

① Refr. a situac. nueva.

② SITUAC. JURID. : - Texto. y Alcance
- Hist. fided. jur.

③ Col. Médica : - Alcance norma
- No están satisfechos -
- Tesis extrema
- Tesis moderada (ética) status jurid. espe. difer. a Ho. Gen.
- Conocim. Gob. plan al respecto - Interv. Cole. Médica
- Inconvn. existirá de todos modos < Mucha + prove si se ha hecho planteo
(Neces. formular) < Neces. inform. Profes. jóvenes y otros con directivas.

MEMORANDUM SOBRE PROYECTO DE LEY RELATIVO A LOS COLEGIOS PROFESIONALES

I.- ANTECEDENTES

1.- A raíz ~~de la recepción~~ del ~~oficio~~ ^{en} ~~que~~ ^{Sr.} el Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la H. Junta de Gobierno, Almirante don José Toribio Merino, devuelve sin firmar el proyecto de ley ~~relativo~~ que modifica la estructura de los Colegios Profesionales y la tuición de la ética en el ejercicio de las profesiones, el Ministerio de Justicia ha realizado un estudio a fondo de la posible duda de inconstitucionalidad que pudiera plantearse respecto del referido proyecto, y que constituye uno de los fundamentos que el señor Almirante expresa ~~para~~ para estimar inconveniente ~~legislar~~, por ahora, ^{legislar} ^{la materia} sobre ~~el particular~~.

~~Por lo tanto~~ ^{Ante} ^{estas} ^{razones} ~~razones~~ que se desarrollan en el segundo apartado del ~~este~~ ^{presente} memorándum, este Ministerio ha llegado a la conclusión de que ~~tal~~ dicho eventual reparo de inconstitucionalidad carecería de todo fundamento plausible.

2.- Por otro lado, el señor Almirante señala que, a su juicio, sería políticamente inoportuno legislar sobre la materia, ~~ya que~~ en razón de la resistencia que el proyecto en cuestión despertaría en los Colegios Profesionales.

Habiéndose producido al respecto hechos ~~nuevos~~ y antecedentes nuevos ~~en la materia~~ en los últimos días, este Ministerio ~~estima~~ estima necesario ~~exponer~~ exponer al Sr. Almirante su punto de vista sobre ~~la materia~~ ^{el particular} ~~referente a~~ ^{que} ~~el Sr. Almirante~~ ^{referente a} ^{que} ~~le formula~~ ^{que} ~~reconsiderar~~ su punto de vista, y ~~le~~ ^{tenga} ~~bien~~ ^{en} ~~aprobar~~ ^{los} ~~el proyecto de ley adjunto~~ ^{contenidos} ~~antes~~ ^{est} ~~referido~~ ^{en} ~~cuanto~~ ^{los} ~~los argumentos~~ ^{que} ~~en~~ ^{en} el tercer apartado de este memorándum le parecieren atendibles.

II.- ANALISIS JURIDICO CONSTITUCIONAL

3.- Se ha planteado la eventual duda de inconstitucionalidad del proyecto, en ~~el sentido de que~~ ^{el sentido de que} ~~este~~ podría estimarse contrario al inciso sexto del número 20 del artículo 1º del Acta Constitucional N° 3.

El mencionado precepto constitucional dispone lo siguiente:

"La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión ~~de~~ universitaria".

4.- Del tenor ~~de~~ de la disposición transcrita, se desprende: ~~que~~

- a) Que sólo la ley puede imponer la colegiación obligatoria a una persona.
- b) Que ~~luchwy~~ para que se entienda válida tal obligación, la ley debe exigirla en forma expresa.
- c) Que la ley sólo puede formular tal exigencia respecto del ejercicio de profesiones universitarias.

5.- El sentido de la disposición es, por tanto, de claridad ~~wwwwww~~ meridiana.

Estableciendo el Acta Constitucional N° 3, en el inciso siguiente del mismo artículo transcrito, que "no se podrá exigir la afiliación a ~~ww~~ una organización sindical como requisito ~~ww~~ para desarrollar

Ella establece, ~~www~~ por una parte, que sólo ~~ww~~ ley -y en caso alguno una norma jurídica de rango inferior a ella- puede exigir la colegiación obligatoria, y que ésta sólo puede ser impuesta sólo respecto de profesiones universitarias, y no de actividades que ~~ww~~ carezcan de ese carácter.

Por otro lado, la norma deja al absoluto arbitrio del legislador, el imponer o no dicha colegiación para el caso de las profesiones universitarias, desde el momento en que dispone que la ley "sólo podrá" hacerlo respecto de éstas últimas. El carácter facultativo ~~www~~ *que para el legislador, reviste imp establecer o no* de tal exigencia, ~~para el legislador~~ resulta nítido ~~www~~ de la expresión verbal "podrá". ~~ww~~ Exigida que fuere expresamente por el legislador, la colegiación será obligatoria ~~www~~ *para las profesiones universitarias que éste determine*, pero el legislador es plenamente soberano para exigirla o no, ~~www~~ *requerida* respecto de ~~www~~ *requerida* profesiones universitarias y en consecuencia, para imponerla a nuevas profesiones universitarias respecto de las cuales no estuviere ~~www~~ *requerida*, o para derogarla en los casos en que la ley la hubiere consagrado.

Se trata pues de una materia entregada al solo resorte discrecional del legislador, con ~~www~~ la única limitación de que éste no podría imponer la colegiación ~~ww~~ para ~~www~~ ejercer actividades que no fueren profesiones universitarias, *sin perjuicio de mantener vigentes las leyes promulgadas antes de la vigencia de esta que a la fecha de entrada en vigencia del Acta Constitucional N° 3 ~~www~~ *estipulan* estableciendo la colegiación obligatoria, "mientras ellas, ~~www~~ *estipulan* el texto del Artículo 6° transitorio de la misma Acta Constitucional, ~~www~~ *estipulan* el cual ~~www~~ *estipulan* que "no obstante lo prescrito en el inciso sexto del N° 20 de esta Acta, mantendrán su vigencia las leyes que hayan establecido la colegiación de actividades o profesiones no universitarias ~~www~~ *estipulan* no sean modificadas". (Art. 6° transitorio de la misma Acta Constitucional).*

① para ejercer actividades = profesiones no universitarias,

6.- Aun cuando siendo ^{tan} claro el sentido de la ~~disposición~~ disposición constitucional en análisis, no es menester recurrir ^{a su} ~~al~~ espíritu, ~~de ella~~, bastando para interpretarla su mero tenor literal, puede añadirse que el espíritu de la norma ^{Corrobora} ~~está~~ plenamente lo expresado en el número anterior de este memorándum.

En efecto, ^{de} la historia fidedigna de la ~~disposición~~ ley fluye la misma conclusión, ^{respecto de} ~~en cuanto a~~ la absoluta soberanía del legislador ^{en cuanto a} ~~para~~ imponer o derogar la exigencia de colegiarse ^{para} ~~para~~ ejercer una profesión universitaria. Así se desprende de las opiniones unánimes que, para fundamentar este precepto, dieron los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, en su sesión N° 211, de 13 de Mayo de 1976.

Si bien la norma allí ^{para despatchada} ~~propuesta~~ ~~propuesta~~ difiere levemente en la redacción respecto de la que en definitiva ^{aprobó} ~~aprobó~~ la H. Junta de Gobierno, ~~su~~ ~~contenido~~ ~~conceptual~~ es idéntico, y jamás se entendió por ~~ninguno~~ ninguno de los integrantes de la mencionada Comisión que se estuviese constitucionalizando la colegiación obligatoria respecto de ^{alguna o todas} ~~de~~ las profesiones universitarias, sino sólo facultando al legislador para imponerla ~~respecto de~~ ~~estas~~, y limitándolo en cuanto a que no pudiera hacerlo respecto de otras actividades diferentes a una profesión universitaria.

III.- ANALISIS DE OPORTUNIDAD POLITICA

7.- En lo tocante a la oportunidad política para legislar sobre la materia, el Sr. Almirante señala que hacerlo en este momento, sería anticiparse ^{inhcesariamente} ~~a la~~ ~~de~~ ~~modificación~~ ~~gaceta~~ ~~ta~~ que la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el próximo 11 de Marzo, significará para ^{el régimen jurídico que hoy rige para el ejercicio de las profesiones.} ~~las normas legales que hubieren establecido la~~ ~~colegiación~~ ~~obligatoria~~.

Agrega incluso que comparte los fundamentos ^{del} ~~del~~ proyecto, pero no su oportunidad, por ~~la~~ ~~circunstancia~~ anterior, y por la unánime protesta que ^{así} ~~ella~~ despertaría en los Colegios Profesionales.

Es en torno a esta plausible inquietud del señor Almirante, que la Ministra que suscribe desea ~~hacerle~~ ~~valer~~ las consideraciones que se han tenido en vista ^{dentro del} ~~en el seno del~~ Poder Ejecutivo para impulsar este proyecto, y que -como se señala al inicio ^{del presente} ~~del~~ ~~este~~ memorándum- incluyen hechos y antecedentes nuevos, surgidos con posterioridad al oficio por el cual el señor Almirante ~~comunicó~~ ~~su~~ ~~decisión~~ ~~de~~ ~~no~~ ~~legislar~~, por ahora, ~~y~~ al respecto.

8.- Desde luego, es menester recordar que la normativa constitucional aprobada por la nueva Carta Fundamental, que entrará en vigencia el 11 de Marzo, ya suscitó reparos de parte de algunas directivas de Colegios Profesionales antes del plebiscito, ^{los} ~~los~~ que si no adquirieron mayor intensidad, ^{sin duda} ~~fue~~ por el alcance político global que revestía el resultado del acto plebiscitario para el destino de Chile.

Sin embargo, las directivas de los Colegios Profesionales no miran obviamente con ~~wwwswwwwsw~~ con agrado el término de la ~~www~~ afiliación obligatoria exigida hasta ahora a los profesionales, ~~hasta ahora~~, ya que ello significa el ~~términowwww~~ fin de una situación monopólica que les ha permitido convertirse en un fuerte centro de poder y ^{de} presión, teniendo su financiamiento asegurado por la ^{colegiación} obligatoriedad ~~del ww antedicha~~.

Tal situación ha llevado ~~w~~ a que, en la enorme mayoría de los casos, las directivas de los Colegios Profesionales ^{se conviertan} ~~quedan convertidas~~ en núcleos cerrados y distantes para la generalidad de los profesionales afiliados a ellos, sin que éstos tengan la posibilidad de exigir eficacia a su Colegio, por la vía implícita de poder marginarse de él. Más que una resistencia de los profesionales a ^{su} ~~la~~ libre colegiación, ^{alternativa que -por el contrario-} ~~que~~ la gran mayoría de ellos respalda, ~~wwwswwwwsw~~ el rechazo a la nueva normativa constitucional se radica sólo en las cúpulas directivas de los Colegios.

9.- Como expresión de la resistencia de ~~wwwswwwwsw~~ dichas directivas, han surgido dentro de ellas dos posiciones igualmente inaceptables para el criterio gubernativo:

a) La de quienes estiman ~~www~~ -en la tesis más extrema- que la norma del inciso 3° del N° 16 del ~~wwwswwwwsw~~ artículo 19 de la nueva Constitución, ~~wwwsw~~ no derogaría de suyo las leyes vigentes que exigen ^{la} colegiación obligatoria, ya que ~~éste~~ ~~wwwswwwwsw~~ dicha disposición constitucional ~~wwwsw~~ preceptúa que "la ley determinará las profesiones que requieren título o grado universitario, y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas". Valiéndose de la última frase subrayada, arguyen que ~~la~~ ~~www~~ entre las condiciones que la ley podría imponer para ejercer una profesión, ^{se encuentra} ~~se~~ la colegiación obligatoria, ^{consagra} ~~wwwsw~~ estando ella consagrada por leyes vigentes, éstas mantendrían su validez en cuanto no fuesen modificadas.

En rigor, esta tesis carece de ~~todo~~ asidero jurídico sólido, porque el sentido

A mayor abundamiento, está el antecedente de que mientras el Acto Constitucional N° 3 prohíbe exigir la afiliación a una "organización sindical" para desarrollar un determinado trabajo, la nueva Carta Fundamental ha modificado la redacción pertinente, ampliando la prohibición ~~de~~ exigir ^{dicha} afiliación ~~para ello~~ a "organización o entidad alguna".

y alcance de tales "condiciones" que el legislador puede imponer, debe interpretarse en armonía con la frase precedente del mismo precepto constitucional, que señala 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". *

Con todo, ~~esto~~ podría pretender sostenerse que la disposición sobre las profesiones ~~university~~ que requieren título o grado universitario, es de carácter especial frente a la recién transcrita, ^{y primaria} ~~prima~~ sobre ésta, ^{consagrando así} ~~consagra~~ ^{como una de} ~~las~~ facultades de que el ~~legislador~~ legislador imponga la colegiación obligatoria, ~~de~~

"las condiciones" para ejercer tales profesiones. ^{Sobre dicha base, se presionaría para que se mantengan las colegiaciones actualmente impuestas.}

~~Abora bien, como~~ ^{Sin embargo, como} a todo evento queda de manifiesto que tales condiciones -cualquiera fuere ^{la amplitud} ~~que~~ que a ellas pretenda asignarse -sólo puede establecerlas el legislador. ^{De ahí que} resulta conveniente, y hasta necesario, que se legisle en la materia, ~~consolidando~~ consolidando ~~el espíritu~~ el espíritu de la nueva Carta Fundamental en orden a consagrar la libre afiliación ~~para~~ para los profesionales, sin diferencias con otras actividades o trabajos.

b) La otra tesis existente en el seno de las directivas de los Colegios Profesionales -más moderada- admite la evidencia ^{de} de que la nueva Carta Fundamental consagra la libre afiliación, pero pretende ^{conservar} ~~mantener~~ un status jurídico diferente ^{al} de ~~las~~ ^{las} asociaciones gremiales, ~~fundándose~~ fundándose para ello en la tuición de la ética profesional que la ley ~~encomienda~~ ^{encomienda} a los Colegios.

Es éste precisamente el problema que con mayor fuerza y urgencia reclama un cambio legislativo. En efecto, sería ~~gravísimo~~ ^{radicada en} ciertamente erróneo y gravísimo mantener ~~los Colegios~~ ^{la} ~~Profesionales~~ ^{la} tuición sobre la ética profesional. ^{Sería} erróneo, porque la experiencia ha demostrado lo inconveniente e ineficaz que resulta combinar en un mismo organismo, el ejercicio de funciones gremiales que estimulan una dinámica de solidaridad y autodefensa reivindicativa, con tareas jurisdiccionales que requieren ^{en cambio la máxima} ~~plena~~ independencia del juzgador respecto del juzgado. Sería además gravísimo en este caso, porque es fácil presumir que, ^{en el futuro próximo,} ~~en el futuro próximo,~~ los Colegios ^{se inclinarían a} ~~podrían~~ discriminar en su función jurisdiccional, ^{perjudicando a} ~~contra~~ quienes se desafilieren o no se afiliaren al mismo Colegio, ^y obteniendo así por ~~obra~~ ^{obra} de una presión indirecta, la ~~mantención~~ ^{para ello} -en el hecho- de una suerte de afiliación forzada a ellos. ^{Bastaría sólo el razonable temor a} ~~conocidas~~ ^o ~~presunción~~ ^{presunción} de una posible discriminación semejante.

10.- Ahora bien, la Ministra que suscribe comparte ^{-en principio-} el criterio del señor Almirante ^{en cuestión} ~~cuanto~~ ^{de} que ~~www~~ el mismo proyecto de ley ^{podría} promulgarse después del 11 de ~~www~~ Marzo con igual eficacia jurídica, y con la ventaja de que él ^{de una recta interpretación} aparecería como una necesidad derivada del nuevo texto constitucional que, al consagrar la libre afiliación para los profesionales, hace inadecuado mantener las normas actualmente vigente sobre ~~w~~ la tuición de la ética en el ejercicio de las profesiones. ^{Con ello, si bien la protesta de los Colegios Profesionales subsistiría con igual vehemencia, ~~la~~ la medida legislativa aparecería menos drástica, y más exigida por la nueva realidad jurídica.}

No obstante, hay antecedentes de hecho que -a juicio del Poder Ejecutivo- hacen seriamente inconveniente esperar hasta el 11 de Marzo y, por el contrario, requieren ~~www~~ un urgente despacho de la ley cuyo proyecto se adjunta.

11.- Tales antecedentes dicen relación con una iniciativa actualmente en marcha, ~~www~~ de parte de un conjunto importante de directivas de Colegios Profesionales, que pretende plantear públicamente al Supremo Gobierno una fórmula que, ^{su hipótesis ideal para aquellas} en ~~el~~ ^{conservar} ~~mejor~~ de los casos, les ~~www~~ sus prerrogativas actuales (según la interpretación consignada en la letra a) del número anterior de este memorándum), y que subsidiariamente ^{- en caso contrario -} ^{al menos} les reconozca ^{lo mas} una status jurídico especial, ^{semejante posible} al actual ^{del todo} y diferente al de las asociaciones gremiales, ^{Ese status especial estaría} caracterizado en su esencia y fundamento, por la mantención de las atribuciones que actualmente tienen los Colegios respecto de ~~www~~ la ética profesional.

Como anticipo de esta iniciativa, el Presidente del Colegio Médico, en reciente discurso público con ocasión del Día del Médico, ^{Celebrado el 3 del presente} -y cuya reseña de prensa se adjunta- manifestó "la inquietud de los colegiados frente a a la adecuación del quehacer del Colegio, ante los cambios que sobre los Colegios Profesionales aparecen en la nueva Constitución". Y agregó que "ello se ha traducido en múltiples ideas, algunas de las cuales ya han alcanzado estado de afinamiento, y que serán de gran beneficio para los colegiados, procurando incrementar y estimular la unidad ~~w~~ de la Orden".

Yendo aún más lejos, y siendo todavía más explícito, ^{en igual fecha} el ~~www~~ día, el Presidente del Consejo Regional de Valparaíso del mismo Colegio, expresó textualmente -según recorte de prensa que también se adjunta- que "en el curso de este año se ahondó sobre el tema, y han surgido opiniones de autorizados personeros de Gobierno, descalificando el rol y la importancia de los Colegios Profesionales". Y añadió: "La propia Constitución del Estado, recientemente aprobada,

contiene disposiciones ambiguas respecto de la función y fuerza jurídica que tendrían en el futuro nuestras instituciones. La Confederación de Colegios Profesionales, en la que nuestra entidad tiene activa participación, ha replicado cada una de las sugerencias que tiendan a restar validez a estos Colegios, y está dispuesta a estructurar en conjunto una decidida defensa de nuestras prerrogativas y derechos".

W Fácil es deducir el alcance de tales expresiones públicas, que confirman las informaciones privadas que ha podido recoger al respecto el propio Gobierno.

12.- En tales condiciones, resulta claro que cualquier demora en la aprobación y promulgación del proyecto de ley adjunto, dificultaría seriamente su ulterior despacho, ya que dentro de ^{pocas} ~~algunas~~ semanas -o quizás de días- el Gobierno se encontrará frente a una proposición de las directivas de los Colegios Profesionales, de contenido diametralmente opuesto al criterio gubernativo.

Ello haría que legislar con posterioridad a tal situación, ^{sería} ~~www~~ estimado un golpe mucho más duro a los Colegios, ya que el Gobierno aparecería contrariando, ~~la opinión oficial y pública de aquéllos~~ con expresa y consciente voluntad de hacerlo, la opinión oficial y pública de aquéllos.

Por otro lado, la postura de los Colegios ~~www~~ presumiblemente suscitaría una polémica con quienes disienten del predicamento de sus directivas, por lo cual el Gobierno ~~www~~ se vería ~~ww~~ forzado a zanjear ~~un~~ debate de opinión pública previo, dándole la razón a una tesis en perjuicio de la otra.

~~Www~~ Atendidas tales razones es que el Poder Ejecutivo estima oportuno -y más que eso urgente- legislar cuanto antes sobre la materia.

13.- Finalmente, la Ministra que suscribe desea subrayar que en todo caso el Gobierno deberá enfrentar la resistencia y la crítica de las ~~www~~ actuales directivas de los Colegios, salvo que abandonara ^{en definitiva} su decisión de legislar ~~www~~ en la orientación del proyecto adjunto, lo que ~~www~~ en caso alguno sería la opinión del señor Almirante, ~~al~~ ~~la luz~~ del tenor de su oficio antes referido al respecto.

Existiendo, por el contrario, ~~w~~ una coincidencia unánime de criterios ~~ww~~ la H. Junta de Gobierno, tocante al fondo del problema, éste queda reducido a su oportunidad. Y en tal caso, ~~www~~ despejada toda eventual duda ~~ww~~ sobre la constitucionalidad del proyecto en relación con el Acta Constitucional N 3, actualmente vigente, los antecedentes de hecho referidos en los números an-

teriores hacen políticamente aconsejable legislar cuanto antes, ya que toda demora sólo ~~wwwwww~~ ^{aumentaría} los escollos para hacerlo posteriormente.

Por último, este Ministerio ha podido comprobar que así como las directivas de los Colegios Profesionales presentarán resistencia ~~wwwwww~~ generalizada al proyecto, sea que ~~este~~ ^{el} se apruebe ahora o más adelante, su contenido despertará en cambio ~~ww~~ amplia y entusiasta acogida en la gran mayoría de los profesionales, y muy particularmente, entre las generaciones más jóvenes dentro de ellos. ~~De ahí~~ ^{De ahí} ~~que~~ ^{que} ~~se~~ ^{se} promulgado como ley el proyecto adjunto, el Gobierno se preocuparía en forma directa y específica de que tales opiniones favorables salgan a la opinión pública, en ~~wwwwww~~ defensa de su propia libertad profesional que el criterio gubernativo consagra. Se ha detectado asimismo un ambiente claramente predominante en favor del criterio ~~que sustenta el proyecto~~ gubernativo, de parte de los medios periodísticos, que también servirían ^{como} ~~de~~ fuente importante de apoyo y fundamentación de la nueva normativa ante la opinión pública.

Es por todo lo expuesto, que el Poder Ejecutivo se permite solicitar al señor Almirante que, a la luz de los nuevos antecedentes expuestos, reconsidere su decisión ~~wwwwww~~ provisoria anterior, y acceda -si así lo ~~wwwwww~~ ^{tuviere} a bien- ~~ww~~ a la aprobación y despacho del proyecto adjunto. •

Más aún
En todo caso, ^{reiterada} la experiencia general de este Gobierno, incluido el caso de anteriores disposiciones legales que afectaban a los propios Colegios Profesionales, ^{indica que} una vez que la ^{H. Junta de Gobierno} ~~autoridad~~ define su criterio oficialmente a través de una norma jurídica, tanto la opinión pública como la prensa atenuan considerablemente sus críticas, o a lo menos moderan su tenor, muy distinto a lo que ocurre cuando se entiende que la autoridad legislativa no ~~ha~~ se ha pronunciado de modo oficial, y el tema se encuentra por ende en carácter de ^{simple} proyecto. Asimismo, en cuanto se advierte que la decisión gubernativa es firme e irrevocable, la resis-

tenía data poco y la nueva norma terminó imponiéndose rápidamente.