegio llevará un registro de los afiliados y que “sólo podrán ejercer como periodistas *afiliados* aquellos inscritos en los registros” de la Orden, añadiendo que “Tendrán derecho a inscribirse en dichos registros las personas que estén en posesión del *título de periodista, otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado...*”³². Con sujeción al artículo 109 de los mismos estatutos, “Para mantener la *disciplina profesional interna*, los Consejos Regionales podrán aplicar a los socios” las medidas disciplinarias que menciona, radicándose en el Consejo Nacional la Facultad de conocer tales asuntos en segunda instancia, conforme al artículo 13 de la letra a) de los mismos estatutos.³³ En fin, según el artículo 5º transitorio de éstos, “Mientras se dicta la nueva Carta de Ética Periodística, regirá la *actual Carta de Ética Periodística* en lo que no se contraponga con las disposiciones contenidas en el Decreto ley N° 3.621”³⁴. Y en el número 22 de aquella Carta³⁵ se lee que “Cometen falta grave a la ética los directores, jefes de prensa de diarios, revistas, agencias noticiosas, radios, estaciones de televisión y demás medios de comunicación que contraten o permitan que personas *no inscritas en el Colegio* realicen habitualmente labores propias de la profesión de periodista”.

E. Síntesis

Colígese de las disposiciones del Decreto ley N° 3.621 y del Decreto ley N° 2.757 con sus reformas que, sin duda, el Colegio de Periodistas no es ya una persona jurídica de derecho público sino que una asociación gremial, habiendo sido derogada su ley orgánica en lo que hemos demostrado y, particularmente, en cuanto a la colegiatura obligatoria que ella imponía para ejercer el periodismo.

Colígese igualmente de aquellas disposiciones que se hallan abrogadas las normas estatutarias dictada por ese Colegio en atención a que ellas tienen que subordinarse a las leyes referidas, de manera que rigen sólo para quienes libremente se afilien a la Orden y estén dispuestos a aceptar las determinaciones de sus autoridades pudiendo, empero, a través de la desafiliación voluntaria, privarlas de toda consecuencia práctica.

Colígese de las mismas disposiciones legales, por último, que está derogado el número 22 de la Carta de Ética Periodística, desde que al exigir la inscripción —y con ello la colegiatura— pugna con las leyes que consagran la afiliación y desafiliación voluntaria, sin excepción alguna.

3. Conclusiones

Primera, el artículo 19 N° 15 inciso 3º de la Constitución asegura a todas las personas que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, sin

que el sentido y alcance absoluto del principio de libertad asociativa así reconocido admita salvedad o restricción de ninguna especie o naturaleza, ni siquiera tratándose de los colegios profesionales.

Segunda, el artículo 19 N° 16 inciso 4° de la Carta asegura a todas las personas que ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos, sin que el sentido y alcance absoluto del principio de colegiatura voluntaria así reconocido admita salvedad o restricción de ninguna especie o naturaleza, ni siquiera tratándose de las condiciones que deben cumplirse para ejercer las profesiones que, por determinación de la ley, requieren grado o título universitario.

Tercera, el Decreto ley N° 3.621 —y el Decreto Ley N° 2.757, armónico con aquél— cumplió los dos principios constitucionales explicados y derogó todas las normas —legales, estatutarias y éticas— que requerían la colegiatura obligatoria como condición para ejercer una profesión, universitaria o de otra índole, específicamente las contenidas en las leyes orgánicas respectivas, habiendo transformado en asociaciones gremiales de derecho privado a las antiguas corporaciones profesionales de derecho público, sometiéndolas a la libertad asociativa como a la afiliación y desafiliación voluntarias que hemos examinado.

Cuarta y última, todas las disposiciones constitucionales y legales mencionadas rigen, concretamente, respecto del Colegio de Periodistas, el periodismo y de quienes lo ejerzan, encontrándonos hoy con que ése es un organismo gremial al que nadie está obligado a pertenecer y que tampoco puede tener carácter único, estando prohibido exigir la afiliación a él para ejercer el periodismo o la desafiliación a fin de proseguir realizándolo, siendo voluntaria la colegiatura y nunca una condición para desempeñar el periodismo, de manera que se hallan derogadas, sin excepción, las normas legales orgánicas, estatutarias y éticas que imponían, directa o indirectamente, tal colegiatura para cualesquiera de los efectos señalados. A fin de exigir el respeto de las disposiciones constitucionales y legales que han sido examinadas procede el recurso de protección, previsto en el artículo 20 de la Carta, y si ésta fuere vulnerada por un precepto legal corresponde que la Corte Suprema lo declare inaplicable, de oficio o a petición de parte, según lo previsto en el artículo 80 de la Ley Fundamental.

IV. GRADO ACADEMICO Y TITULO UNIVERSITARIO

1. Análisis constitucional

A. Preceptos aplicables

En la parte final de su artículo 19 N° 16 inciso 4°, la Constitución de 1980 declara que “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”.

Cabe agregar que, para exigir obediencia a dicha norma, el Constituyente ha previsto el recurso de protección y la declaración de inaplicabilidad del precepto legal que la vulnere, en los artículos 20 y 80, respectivamente, de la misma Carta.

B. Sentido y alcance

La disposición transcrita versa sobre una y misma materia, esto es, la facultad otorgada por la Constitución al legislador en cuanto a las profesiones universitarias y no a otras. Pero esa materia singular abarca *dos órdenes de competencia*, o dicho de manera diferente, la Constitución entrega a la ley capacidad jurídica a fin de que regule sólo las profesiones universitarias y ello para el doble efecto siguiente: Primero, determinación de cuáles son las únicas profesiones que requieren grado o título universitario; y segundo, determinación de las condiciones que deben cumplirse para ejercer esas profesiones y no las demás.

Se percibe nítidamente, en consecuencia, la conexión esencial que media entre ambas competencias legislativas porque, a pesar de referirse a asuntos distintos de una materia común, lo cierto es que la ley que fije la nómina taxativa de profesiones que precisan grado o título universitario tiene que ser *previa* a la que fije las condiciones para ejercerlas, como asimismo, en razón de que la primera de dichas leyes *limita el ámbito de aplicación* de la segunda de ellas. El precepto constitucional posee, entonces, una *intención de simetría lógica y consecuencial* que no puede ser eludida por el legislador, verbo y gracia, formulando condiciones iguales o análogas para servir profesiones universitarias y no universitarias, ya que con tal predicamento habría, implícita pero categóricamente, privado de significado y eficacia a la ley que, cumpliendo, la Constitución, enumeró las únicas profesiones que requieren grado o título universitario.

Dilucidada tal premisa cardinal, agregaré que en esta sección del presente informe me circunscribiré a la primera de las dos competencias legislativas enunciadas, pues la segunda de ellas recae en el ejercicio del periodismo, tópico éste que será examinado más adelante.

A la luz de lo expuesto procede, por ende, preguntarse ¿cuál es el sentido y alcance del precepto constitucional según el que “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario?”

Para responder a esa interrogante, indagemos en los antecedentes normativos e historia fidedigna del precepto recién reproducido.

a. El Acta Constitucional N° 3, en su artículo 1° N° 20 incisos 6° y 7° prescribió³⁶: “La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”. “La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria”.

Fluye del precepto reproducido que él concedía poder al legislador para señalar cuáles eran las profesiones que precisaban título, fuera o no

universitario, como asimismo, que era *facultad* del legislador establecer la colegiatura obligatoria pero que, si decidía hacerlo, ello sería expresamente dicho y nada más que para *desempeñar una profesión universitaria*.

De manera que aquel precepto era amplio en una parte y restringido en la otra. Era amplio en cuanto no distinguía clases de títulos, permitiendo así al legislador incluir entre las profesiones que requerían título tanto a las que tenían nivel universitario como a las que adolecían de él. Pero dicho precepto era también restringido, porque la ley podía imponer la colegiatura obligatoria sólo tratándose del ejercicio de una profesión universitaria, habiéndose solucionado la situación de colegiatura y desempeño de las demás profesiones en una regla transitoria, según ya lo hemos visto.

En suma, puede aseverarse que el artículo 1º N° 20 incisos 6º y 7º del Acta Constitucional N° 3 era confuso, dejando implícita mucha de su intención aparente y que residía en autorizar al legislador para que, con aplicación al ámbito académico, fijara las profesiones que precisaban algún título, a la vez que, con incidencia ahora en su ejercicio, exigiera como requisito la colegiatura pero sólo en el caso de las profesiones universitarias. El intérprete podía entonces preguntarse ¿cuáles eran las profesiones universitarias a que se remitía el inciso 7º aludido? ¿podía determinarlas el legislador o bastaba que fueran, de hecho, impartidas en las universidades? ¿cuál era la conexión armónica entre ambos incisos? ¿qué sentido tenía que la ley señalara una profesión que requería título no universitario si no podía imponer la colegiatura para ejercerla? ¿estaba acaso subyacente la intención de contraer la norma constitucional sólo a los grados y títulos universitarios y a las condiciones para ejercer las profesiones consecuentes?

b. Expuestos los antecedentes positivos del precepto que nos ocupa, revisemos en seguida su génesis en la *historia fidedigna*, deteniéndonos primeramente en el Anteproyecto de la nueva Constitución³⁷. De esta manera podremos contestar a las interrogantes arriba planteadas y, en definitiva, establecer el sentido y alcance de la Constitución en la materia.

El señor Guzmán “dice que se sentiría muy satisfecho también si se estableciera una norma que, de alguna manera, reflejara la clara voluntad del constituyente de que los colegios profesionales no proliferen en la forma como lo han hecho. Y estima que con incluir el término “universitario” no se soluciona el problema, porque precisamente el que ha habido en Chile es de una interdependencia o una subordinación recíproca de la creación de colegios profesionales a las carreras que se crean en las universidades y de éstas a la presión de ciertas actividades para tener colegios profesionales. Gran daño se ha hecho a las universidades con la presión de sectores que desempeñan ciertas actividades, que quieren ser colegiados por las ventajas que en la práctica ello representa, y que pugnan en las universidades precisamente por obtener que se forme una carrera universitaria que justifique la existencia de colegios profesionales. Por eso los planteles de enseñanza superior se han ido llenando de carreras o

actividades que no debieran estar en las universidades, en gran parte motivados por esa presión de sus miembros para obtener un colegio profesional que les dé el rango o las ventajas que esa entidad pueda ofrecerles. Por eso, es partidario, además, no solamente de consignar una norma que abra la puerta ancha y clara a los colegios profesionales, sino que, también —reitera—, juzga conveniente la existencia de una norma que señale que es voluntad del constituyente el que estos colegios profesionales sólo se creen en casos calificados.

El señor Ortúzar (Presidente) manifiesta que ha quedado en claro que el problema de los colegios profesionales se relaciona, como el señor Guzmán lo ha dicho, con la libertad de trabajo y no con el derecho de asociación, como pudo entenderse. En consecuencia juzga que todo aconseja considerar una disposición clara, que abra la puerta, como el señor Guzmán decía, en forma franca, la puerta principal y no la falsa, a la creación de los colegios profesionales y a la posibilidad de una afiliación obligatoria, en este caso, reconocida por la propia Constitución. Todo eso, en su concepto, queda absolutamente solucionado, de la manera más clara, con una disposición que podría consignarse, similar a la de la Constitución venezolana”.

“Los señores Guzmán, Lorca, Ovalle y Silva Bascuñán expresan su satisfacción por la fórmula patrocinada por el señor Presidente”.

“El señor Ovalle agrega que está plenamente satisfecho con lo expresado por el señor Presidente y que comparte “hasta las comas” que él ha señalado (...). En resumen, el texto exige que se trate de profesión universitaria y que, además, sea la ley la que establezca el requisito del título”.

El señor Silva Bascuñán reitera estar totalmente de acuerdo con lo que han manifestado el señor Presidente, el señor Guzmán y el señor Ovalle. Cree que ésta es una solución que disipa todos estos problemas”.

“El señor Ortúzar (Presidente) sugiere analizar la redacción del precepto. El texto pertinente de la Constitución venezolana —recuerda— estatu-
tuye:

“La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley”.

Agrega que no es partidario, como el señor Guzmán, de que en esta parte se exija un quórum especial, porque hay que suponer que el legislador ejercerá con buen sentido esta disposición (...). Cree que bastaría con establecer el precepto tal como se ha indicado”.

“El señor Silva Bascuñán hace notar que, sobre todo al crear la condición de universitario, ya se cierra gran parte del camino de la presión, en lo que ha estado el peligro”.

“El señor Guzmán consulta a la comisión si, haciendo un alcance a la Constitución venezolana, más que hablar de “profesiones” que requieren título, sería más adecuado hablar de “actividades” que requieren título o grado. Lo dice porque como luego viene la referencia a que algunas de estas

profesiones serán colegiadas, no todas, cree que es más amplio el término "actividades".

En seguida, plantea también otra inquietud, Hay veces en que lo que se exige no es un título sino requisitos para desempeñar una actividad, que no son propiamente títulos, que no configuran un título...

"El señor Ortúzar (Presidente) acota que podría decirse "las condiciones que deben cumplirse"

"El señor Guzmán señala que ésa es la frase que le gusta: "las condiciones que deben cumplirse para ejercer"; ¿que cosa? ¿sólo las profesiones? En cambio, si se hace referencia a "actividades", se está aprovechando la frase final que está referida a las condiciones que exige la ley para que el legislador puede imponer condiciones a otro tipo de actividades que, propiamente, no posean títulos, sino otro tipo de condiciones, de otro género de actividades que no sean profesiones".

"El señor Ortúzar (Presidente) observa que es importante la proyección que tiene lo que el señor Guzmán señala, porque significa permitir al legislador que el día de mañana pudiera exigir títulos para cualquier actividad, y ahí sí que ni siquiera con el quórum legislativo de los dos tercios de los miembros presentes quedaría conforme, porque podría significar una violación de la libertad de trabajo".

"El señor Guzmán sugiere consultar el sentido que el Diccionario da respecto de la palabra "profesión", pues en lenguaje corriente se habla de profesión para indicar una actividad de rango universitario. Es distinto, en cambio, cuando se dice "un profesional de tal actividad...".

"El señor Ortúzar (Presidente) expresa que el tema en debate es muy delicado. Si se permite que el Estado en forma amplia pueda exigir títulos para ejercer cualquiera actividad, sin límite, quiere decir que se le va a entregar una herramienta y un poder sobre los ciudadanos de tal magnitud que realmente podría hasta desaparecer la libertad. De manera que le preocupa desde el punto de vista de la defensa de la libertad en su más amplia expresión, no sólo de la libertad de trabajo porque, si el Estado comienza a exigir títulos, requisitos y condiciones para el ejercicio de cualquiera actividad, sin limitación, prácticamente va a tener el control político, logrará el control político de los ciudadanos. Por eso le preocupa y prefiere referirse única y exclusivamente a las profesiones. Ahora es obvio que la autoridad en ciertos casos podrá exigir ciertos requisitos para ejercer determinadas actividades, aunque no se trate de profesiones. Ya se verá la forma en que se hace uso de esa atribución".

El señor Guzmán observa que "el Diccionario señala en la acepción pertinente del concepto "profesión" lo siguiente: "Empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente".

De manera que con esto subraya simplemente la inquietud de que, en realidad, el término "profesión" allí empleado no da solución al problema sino que crea un posible equívoco, pues, por una parte, el significado oficial que da el Diccionario se asimila a lo que él proponía, esto es, a

actividad en general de trabajo y, por otra parte, en el lenguaje corriente, y parece que en el sentir del señor Presidente, y a la letra de la Constitución venezolana, restringe esta acepción a lo que tradicionalmente se ha conocido en Chile como profesiones universitarias o algo que se le acerca, pero no a toda actividad o empleo. La verdad es que el Diccionario le da esa acepción amplia y no la otra”.

El señor Silva Bascuñán aduce que *“hay actividades que pueden ser ejercidas sólo con títulos, porque el título no manifiesta sólo experiencia, conocimiento y competencia, sino que es, en realidad, un testimonio de confianza de la colectividad en el sentido de que la persona tiene las cualidades de conocimiento, competencia y experiencia que la hacen apta para desarrollar una actividad. De manera que puede haber profesiones susceptibles de ser desarrolladas con título y otras sin él, pero será el legislador quien en un momento determinado señale que ciertas profesiones o actividades sólo pueden ser ejercitadas por quienes no sólo tengan experiencia y conocimientos sino también un título que represente una calificación exigente de esas cualidades. Por eso, este artículo se refiere a aquellas profesiones que dan origen a un título. Por ejemplo, el periodismo es una profesión que puede ser desarrollada con título o sin él”*.

“El señor Ortúzar (Presidente) manifiesta que aun cuando reconoce que según el Diccionario la citada acepción es amplia, prefiere sin embargo mantener la palabra “profesión”, porque, en la manera usual de interpretar este término, siempre va a vinculárselo con una actividad que supone estudios de cierta importancia y estudios universitarios, y porque revela al menos la intención del Constituyente de que no se haga un uso abusivo de esta disposición, toda vez que sería muy grave que el día de mañana pudiera el legislador exigir título para cualquier actividad”.

(...) “Acto seguido, declara que, en consecuencia, queda aprobada una disposición idéntica a la del artículo 82 en referencia, que se consigna a continuación del actual inciso final del número 14 del artículo 10 de la Carta vigente”.

“—Acordado”.

(...)

El señor Guzmán expresa que “la sola afirmación de que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, puesta en el derecho de asociación todavía, podría dar lugar a la interpretación que no la entiende derogatoria de las leyes o de las normas inferiores que puedan existir, que exijan la afiliación a un sindicato para desarrollar una actividad. En cambio, si se pone taxativamente y a propósito de la libertad de trabajo, no hay duda alguna de que quedan derogadas todas las leyes o normas jurídicas de rango inferior que pudieren contradecir ese principio”.

“El señor Ortúzar (Presidente) expresa que no se opone a lo anterior, y recuerda que comenzó diciendo que le veía ventajas. Porque, si existen realmente estas leyes, el texto en discusión, evidentemente, no dejaría lugar a la más mínima duda de que serían inconstitucionales las leyes que

pudieran dictarse en el futuro o aquellas que ya se han dictado y, con mayor razón, las normas de rango inferior”.

“El señor Lorca dice concordar con lo expuesto aunque sea repetitivo”.

“El señor Ortúzar (Presidente) concluye que, en consecuencia, la norma quedaría de la siguiente forma:

“No se podrá exigir la afiliación a una organización sindical como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo.

Acto seguido, declara que, si le parece a la Comisión, el precepto se aprobaría en esos términos y a continuación de la disposición similar a la del artículo 82 de la Constitución venezolana”.

“—Acordado”³⁸.

Consecuente con las deliberaciones y acuerdos reproducidos, la Comisión de Estudio propuso al Presidente de la República como *idea precisa* que “La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. La ley podrá exigir la colegiación sólo respecto de las profesiones universitarias”³⁹. La misma Comisión sugirió, como base en dichas deliberaciones y acuerdos, otra *idea precisa* por virtud de la cual “mantendrán su vigencia las leyes que hayan establecido la colegiación de actividades o profesiones no universitarias con anterioridad a la vigencia de la Constitución, mientras ellas no sean modificadas”.

De idéntico tenor fueron, consiguientemente, el artículo 19 N° 15 inciso 6° (hoy N° 16 inciso 4° de la Constitución) y el artículo 3° transitorio (suprimido en la Carta) sugeridos por la Comisión en su Anteproyecto⁴⁰.

C. El Consejo de Estado, como lo detallamos oportunamente⁴¹, mantuvo inalterada en su Proyecto la sustancia de las disposiciones permanente y transitoria del Anteproyecto, introduciéndoles cambios tangenciales y de adecuación a éstos⁴².

d. La Junta de Gobierno, sin embargo, alteró profundamente el texto de los dos documentos mencionados⁴³. Ejerciendo la potestad constituyente, en efecto, ella decidió incluir en la Carta el precepto que fue aprobado plebiscitariamente y que dice: “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”.

El parangón entre el texto constitucional acordado por la Junta, de un lado, y el correspondiente que figuró en el Anteproyecto y Proyecto de nueva Carta, por otro, nos faculta para sostener: Primero, que aquél se refiere a los grados y títulos universitarios, exclusivamente, mientras los dos últimos trataban de los títulos en general, sin diferenciarlos de los grados académicos ni separar los títulos universitarios de los no universitarios; segundo, que en aquél la frase “y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas” alude únicamente a “las profesiones que requieren grado o título universitario”, mientras que en los dos últimos tales condiciones se imponían para todas las profesiones que, según la ley, requerían título, fuera o no universitario; y tercero, que aquél suprimió por entero la excep-

ción —permanente y transitoria— sobre colegiatura compulsiva, mientras que en los dos últimos dichas excepciones se consagraban tanto para el ejercicio de la profesión universitaria como no universitaria.

Aunque no han sido difundidos públicamente los anales fidedignos referentes a las razones que tuvo la Junta para proceder como se ha expresado, tal circunstancia es irrelevante en el tópic que indagamos. Así es, realmente, porque en las actas de la Comisión de Estudio encontramos elementos de juicio suficientes para sostener que ella entendió que periodismo no era una profesión universitaria ni para cuyo ejercicio se requiriera algún título universitario o de otra naturaleza.

A mayor abundamiento, es perfectamente claro el significado de la modificación hecha por la Junta en orden a que se aplique la norma constitucional en estudio sólo a las profesiones universitarias, tanto para que la ley determine cuáles requieren grado o título de ese nivel como a los efectos de fijar las condiciones que han de cumplirse para ejercer esas mismas profesiones universitarias, condiciones entre las cuales jamás puede contemplarse la colegiatura obligatoria.

C. Síntesis

El sentido y alcance genuino de la frase “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario”, que aparecen en el artículo 19 N° 16 inciso 4° acápite final de la Constitución, es autorizar al legislador para que, a los efectos académicos, determine cuáles son las únicas profesiones que requieren grado o título universitario.

En consecuencia, todas las actividades y profesiones que no figuren en la nómina taxativa que formule el legislador con la finalidad indicada tienen, necesariamente, que entenderse exentas o liberadas de grado o título universitario, aunque las carreras respectivas sean impartidas en las universidades, pero esto por simple decisión de sus autoridades y no en razón de que la ley así lo exija.

Síguese de lo expuesto que es prohibido al legislador, para efectos académicos, fijar mediante una interpretación constitucional extensiva, cuáles son las actividades o profesiones que no requieren grado o título universitario, tanto porque la Constitución le otorga una autorización circunscrita y precisa —hacerlo sólo para las profesiones universitarias— como en razón de que en lo demás imperan el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la propia libertad de trabajo.

Dilucidada de esta manera la potestad que el Constituyente concede al legislador, útil es observar que éste es soberano para determinar las profesiones que precisan grado o título universitario. Sin embargo, en el ejercicio de dicha potestad soberana el legislador tiene que obrar con espíritu exigente, formulando una nómina reducida, porque los anales fidedignos prueban que el Constituyente así lo quiso para terminar con la proliferación indiscriminada de los grados y títulos universitarios.

Con respecto al *periodismo*, concretamente, dichos anales demuestran que aquél no es una profesión que requiera grado o título universitario, de manera que la ley regulatoria del precepto constitucional examinado no puede incluirlo en la nómina aludida. Si el legislador obra en contra lo dictaminado, vulneraría con ello el espíritu de la Carta y, por ende, el precepto legal pertinente tendría que ser declarado inaplicable por la Corte Suprema con sujeción al artículo 80 de la Constitución. En fin, si la infracción a la Carta fuere obra de la potestad reglamentaria o de los simples gobernados, entonces procedería el recurso de protección de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución.

2. Examen legal

A. Ley Orgánica, Estatutos y Carta de Ética

En el artículo 20 incisos 1º y 2º de la *Ley Orgánica del Colegio de Periodistas*⁴⁴ se declara: “Sólo podrán ejercer las funciones de periodista quienes mantengan su inscripción al día en los registros del Colegio”. “Tendrán derecho a inscribirse en dichos registros las personas que estén en posesión del título de periodista, otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado...” Por su parte, los artículos 25 letra b), 29 y 33 de la misma ley regulan la pérdida de la calidad de periodista por cancelación de dicha inscripción y las sanciones aplicables a quienes ejercieren la profesión después de tal cancelación, como asimismo, a los que contraten como periodista a personas que no estén inscritas. En fin, el artículo 1º transitorio del mismo cuerpo legal mantuvo la inscripción de aquellos ya inscritos al 6 de abril de 1978, no obstante carecer de título universitario.

Los Estatutos del Colegio⁴⁵ a su vez, en el artículo 47 bis incisos 1º y 2º, señalan que “sólo podrán ejercer como periodistas afiliados aquellos inscritos en los registros del Colegio”. “Tendrán derecho a inscribirse en dichos registros las personas que estén en posesión del título de periodista, otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado...”.

Por último, en el número 22 de la *Carta de Ética Periodística*⁴⁶ se expresa que cometen falta grave a la ética los directores y jefes de prensa de medios de comunicación social “que contraten o permitan que personas no inscritas en el Colegio realicen habitualmente labores propias de la profesión de periodista”.

Fluye de todos los preceptos transcritos que ellos giran en torno al supuesto que *periodismo* es una profesión que requiere título universitario. Esa calidad arranca de la Ley Orgánica respectiva y se proyecta en los Estatutos y Carta de Ética del Colegio de Periodistas.

Pues bien y sin perjuicio de lo que se demostrará en seguida, fuerza es puntualizar de inmediato que el título universitario para el *periodismo* es un supuesto hoy nulo y sin valor alguno, porque todos los preceptos que lo

configuran —legales, estatutarios o éticos— están derogados por las leyes que examinaré a continuación. De manera que si tal calidad del periodismo fue válida al amparo del ordenamiento precedente, ella ha desaparecido en el presente por virtud del régimen jurídico en vigor.

En consecuencia, las disposiciones reproducidas que exigen directa o indirectamente título universitario para ser periodista, se hayan abrogadas y adolecen de validez y eficacia, sin excepción.

B. Legislación vigente sobre grados y títulos

a. El DFL. N° 1, del Ministerio de Educación, publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1981, fijó las normas sobre grados académicos y títulos profesionales que otorgan las universidades⁴⁷.

Léese en el artículo 9° inciso 1° de ese cuerpo legal que “Corresponde exclusivamente a las universidades otorgar los grados académicos de Licenciado, Magister y Doctor”. Añade el artículo 11 inciso 1° del mismo que “Corresponde en forma exclusiva a las universidades otorgar los títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada”. Y en el inciso segundo de aquel artículo se declara: “No obstante, el otorgamiento del título profesional de abogado corresponde a la Corte Suprema de Justicia en conformidad a la ley”. Acto seguido, la misma ley cumple lo prescrito en la norma precedente cuando, en su artículo 12, enumera taxativamente “Los títulos profesionales (...) que requieren haber obtenido el grado de Licenciado que se señala”, entre los cuales *no figura el título ni grado de periodista*. Aclara el inciso 1° del artículo 13 que “Los títulos profesionales no comprendidos en los artículos 11 y 12, podrán otorgarlos también otras instituciones de enseñanza superior no universitarias”. Por último, con sujeción al artículo 14 inciso 1° “La universidades pueden crear y otorgar toda clase de títulos profesionales distintos de los indicados en el artículo 12, asignarles grados académicos, otorgar diplomas y certificados de estudio o capacitación, todo ello en conformidad a lo establecido en sus estatutos”.

El DFL. N° 1, en consecuencia, ha cumplido cabalmente el mandato constitucional que dice: “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario”. Y lo ha hecho con tan transparente claridad que su letra y espíritu disipan cualesquiera duda.

En efecto, el DFL. N° 1 reservó privativamente a las universidades, en primer lugar, el otorgamiento de los 3 grados académicos que nombra y define, entre los cuales se encuentra el de Licenciado.

En seguida, dicho DFL. también reservó privativamente a las universidades —excepción hecha del título de abogado— el otorgamiento de los títulos profesionales que precisan, por imperativo legal, haber obtenido con antelación una Licenciatura determinada, de manera que sin contar

antes con ésta es imposible obtener después válidamente alguno de aquéllos.

Dicho DFL. fijó, de inmediato, el sentido y alcance de la disposición recién comentada, a través de un catálogo de los 12 únicos títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de Licenciado que el mismo cuerpo legal señala. Esta enumeración es precisa y taxativa, por lo que resulta absolutamente improcedente ampliarla sobre la base de erradas interpretaciones extensivas o analógicas. Y vimos ya que en la nómina aludida está ausente el título profesional de periodista y su antecedente indispensable, esto es, la licenciatura respectiva.

Frente a tan meridiana definición legal, torcido e inútil sería el subterfugio que se intentara para eludirla, por ejemplo, infundiendo otras denominaciones o lo que es y sigue siendo, en realidad y por naturaleza de la cosa, nada más que título o grado de periodista. Estando uno y otro omitidos en el catálogo taxativo en examen sería ilegal —e inútil, lo repito— todo acto o decisión, pública o privada, que pretendiera incluir en él la situación del periodista.

Entiéndase lo dicho, además, sin perjuicio del vicio de inconstitucionalidad que afectaría al eventual precepto legal que, modificando el artículo 12 de DFL. N° 1, anexara el periodismo entre las profesiones que requieren por ley grado o título universitario. Así, es efectivamente, porque los antecedentes normativos y el proceso nomogenético fidedigno del precepto constitucional que nos ocupa comprueban, como ya lo establecimos, que periodismo no es un grado ni título que deban otorgar sólo las universidades, ni para cuyo ejercicio sea menester contar con alguna clase de título, universitario o de otra naturaleza.

Por eso es que el DFL. N° 1 facultó a las universidades para otorgar —libremente, cuándo y cómo lo decidan— el grado y título de periodista, pero teniendo perfecto cuidado de entender que esta posibilidad, en caso de materializarse, no alteraría a la ley que desconoce al periodismo el carácter de profesión que requiera grado o título universitario. Por eso es que, asimismo, el DFL. N° 1 dispuso que el título de periodista podrán otorgarlo también —si así lo deciden libremente— otras instituciones de enseñanza superior no universitarias.

Llégase así, finalmente, a deducir que el ámbito de los estudios periodísticos no es inherente a las universidades y que recae en los Institutos Profesionales determinar, con entera autonomía, si establecen o no la carrera conducente al título profesional de periodista. Pues corresponde a dichos Institutos conforme al artículo 2° inciso 1° del DFL. N° 5, publicado en el Diario Oficial el 16 de febrero de 1981, “otorgar toda clase de títulos profesionales, con excepción de aquellos respecto de los cuales la ley requiera haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada”. Esta es, exactamente, la situación académica del periodismo. Pero entiéndase bien que ni siquiera esos Institutos están obligados a dar el título que nos preocupa, *ni hay disposición alguna que exija*

tal especie de título para ser periodista. Aunque esta última aseveración la refiero aquí sólo al ámbito académico de los Institutos nombrados, útil es anticipar que, oportunamente, demostraré que ella rige con semejante intensidad en el campo del ejercicio de la actividad o profesión de periodista. Por ahora basta recordar, en apoyo de mi aseveración, que la frase “y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”, incluida en el artículo 19 N° 16 inciso 4° de la Constitución, se aplica exclusivamente a “las profesiones que requieren grado o título universitario”, por imperativo de la ley que los determina taxativamente, como dice el mismo precepto fundamental mencionado⁴⁸.

b. En armonía con lo expuesto se halla, por último, el Decreto Ley N° 3.631, publicado en el Diario Oficial el 28 de febrero de 1981, cuyo artículo 3° dice que “Sólo las Universidades y los Institutos Profesionales podrán emplear en los títulos que otorguen la expresión “Título Profesional”.

C. Decreto ley N° 3.621 y DFL. 630

El artículo 6° de este Decreto ley prescribe que, sin perjuicio de excluirse el requisito de colegiatura, “mientras el Presidente de la República no haga uso de la facultad que le confiere el artículo 2° transitorio, para ejercer las profesiones u oficios respecto de las cuales se exigía estar inscrito en un Colegio Profesional, se mantendrán las exigencias o requisitos que contemplan las leyes orgánicas de los Colegios Profesionales relativas a la posesión de títulos, grados... que debían tener los postulantes para los efectos de inscribirse en los respectivos registros o de ejercer la profesión”.

Pues bien, ejerciendo la facultad delegada conferida por el artículo 2° transitorio del Decreto ley N° 3.621, el Presidente de la República dictó el DFL. N° 630, del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial el 8 de mayo de 1981, sobre Registros Profesionales. En el artículo 4° de dicho DFL. se lee que, sin perjuicio de excluirse la exigencia de colegiatura, para ejercer una determinada profesión será necesario cumplir con los requisitos que establezca la legislación vigente y con los que actualmente establece la ley orgánica del respectivo Colegio Profesional para inscribirse en sus Registros, aun cuando esa ley queda derogada como consecuencia de lo establecido en el artículo 1° transitorio” del Decreto ley N° 3.621.

Colítese de las disposiciones legales transcritas que ellas versan sobre las condiciones que deben cumplirse para el ejercicio de profesiones titulares y no acerca de las instituciones de formación superior que los otorguen. Aunque el análisis de tales disposiciones se hará en la tercera y última parte de este informe, la circunstancia de que ellas aludan a grados y títulos, aunque sea para el efecto indicado, nos obliga a considerarlas brevemente aquí en relación con la incidencia que tienen en el ámbito académico.

Tenemos así que, primero el Decreto ley N° 3.621 y luego el DFL. N° 630, trazaron un régimen de condiciones común para el ejercicio de

profesiones universitarias. Es decir, ellos no distinguieron entre profesiones de una y otra especie en cuanto a los requisitos exigidos para desempeñarlas. Se concentraron, entonces en el asunto de la inscripción registral y, por ende, en la posición de los grados y títulos que las antiguas leyes orgánicas establecían como uno de los supuestos de aquélla.

Sin embargo, considerando que el Decreto ley N° 3.621 y el DFL. N° 630 fueron dictados y comenzaron a regir después de haber entrado en vigencia el artículo 19 N° 16 inciso 4° de la Constitución, como asimismo, que no cabe sino sostener que los dos cuerpos legales nombrados pretendieron regular las condiciones que deben cumplirse para ejercer las profesiones mencionadas en dicho precepto fundamental, porque para ese único objeto el Constituyente otorgó competencia al legislador, fuerza es entonces preguntarse ¿respetaron dichos cuerpos legales a la Constitución o la infringieron al determinar condiciones comunes para ejercer profesiones que eran legalmente titulares según el ordenamiento derogado pero que, de acuerdo con la Constitución y el DFL. N° 1 ya explicado, sólo era procedente establecer para las profesiones que, en su virtud, requieren grado o título universitario?

No cabe la menor duda que las normas glosadas de dichos cuerpos legales *violaron* la letra y espíritu de la Constitución. Así es al menos por dos razones: primera, porque impusieron condiciones uniformes, iguales y comunes, en cuanto a los grados y títulos que es menester poseer para desempeñar profesiones universitarias y no universitarias, en circunstancias de que la Carta facultó al legislador para regular las condiciones aplicables únicamente al ejercicio de profesiones que, según la ley, requieren grado y título universitario; y segunda, en atención a que esas condiciones improcedentes afectan la esencia del derecho y libertad asegurados por la Constitución, esto es, que no se subordine a requisitos de grado ni título a la profesiones que la ley debe dejar al margen de las universidades. En otras palabras, el Decreto ley N° 3.621 y el DFL. N° 630 transgreden en la materia el artículo 19 N° 16 inciso 4° y N° 26 de la Constitución, porque el legislador *no se sometió a dicho precepto, excedió su competencia y afectó en su esencia el derecho y libertad reconocidos por la Carta, siendo nula su actuación*⁴⁹. Incumbe a la Corte Suprema, de oficio o a petición de parte, declarar la inaplicabilidad de esas normas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 80 de la Ley Fundamental⁵⁰.

Sin perjuicio del vicio radical demostrado, útil es agregar que el Decreto Ley N° 3.621 y, más que él todavía el DFL. N° 630, pugnan con el DFL. N° 1, porque mantienen la exigencia de grados y títulos no universitarios que están excluidos de la nómina taxativa contenida en el artículo 12 de este último texto legal, contrariando así, además, los artículos 9, 11, 13 y 14 de dicho DFL. y lo dispuesto en el artículo 2 del DFL. 5 ya explicado. Aunque sea para el solo designio del ejercicio profesional, por ende, el Decreto Ley N° 3.621 y el DFL. N° 630, implícita, indirecta y tácitamente

contrarían lo ordenado en el DFL. N° 1 que, en su lugar señalado, se atiende plenamente a la Constitución.

D. Síntesis

La Ley Orgánica, Estatutos y Carta de Etica consagran reglas sobre la posesión del título universitario de periodista como requisito para inscribirse en el registro pertinente y ejercer dicha profesión.

Esas normas están derogadas por los artículos 9, 11, 12, 13 y 14 del DFL. N° 1 que determinó las profesiones que requieren grado o título universitario, excluyendo al periodismo. Este es un oficio, actividad o profesión que no exige, legalmente, grado ni título de ninguna especie, pudiendo con entera libertad las Universidades e Institutos profesionales ofrecer tal carrera, sin que esto altere su rango extra universitario, con arreglo a los artículos citados del DFL. N° 1 y al artículo 2° del DFL. N° 5.

Empero, el Decreto ley N° 3.621 y el DFL. N° 630, en los preceptos oportunamente examinados y para el efecto del ejercicio profesional, sometieron a un mismo nivel de exigencias los grados y títulos universitarios fijados en el DFL. N° 1, de un lado, con los títulos no universitarios, de otro, violando con ello la Constitución y contrariando lo que, con estricto acatamiento de la Carta Fundamental, está previsto en el DFL. N° 1.

3. Conclusiones

Primera, los antecedentes positivos y la historia fidedigna del artículo 19 N° 16 inciso 4° acápite final de la Constitución son categóricos para afirmar que donde ella expresa que “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”, se refiere a las profesiones universitarias, exclusivamente, otorgando competencia al legislador para el doble propósito de señalarlas taxativamente y fijar los requisitos que han de cumplirse cuando se trate de desempeñarlas.

Segunda, el precepto constitucional transcrito asume que el legislador lo cumpla con simetría lógica y consecuencial entre los dos cuerpos normativos que dicte, porque la ley que fije la nómina taxativa de profesiones que precisan grado o título universitario tiene que ser previa a la que formule las condiciones para ejercerlas, desprendiéndose de esta premisa, además, que la primera de dichas leyes limita el ámbito de aplicación de la segunda de ellas. Tercera, todas las actividades, oficios o profesiones que no figuren expresamente en el catálogo taxativo que establezca al legislador con la finalidad indicada tienen, por necesidad, que entenderse exentas o liberadas del requisito consistente en poseer grado o título universitario, aunque las disciplinas respectivas sean impartidas en las universidades.

Cuarta, todas las actividades, oficios o profesiones excluidas del catálogo antes mencionado tampoco precisan un título no universitario, por-

que a su respecto rige el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la libertad de trabajo, siendo conveniente insistir en que el poder de la ley está constreñido sólo a determinar las profesiones que requieren grado o título universitario.

Quinta, el proceso nomogenético oficial de la regla constitucional aludida prueba que el periodismo no fue estimado una profesión universitaria ni para cuyo ejercicio fuera menester contar con algún título, universitario o de otro nivel, de manera que el legislador no puede válidamente incluirla en la nómina tantas veces referida.

Sexta, el DLF. N° 1, de 1981, cumplió cabalmente el mandato constitucional y omitió al periodismo entre las profesiones que, según la ley, exigen grado o título universitario, quedando los estudios correspondientes entregados a la posibilidad de que sean impartidos en la Universidades e Institutos Profesionales, pero cuándo y cómo dichas instituciones libremente lo decidan.

Séptima, ese DFL. N° 1 derogó, para efectos académicos, las normas que sobre títulos universitarios existían en la Ley Orgánica, Estatutos y Carta de Etica Periodística, particularmente en cuanto poseer tales títulos era uno de los requisitos a cumplir para perfeccionar la inscripción registral y colegiatura respectiva.

Octava, el Decreto ley N° 3.621 y el DF. N° 630 penetraron en el tópico de los grados y títulos universitarios al trazar un régimen de condiciones común para el ejercicio de profesiones universitarias y de otro nivel, sin someterse con ello al precepto constitucional examinado y excediendo, por lo mismo, la competencia restringida que el Constituyente dio al legislador, así como vulnerando la esencia del derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la libertad de trabajo, vicios todos por los cuales procede declarar inaplicables los preceptos correspondientes de esos cuerpos legales.

Novena y última, el Decreto ley N° 3.621 y el DFL. N° 630 contrarían al DFL. N° 1 y al DFL N° 5, especialmente al primero y aunque sea sólo para el ejercicio profesional, porque mantienen la exigencia legal de grados y títulos que, junto con no ser universitarios, están excluidos de la nómina taxativa establecida en el DFL. N° 1, con lo cual y de hecho, rompen la simetría lógica y consecuencial querida por la Carta al incluir torcidamente en esa nómina al periodismo y otras actividades, oficios y profesiones no universitarias y que, con sujeción a la Constitución, pueden ser ejercidas sin grado ni título alguno.

V. EJERCICIO DEL PERIODISMO

1. Análisis constitucional

A. Preceptos aplicables

El artículo 19 N° 16 inciso 4° acápite final de la Constitución expresa que "La ley determinará las profesiones que requieren grado o título y las

condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”. Vinculado a dicho precepto está el principio consagrado en el N° 26 inciso 1° del mismo artículo, con sujeción al cual se asegura “que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”. Procede añadir que, para exigir obediencia a dicha norma y principio, el Constituyente ha previsto el recurso de protección y la declaración de inaplicabilidad del precepto legal que la vulnera, en los artículos 20 y 80, respectivamente, de la misma Carta.

B. Sentido y alcance

Ya hemos demostrado que el artículo 19 N° 16 inciso 4° acápite final de la Constitución versa sobre una y misma materia, esto es, las facultades que ella otorga al legislador sólo en cuanto a ciertas profesiones universitarias, no a todas ellas ni a las que no son universitarias⁵¹. Pero constatado está, igualmente, que ese objeto singular comprende una doble competencia legal, a saber, determinación de cuáles son las únicas profesiones que requieren grado o título universitario y señalamiento de las condiciones que han de ser cumplidas para desempeñar esas profesiones y no las demás, cualesquiera sea la institución que otorgue los grados o títulos correspondientes⁵². En fin, hemos explicado ya por qué media una conexión esencial entre ambas competencias, en términos de una simetría lógica y consecuencial, pues la ley que fije la nómina taxativa de las profesiones universitarias aludidas tiene que ser previa a la ley que regule las condiciones para ejercerlas, limitando así el ámbito de aplicación de esta última⁵³. De manera que, sin sostener que el primero de tales cuerpos legales sea de jerarquía jurídica superior al segundo, lo cierto es que, en el sistema trazado por la Constitución, aquél posee la primacía inherente a su carácter previo y delimitativo del último.

A la luz de las puntualizaciones expuestas cabe examinar en esta sección el sentido y alcance de la frase constitucional “y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”. Dicha frase es inseparable de aquella que la antecede expresando “La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario”, de modo que la conjugación armoniosa de ambas locuciones es la clave para su correcta hermenéutica. Ténganse en mente, sin embargo, que si la primera de tales frases incide en la actividad profesional, la segunda trata del área académica.

En búsqueda del significado genuino del precepto constitucional que nos ocupa, tuvimos ya la ocasión de exponer sus antecedentes normativos e historia fidedigna. Esta circunstancia nos induce a remitirnos a los pasajes correspondientes del presente informe, considerándolos reproducidos aquí para evitar repeticiones innecesarias⁵⁴. Suficiente será, en consecuencia, una recapitulación de la materia y que proporcione a continuación.

C. Síntesis

El verdadero sentido y alcance de la locución fundamental “y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas” es autorizar al legislador para que, tratándose únicamente de aquellas profesiones que él haya determinado que requieren grado o título universitario, *proceda en seguida a fijarles los requisitos que es menester cumplir para desempeñarlas*. En consecuencia, todas las actividades, oficios y profesiones que no figuren en la nómina taxativa hecha por el legislador para el primero de los efectos indicados tienen, lógica y necesariamente, que entenderse *exentas* de las condiciones que es válido imponer para ejercer sólo las incluidas en ella.

Síguese de lo expuesto que es prohibido al legislador trazar, a través de una interpretación constitucional extensiva o analógica, las condiciones que deben cumplirse para ejercer actividades, oficios o profesiones que no requieren, por imperativo legal, contar con un grado o título universitario. Así es, efectivamente, porque la Constitución otorga al legislador una potestad *circunscrita, precisa y que debe ser interpretada restrictivamente*⁵⁵, es decir, hacerlo sólo para ciertas profesiones universitarias. Así es, también, en razón de que *en lo demás imperan el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la libertad de trabajo*, cuya esencia no puede ser afectada por regulaciones, complementaciones o limitaciones legales, ni mediante la imposición de condiciones o requisitos de esa índole que impidan su libre ejercicio⁵⁶.

En relación con el *periodismo*, concretamente, los *anales fidedignos* prueban que fue concebida como una profesión no universitaria, y más aún, *dispensada en su ejercicio de toda clase de títulos*. Consiguientemente, la ley regulatoria del precepto constitucional en dictamen no puede determinar condiciones para desempeñar el *periodismo*, menos todavía exigir un título —aunque no sea universitario— para tal efecto. Atenidos a la Constitución resulta que el *periodismo* es, en suma, una actividad, oficio o profesión que *puede ser ejercida libremente por cualquier sujeto idóneo*, es decir e indistintamente, con o sin grado o título universitario, con o sin título profesional no universitario, o lisa y llanamente, con o sin título alguno. Cúmplese así lo querido por el Constituyente y que corresponde al sentido natural y obvio con que han de ser entendidas las palabras “*periodismo*” y “*periodista*”⁵⁷, esto es y respectivamente, “Ejercicio o profesión de *periodista*” y “*Persona que compone, escribe o edita un periódico*” o “*La que tiene por oficio escribir en periódicos*”⁵⁸.

En el marco de argumentaciones expuestas y al finalizar, tres interrogantes se nos plantean: ¿Quiere decir que, según la Constitución, no existe ni puede ocurrir ejercicio ilegal del *periodismo*? ¿significa lo escrito que, con sujeción a la Constitución, incluso individuos inidóneos pueden dedicarse al ejercicio de esa profesión? ¿Implica lo dicho que, respetando la Constitución, no puede el legislador o el gobernante establecer ninguna condición para el desempeño de los *periodistas*?

Con respecto a la primera de esas preguntas, la respuesta es categóricamente negativa: *no hay lugar para el ejercicio ilegal del periodismo de acuerdo con la Constitución*, porque ésta no quiso que ésa fuera una profesión para cuyo servicio se requiriera grado o título universitario. Y sabemos ya que sólo las profesiones de ese carácter pueden ser válidamente sometidas por la ley a las condiciones que determine para ejercerlas. Si es contrario a la Constitución dictar una ley que exija para labores periodísticas los requisitos que caben exclusivamente para las profesiones universitarias aludidas, quiere decir entonces que la ley que los exija viola la Constitución.

Por eso cuando afirmo, sin vacilación, que no existe ni puede haber ejercicio ilegal del periodismo, lo hago fundado en que tampoco existe ni puede haber precepto legal, *sustantivamente válido por atenerse a la Constitución*, que contemple tal ejercicio ilegal. En el evento de que existiera un precepto legal contrario a lo dictaminado, él estaría viciado por violar la Constitución siendo, en consecuencia, susceptible de la declaración de inaplicabilidad que incumbe a la Corte Suprema en virtud del artículo 80 de la misma Carta.

A propósito de la segunda de las interrogantes formuladas, mi respuesta es que la Constitución admite la posibilidad de que individuos inidóneos se dediquen a practicar el periodismo, porque ése es un asunto *propio de la libertad de trabajo y regulable por las estipulaciones incluidas en contratos privados*. Si las partes de esa convención particular acuerdan con entera libertad, en cumplimiento del artículo 19 N° 16 inciso 3° de la Constitución, que es personalmente idóneo el individuo así contratado para ejercer el periodismo, es sensato suponer que la inidoneidad sobreviniente tendrá que ser resuelta con arreglo a la legislación laboral común, sin descargar responsabilidades en la Constitución ni siquiera en la ley.

Resumiendo, la idoneidad o aptitud de una persona para trabajar en periodismo —vocación, preparación, experiencia, responsabilidad, capacidad, antecedentes éticos y profesionales, etc.— es un asunto que la Constitución y las leyes han dejado entregado a los contratantes privados, en la medida que éstos se atengan al ordenamiento jurídico vigente. De manera que los errores cometidos hay que adjudicarlos a sus autores, mas nunca a la Constitución ni a las leyes dictadas en armonía con ella.

Por último y en relación con la tercera interrogante, es obvio que el ejercicio del periodismo no puede quedar entregado al libertinaje ni amparar la anarquía. Sin merma de lo expuesto, ninguna vacilación cabe al sostener que *abusos, delitos e infracciones a las normas éticas son una real posibilidad en el trabajo periodístico*. El sistema jurídico tiene, por consiguiente, que regular esas situaciones y así ocurre, verbo y gracia, con la calumnia e injuria en el Código Penal o con los excesos sancionados por la Ley de Abusos de Publicidad. Es ostensible y lamentable, sin embargo, la demora en implantar normas legales que regulen la ética profesional en general y la de los periodistas, en particular.

Lo cierto es, con todo, que mediante la ley y la potestad reglamentaria presidencial es constitucionalmente posible fijar condiciones para el ejercicio del periodismo, siempre que ellas no sean iguales ni similares a las que se impongan a las profesiones que, según la ley, precisan grado o título universitario. Pero entiéndase esta afirmación en armonía con las puntualizaciones anteriores.

2. Examen legal

A. Ley Orgánica, Estatutos y Carta de Ética

El artículo 2º de dicha ley⁵⁹ prescribe que “El Colegio de Periodistas tendrá por objeto la *tuición, supervigilancia, perfeccionamiento y protección* de la profesión de periodista; podrá, a través del Consejo Nacional, ejercer la facultad de *fijar aranceles* para el ejercicio liberal de la profesión de periodista”. A su turno, en el artículo 8º de la misma ley se lee que “son atribuciones del Consejo Nacional: a) *Velar por el progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión de periodista y por su regular y correcto ejercicio; mantener la disciplina profesional; prestar protección a los periodistas y perseguir el ejercicio ilegal de la profesión;*”. El artículo 14, por su parte, añade que corresponde a los Consejos Regionales, dentro del territorio de su jurisdicción, cumplir lo previsto en el artículo 8º letra a) transcrita. Por su parte, el artículo 20 inciso 1º dispone que “*sólo podrán ejercer las funciones propias de periodista quienes mantengan su inscripción al día en los registros del Colegio*”. “Tendrán derecho a inscribirse en dichos registros —por mandato del inciso 2º de este artículo— las personas que estén *en posesión del título de periodista, otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado...*”. Tras señalar las funciones propias de periodista, el artículo 21 inciso 2º de la ley glosada declara: “Lo dispuesto en las letras anteriores se entiende sin perjuicio del derecho que toda persona tiene a emitir libremente sus opiniones y a informar, *ni impedirá que personas técnicas, expertas o especialistas en materias determinadas, sin tener el título o la calidad de periodista, puedan, por cualquier medio de comunicación social, habitual o accidentalmente, opinar, relatar, informar o comentar aspectos de su interés. Sin embargo, ello no les dará derecho a inscribirse en los registros del Colegio*”. Al tenor del artículo 29, “El Consejo Nacional... podrá acordar... la *cancelación de la inscripción de un periodista...*”, determinación que si es confirmada por la Corte Suprema conlleva la *eliminación* de los registros aludidos. El artículo 33 previó las sanciones aplicables a los que ejerzan la profesión después de cancelada su inscripción y a quienes ocupen, a sabiendas, como periodista a una persona no inscrita, “salvo que se trate de artículos de redacción, colaboraciones ocasionales o de corresponsalía”. En fin, el artículo 1º transitorio de la Ley Orgánica mantuvo la inscripción de quienes, a pesar de carecer de título universitario, estaban registrados el 6 de abril 1978.

De los Estatutos⁶⁰ útil es consignar las normas siguientes: El artículo 2º, porque asigna al Colegio de Periodistas de Chile A.G. la finalidad de velar por el regular y correcto ejercicio de la profesión, procurando hacerla más digna; el artículo 12 letra 1), en razón de que confía al Consejo Nacional la facultad de "Perseguir el ejercicio ilegal de la profesión, formulando las denuncias correspondientes y llevándolas adelante ante quien corresponda"; el artículo 47 bis, pues señala que "sólo podrán ejercer como periodistas afiliados aquellos inscritos en los registros del Colegio", teniendo derecho a inscribirse quienes "estén en posesión del título de periodista, otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado..."; los artículos 109 y 110, debido a que permiten a los Consejos Regionales aplicar a los socios, para mantener la disciplina interna, las medidas que indican, de las cuales conoce en segunda instancia el Consejo Nacional por efecto del artículo 13 letra a). Por último, el artículo 5º transitorio, en atención a que "Mientras se dicta la nueva Carta de Ética Periodística, regirá la actual Carta de Ética Periodística en lo que no se contraponga con las disposiciones contenidas en el Decreto ley N° 3.621".

Y en el N° 22 de dicha Carta⁶¹, como sabemos, se constata que "Cometen falta grave a la ética los directores, jefes de prensa de diarios, revistas, agencias noticiosas, radios, estaciones de televisión y demás medios de comunicación que contraten o permitan que personas no inscritas en el Colegio realicen habitualmente labores propias de la profesión de periodista".

En síntesis, las disposiciones transcritas de la Ley Orgánica, Estatutos y Carta de Ética Periodística contemplan una regla general y dos excepciones. La regla general limita el ejercicio del periodismo a las personas inscritas en los registros de la Orden, para lo cual dicha Ley Orgánica y los Estatutos requieren poseer el título universitario correspondiente, contemplando sanciones aplicables a los contraventores, reputando falta grave a la ética desempeñar el periodismo sin estar registrado y facultando a las autoridades del Colegio para perseguir el ejercicio ilegal de la profesión. Las excepciones se encuentran en el artículo 21 permanente y artículo 1º transitorio de la Ley Orgánica referida.

Pues bien ¿están vigentes las disposiciones transcritas? ¿cuál es su mérito constitucional? Para responder es necesario detenerse en los dos cuerpos normativos que son examinados a continuación.

B. Decreto ley N° 3.621 y DFL. N° 630

El Decreto ley N° 3.621⁶² fijó normas sobre Colegios Profesionales. En su artículo 1º inciso 1º dispuso ese cuerpo legal que dichas corporaciones "tendrán el carácter de asociaciones gremiales y pasarán a regirse por las disposiciones del Decreto ley N° 2.757, del año 1979⁶³, en lo que no se

parte que no sean derogadas por el presente decreto ley”. El artículo 3º del mismo texto preceptivo establece:

“Deróganse todas las disposiciones legales que facultan a los Colegios Profesionales para conocer y resolver los conflictos que se promuevan entre profesionales, o entre éstos y sus clientes, como consecuencia del ejercicio de la profesión, como asimismo aquellas que les permiten conocer y sancionar las infracciones a la ética profesional”. Conforme al artículo 4º inciso 1º del Decreto ley glosado, “Toda persona que fuere afectada por un acto desdoroso, abusivo o contrario a la ética, cometido por un profesional en el ejercicio de su profesión, podrá recurrir a los Tribunales de Justicia en demanda de la aplicación de las sanciones que actualmente contemplen para estos casos la Ley Orgánica del Colegio respectivo o las normas de ética vigentes”. Agrega el artículo 5º: “Derógase toda norma que faculte a los Colegios Profesionales para dictar aranceles de honorarios para sus asociados y déjense sin efecto los que actualmente se encontraren vigentes.”, sancionándose las contravenciones según el Decreto ley N° 211 de 1973⁶⁴. El artículo 6º inciso 1º, por su parte, prescribe: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2º (que reconoce la libertad de colegiatura), mientras el Presidente de la República no haga uso de la facultad que le confiere el artículo 2º transitorio, para ejercer las profesiones u oficios respecto de los cuales se exigía estar inscrito en un Colegio Profesional, se mantendrán las exigencias o requisitos que contemplan las leyes orgánicas de los Colegios Profesionales relativas a la posesión de títulos, grados, ejercicio profesional, prácticas o cargos, que debían tener los postulantes para los efectos de inscribirse en los respectivos registros o de ejercer la profesión”. Añade el inciso 2º de idéntico precepto, sin embargo, que “En todo caso, las personas que a la fecha de promulgación de este Decreto Ley (es decir, el 3 de febrero de 1981) estuvieren legalmente habilitadas para ejercer una determinada profesión u oficio, conservarán dicha facultad en los mismos términos en que actualmente les estuviere reconocida, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2º”. El artículo 7º, a su vez, expresa que “A partir de la vigencia del presente Decreto ley (o sea, el 7 de febrero de 1981) se derogan todas las normas contrarias a sus disposiciones”. Por último, el artículo 2º transitorio inciso 2º faculta al Presidente de la República para, dentro del plazo de 6 meses y a través de decretos con fuerza de ley, “dictar o modificar las normas que reglamenten el ejercicio de las profesiones correspondientes o la ética profesional”⁶⁵.

El DFL. N° 630⁶⁶, por su parte, estableció normas sobre registros profesionales, fundándose en el artículo 2º transitorio del Decreto ley N° 3.621.

Dispone el artículo 2º inciso 2º de dicho DFL. que en el Registro Público de Profesionales, que llevará el Ministerio de Justicia por intermedio del Servicio de Registro Civil e Identificación, “serán inscritas todas las personas que ejerzan una profesión para cuyo desempeño era necesario, hasta la vigencia del Decreto ley N° 3.621, de 1981, estar inscrito en un Colegio Profesional”. Agrega el inciso 3º del mismo artículo que “En el

Registro se anotará a los profesionales... y se dejará constancia de... la fecha en que obtuvo el *título profesional* y entidad que se lo otorgó o fecha en que inició el ejercicio de su profesión". Con sujeción al inciso 6º de ese artículo, sin embargo, "No será requisito para ejercer una profesión el estar anotado en el Registro que por esta disposición se crea". De conformidad con el inciso 7º de idéntico artículo, "El Ministerio de Justicia requerirá de las Universidades, Institutos Profesionales y demás entidades autorizadas para otorgar títulos profesionales, el envío mensual de las nóminas de personas que hayan obtenido de esas entidades el título profesional de aquellos a que se refiere este artículo". Por su parte, el artículo 3º establece que "Las personas que estén inscritas en los Registros de algún Colegio Profesional... se entenderán legalmente incorporadas" a la Asociación Gremial respectiva, pero que "Lo anterior será sin perjuicio del derecho de toda persona a desafiliarse de una Asociación Gremial en cualquier tiempo y sin expresión de causa". Por último, en el artículo 4º se lee: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto ley N° 3.621, de 1981 para ejercer una determinada profesión será necesario cumplir con los requisitos que establezca la legislación vigente y con los que actualmente establece la ley orgánica del respectivo Colegio Profesional para inscribirse en sus Registros, aun cuando esa ley quede derogada como consecuencia de lo establecido en el artículo 1º transitorio del Decreto ley citado". "Todas las Asociaciones Gremiales a que se refiere el artículo 1º de este DFL., sin excepciones, podrán denunciar ante los Tribunales Ordinarios de Justicia los actos que constituyan *ejercicio ilegal* de una profesión"⁶⁷.

Despréndese de lo expuesto que el Decreto ley N° 3.621 privó a los Colegios de las facultades que tenían en materia de ética profesional, radicándolas en la judicatura ordinaria; derogó y dejó sin efecto todas las normas que autorizaban a dichas corporaciones para dictar aranceles; mantuvo transitoriamente las exigencias legales referentes a grados, títulos y ejercicio profesional que se imponían para colegiarse y ejercer las profesiones correspondientes, pero aclarando que tal colegiatura no era obligatoria; conservó inalterado el derecho a ejercer profesiones u oficios por los legalmente habilitados a la fecha de promulgación del mismo Decreto ley, sin perjuicio de lo que fuera establecido en el DFL. regulatorio de su artículo 2º transitorio; autorizó en dicho artículo al Jefe del Estado para reglamentar el ejercicio profesional respectivo o la ética profesional; sometió a los Colegios al Decreto ley N° 2.757, pero sólo en lo que no se contraponga con la parte de las leyes orgánicas pertinentes que el mismo Decreto ley N° 3.621 dejó subsistentes; y, en fin, derogó todas las normas contrarias a sus disposiciones.

Aquí merecen un comentario especial las reglas del Decreto ley N° 3.621 sobre derogaciones y ejercicio profesional.

Con respecto a las derogaciones, dicho cuerpo legal lo hizo en general respecto de todas las normas contrarias a sus disposiciones y, en especial, de las normas orgánicas contenidas en las leyes, estatutos y otras que

permitían a los Colegios conocer y resolver conflictos entre profesionales o sancionar las infracciones a la ética cometidas por ellos. De manera que el Decreto ley aludido dejó subsistentes, en parte, las disposiciones preexistentes sobre tales Colegios, tanto es así que los sometió al Decreto ley N° 2.757, pero en lo que éste no se contraponga con lo que el Decreto ley N° 3.621 derogó de las correspondientes leyes orgánicas. Es menester, entonces, examinar las reglas del Decreto ley N° 2.757 y de las que todavía rigen de las leyes orgánicas, para constatar si se aplican las de aquél o éstas, *primando las últimas en caso de oposición con las primeras*. ¿Y cuáles son las normas subsistentes de las leyes orgánicas? Principalmente las aludidas en el artículo 6° del Decreto ley N° 3.621, es decir, el segundo de los tópicos que comentaré y al cual acotaré el análisis siguiente.

Necesario es comenzar explicando que dicho artículo 6° tiene dos incisos, uno transitorio y otro permanente. El precepto transitorio mantuvo, hasta el 7 de mayo de 1981⁶⁸, las exigencias que, para ejercer las profesiones u oficios colegiados, contemplaba el ordenamiento anterior con respecto a la inscripción registral correspondiente. Sin embargo, el precepto permanente conservó inalterado el derecho a ejercer una profesión u oficio por quienes estaban legalmente habilitados para hacerlo al 3 de febrero de 1981⁶⁹.

La distinción que hemos hecho entre ambos incisos resulta capital a los efectos de dilucidar la situación concreta del periodismo. Así es, en efecto, pues mientras el precepto transitorio perdió ya eficacia, al regir el DFL. N° 630 que luego veremos, no ocurrió igual cosa con el precepto permanente, desde que hoy él se halla en completo vigor. Y este precepto permanente tiene la clara intención y mérito de mantener vigente el artículo 21 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas, es decir, el derecho reconocido a técnicos, expertos o especialistas, sin título o calidad de periodistas, para que habitual o accidentalmente opinen, relaten, informen o comenten aspectos de su interés en cualquier medio de comunicación social.

De manera que, sin merma de la demostración que haremos sobre los vicios que afectaban al precepto transitorio del artículo 6° del Decreto ley N° 3.621 —y de los cuales adolece ahora el DFL. N° 630, lo cierto es que el precepto permanente de dicho artículo mantiene vigente el artículo 21 de la Ley Orgánica, ajustándose plenamente a la Constitución y a las leyes dictadas con subordinación a ella. Y si un texto legal permanente, diáfano y explícito conserva la imperatividad de ese artículo 21, confirmada surge tal fuerza, a mayor abundamiento, en razón de tratarse de una norma armónica con la Carta⁷⁰ y con el contexto del propio Decreto ley N° 3.621.

En el marco de ideas expuestas pasemos a examinar el DFL. N° 630, sucesor del inciso 1° del artículo 6° del Decreto ley N° 3.621, aunque no idéntico a éste.

Despréndese de las disposiciones de dicho DFL. oportunamente transcritas que ellas establecen la inscripción registral de quienes, para ejercer una profesión, debían antes inscribirse en el Colegio respectivo, dejándose

constancia de su título o de la fecha en que comenzaron a desempeñar su profesión. Despréndese de aquellas disposiciones, asimismo, que la nueva anotación registral no es requisito para ejercer una profesión, por lo que ella sirve otros propósitos, por ejemplo, históricos, estadísticos y de publicidad. Despréndese de esas disposiciones, en seguida, que para ejercer una de tales profesiones es necesario cumplir dos tipos de requisitos: Primero, los que establezca la legislación vigente; y segundo, los que actualmente contempla la Ley Orgánica del Colegio respectivo para inscribirse en sus registros, aun cuando esa ley quede derogada por el artículo 1º transitorio del Decreto ley N° 3.621. Despréndese de las mismas disposiciones, en fin, que ellas facultan a las Asociaciones Gremiales para denunciar el ejercicio ilegal de las profesiones correspondientes.

Estamos, por ende y en resumen, frente a un cuerpo legal que fija dos tipos de condiciones comunes o generales para el ejercicio de todas las profesiones que fueron otrora de colegiatura obligada, sin diferenciar entre las que hoy precisan, por ley, grado y título universitario, de una parte, y las demás, de otra.

¿Cuál es, entonces, la situación del periodismo dentro del DFL. N° 630?

La respuesta a dicha interrogante, para que sea categórica y completa, debe considerar por separado y sucesivamente el nivel constitucional del simplemente legal.

Desde el ángulo constitucional, hemos demostrado que el artículo 19 N° 16 inciso 4º acápite final de la Carta versa sólo sobre las profesiones universitarias y para dos efectos competenciales legislativos: determinar cuáles son las únicas profesiones que requieren grado o título universitario y cuáles son las condiciones que deben cumplirse para ejercer esas mismas profesiones. La conexión esencial entre ambas leyes yace —como lo hemos escrito— en que ellas inciden en la materia singular aludida, conexión de la cual se sigue la simetría lógica y consecuencial que debe existir entre esos 2 cuerpos normativos. Es decir, dictada la primera de tales leyes queda, sin más, delimitado el ámbito de aplicación de la segunda.

Ahora bien, cumpliendo el mandato constitucional fue dictado el DFL. N° 1, mediante el cual se formuló la lista taxativa de 12 profesiones que requieren grado o título universitario, omitiendo de ella al periodismo. Y esto, conviene repetirlo, no fue por capricho sino que en atención a no haber sido reputado el periodismo por el Constituyente ni por el legislador una profesión, actividad u oficio universitario o que exigiera grado ni título de esa naturaleza.

Pero con el fin de satisfacer el segundo de los fines competenciales descritos fue dictado el DFL. N° 630, el cual debió regular sólo las condiciones aplicables al ejercicio de las profesiones que precisaban grado o título universitario, de acuerdo con el DFL. N° 1. Hemos ya visto, sin embargo, que *no fue eso lo que hizo el DFL. N° 630*, desde que exigió condiciones comunes o generales para dedicarse a todas las antiguas profesiones colegiadas sin efectuar la distinción impuesta por el Constituyente y extendien-

A la luz de lo expuesto reafirmo⁷³ que no existe ni puede existir ejercicio ilegal del periodismo. Fundo mi aseveración en las 2 razones siguientes: Primero, porque ni la Constitución ni el DFL. 1 quieren que el periodismo sea una profesión que requiera grado o título universitario, siendo aplicable sólo a éstas las condiciones que fije la ley para ejercerlas; y segundo, pues la interpretación correcta del DFL. 630 reside en que él es aplicable sólo a las profesiones que, según el DFL. N° 1, requieren grado o título universitario, de manera que no siendo el periodismo una de éstas tampoco puede regir el DFL. N° 630 a su respecto.

Ocurre, sin embargo, que el artículo 213 inciso 1° del *Código Penal* castiga con presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de 6 a 20 sueldos vitales, al "que se fingiere autoridad, funcionario público o titular de una profesión que, por disposición de la ley, requiera título o el cumplimiento de determinados requisitos, y ejerciere actos propios de dichos cargos o profesiones".

¿Qué aplicación recta tiene el artículo transcrito en el ámbito de la práctica periodística?

En lo que nos preocupa, dicho artículo cubre dos situaciones posibles, una lógica y la otra bastante absurda. La primera consiste en fingirse titular de una profesión que, por disposición legal, requiera título, y ejercer actos propios de dichas profesiones; y la segunda reside en fingirse titular de una profesión que, por orden legal, requiera el cumplimiento de determinados requisitos, y ejercer dichas profesiones.

Decimos que la primera hipótesis es lógica o correcta porque se encuadra limpiamente en el texto del precepto. Pero sostenemos que la segunda de esas hipótesis parece absurda, pues se construye forzando el mismo precepto para así volver a aplicarlo a las profesiones titulares, esta vez con relación al cumplimiento de determinados requisitos, dejando sin lugar ni sentido el caso de quien se fingiere autoridad o cargo público, ejerciendo actos propios de dichos oficios.

El informante opina, consiguientemente, que el artículo 213 del *Código Penal* debe ser entendido, en recta hermenéutica, de la manera siguiente: Primero, la situación del que se fingiere autoridad o funcionario público que, por disposición de la ley, requiera el cumplimiento de determinados requisitos, y ejerciere actos propios de dichos cargos; y segundo, la situación del que se fingiere titular de una profesión que, por disposición de la ley, requiera título, y ejerciere actos propios de dichas profesiones.

En armonía con tal predicamento, concluimos que sólo la segunda de la hipótesis recién descrita es pertinente al asunto en examen. Es decir y según el tipo acumulativo del artículo 213 del *Código Penal*, nuestro problema reside en el ejercicio ilegal de profesiones legalmente titulares, mas no en lo que concierne al incumplimiento de requisitos exigidos por la ley para ejercer funciones inherentes a ciertos cargos públicos. Esta última eventualidad es, en suma, distinta a la primera porque se refiere a otros hechos ilícitos⁷⁴.

do sus normas, sin poder, al ejercicio de profesiones exentas de grado universitario y de cualesquiera clase de título, sea o no universitario, como es el caso exacto del periodismo.

Ninguna duda ni vacilación cabe, en consecuencia, al afirmar que el DFL. N° 630 es sustantivamente inconstitucional y que tiene que ser declarado inaplicable por la Corte Suprema, ejerciendo la atribución que se le ha conferido en el artículo 80 de la Ley Fundamental. Sin perjuicio de tan básico y definitivo vicio, podemos agregar que, aun con sujeción al texto del artículo 4° del DFL nombrado, *el periodismo es una actividad, oficio o profesión de ejercicio libre por todo sujeto idóneo que desee dedicarse a practicarlo*. Sostenemos esto porque ninguna de las dos series de requisitos legales a que dicho artículo se remite es aplicable al periodismo, en cuanto prohíban su libertad de ejercicio.

En efecto, la frase “los requisitos que establezca la legislación vigente”, que aparece en el inciso 4° de aquel artículo, se refiere obviamente a requisitos que no sean “los que actualmente establece la ley orgánica” del Colegio, y que aparecen en la frase siguiente de idéntico artículo, porque de lo contrario se trataría de locuciones con absurdas e inútiles repeticiones. Es correcto, pues aseverar que una y otra frase se refieren a exigencias distintas.

¿Cuáles son, entonces, tales requisitos?

En el primero de los grupos mencionados caben los concernientes al cumplimiento de las normas que sancionan los abusos, delitos e infracciones a la ética en que incurran quienes ejercen libremente el periodismo, con o sin título⁷¹. Por el contrario, en el segundo de aquellos grupos se ubica sólo el respeto que los afiliados deben a las normas de la asociación gremial a la cual libremente han adherido, de preferencia las vinculadas a la disciplina interna de la misma.

De uno y otro grupo de requisitos deben ser excluidos, por consiguiente, los referentes a grados y títulos, tanto porque la Constitución no los acepta para el periodismo, como en razón de que el artículo 21 de la Ley Orgánica del Colegio, plenamente vigente por las razones en su lugar demostradas, exime de ellos en texto claro y expreso⁷².

C. Código Penal

A propósito de aquel último asunto y para terminar, necesario es aludir al ejercicio ilegal del periodismo.

Al respecto, cabe partir reconociendo que, para existir tal ilegalidad, es menester que exista un precepto legal válido, previo y vigente que tipifique así una conducta. Síguese de esa premisa que no hay ni puede existir ilegalidad donde falta 1 o más de los 3 requisitos copulativos señalados para la imperatividad del correspondiente precepto normativo. De manera que si no hay ley válida, o si la que lo es no tipifica el delito, o no se halla vigente, tampoco hay posibilidad alguna de ejercicio profesional ilícito.

Está claro, en consecuencia, que el artículo 213 del Código Penal se aplica sólo al ejercicio ilegal de profesiones que, según la ley, requieren grado o título universitario, es decir, las contempladas en el artículo 12 del DFL. N° 1. Dicho artículo, inversamente, no se aplica al ejercicio de las demás profesiones, porque a su respecto la ley tampoco exige ningún título. Tenemos entonces que el ámbito de ese precepto punitivo ha sido recortado por el DFL. N° 1, debiendo entenderse que el DFL. N° 630 posee el mismo sentido reductivo.

Aplicado lo expuesto al periodismo fluye que él puede ser libremente ejercido, con o sin título, por lo que a su respecto no hay posibilidad de ejercicio ilegal ni de sanción, según el artículo penal descrito.

3. Conclusiones

Primera, el periodismo es una actividad, oficio o profesión de libre desempeño por cualquier individuo idóneo, con o sin título y que, por ende, no puede ser reservada sólo a los inscritos en los antiguos registros corporativos o en los nuevos establecidos para los profesionales por el DFL. N° 630.

Segunda, siendo una profesión de libre ejercicio sin título, jamás puede el servicio del periodismo constituir motivo de indagaciones, denuncias o sanciones fundadas en el ejercicio ilegal de profesiones que, según la ley, requieren algún título.

Tercera, están derogados, en consecuencia, los preceptos orgánicos, estatutarios y éticos que impedían o limitaban el libre ejercicio del periodismo, incluyendo los concernientes a títulos y ejercicio ilegal, permaneciendo en todo vigente el artículo 21 de la Ley Orgánica y siendo inaplicable al periodismo el artículo 213 del Código Penal.

Cuarta, el DFL. N° 630 es contradictorio con el DFL. N° 1 pero, en correcta hermenéutica, debe sostenerse que no rige para el periodismo, pues ese cuerpo legal tiene que versar sólo sobre las profesiones que, según el DFL. N° 1, requieren grado o título universitario, y resulta que el periodismo no es —ni puede ser— una de tales profesiones. Conveniente es, empero, interpretar auténticamente el primero de los cuerpos normativos citados, declarando que él regula el ejercicio nada más que de las mismas profesiones incluidas en la nómina taxativa fijada en el DFL. N° 1.

Quinta y última, en el evento de que se pretendiera exigir para el ejercicio del periodismo el cumplimiento de los requisitos que consagra el DFL. N° 630, entonces sería menester recabar de la Corte Suprema la correspondiente declaración de inaplicabilidad, fundada en que dicho DFL. vulnera el artículo 19 N° 16 inciso 4° acápite final de la Carta, de la manera específica que ha sido explicada y demostrada en este informe. Y si fuese un gobernante, alguna autoridad o funcionario administrativo, los simples particulares o los representantes de asociaciones gremiales quienes intentaren llevar a la práctica las exigencias aludidas, sería el caso preciso de recurrir de protección contra sus decisiones o pretensiones, sin

perjuicio de recabar oportunamente la declaración de inaplicabilidad mencionada.

Fundado en antecedentes normativos y la historia fidedigna, en este informe se ha interpretado la Constitución y sus leyes complementarias con criterio objetivo, demostrando cuál es el régimen jurídico vigente aplicable al periodismo, sin intención favorable ni odiosa para dicha profesión, ateniéndose el dictaminante sólo al marco normativo que hoy lo rige en términos de asociación libre, colegiatura voluntaria, exclusión de grados académicos y títulos universitarios, así como ejercicio libre por cualesquiera persona idónea con o sin título.

NOTAS

- ¹ Constitución de 1925, artículo 10 N° 5.
- ² Id., artículo 10 N° 14 incisos 1° y final, conforme al texto reformado por la ley N° 17.398, de 9 de enero de 1971.
- ³ BERNARDINO BRAVO LIRA: *El Movimiento Asociativo en Chile, 1924-1973*, Política N° 1 (1982) pp. 45, 48 y 54.
- ⁴ Constitución de 1925, artículo 10 N° 7 inciso 10°, conforme al texto reformado por la ley N° 17.398, citada en la nota 2.
- ⁵ Ley N° 12.045, de 11 de julio de 1956.
- ⁶ Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas: *Anuario Estadístico 1981* (Santiago, CRUCH, 1982) pp. 56, 59 y 127.
- ⁷ Decreto ley N° 2.146, publicado en el Diario Oficial el 6 de abril de 1978, artículo único letra G inciso 2°, sustitutivo del artículo 21 de la ley N° 12.045, citada en la nota 5.
- ⁸ CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO: *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial en I Anuario de Derecho Público 1975-1976* (Ediciones Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile, Ed. Universitaria, 1976) pp. 445-446.
- ⁹ JOSEF ESSER: *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado* (Barcelona, Ed. Bosch, 1961) pp. 90-91.
- ¹⁰ SEGUNDO V. LINARES QUINTANA: *III Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional* (Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1978) pp. 649 y 664.
- ¹¹ LINARES, nota 10 pp. 593, 621 y 646.
- ¹² HELMUT COING: *Fundamentos de Filosofía del Derecho* (Barcelona, Ed. Ariel, 1961) pp. 131-142; Esser, nota 9 pp. 7 y 129-134; Georges Kalinowski: *Concepto, fundamento y concreción del Derecho* (Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1982), pp. 93-94 y 100; Luis Recasens Siches: *Experiencia jurídica, naturaleza de la cosa y lógica "razonable"* (Ciudad de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971) pp. 193-197, 262-263 y 277.
- ¹³ *Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución* (Santiago, Talleres Gendarmería de Chile, 1977), sesión 148 p. 59, sesión 156 pp. 7-9 y 17, y sesión 407 pp. 3337-3338.
- ¹⁴ A mayor abundamiento puede recordarse que "La afiliación sindical será siempre voluntaria", al tenor del artículo N° 19 inciso 1° de la Ley Fundamental.
- ¹⁵ Decreto ley N° 1.552, publicado en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 1976.
- ¹⁶ Conveniente es aclarar que la referencia del artículo 1° N° 9 al artículo 1° N° 20 inciso 6°, ambos del Acta Constitucional N° 3, debía entenderse hecha al inciso 7° de este último por mérito de la sustitución operada en virtud del Decreto Ley N° 2.755, citado.
- ¹⁷ Actas. nota 13, sesión 127 pp. 13, 15 y 21. Énfasis agregado.
- ¹⁸ Id., sesión 128 p. 22. Énfasis agregado.
- ¹⁹ Id., sesión 208 pp. 10, 12, 15, 17-18 y 21-22. Énfasis agregado.

- ²⁰ Id., sesión 211 pp. 9 y 11-12. Enfasis agregado.
- ²¹ Id., sesión 361 pp. 2392-2393. Enfasis agregado.
- ²² Id., sesión 407 pp. 3360-3361. Enfasis agregado.
- ²³ Id., sesión 414 p. 3514. Enfasis agregado.
- ²⁴ Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República: *Informe con proposiciones e ideas precisas* (16 de agosto de 1978), reproducido en VIII Rev. Chilena de Derecho N^{os} 1-6 (1981) pp. 199-200. Enfasis agregado. En el mismo sentido consultar, además, pp. 227-280 de dicho Informe.
- ²⁵ Id., pp. 329-330 y 373, respectivamente.
- ²⁶ *Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de nueva Constitución* (1^o de julio de 1980), reproducido en Revista citada en nota 24 pp. 382 y 387.
- ²⁷ Id., pp. 431-432 y 476.
- ²⁸ Habiendo sido reservadas las deliberaciones y acuerdos pertinentes de la Junta de Gobierno y manteniéndose aún en tal carácter, lamentablemente no es posible transcribir aquí las razones que ella tuvo para decidir los cambios indicados. Esta circunstancia no impide, sin embargo, deducir con perfecta claridad cuál fue la intención o espíritu de la Junta al introducirlos, más todavía a la luz de los antecedentes positivos e historia fidedigna que he proporcionado.
- ²⁹ El Decreto Ley N^o 2.516, publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1979, en su artículo 2^o ordenó que "El requisito de contar con título profesional universitario, para el desempeño de determinados cargos públicos, exigido por la legislación vigente, se entiende cumplido por el solo hecho de encontrarse en posesión del título universitario correspondiente".
Dicho texto legal "en el fondo, implica admitir que se puede ejercer la profesión sin que se esté inscrito en los registros del Colegio", como correctamente lo sostuvo Manuel Daniel Argandoña en "Algunas consideraciones sobre los colegios profesionales", *Revista de Derecho Público* N^o 27 (1980) p. 201.
Siendo el Decreto Ley N^o 2.516 un cuerpo normativo especial y posterior al texto refundido de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas, tórnase obvio desprender que el artículo 2^o de aquél había ya derogado tácitamente, aunque para el efecto circunscrito que menciona, todos los preceptos sobre colegiatura obligatoria incluidos en dicha Ley Orgánica. La legislación siguiente en la materia vino, en consecuencia, a derogar expresamente y con alcance general los preceptos referentes a la colegiatura compulsiva presente en el estatuto orgánico nombrado.
- ³⁰ Enfasis agregado.
- ³¹ Id.
- ³² Enfasis agregado.
- ³³ Id.
- ³⁴ Id.
- ³⁵ Agregado a la Carta de la Etica Periodística de 1968 por el Consejo Nacional el 1^o de octubre de 1980.
- ³⁶ Decreto Ley N^o 1.552, citado en la nota 15, con la sustitución operada por el Decreto Ley N^o 2.755, publicada en el Diario oficial el 5 de julio de 1979.
- ³⁷ La síntesis fidedigna que transcribiré tiene que entenderse en relación con los anales ya reproducidos en pp. 12-18 del presente informe, porque existe unidad y complementación entre aquélla y éstos.
- ³⁸ Id., sesión 211 pp. 9 y 11-23. Enfasis agregado.
- ³⁹ Informe citado en nota 24 p. 228.
- ⁴⁰ Id. pp. 330 y 373.
- ⁴¹ Ver supra p. 21.
- ⁴² Informe citado en nota 26 pp. 330, 373, 482 y 476.
- ⁴³ Consultar más detalles en supra pp. 21-22.
- ⁴⁴ Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra en el Decreto Supremo

- del Ministerio de Justicia N° 1.722, publicado en el Diario Oficial el 30 de enero de 1979.
Ver supra p. 23.
- ⁴⁵ Fechados el 7 de mayo de 1981. Ver supra p. 28.
- ⁴⁶ Agregado de dicha Carta el 1° de octubre de 1980. Ver supra p. 29.
Téngase presente, además, que el artículo 5° transitorio de los estatutos antes extractados declara vigente la Carta aludida, en lo que no se contraponga al Decreto Ley N° 3.621, de 1981, mientras no sea dictada otra nueva Carta de Ética Periodística.
- ⁴⁷ El texto legal citado fue establecido en ejercicio de las facultades delegadas en el Presidente de la República, contenidas en el Decreto Ley N° 3.541, publicado en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1980. Entre dichas facultades aparecía la de “reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile, pudiendo (el Jefe del Estado) dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto...”.
- ⁴⁸ Nuestra interpretación es coherente con la declaración del Ministerio del Interior sobre la nueva legislación universitaria, hecha el 6 de enero de 1981 y publicada en “El Mercurio” al día siguiente. El texto de dicha declaración aparece también reproducido en Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas: *I Régimen Jurídico de la Educación Superior, Normas Generales* (Santiago, CRUCH, 1982) pp. 104-119.
- ⁴⁹ Constitución de 1980, artículos 6° y 7°.
- ⁵⁰ Id., artículo 80.
- ⁵¹ Consultar supra pp. 32-33.
- ⁵² Id.
- ⁵³ Id.
- ⁵⁴ Consultar supra pp. 11-22 y 35-42.
- ⁵⁵ Constitución de 1980, artículo 7° inciso 2°.
- ⁵⁶ Id., artículo 19 N° 26 inciso 1°.
José Luis Cea Egaña: “La esencia de los derechos y su libre ejercicio”, *Revista de Derecho Público* N°s 29-30 (1981), pp.112-117.
- ⁵⁷ Código Civil, artículo 20.
- ⁵⁸ Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española* (Madrid, Ed. Espasa-Calde, 1970) p. 1009.
- ⁵⁹ Ver supra p. 23.
- ⁶⁰ Ver supra p. 28.
- ⁶¹ Ver supra p. 29.
- ⁶² Ver supra pp. 25 y 49.
- ⁶³ Ver supra p. 27.
- ⁶⁴ Útil es observar que este criterio sobre aranceles había sido introducido por el Decreto Ley N° 2.516, publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1979, cuyo artículo 1°, incisos 1° y 2°, preceptuaba a la letra: “Los aranceles de honorarios profesionales, dictados de acuerdo a la legislación pertinente en actual vigencia, sólo servirán como referencia para la fijación del honorario respectivo”. “No obstante cualquier norma en contrario, establecida en la legislación o en los propios aranceles, los profesionales a quienes afecten tales normas pueden pactar libremente honorarios superiores o inferiores a los máximos o mínimos fijados en los aranceles que rijan la actividad de su profesión”.
- ⁶⁵ Énfasis agregado.
- ⁶⁶ Ver supra p. 49.
- ⁶⁷ Énfasis agregado.
- ⁶⁸ Fecha en que entró en vigencia el DFL. N° 630.
- ⁶⁹ Fecha en que fue promulgado el Decreto Ley N° 3.621.
- ⁷⁰ Junto con apoyar esta conclusión en todos los antecedentes y argumentaciones vertidas en el presente informe, conveniente es recordar con idéntico sentido que el artículo 19 N° 12 inciso 1° de la Constitución asegura a todas las personas “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y con cualquier medio...”. Consúltese sobre el punto lo escrito en supra p. 8.

- ⁷¹ Vale la pena reparar a tiempo los errores en que se incurre en el *Proyecto de Código de Ética Profesional*, elaborado por el Ministerio de Justicia, fechado en noviembre de 1983 y en actual trámite legislativo. Mi crítica apunta, especialmente, a los artículos 1º, 12, 133, 137, 138, 142 y 147 de ese Proyecto, porque discurren sobre la base equivocada de aplicar el DFL. N° 630 al periodismo, como si fuera igual a las profesiones que requieren, por ley, grado o título universitario. De perseverar tal criterio se habrían extendido al futuro Código de Ética las ambigüedades, inexactitudes e inconstitucionalidad del DFL. citado.
- ⁷² Entiéndase lo escrito sin perjuicio de la improcedencia de otros requisitos, verbo y gracia, colegiatura, aranceles y sometimiento a la jurisdicción que las antiguas corporaciones tenían sobre el comportamiento ético de los profesionales respectivos, todo ello en atención a que esas exigencias están expresamente derogadas, como ya lo hemos visto en las secciones o páginas precedentes de este informe.
- ⁷³ Ver supra pp. 59-61.
- ⁷⁴ ALFREDO ETCHEBERRY: *IV Derecho Penal* (Santiago, Gibbs Editor, 1965) p. 175. Gustavo Labatut: *II Derecho Penal* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 6ª ed., 1977) p. 74. Eduardo Novoa Monreal: *I Curso de Derecho Penal Chileno* (Santiago, Ed., Jurídica de Chile, 1960) p. 324.