



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO
PERÍODO LEGISLATIVO 2014 – 2018

Acta de la 201ª sesión

Miércoles 13 de julio de 2016, de 16:04 a 17:15 hrs.

Proyecto sobre Colegios Profesionales (Boletín N° 6562-07).

ACUERDOS

- 1.- Oficiar al Ministerio de Educación y Salud poniendo en conocimiento la exposición realizada por la Federación de Colegios Profesionales, en la cual se denuncian diversas irregularidades en la formación de profesionales.
- 2.- Evaluar la eventual fusión de los diversos proyectos de ley sobre imprescriptibilidad de los delitos de abusos sexuales, con el objeto de que puedan ser incorporados en la tabla de la Comisión.

ASISTENCIA

Daniel Farcas Guendelman, Cristián Monckeberg Bruner, Ricardo Rincón González, Jorge Sabag Villalobos, Raúl Saldívar Auger, Leonardo Soto Ferrada, Arturo Squella Ovalle y Renzo Trisotti Martínez.

Asisten la Presidenta (S) de la Federación de Colegios Profesionales, señora Anita Román, acompañada del Secretario General, señor Rodrigo Molina, y los Directores, señor Sergio Cousiño y señora Carmen Garcés.

Actuó como Secretario de la Comisión el señor Juan Pablo Galleguillos Jara y como abogada ayudante la señorita Constanza Toro Justiniano.

ACTAS

Las actas de las sesiones 197ª y 198ª, se dan por aprobadas. El acta de la sesión 199ª se pone a disposición de los señores Diputados.

CUENTA

No hay.

ORDEN DEL DIA

Proyecto sobre Colegios Profesionales (Boletín N° 6562-07).

Para continuar la tramitación de este proyecto, se entregó la palabra a la **Presidenta (S) de la Federación de Colegios Profesionales, señora Anita Román**, quien agradeció que se haya reactivado esta discusión, puntualizando sin embargo, que resulta necesario actualizar este proyecto y ajustarlo a la realidad actual marcada por procesos de globalización y de reforma constitucional. En ese contexto, señaló que expondrán sus puntos de vista.

A continuación, el **Director de la Federación, señor Sergio Cousiño**, expuso sobre los orígenes de la Federación de Colegios Profesionales, señalando que se constituye de hecho en 1986 y encabeza la Asamblea de la Civilidad, a través del Dr. Juan Luis González. Desde entonces, ha funcionado ininterrumpidamente y el 21 de Agosto de 2014 se constituyó legalmente como Federación de Asociaciones Gremiales. Comentó que este fue un paso muy debatido al interior de la Federación, precisamente porque implica reconocer una naturaleza gremial que ellos estiman que no es el estatuto competente.



Inicialmente concurrieron a la constitución de la Federación el Colegio Profesional de químico farmacéuticos, de químicos, de constructores civiles, de matronas y matrones, kinesiólogos, fonoaudiólogos, psicólogos, periodistas, contadores y nutricionistas. Posteriormente se han integrado también los colegios de médicos veterinarios, bibliotecarios, enfermeras, cirujano dentistas y trabajadoras sociales, y participan múltiples colegios y profesionales de diversos ámbitos.

Explicó que un “colegio profesional” o “colegio oficial” es una asociación de carácter profesional integrada por quienes ejercen una profesión, y que actualmente y a partir de los nuevos paradigmas los colegios deben estar acreditados y convertirse de colegios a órdenes profesionales. Añadió que a nivel Internacional están regidos por la Organización Mundial de Consejos Interprofesionales -OMCI- y a nivel local por el Consejo Interprofesional de cada país. Indicó que tradicionalmente el objetivo de los colegios ha sido representar y defender los intereses de sus profesionales, pero la esencia de estas organizaciones es velar por una buena labor y por la ética en el ejercicio de la profesión. Es por ello que los estatutos y códigos de ética marca la pauta de lo que se considera ético en cada profesión, contribuyendo así al bien social

Expuso cuáles fueron los orígenes históricos de los colegios profesionales y la normativa que los reconoció en Chile. En este último sentido, señaló que durante la vigencia de la Constitución de 1925, y aún antes, se gestaron en Chile las primeras formas de asociación profesional. Estos esfuerzos, iniciados por el gremio de los abogados en 1862, culminaron en 1925 con la dictación del D.L. N° 406, de 19 de marzo, por el cual se crea el Colegio de Abogados y que sería sustituido, más tarde, por la ley N° 4.409, de 8 de septiembre de 1928. Esta normativa sería la utilizada por el resto de las profesiones y/o actividades de corte profesional para el establecimiento de sus propios estatutos, destacando que todos los colegios fueron creados por ley. Con posterioridad, incluso se creó una Confederación de Colegios Profesionales, luego Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Chile.

Señaló que hasta 1973, a los Colegios Profesionales les competían cuestiones y asuntos en los cuales tenía especial interés el Estado y por ello, su personalidad jurídica, su organización y funcionamiento, y sus atribuciones se otorgaban por ley. La Colegiatura era obligatoria para el ejercicio de la profesión, característica que se inscribía fielmente en el hecho de que el régimen aplicable a los Colegios era el de derecho público en lo relativo al ejercicio de sus facultades de dignificación y súper-vigilancia del ejercicio profesional y disciplinario. No obstante, indicó que la dictadura militar los transformó en asociaciones gremiales, asimilándolos al derecho privado, sin tuición sobre la ética profesional, desvirtuando la esencia de los colegios.

Por otra parte, clarificó que los “gremios” —a diferencia de un colegio profesional— nacen como asociaciones económicas de origen europeo, que agrupaban a los artesanos de un mismo oficio, y que surgieron en las ciudades medievales. Los gremios consistían en corporaciones de trabajadores integradas por artesanos de un mismo oficio cuyo fin era defender sus intereses profesionales. Entre sus objetivos estaba conseguir un equilibrio entre la demanda de obras y el número de talleres activos, garantizar el trabajo a sus asociados, mejorar su bienestar económico y los sistemas y técnicas de aprendizaje del oficio.

En lo relativo al marco legal actual que rige a los colegios profesionales, indicó que desde 2005, se les dio a los Colegios Profesionales una función de rango constitucional. El artículo 19 N°16, a este respecto establece que: “Los colegios profesionales constituidos en conformidad a la ley y que digan relación con tales profesiones, estarán facultados para conocer de las reclamaciones que se interpongan sobre la conducta ética de sus miembros. Contra sus resoluciones



podrá apelarse ante la Corte de Apelaciones respectiva. Los profesionales no asociados serán juzgados por los “tribunales especiales” establecidos en la ley”.

El año 2009, se envía el proyecto de ley al que hace referencia la reforma constitucional, el cual establece las profesiones que estarán afectas a esta ley; precisa los mecanismos de validación de los códigos de ética para todos los profesionales de un área; y establece cómo se constituirán los tribunales de ética, especialmente los que serán parte del poder judicial. No obstante, criticó que aun tras 35 años de la imposición dictatorial, sigan siendo asociaciones gremiales.

En su opinión, la reforma constitucional de 2005 fue un avance, pero debilita la acción de los colegios profesionales, al limitar su jurisprudencia sólo a sus asociados. La Federación estima que los tribunales de los colegios deben ser de primera instancia para todos los casos, por lo que se requiere de una reforma constitucional. Sin perjuicio de lo anterior, informó que en el contexto del Proceso Constituyente han planteado la necesidad de la Colegiatura Obligatoria.

En definitiva, señaló que respecto al alcance del proyecto de ley, éste debiera considerar a todas aquellas profesiones cuyos colegios fueron creados por ley y a todas las profesiones de rango universitario de acuerdo a nueva Ley de Educación Superior. Además, consideró que deberían reconocerse los códigos de ética existentes de los respectivos colegios, sin perjuicio de que, al igual que con sus estatutos, a través de un artículo transitorio se establezca un plazo, a contar de la promulgación del presente proyecto de ley, para que adecuen sus códigos de ética, a la nueva ley.

Precisó que en el caso de mantenerse los tribunales paralelos, se debería incorporar a los tribunales de ética de los colegios un abogado integrante designado por la Corte de Apelaciones respectiva e incorporar a los tribunales especiales del Poder Judicial a un miembro del Tribunal de Ética del Colegio Profesional al que corresponde la denuncia. Adicionalmente, planteó que es necesario establecer un financiamiento que permita el funcionamiento adecuado de los Tribunales de Ética de los Colegios para que realmente pueda existir igualdad ante la Ley.

En forma complementaria, destacó también los siguientes aspectos del proyecto: (a) el otorgamiento de fuero gremial a los dirigentes de federaciones de colegios y de colegios profesionales, considerados como miembros de las mesas directivas; y (b) el establecimiento de un mecanismo de financiamiento de los colegios profesionales, mediante una parte de las patentes que pagan los profesionales a las municipalidades.

Por último, finalizó su exposición recordando que la Comisión Engel estableció que la tuición de los Colegios Profesionales sobre la ética es fundamental para mejorar la probidad en la política y en las empresas. Asimismo, la participación de Chile en la OCDE obliga a establecer estrictas normas éticas en la administración pública, en las grandes corporaciones empresariales y en los medios de comunicación.

La **señora Román**, complementó señalando que actualmente existe un muy alto número de profesionales sin trabajo (un 40% de los profesionales con título universitario se encuentra cesante) y existen muchos profesionales de distintos ámbitos que ejercen en situaciones reñidas con la ética (por ejemplo, matronas asistiendo partos en casa, consultas médicas sin ningún tipo de control, etc.), por lo que se hace urgente que se amplíe la competencia de los Colegios Profesionales para regular efectivamente el ejercicio de la profesión.

El **diputado Soto** destacó el planteamiento sobre la constitucionalidad de la regulación de los colegios profesionales, lo que incluye la controversia sobre si la



colegiatura debería ser o no obligatoria para ejercer la profesión. El proyecto se enmarca en la línea de exigir un registro único para el ejercicio de la profesión y establece la existencia de tribunales paralelos, dependiendo si los profesionales están asociados a colegios o no, por lo que resulta muy interesante la opinión de la Federación en cuanto a buscar mecanismos –aunque no sea necesariamente la colegiatura obligatoria- que permitan un control ético satisfactorio y el apoyo a un tribunal único para asociados y no asociados.

El **diputado Sabag**, por su parte, consultó sobre los fundamentos o argumentos que a juicio de la Federación apoyarían la necesidad de una colegiatura obligatoria.

La **señora Román** señaló que en línea con la globalización actual, la gran mayoría de los países desarrollados actualmente cuentan con colegiatura obligatoria al respectivo colegio profesional, precisamente para poder realizar el control ético del ejercicio profesional. Es decir, el colegio certifica que el profesional tiene la preparación mínima para ejercer dicha profesión. En este contexto, esto influiría por ejemplo en la incorporación de profesionales extranjeros a Chile. Enfatizó que los colegios deberían tener un rol preponderante también en la actualización necesaria de las mallas curriculares.

El **diputado Squella** consideró que dichas consideraciones son muy interesantes pero escapan de la idea matriz del proyecto. En cuanto al contenido esencial del proyecto, consultó la opinión de la Federación respecto al proceso de aprobación de los Códigos de Ética, regulación que implicaría la participación de otros actores institucionales.

El **señor Cousiño** señaló que en opinión de la Federación las reclamaciones éticas deberían ser conocidas por un mismo Tribunal, es decir, una primera instancia común tanto para colegiados y no colegiados. En este sentido, los Códigos de Ética deben ser homogéneos, aunque deban pasar por un proceso de revisión por el Ministerio de Justicia. En definitiva, lo que no puede ser es que ante una acusación en el seno de un Colegio Profesional, el profesional pueda simplemente renunciar al colegio e impedir de ese modo la sanción. Coincidió con la señora Román en que los colegios deben recuperar el rol público de revisión y evaluación del ejercicio profesional.

La **señora Román** agregó que en el caso del Colegio de Matronas, del cual es su Presidenta, se da el caso de que si las matronas tienen seguro existe cobertura, pero en el caso del amplio número de matronas que no cuentan con seguro existe un ámbito de indefensión para la ciudadanía. En su opinión, si el Colegio tuviera un verdadero control del ejercicio de la profesión, bajaría el alto número de demandas por mal ejercicio de la profesión. En conclusión, enfatizó que los colegios profesionales son más que meras asociaciones gremiales, más que sindicatos, en tanto se vinculan a las necesidades de políticas públicas del país.

El **señor Cousiño**, por su parte, señaló que representantes de la OCDE consultaron al Colegio de Contadores por el control que ejercían sobre el ejercicio profesional de contadores, dado los altos índices de lavado de dinero. Señaló que los representantes de la OCDE se sorprendieron al constatar que el colegio no tenía ningún control, ya que la colegiatura es voluntaria. Este mismo ejemplo es aplicable a otros ámbitos, al ámbito de la salud, de la construcción, etc. El tema del control ético-profesional de los colegios es por lo tanto, un asunto que afecta a toda la ciudadanía.

El **diputado Saldívar** consultó cómo compatibilizar las competencias que reclaman para los colegios profesionales con el aquella labor de acreditación que actualmente realiza el Ministerio de Educación. Asimismo, consultó si la actual



sobre oferta de profesionales debería ser un asunto de competencia de los colegios profesionales.

El **señor Cousiño** señaló que en la mayoría de los países, las instituciones de educación otorgan un título académico, pero no una acreditación profesional propiamente tal. Es lo que sucede, por ejemplo, en EE.UU. Lo curioso es la situación chilena, en donde las propias universidades otorgan títulos habilitantes, lo que explica la tremenda variabilidad en la formación de profesionales. En este sentido, coincidió en que es necesario compatibilizar ambos aspectos, ya que los colegios no están actualmente preparados para tomar exámenes de grado, pero sí deberían ser parte en la evaluación de las mallas curriculares, sin interferir en las competencias del Ministerio de Educación. Sobre la oferta de profesionales, señaló que en los últimos años se ha dado efectivamente una considerable sobreoferta que responde al lucro de las carreras universitarias y que debería ser regulada.

La **señora Román** precisó que no buscan transformar a los colegios en entidades acreditadoras, pero sí es necesario rescatar un rol asesor de los colegios en este escenario en donde hay una falta de regulación muy preocupante. No buscan por tanto interceptar el rol del Ministerio de Educación, por el contrario, creen que pueden apoyar en estas funciones, ya que son los colegios quienes pueden aportar respecto al ejercicio ético de las profesiones.

El **diputado Rincón** celebró que se esté tramitando este proyecto y que transversalmente se ha constatado que existe el problema jurídico del doble carril del control ético: uno para los colegiados y otro para los no colegiados. En este contexto, preguntó por la viabilidad de mantener esta dualidad o si debería analizarse una reforma constitucional para buscar un esquema distinto que apunte a un control ético obligatorio, aunque no sea necesariamente a través del mecanismo de colegiatura obligatoria. En segundo lugar, destacó que la tutela ética es siempre ex post, mientras que la Federación ha destacado la necesidad de abordar temas ex ante, de formación, de calidad, y en ese sentido consultó por el rol de la Federación.

La **señora Román** señaló que este proyecto ya lleva diez años y recién ahora se está debatiendo al respecto. Es por eso que resulta necesario actualizarlo y en ese ánimo la Federación ha buscado destacar todos los aspectos posibles de mejora. Respecto al doble carril, indicó que ojalá no existieran dos tribunales, más aun tomando en cuenta las altas cifras de estudiantes y profesionales de hoy. En ese contexto, la Federación cree que podrían debatirse mejoras al proyecto, pero con un ánimo de contar pronto con una legislación al respecto.

El **señor Cousiño** hizo alusión al engaño que significa creer que hoy el ingreso a una carrera universitaria significará una mejora en las condiciones de vida. Destacó que un alto porcentaje de dichos estudiantes no se titulará (precisó que un 55% de los estudiantes que ingresan a la universidad no adquieren nunca un título), pero adquirirán importantes deudas, lo que en definitiva representa un engaño y una falta a la ética, por lo que la Federación ha querido destacarlo. Agregó que sólo el primer año abandona el 30% de los estudiantes, lo que afecta principalmente a estudiantes modestos, de mala educación de base, algunos de ellos que ni siquiera rindieron PSU para ingresar a algunas casas de estudio. Respecto a los tribunales, señaló que lo deseable sería contar con un solo tribunal de ética y que luego pueda recurrirse ante la justicia ordinaria.

El **diputado Sabag** consultó por los profesionales más demandados, frente a lo cual la **señora Román** informó que el sector de salud (matronas, ginecólogos, anestesiistas, entre otros) tiene un alto número de demandas, pero no es el único gremio afectado. En cuanto a las faltas propiamente tales, señaló que no siempre hay conductas dolosas, pero efectivamente responden a acciones que no debieron



haberse hecho, lo que responde a problemas de formación. Graficó ejemplificando con la externalización de servicios de enfermería, lo que suele traducirse en que enfermeras recién recibidas estén ejerciendo en servicios de emergencia. Criticó también la situación que se da en la Universidad Andrés Bello, que abrió la carrera de obstetricia sin ramos transversales, es decir, omitiendo formación en medicamentos y farmacología. En similar sentido, mencionó a la Universidad Iberoamericana y la Universidad Bernardo O'Higgins, que ingresan alumnos únicamente con prueba rendida, sin campo clínico; y los estudiantes de la Universidad Autónoma que tenían una práctica de neonatología limitada al horario de colación de otras Universidades, ya que no podían haber estudiantes de dos universidades en un mismo campo a la misma hora.

En conclusión, señaló que más allá de inmiscuirse los colegios en temas de educación, este tipo de situaciones justifican que los colegios profesionales tengan un rol legal mayor, tanto en sus funciones de asesoría como de evaluación, para determinar si las universidades efectivamente están entregando a sus alumnos los conocimientos básicos para ejercer la profesión. Esa es la vinculación con el proyecto de ley en discusión. El **señor Cousiño** complementó acotando que la acreditación actualmente mide solo mejoramiento continuo, no calidad en la formación.

El **diputado Rincón** propuso oficiar al Ministerio de Salud y Educación para poner en su conocimiento las diversas situaciones expuestas por la Federación, en cuanto a las numerosas deficiencias en la formación de profesionales. Así se acuerda.

Las intervenciones quedaron en registro de audio en la Secretaría de la Comisión.

Por haberse cumplido con su objeto, siendo las 17:15 horas, el Presidente levantó la sesión.

JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Secretario de la Comisión