

La colegiación de periodistas en la jurisprudencia venezolana y peruana * **

David Augusto Gómez Gamboa***

Resumen

El propósito del presente artículo es analizar comparativamente el contenido de la jurisprudencia sobre la colegiación de periodistas tanto en el Estado venezolano como en el peruano, a los fines de determinar si tiene correspondencia con los aportes de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión e información. En el caso venezolano se ratifica jurisprudencialmente la colegiación obligatoria de periodistas, lo cual manifiesta un distanciamiento frente a los estándares del Sistema Interamericano, mientras que en Perú se dispone la colegiación como voluntaria, en concordancia con la doctrina del Sistema Interamericano.

Palabras clave: colegiación de periodistas, jurisprudencia, Venezuela, Perú

Abstract

The purpose of this study is to do a comparative analysis about the content of venezuelan and peruvian case law on duty of journalists' associations, in order to determine whether it is related with the standards of the Inter-American System of Human Rights respect to freedom of expression and information. The jurisprudence of Venezuela reaffirms the requirement for compulsory registration of journalists, which denotes a distance from the

* Recibido: 17/09/08 Aceptado: 08/12/2008

** El artículo es producto de la investigación realizada con ocasión de la presentación de la tesis doctoral intitulada "La libertad de expresión e información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: estudio comparativo sobre su influencia en Venezuela y Perú (2000-2007)"

*** Profesor de derechos humanos en la Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela.

standards of the Inter-American System, while in Peru is available as voluntary associations, in accordance with the doctrine of the Inter-American System.

Keywords: associations of journalists, jurisprudence, Venezuela, Peru

I. Introducción

En el presente estudio se analizará de forma comparativa el contenido de dos precedentes jurisprudenciales que abordan de forma diversa el problema de la colegiación de periodistas en la República Bolivariana de Venezuela y en la República del Perú, a la luz de la doctrina y jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (Comisión y Corte Interamericana) en materia de libertad de expresión y derecho a la información.

Se estudiará la regulación jurídica de la “colegiación de periodistas” en la República Bolivariana de Venezuela en comparación con la de la República del Perú, toda vez que llama la atención que respecto a este Estado, entre los años 1997-2007, la Corte Interamericana conoció múltiples casos de violación de derechos humanos.¹

Respecto al caso venezolano, se analizará la Sentencia N° 1411, del 27-07-2004, emanada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual resolvió un recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por parte de un grupo de ciudadanos en nombre propio y en el de la sociedad civil Bloque de Prensa Venezolano (BPV) contra varios artículos de la Ley del Ejercicio del Periodismo de 1994, que establece la colegiación como requisito obligatorio para el ejercicio del periodismo en Venezuela.

¹ Entre éstos cabe mencionar: el caso Loayza Tamayo, el caso Cantoral Benavides, el caso Castillo Petrucci y otros, el caso Castillo Páez, el caso Cesti Hurtado, el caso Durand y Ugarte, el caso Ivcher Bronstein, el caso del Tribunal Constitucional, el caso Barrios Altos, el caso “Cinco Pensionistas”, el caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, el caso de la Cruz Flores, el caso Lori Berenson Mejía, el caso Huilca Tecse, el caso Gómez Palomino, el caso García Asto y Ramírez Rojas, el caso Acevedo Jaramillo y otros, el caso Baldeón García, el caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros), el caso del Penal Miguel Castro Castro, el caso La Cantuta, el caso Cantoral Huamán y García Santa Cruz..

Mientras que en el caso peruano se analizará la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, del 20-02-2006 (Exp. N.º 0027-2005-PI/TC), la cual resolvió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Periodistas del Perú contra la Ley N.º 26.937, expedida por el Congreso de la República Peruana, que establece la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio profesional del periodismo.

II. Análisis comparativo jurisprudencial

1. Sobre la sentencia N° 1411, del 27-07-2004, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano

Los ciudadanos José Calvo Otero y otros, actuando en nombre propio y como representantes de la sociedad civil Bloque de Prensa Venezolano (BPV), interpusieron un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 5, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 23, 25, 27, 28, 33, 36, 39 y 45 de la Ley del Ejercicio del Periodismo, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.819 Extraordinario del 22 de diciembre de 1994, que derogaría a la Ley de Ejercicio del Periodismo de 1972.¹

Los recurrentes solicitaron la declaratoria de nulidad por razones de inconstitucionalidad de las normas enunciadas argumentando que violan los derechos a la libertad de expresión y al libre desenvolvimiento de la personalidad, toda vez que las mencionadas disposiciones atribuyen de forma selectiva y exclusiva la titularidad de la libertad de expresión a los licenciados en comunicación social debidamente colegiados, despojando a los demás ciudadanos del derecho a expresar sus pensamientos y a ejer-

¹ El recurso fue interpuesto el 14 de marzo de 1995 y de él se dio cuenta en el Pleno de la entonces Corte Suprema de Justicia. El 25 de abril de 1995, el Juzgado de Sustanciación de esa Corte admitió el recurso. El 21 de marzo de 2000, la Secretaría de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia remitió el expediente a esta Sala Constitucional. El 28 de abril de 2000 se designó ponente al Magistrado Peña Torrelles y, el 9 de enero de 2001, se reasignó la ponencia al Magistrado Antonio García García, quien con tal carácter, suscribe el fallo objeto de estudio.

cer funciones periodísticas, lo que les convertiría en simples destinatarios pasivos de la información suministrada por los periodistas profesionales colegiados. Los accionantes invocaron la doctrina sobre el derecho a la libertad de expresión y concluyeron que “la titularidad de la libertad de información no es exclusiva de los periodistas, sino de todos los ciudadanos y personas, participando en la misma: técnicos, editores, locutores, anunciantes (medios audiovisuales), fotógrafos, diagramadores y otros, que necesariamente no son periodistas”. Asimismo, los accionantes alegaron la violación del derecho a la igualdad y a la no discriminación, toda vez porque el ejercicio del periodismo, según estas disposiciones sólo podrían desempeñarlo profesionales universitarios que hayan cumplido con la colegiación. Igualmente los accionantes alegaron que algunos de los artículos impugnados violaban el principio de prohibición de monopolios, la libertad económica, el derecho al trabajo, la reserva legal, el principio de congruencia y razonabilidad y el principio “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”.

1.1. De los argumentos de la Sala

La Sala Constitucional, respecto a las denuncias relativas a la exigencia de título universitario y colegiación obligatoria apuntó que tanto la Constitución de 1961, en su artículo 82, como la Constitución de 1999, en su artículo 105, permitieron al legislador establecer profesiones que requieren la obtención de un título universitario y la necesidad de la colegiación obligatoria como requisito previo e indispensable para optar a su ejercicio, con el fin de garantizar, mediante un sistema de controles, que la práctica de esas profesiones se haga de manera acorde con ciertos principios básicos, técnicos y éticos. Esos mecanismos de control, que en principio corresponden a la autoridad estatal, han sido trasladados mediante ley hacia los colegios profesionales, como personas jurídicas públicas de carácter corporativo.

La Sala Constitucional afirmó que ha sido justamente esa idea la que llevó al legislador, basado en la previsión constitucional, a exigir la colegiación obligatoria de los licenciados en periodismo como requisito para el ejercicio de la profesión periodística. Tal es el caso del Artículo 1 de la Ley del Ejercicio del Periodismo que dispone que el ejercicio de la profesión de periodista se regirá por esa Ley y su Reglamento. Los miembros del Colegio Nacional de Periodistas estarán sometidos como tales a los Reglamentos Internos del Colegio, al Código de Ética del Periodista Venezolano y a las resoluciones que dicten los órganos competentes del Colegio; y del

Artículo 2 ejusdem, que establece que para el ejercicio de la profesión de periodista se requiere poseer el título de Licenciado en Periodismo, Licenciados en Comunicación Social o título equivalente, expedido en el país por una Universidad, o título revalidado legalmente; y estar inscrito en el Colegio Nacional de Periodistas (CNP) y en el Instituto de Previsión Social del Periodista (IPSP). Los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en esta disposición, serán los únicos autorizados para utilizar el título de Periodista Profesional. (...)

Al interpretar la exposición de motivos del proyecto de ley del ejercicio del periodismo, la Sala Constitucional afirma que la ley es la que determina las condiciones que deben establecerse para ejercer una profesión universitaria, como es la del periodista, cuya colegiación es obligatoria. Por lo tanto, la Sala interpreta que es necesario, indicar en la ley, las funciones propias del ejercicio del periodismo para distinguirlas del derecho de los demás ciudadanos en el uso de los medios de comunicación social. Al indicarse esas funciones queda perfectamente establecido que sólo los profesionales colegiados (lo cual es obligatorio) podrán ejercerlas como profesión específica dentro de la sociedad venezolana.

Lo mencionado fue, a criterio del sentenciador, el fundamento del *artículo 2° de la Ley de Ejercicio del Periodismo, el cual establece como requisito necesario para ejercer como periodista, la obtención de la licenciatura en una universidad nacional o extranjera -siempre y cuando en este último supuesto se cumpla con el respectivo proceso de revalidación- y la inscripción en el Colegio Nacional de Periodistas y en el Instituto de Previsión Social del Periodista.* (resaltado nuestro)¹

La Sala Constitucional destaca que la ley regula el ejercicio profesional del periodismo, no la simple transmisión de información. Es el periodismo como profesión lo que interesó al legislador: el oficio de quienes se dedican a informar. De allí que la decisión comentada percibió en la intención del legislador la idea de una profesión periodística y no el deseo de cercenar a los particulares el derecho a expresarse. Por ello, la Exposición de Motivos hizo la salvedad del derecho que posee cualquier ciudadano para acceder y utilizar los medios de comunicación social con el fin de informar, opinar,

¹ La *ratio juris* de la norma radica en la exigencia de un grado de capacidad que tendrían los graduados universitarios como periodistas profesionales, debido a que serían ellos los capacitados para manejar desde una perspectiva científica y técnica, determinados conocimientos vinculados con la actividad informativa.

analizar o simplemente expresar sus ideas respecto a cualquier punto de su interés, informó la Sala.

Asimismo, declara la Sala que la ley impugnada estableció que el ejercicio de la labor periodística sin el cumplimiento previo de los requisitos de profesionalización y colegiación, acarrea sanción penal. Al respecto, apunta el sentenciador, que los proyectistas se basaron en los siguientes razonamientos: “(...) en el artículo 38° se dictan sanciones a quien ejerza ilegalmente el periodismo. En este sentido advierte el sentenciador que quien ejerza ilegalmente el periodismo debe ser sancionado con una correcta aplicación de la justicia, como ocurre en otras profesiones. Este planteamiento no es extraño a nuestra legislación, porque la Ley de Abogados y la Ley de Ejercicio de la Medicina también contemplan sanciones al ejercicio ilegal de la profesión, refirió la Sala Constitucional.

La Sala Constitucional invocó la Resolución N° 17-84, emanada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que dirimió un conflicto sostenido por el Gobierno de la República de Costa Rica y el señor Stephen Schmidt, quien era un periodista extranjero que realizaba labores de información en ese país, sin haber cumplido con la colegiación (sí había realizado nuevamente estudios en Costa Rica, vale acotar), lo que ocasionó que se le sancionara penalmente por el ejercicio ilegal de la profesión. En este sentido en tal resolución se estableció que la *Comisión Interamericana considera que la Colegiatura obligatoria de periodistas* o la exigencia de tarjeta profesional *no restringe la libertad de pensamiento y expresión*, consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *siempre que los colegios tutelen la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin imponer condiciones que conlleven la restricción o cercenamiento del citado derecho, no impongan controles a la información o censura previa de la misma, y no sean exclusivamente oficiales sino que en ellos tengan efectiva participación los periodistas*”(resaltado nuestro). Asimismo, afirmó el sentenciador, que en la Opinión Consultiva 5/85¹, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que si bien la colegiación obligatoria de periodistas tenía por finalidad la protección de los profesionales remunerados, dicha protección no podía constituir restricción para que los demás sectores de la sociedad interviniesen dentro de la actividad informativa, tanto para la búsqueda y

¹ Véase Resolución n° 17/84, caso n° 9178 de la Comisión Interamericana (Costa Rica), de 3 de octubre de 1984, y, opinión OC-5/85 de la Corte Interamericana, 13 de noviembre de 1985.

difusión de noticias, como en el derecho que tiene la ciudadanía de recibir informaciones de cualquier índole que provenga de fuentes disímiles, y no solamente de un grupo en particular, como lo sería del círculo de periodistas profesionales. Respecto al análisis del caso costarricense in comento la Sala Constitucional afirmó que *es obvio que la Corte no censuró expresamente la colegiación, sino el hecho de que tras ella se escondiera un impedimento al ejercicio del derecho humano a la expresión del pensamiento* (resaltado nuestro).

Respecto al análisis de la norma constitucional venezolana que permite la colegiación, en la sentencia comentada se afirma que tanto la Constitución como la Convención Americana garantizan la libertad de expresión, pero es sólo nuestra Constitución la que faculta al legislador para exigir colegiación en profesiones universitarias. Es necesario, entonces, determinar si ello abarca el caso del periodismo. En este sentido aduce que, si bien la colegiación obligatoria representa un régimen que nuestra Constitución ha delegado a la ley para determinar cuáles son las profesiones que la requieren como requisito fundamental para su ejercicio, no es menos cierto que Constitución venezolana en su artículo 19 ha diseñado un régimen amplio relacionado con la materia de los derechos humanos, indicando como obligación del Estado garantizar a toda persona, conforme al principio de progresividad y de no discriminación, el goce y ejercicio irrenunciable e indivisible de los derechos humanos, siendo su respeto y garantía de acatamiento obligatorio para todos los órganos del Poder Público, de conformidad con la Constitución, los Tratados que versen sobre la materia, suscritos y ratificados por la República, las leyes que lo desarrollen, así como de todos aquellos derechos que no estén expresamente establecidos, tal como lo dispone el artículo 22 Constitucional. Ello aunado a lo delimitado por el artículo 57 *eiusdem*, relativo al derecho de la libertad de expresión.

En consecuencia, la Sala Constitucional estimó que, *el establecimiento de un sistema de colegiación obligatoria para los periodistas profesionales, no puede conducir a implementar un marco jurídico que sea excluyente del resto de la colectividad*, circunscribiendo ciertos actos como propios del ejercicio profesional del periodismo. (resaltado nuestro). Respecto a la posibilidad de que un “no licenciado” se registre en el Colegio Nacional de Periodistas, la Sala considera que el ejercicio *empírico* y *profesional* del periodismo no puede llevar a que sean colegiados por esa entidad, ni tampoco que el ejercicio no profesional de la actividad pueda dirigirse al detrimento de las potestades que tiene el Colegio Nacional de Periodistas

establecidas en la Constitución y en la ley que rige su materia, las cuales abarcan la potestad para agrupar y organizar a sus asociados (*periodistas profesionales*), así como el ejercer su potestad organizativa y reglamentaria, e inclusive, la potestad disciplinaria sobre sus agremiados. Afirmó la Sala Constitucional que todos pueden de una u otra manera ejercer el derecho a la libertad de expresión, aunque ello trastoque tangencialmente la actividad propia del periodismo, pero tampoco puede considerarse que su desenvolvimiento sea equiparable al ejercicio profesional realizado por licenciados especializados en esta área de la comunicación social.

1.2. De la decisión de la Sala Constitucional

Concluye la Sala que *la colegiación obligatoria no constituye per se contravención a los derechos relativos a la libertad de expresión*, establecidos en nuestra Constitución, así como en el anteriormente referido ordenamiento supranacional. De forma que, considera la Sala, que los artículos impugnados de la Ley de Ejercicio del Periodismo no violan los derechos al libre desenvolvimiento de la personalidad y a la libertad de expresión, al principio de igualdad y no discriminación, libertad económica y prohibición de monopolios, derecho al trabajo, y los principios de congruencia y razonabilidad.

Sobre la denuncia de violación del principio de legalidad penal, la Sala Constitucional observó que por el contrario se cumplió con el requisito de que sea una norma de rango legal la que tipifique el delito¹. Asimismo, ha dejado sentado la Sala que sí puede existir ejercicio ilegal de la *profesión* de periodista, pues la libertad de expresión no puede llevar a concluir que todos tienen derecho a convertirse en profesionales de la comunicación.

La Sala desestimó las denuncias efectuadas por los recurrentes, al entender que no hay violación constitucional ni en la exigencia de colegiación para el ejercicio del periodismo, ni en la entrega de facultades normativas al Colegio Nacional de Periodistas, ni en la tipificación de un delito por

¹ El Artículo 39 de la Ley del Ejercicio del Periodismo dispone: “El que ejerza ilegalmente la profesión de periodista será sancionado con pena de prisión de tres (3) a seis (6) meses. Es competencia de la jurisdicción penal, conocer y sancionar la participación en estos casos y el enjuiciamiento será de oficio, por denuncia o a instancia de parte”.

ejercicio ilegal del periodismo, y en consecuencia declaró el recurso sin lugar.

1.3. De la errónea interpretación de la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano sobre la Colegiación de Periodistas

En la sentencia N° 1411 de la Sala Constitucional se esbozaron argumentos de la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano, desde nuestro punto de vista, desenfocados y de forma contradictoria al verdadero espíritu de éstos. En efecto, el magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, advirtió de tal situación en un voto salvado. El magistrado Rondón Haaz recordó la postura de la Comisión Interamericana en la Resolución n° 17/84, caso n° 9178 (Costa Rica), de 3 de octubre de 1984, y la de la Corte Interamericana, mediante decisión de 13 de noviembre de 1985 (opinión OC-5/85) afirmando que en esas oportunidades tanto la Comisión como la Corte Interamericana se inclinaron hacia la postura de que la colegiación obligatoria de periodistas viola el derecho a la libertad de expresión.¹ Ante tan clara posición, no entiende el magistrado disidente cómo la Sala Constitucional pudo concluir, que según la Corte Interamericana, la colegiación obligatoria no siempre viola el derecho a la libertad de expresión, sino *“sólo si con ello se impide a los ciudadanos expresarse”*. Manifiesta categóricamente que se trata, así, de una interpretación errada del criterio de la Corte Interamericana que, además, no le es permitida a esta Sala, la cual debe ajustarse a los criterios de dicha Corte y no, en modo alguno, cuestionarla o redefinirla. Interpretación errada porque se aparta del sentido literal de las palabras que fueron utilizadas por la Corte Interamericana y, además, del sentido teleológico

¹ En efecto aclaró el Magistrado disidente que la Corte Interamericana fue especialmente categórica en su postura, cuando señaló que *“la colegiación obligatoria de los periodistas no se ajusta a los requerido por el artículo 13.2 de la Convención, porque es perfectamente concebible establecer un estatuto que proteja la libertad e independencia de todos aquellos que ejerzan el periodismo, sin necesidad de dejar ese ejercicio solamente a un grupo restringido de la comunidad”*, y concluye con el señalamiento de que *“no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria”*.

que se ha dado, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, al derecho a la libertad de expresión.

Coincidimos con el disidente que la decisión objeto de análisis no solo asumió una interpretación errada de la postura de la Corte Interamericana, sino que, además, expresó que la Sala basaría su decisión en la Constitución Venezolana, sin necesidad de extenderse en lo relacionado con los criterios de la Comisión y la Corte, desapartándose –según nuestro criterio- de la doctrina y jurisprudencia provenientes de los referidos órganos del Sistema Interamericano. Tal como lo plantea el disidente, con ello se olvida que, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución de 1999, los derechos fundamentales que reconoce la Convención Americana tienen jerarquía constitucional, de manera que si la Ley Nacional establece una exigencia –en este caso la colegiación obligatoria- susceptible de violación al derecho a la libertad de expresión –derecho reconocido tanto en nuestra Constitución como en la Convención-, se trata de un tema que atañe directamente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al respecto, advertimos que no nos extraña tal posición de la Sala Constitucional del TSJ, por cuanto ella ha producido precedentes jurisprudenciales vinculantes que hilan en este sentido; tal es el caso de las sentencias No. 1013, de fecha 12-06-2001¹, o la sentencia No. 1942, de fecha 15-07-2003², por mencionar algunas.

Adicionalmente a esto, debemos advertir sobre una posición mucho más radical que la de la sentencia comentada, sostenida por el magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, quien emitió un voto concurrente cuya motivación fue exageradamente opuesta a la fijada por el Sistema Interamericano en la materia. El magistrado Cabrera Romero, aunque estuvo de acuerdo con el dispositivo del fallo, disiente de la mayoría sentenciadora en cuanto al derecho ilimitado que se da a quienes no poseen título universitario como periodistas, ni inscripción en el Colegio Nacional de Periodistas, para actuar en los medios de comunicación, como consecuencia de la libertad de expresión consagrada en la Constitución vigente.

¹ La cual resolvió una acción de amparo constitucional interpuesta por Elías Santana contra el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías y Teresa Maniglia, Directora del Instituto Autónomo R.N.V. ante la negativa del ejercicio del derecho de réplica respecto de los planteamientos hechos en el programa radial ‘Aló, Presidente’.

² La cual resolvió una acción de nulidad por inconstitucionalidad en contra de los artículos 141, 148, 149, 150, 151, 152, 223, 224, 225, 226, 227, 444, 445, 446, 447 y 450 del Código Penal interpuesta por Rafael Chavero Gazdik.

En este sentido, afirmó el magistrado que tanto la disposición constitucional, como la legal, obedecen a la conciencia tanto del Constituyente como del Legislador, de la necesidad que algunas áreas de la vida sean atendidas por personal especializado, egresado en algunos casos de la educación superior, lo que involucra estudios, exámenes, trabajos de campo, en fin lo requerido por el pensum de una carrera universitaria. Bajo este razonamiento, el magistrado afirmó que no entiende cómo si el Constituyente y el Legislador, tuvieron en cuenta la necesidad de adquisición de conocimientos particulares para quienes laborarían o prestarían sus funciones en determinadas áreas de la vida, en dichos espacios puedan actuar quienes se presume carecen de esos conocimientos, al no tener los estudios aprobados, necesarios para ejercer la profesión, y hasta para interactuar con ella. Otro argumento que adujo a favor de la colegiación para el ejercicio del periodismo es el referido a que a los profesionales, para que actúen conforme a principios propios de su profesión, y siguiendo pautas éticas, se les impone el deber de inscribirse en un Colegio Profesional, para poder ejercer la profesión, de manera que los Colegios, mediante sus Tribunales Disciplinarios o entes similares, controlen la mala praxis de sus miembros, o las transgresiones a los Códigos de Ética de la profesión.

A continuación se analizará una sentencia que regula exactamente el mismo tema (la colegiación de periodistas) pero desde una perspectiva diametralmente distinta. En Perú se estableció en la ley que la colegiación de los periodistas no era obligatoria, lo que motivó la interposición de una demanda de nulidad por supuesta inconstitucionalidad.

2. Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, del 20-02-06 (Exp. N.º 0027-2005-PI/TC)

Con fecha 27 de octubre de 2005, la representación del Colegio de Periodistas del Perú interpuso demanda de inconstitucionalidad a fin de que fuera declarada la inconstitucionalidad de la Ley N.º 26937, que establecía la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio del periodismo.

La demanda de nulidad tuvo como sustento argumentativo que la colegiatura constituye un requisito obligatorio para el ejercicio de una determinada profesión e impide que personas ajenas a ella lleven a cabo una mala *praxis* que cause daño a la sociedad. En el caso del periodismo, la colegiatura obligatoria haría posible que el ejercicio de esta profesión se lleve a cabo por personas calificadas. A ello se suma el hecho de que

sería posible sancionar, sobre la base de sus estatutos, a aquellos periodistas que incurran en conductas poco éticas. Otro argumento consistió en la afirmación de que la colegiación obligatoria de ninguna manera afecta el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, así como la afirmación de que la ley impugnada afecta a los estudiantes de Periodismo y Ciencias de la Comunicación de Universidades e Institutos Superiores, pues permite que cualquier persona pueda ejercer esta profesión.

Mientras que los argumentos del demandado (Congreso de la República) se centraron en que la Defensoría del Pueblo había recomendado al Congreso que precisara que no se requería la colegiación obligatoria para el ejercicio del periodismo (Resolución Defensorial N.º 009-98/DP), situación que fue considerada por el Congreso aunada a los planteamientos realizados por otras instituciones (como la Sociedad Interamericana de Prensa), y a la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85, anteriormente citada. Asimismo, la representación del Congreso del Perú argumentó que el derecho a la libertad de expresión está vinculado estrechamente al derecho a la libertad de información, motivo por el cual el Estado debe garantizar su pleno ejercicio, puesto que *así lo disponen la Constitución y los tratados internacionales de los que el Perú es parte*. (resaltado nuestro). Asimismo, afirmó que si las libertades de expresión y de información son indebidamente restringidas, se tendría como consecuencia la vulneración de otro derecho fundamental: la libertad de opinión. Alude igualmente que establecer la obligatoriedad de la colegiación, importaría una restricción inconstitucional del derecho fundamental a la libertad de expresión e información; además, una medida de este tipo se aparta de las disposiciones consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además adujo que la norma cuestionada se ajusta a lo dispuesto en la Constitución, en cuyo artículo 20º se encarga a la ley la tarea de señalar aquellos casos en los cuales la colegiación será obligatoria; y fue sobre la base de esta consideración que el Congreso, en el ejercicio legítimo de sus atribuciones, elaboró la Ley N.º 26937, estableciendo que la colegiación no era obligatoria para el ejercicio de la profesión de periodista.

2.1. De la argumentación del Tribunal Constitucional peruano

El Tribunal Constitucional peruano determinó como materias constitucionalmente relevantes algunos apartes dedicados a la dilucidación de temas como el de: a) la Constitución y los Colegios Profesionales, en cuanto a la naturaleza jurídica de éstos y la función constitucional de los mismos en

ordenamiento constitucional peruano, así como la finalidad constitucional de la colegiación obligatoria, b) los Derechos fundamentales y el periodismo, c) La relación entre la colegiación obligatoria y la responsabilidad ética del periodista, entre otros puntos.

Apunta el Tribunal Constitucional que la constitucionalización de los colegios profesionales en el ordenamiento jurídico peruano ha sido una de las alternativas por las cuales el constituyente de la Carta Magna de 1993 optó, al definir su naturaleza jurídica, reconocerles autonomía y delegar en el legislador la potestad de definir los supuestos en los cuales la colegiación es obligatoria. En efecto, apunta el tribunal, el artículo 20° de la Constitución Peruana señala que los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

Asimismo recuerda el Tribunal Constitucional que la Constitución peruana prescribe únicamente que la ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria. En este sentido remarca que es evidente que el constituyente no ha optado por la obligatoriedad de la colegiación en todos los casos, sino que ha delegado en el legislador la potestad para establecer, mediante ley, los supuestos en los cuales será obligatoria y en los cuales no. De forma que, agrega el sentenciador, el legislador puede determinar aquellas carreras profesionales en que la colegiación es *conditio sine qua non* para el ejercicio regular de una profesión.

La sentencia objeto de estudio desarrolla un aparte para tratar el tema relativo al ejercicio del periodismo, la libertad de expresión y libertad de información. En este sentido, el Tribunal afirmó que el ejercicio profesional del periodismo y la libertad de expresión, así como su regulación, no son compartimentos estancos ni carecen de relación. *La Libertad de expresión y libertad de información para el Tribunal Constitucional peruano son el sustrato del ejercicio del periodismo* (resaltado nuestro). En este sentido este Tribunal, discrepa del punto de vista que escinde el ejercicio profesional del periodismo del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión. Y esto no sólo porque constituya una constatación fáctica evidente que el ejercicio profesional del periodismo se asienta sobre el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, sino también porque, como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “el ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa

que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado.¹

Respecto a la solicitud de “Inconstitucionalidad” de la Ley N.º 26937, el Tribunal Constitucional Peruano advirtió que ésta establece, en su artículo 1º, que el inciso 4), del Artículo 2 de la Constitución, garantiza la plena vigencia del derecho de libre expresión del pensamiento, con sujeción a las normas constitucionales vigentes; mientras que su artículo 2º precisa que el derecho reconocido según la Constitución, en el artículo precedente, puede ser ejercido libremente por toda persona. Afirma el tribunal que en estas disposiciones el legislador ha advertido que no puede escindirse el ejercicio profesional del periodismo de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información. De ahí que *toda limitación o restricción ilegítima del ejercicio profesional del periodismo no sólo impide la realización de una actividad profesional, sino también vulnera de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información.* (resaltado nuestro). De forma que el tribunal concluye que la ley tiende a garantizar, en la mayor medida posible, el pleno ejercicio de ambos derechos, ya sea dentro del ámbito de una profesión o en el de cualquier ciudadano particular. Por ello, declara que la supuesta incompatibilidad constitucional de los artículos 1º y 2º de la Ley N.º 26937 carece de fundamento.

Refiere el Tribunal Constitucional que otro argumento que esgrime el demandante es que el ejercicio del periodismo, como profesión, precisa de formación académica, científica y técnica, y por tanto debe estar a cargo de Periodistas Profesionales y Colegiados. Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano no soslayó la importancia capital del rol del ejercicio profesional del periodismo y de los medios de comunicación social para la consolidación de las instituciones y del propio régimen democrático. Su papel, apunta, es especialmente relevante porque su ejercicio democrático incide en la posibilidad de que los ciudadanos estén convenientemente informados sobre los temas que son de interés público.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional peruano se cuestionó sobre si *el hecho de que el ejercicio del periodismo sea realizado por personas que*

¹ Extracto de la Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 13 de noviembre de 1985. Corte Interamericana de Derechos humanos, Párrafo 74.

no ostentan un título profesional en periodismo vulnera algún precepto de la Constitución. Este Tribunal estimó que no, esencialmente por: 1) la vinculación directa que existe entre el ejercicio del periodismo con el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de información, y 2) por la titularidad de ambos derechos. En este sentido, afirmó el Tribunal que *reservar el ejercicio de la actividad periodística a personas que han obtenido un título profesional en periodismo supone una limitación injustificada del ejercicio de los derechos fundamentales aludidos y una distinción, en cuanto a su titularidad, que la Constitución no realiza* (resaltado nuestro).

El Tribunal Constitucional peruano considera que limitar el ejercicio del periodismo a profesionales titulados en esa carrera profesional supone privar a la opinión pública de la posibilidad de informarse, de manera plural, sobre una materia especializada. Para justificar esta afirmación en la sentencia objeto de estudio se ofrecen ejemplos que ayudan a comprender la necesidad de que el periodismo sea ejercido tanto por los profesionales en periodismo como por quienes no lo son de profesión. Al respecto refiere el tribunal que, objetivamente, es muy distinto el análisis realizado, a través de los medios de comunicación social, por un periodista que no es un economista, de quien lo es. Del mismo modo, afirma que, no puede decirse que no existe diferencia alguna entre la información que difunde un periodista cualquiera sobre los avances de la medicina, de quien es un profesional en ella.

Por ello, desde que se ha constatado que el ejercicio del periodismo se realiza bajo el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información, no puede pretenderse que tal actividad sea realizada únicamente por profesionales colegiados y titulados en periodismo, como sostiene el demandante. Con lo cual, el tribunal Constitucional confirma, nuevamente, la constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley N.° 26937.

Respecto a los *criterios que el legislador debió observar al momento de optar por la obligatoriedad o no de la colegiación*, el Tribunal Constitucional peruano recurrió a la comparación jurídica, como método de interpretación constitucional, y afirmó que debe tenerse en cuenta el criterio de “riesgo social” al que ha hecho referencia la Corte Constitucional de Colombia, según el cual, (...) el ejercicio de un arte, oficio o profesión no está condicionado por la posesión de un título, sino cuando lo exige la ley, y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social. (...)¹. Al respecto, el

¹ Extracto de sentencia C-087-98, de 18 de marzo de 1998. Parágrafo 2.1.3.

Tribunal Constitucional peruano afirmó que es evidente que el ejercicio de toda actividad humana implica un riesgo social, entendido éste como la posibilidad de afectar bienes que son de interés para la sociedad en general. El sentenciador dio un ejemplo, alegando que no se requiere mayor esfuerzo para entender los riesgos que implica el hecho que cualquier persona, que no sea un profesional en la medicina, pueda realizar una cirugía o el tratamiento de una enfermedad que requiere conocimientos especializados, pues ello pondría en grave riesgo la vida de las personas, con lo cual se estaría afectando derechos fundamentales tutelados por la Constitución. En efecto, el sentenciador afirma que en el ordenamiento constitucional peruano, el legislador parece haber tenido en cuenta este criterio al momento de definir en qué casos es obligatoria la colegiación. Ha previsto, por ejemplo, la colegiación obligatoria para las profesiones que están vinculadas con el campo de la Medicina, pero también con el ejercicio de profesiones como la Ingeniería (artículo 1° de la Ley N.º 24648).

Llegado a este punto, el Tribunal Constitucional peruano se preguntó si ¿existe algún riesgo social en el ejercicio del periodismo por personas que no tienen un título profesional? Al respecto, dijo que es evidente que en este caso no es tan fácil identificar el riesgo, como en los casos antes citados de la ingeniería y la medicina. Sin embargo, el Tribunal Constitucional alertó que *no debe significar ni se debe entender, de ninguna manera, que el ejercicio del periodismo, tanto por profesionales como por quienes no lo son, esté exento de la posibilidad de vulnerar derechos fundamentales de terceros* (resaltado nuestro) Es por ello que precisó entender que el criterio de riesgo social, en tanto elemento que el legislador debe tomar en cuenta para definir el carácter de la colegiación –obligatoria o voluntaria–, no debe ser un argumento para que las personas que ejerzan el periodismo se sustraigan de las responsabilidades que se deriven de él.

2.2. De la decisión del Tribunal Constitucional peruano en el marco de la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano

La sentencia objeto de estudio reitera el criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a las leyes que establecen la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto ésta no se ajusta a lo requerido por el artículo 13.2 de la Convención, porque es perfectamente

concebible establecer un estatuto que proteja la libertad e independencia de todos aquellos que ejerzan el periodismo, sin necesidad de dejar ese ejercicio solamente a un grupo restringido de la comunidad. (...) *No es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona de buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas¹ (resaltado agregado en la sentencia).*

En relación al tema de la colegiación obligatoria y la responsabilidad ética del periodista, el Tribunal mantiene su preocupación porque el ejercicio del periodismo se ejerza con pleno respeto de los valores éticos. Sin embargo, considera que esta preocupación no debe centrarse únicamente en una determinada profesión, sino en todas las demás. Adicionalmente recuerda que los periodistas no están exentos de asumir responsabilidades por los daños que puedan causar en el ejercicio de sus funciones. Ya se ha señalado que la no obligatoriedad de la colegiación, para el caso de los periodistas, no los exime de responsabilidades. Los periodistas, por el ejercicio irregular de su actividad, asumen una responsabilidad social, la cual se presenta cuando el ejercicio del periodismo no permite o perjudica el fortalecimiento de las instituciones democráticas –ya sea porque omite difundir información relevante para la formación de la opinión pública, por ejemplo–. Junto a ella, aparece la responsabilidad penal, cuando se atenta contra bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico, lo cual prevé la Constitución peruana en su artículo 2º, inciso 24: “(...). Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común”. El ejercicio del periodismo también puede acarrear, eventualmente, una responsabilidad civil –cuando se ocasiona un daño a un particular– y, en algunos otros casos, en una responsabilidad administrativa. Concluye el Tribunal Constitucional Peruano que no considera la afirmación de que la no obligatoriedad de la

¹ Extracto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 13 de noviembre de 1985. Párrafos 80 y 81.

colegiación para el ejercicio del periodismo supone la irresponsabilidad ética de quienes lo ejercen.

Por tanto, según los argumentos anteriormente esgrimidos el Tribunal Constitucional peruano declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley No. 26.937, que establecía la no obligatoriedad de la colegiación de periodistas en el Perú.

III. Reflexión Final

Del análisis de los precedentes jurisprudenciales que regulan la materia de la colegiación de periodistas en la República Bolivariana de Venezuela y en la República del Perú, se deduce un tratamiento diametralmente opuesto en un país respecto al otro.

En primer lugar, en el caso venezolano se dictó la Ley del Ejercicio del Periodismo que contempló la obligación de la colegiación para su ejercicio, mientras que en el caso peruano, la Ley No. 26.937 estableció la colegiación de los periodistas como no obligatoria.

En segundo lugar, ambas leyes fueron objeto de la interposición de acciones de inconstitucionalidad ante los máximos tribunales constitucionales de cada país (Perú y Venezuela). En el caso venezolano, miembros del Bloque de Prensa Venezolano, entre otros, impugnaron la norma legislativa, aduciendo que el requisito obligatorio de la colegiación para el ejercicio del periodismo era inconstitucional, por cuanto atentaba, entre otros, contra el derecho a la libertad de expresión, y citaron la doctrina jurisprudencial de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Sala Constitucional desestimó el recurso de nulidad, y falló declarando la constitucionalidad del requisito de la colegiación obligatoria impuesto en la Ley del Ejercicio del Periodismo.

Por su parte, en el caso peruano, la representación del Colegio de Periodistas del Perú interpuso la demanda por inconstitucionalidad contra la Ley No. 26.937 que disponía sobre la “no obligatoriedad” de la colegiación de periodistas. Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano desestimó los argumentos de los demandantes por cuanto se basó en la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha considerado la exigencia de la colegiación obligatoria de periodistas como contraria al artículo 13 de la Convención Americana.

De la lectura de ambos precedentes, puede colegirse que mientras que la Sentencia No. 1411, del 27-07-04, de la Sala Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela se apartó de la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana, como bien lo señaló el magistrado Rondón Haaz que salvó su voto en la decisión, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano, del 20-02-06 (*exp. n.º 0027-2005-PI/TC*), acató los lineamientos emanados de los órganos del Sistema Interamericano en la materia objeto de discusión.

En efecto, es de observar, que el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe anual correspondiente al año 2004 expresó su preocupación por la decisión del 27 de julio de 2004 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, que dictó una resolución que convalidó la colegiación obligatoria para el ejercicio del periodismo, recordando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas declaró que “(...) no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas, que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados de una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría limitaciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas”.¹

Referencias bibliográficas

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Informe Anual correspondiente al año 2004.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. Aspectos institucionales y procesales”. Tercera edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. 2004

¹ Véase: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH. Informe Anual, 2004, No. 3, Cap. II, párr 177.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. “El Fundamento de la Libertad de Expresión”. Ponencia ofrecida en el Diplomado sobre Derechos Humanos, Garantías Constitucionales y Procedimientos Internacionales para su Protección. Universidad Cecilio Acosta. Maracaibo, 2004.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

LEY DEL EJERCICIO DEL PERIODISMO, Publicada en Gaceta Oficial N° 4.819 (Extraordinaria) de fecha 22 de diciembre de 1994. República de Venezuela.

LEY N.º 26937, publicada en Gaceta de la República del Perú en fecha 12 de marzo de 1998.

OPINIÓN CONSULTIVA OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 13 de noviembre de 1985. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

RESOLUCIÓN N° 17/84, CASO N° 9178 de la Comisión Interamericana (Costa Rica), de 3 de octubre de 1984.

SENTENCIA C-087-98, de 18 de marzo de 1998. Corte Constitucional de Colombia.

SENTENCIA N° 1411, del 27-07-2004, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO, del 20-02-06 (Exp. n.º 0027-2005-PI/TC).