



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



01 076

Exp. N.º 0027-2005-PI/TC

**SENTENCIA DEL PLENO JURISDICCIONAL  
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**DEL 20 DE FEBRERO DE 2006**

**PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**Colegio de Periodistas del Perú (demandante)**

**contra**

**el Congreso de la República (demandado)**

**Asunto:**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Periodistas del Perú contra la Ley N.º 26937, expedida por el Congreso de la República, que establece la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio profesional del periodismo (artículo 3º).

**GARCÍA TOMA  
GONZALES OJEDA  
ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



00 077

## SUMARIO

### I. ASUNTO

### II. DATOS GENERALES

### III. NORMA CUESTIONADA

### IV. ANTECEDENTES

1. Fundamentos de la demanda.
2. Contestación de la demanda.

### V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

### VI. FUNDAMENTOS

#### §1. CONSTITUCIÓN Y COLEGIOS PROFESIONALES

##### A) LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

- A1) Naturaleza jurídica de los colegios profesionales.*
- A2) Autonomía de los colegios profesionales.*
- A3) Determinación de la colegiación y legislador.*
- A4) Justificación constitucional de los colegios profesionales.*

##### B) LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

- B1) Función constitucional de los colegios profesionales en el procedimiento legislativo.*
- B2) Función constitucional de los colegios profesionales en la elección de autoridades.*
- B3) Función constitucional de los colegios profesionales en la vigencia del principio de supremacía de la Constitución.*

#### §2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y PERIODISMO

##### C) EJERCICIO DEL PERIODISMO, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBERTAD DE INFORMACIÓN

- C1) Libertad de expresión y libertad de información como sustrato del ejercicio del periodismo.*
- C2) Restricciones al ejercicio del periodismo.*
- C3) "Inconstitucionalidad" de la Ley N.º 26937.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



03 078

D) EJERCICIO DEL PERIODISMO POR PERSONAS QUE NO OSTENTAN EL TÍTULO PROFESIONAL DE PERIODISTAS

*D1) Sistema democrático y periodismo.*

*D2) Titularidad de derechos fundamentales y periodismo.*

E) COLEGIACIÓN OBLIGATORIA Y EJERCICIO PROFESIONAL DEL PERIODISMO

*E1) Criterio de riesgo social.*

*E2) Criterio de especialización.*

### **§3. COLEGIACIÓN Y RESPONSABILIDAD ÉTICA DEL PERIODISTA**

F) RELACIÓN ENTRE LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA Y LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DEL PERIODISTA

*F1) Tipos de responsabilidad del periodista.*

*F2) Responsabilidad ética como exigencia constante en el ejercicio del periodismo.*

### **VII. FALLO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



00 079

EXP. N.º 0027-2005-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE PERIODISTAS DEL  
PERÚ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de febrero de 2006, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto, adjunto del magistrado Alva Orlandini

### I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Periodistas del Perú contra la Ley N.º 26937 expedida por el Congreso de la República, que establece que la colegiación para el ejercicio de la profesión de periodista no es obligatoria (artículo 3º).

### II. DATOS GENERALES

|                                                   |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo de proceso                                   | : | Proceso de Inconstitucionalidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Demandante                                        | : | Colegio de Periodistas del Perú.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Norma sometida a control                          | : | Ley N.º 26937.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Normas constitucionales cuya vulneración se alega | : | Artículo 20º de la Constitución.<br>Artículo 2º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.<br>Artículo 2º y 3º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.<br>Artículo 24º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<br>Artículo 1º del Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. |
| Petitorio                                         | : | Se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 26937.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### III. NORMA CUESTIONADA

#### 1. Ley N.º 26937:

*“Artículo 1.- Vigencia del derecho de libre expresión.*

*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.*

*Artículo 2.- Ejercicio del derecho de libre expresión.*

*El derecho reconocido según la Constitución, en el artículo precedente, puede ser ejercido libremente por toda persona.*

*Artículo 3.- No obligatoriedad de la colegiación.*

*La colegiación para el ejercicio de la profesión de periodista no es obligatoria.*

*Artículo 4.- Exclusividad de la colegiación.*

*El derecho de colegiación establecido por la Ley N.º 23221 está reservado exclusivamente a los periodistas con título profesional, para los fines y beneficios gremiales y profesionales que son inherentes a su profesión”.*

### IV. ANTECEDENTES

#### 1. Fundamentos de la demanda

Con fecha 27 de octubre de 2005, el demandante interpone demanda de inconstitucionalidad a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 26937, la misma que establece la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio del periodismo, aprobada por el Congreso de la República.

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- a) 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*, causando 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.
- b) Carece de sentido que la Ley N.º 26937 sustente que la colegiación no sea obligatoria para el ejercicio de la profesión de periodista a partir del derecho a la libertad de expresión, puesto que la colegiación obligatoria de ninguna manera



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afecta el ejercicio del referido derecho fundamental. Así lo señala, además, la Ley N.º 23221, cuando dice que la “colegiación obligatoria no limita el inc. 4 del Art. 2º de la Constitución”.

- c) La cuestionada Ley también 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.

### 2. Contestación de la demanda

El apoderado del Congreso de la República, Jorge Campana Ríos, con fecha 1 de febrero de 2006 contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada por las siguientes razones:

- a) Al realizar el análisis de la norma, el demandante no toma en consideración el contexto que dio lugar a la emisión de la Ley N.º 26937. En efecto, la cuestionada norma surgió como consecuencia de las indebidas restricciones a la libertad de expresión de las que eran víctimas los particulares. En su oportunidad, la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso que precise que no se requiere la colegiación obligatoria para el ejercicio del periodismo (Resolución Defensorial N.º 009-98/DP).
- b) Por tanto, atendiendo a esta recomendación, a los cuestionamientos realizados por otras instituciones (como la Sociedad Interamericana de Prensa), a la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85, entre otros fundamentos, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 26937.
- c) 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. Asimismo, 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.
- d) El demandante pretende que se establezca la obligatoriedad de la colegiación, lo cual 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.
- e) 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 es sobre la base de esta consideración que el Congreso, en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercicio legítimo de sus atribuciones, elaboró la Ley N.º 26937, estableciendo que la colegiación no es obligatoria para el ejercicio de la profesión de periodista.

### V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

Previamente al pronunciamiento de fondo sobre la supuesta inconstitucionalidad de la Ley N.º 26937, el Tribunal considera necesario realizar un análisis de las siguientes materias, que juzga constitucionalmente relevantes:

#### 1. *Constitución y colegios profesionales*

- 2.1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los colegios profesionales?
- 2.2. ¿Cuál es la función constitucional de los colegios profesionales en nuestro ordenamiento constitucional?
- 1.3. ¿Cuál es la finalidad constitucional de la colegiación obligatoria?

#### 2. *Derechos fundamentales y periodismo*

- 2.1. ¿Cuál es la relación entre el ejercicio profesional del periodismo y la libertad de expresión?
- 2.2. ¿Es constitucional el impedimento del ejercicio del periodismo a personas que no ostenten el título profesional de periodistas?
- 2.3. ¿La colegiación obligatoria restringe inconstitucionalmente el derecho fundamental a la libertad de expresión?

#### 3. *Relación entre la colegiación obligatoria y la responsabilidad ética del periodista*

- 3.1. ¿Qué tipo de responsabilidad asumen los periodistas en el ejercicio de su actividad?
- 3.2. ¿La no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio del periodismo exime de responsabilidad a quienes lo ejercen?

### VI. FUNDAMENTOS

#### §1. CONSTITUCIÓN Y COLEGIOS PROFESIONALES

##### A) LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

1. La constitucionalización de los colegios profesionales, en nuestro ordenamiento, 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

potestad de definir los supuestos en los cuales la colegiación es obligatoria. En efecto, el artículo 20° de la Constitución señala que

Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

Esta previsión constitucional impone la necesidad de que el Tribunal se pronuncie sobre tres cuestiones importantes a saber: 1) la naturaleza jurídica de los colegios profesionales, 2) su autonomía y 3) la colegiación.

### *A1) Naturaleza jurídica de los colegios profesionales*

2. El primer punto de análisis corresponde a la naturaleza jurídica de los colegios profesionales. Desde que nuestra Constitución les otorga una cobertura constitucional, su naturaleza jurídica adquiere tal peculiaridad que ha de ser diferenciada de otras instituciones que pueden tener cierta afinidad, tales como las asociaciones y fundaciones, por ejemplo. En principio, los colegios profesionales, de acuerdo con nuestra Constitución, se definen como instituciones autónomas de Derecho Público, lo que quiere decir que su creación, a diferencia de las asociaciones y sindicatos, está sujeta a la decisión del legislador a través de una ley. Este es un criterio que el Tribunal ha determinado con anterioridad (Exp. N.º 0045-2004-AI/TC, fundamento 6), al señalar que

Las personas de derecho público nacen por mandato expreso de la ley y no por voluntad de las partes, (...) mediante ley formal, crea personas jurídicas de derecho público interno.

3. La determinación, por la propia Constitución, de la naturaleza jurídica de los colegios profesionales, permite identificar algunas consecuencias importantes, de acuerdo con la doctrina que se ha pronunciado sobre la materia. Desde que tienen acogida constitucional, no pueden ser considerados como una figura ajena –menos aún contraria– a las previsiones constitucionales, por lo que su pervivencia o la eventual creación de nuevos colegios no podrá tacharse, *prima facie*, de inconstitucional. Ciertamente, la Constitución no exige la existencia ineludible de estas formas de organización profesional, pero sí les concede cobertura cuando el legislador opta por su creación. Los colegios profesionales se deben entender como instituciones de actuación social y colectiva compatibles con el ejercicio de las potestades y competencias de los poderes públicos, así como con el espacio de actuación de otras instituciones previstas constitucionalmente. Su previsión constitucional comporta su singularización y delimitación frente a otras formas de organización profesional<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> GARCÍA MURCIA, Joaquín. "Derecho de sindicación y colegios profesionales en la jurisprudencia constitucional". En REDC, Año 11, N.º 31, enero-abril, Madrid, 1991. p. 163.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### A2) Autonomía de los colegios profesionales

4. La Constitución, además de definir su naturaleza jurídica, también reconoce a los colegios profesionales un aspecto importante como es el de su autonomía. Esto quiere decir que poseen un ámbito propio de actuación y decisión. En ese sentido, la incidencia constitucional de la autonomía que nuestra Ley Suprema reconoce a los colegios profesionales se manifiesta en su capacidad para actuar en los ámbitos de su *autonomía administrativa* –para establecer su organización interna–; de su *autonomía económica* –lo cual les permite determinar sus ingresos propios y su destino–; y de su *autonomía normativa* –que se materializa en su capacidad para elaborar y aprobar sus propios estatutos, claro está dentro del marco constitucional y legal establecido–. No obstante, la autonomía reconocida a los colegios profesionales no puede significar ni puede derivar en una autarquía; de ahí que sea importante poner en relieve que la legitimidad de los colegios profesionales será posible solo y en la medida que la actuación de los colegios profesionales se realice dentro del marco establecido por nuestro ordenamiento constitucional.

### A3) Determinación de la colegiación y legislador

5. Adicionalmente a la definición de los colegios profesionales como instituciones autónomas de Derecho Público, nuestra Constitución hace referencia también a la colegiación. Si bien este tópico se analizará más adelante, cabe adelantar algunas ideas al respecto. Como se deriva del propio texto constitucional, nuestra Ley Fundamental ha delegado en el legislador la potestad para determinar aquellos supuestos en los cuales la colegiación será obligatoria. Esto supone, para el legislador, una grave responsabilidad, pues la colegiación –ya sea obligatoria o facultativa– tiene una vinculación muy estrecha con el ejercicio profesional.
6. Sobre este extremo la Constitución prescribe únicamente que

La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

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. La obligatoriedad de la colegiación está ineludiblemente vinculada con el ejercicio de una profesión determinada; esta imbricación justifica su previsión constitucional. En opinión de este Tribunal, se considera acertado el sentido abierto de esta disposición constitucional en la medida que, *prima facie*, no siempre el ejercicio de toda profesión precisa una colegiación previa.

7. El legislador puede determinar aquellas carreras profesionales en que la colegiación es *conditio sine qua non* para el ejercicio regular de una profesión. Sin embargo, tal

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión no puede estar al margen de los valores superiores, principios constitucionales y derechos fundamentales que la Constitución reconoce; es decir, si la obligatoriedad de la colegiación, para el ejercicio de determinadas profesiones, supone una restricción del libre ejercicio de la profesión, tal obligatoriedad debe ser objetivamente justificada por el legislador, considerando fines constitucionales como: *a)* la ordenación del ejercicio de las profesiones, *b)* que el ejercicio de las profesiones redunde en beneficio de la sociedad en general, dentro del marco de la deontología profesional, *c)* la mejor formación y perfeccionamiento de los profesionales colegiados, *d)* la defensa de los intereses profesionales –no particulares– de los colegiados.

### ***A4) Justificación constitucional de los colegios profesionales***

8. En suma, no debe perderse de vista que la justificación última de la constitucionalización de los colegios profesionales radica en

incorporar una garantía, frente a la sociedad, de que los profesionales actúan correctamente en su ejercicio profesional. Pues, en último extremo, las actuaciones profesionales afectan directamente a los propios ciudadanos que recaban los servicios de los profesionales, comprometiendo valores fundamentales como la vida, la salud, la integridad física, la seguridad, la libertad, el honor (...) que los ciudadanos confían a los profesionales. Semejante entrega demanda por la sociedad el aseguramiento de la responsabilidad del profesional en el supuesto de que no actúe de acuerdo con lo que se considera por el propio grupo profesional, de acuerdo con sus patrones éticos, como correcto o adecuado<sup>2</sup>.

### **B) LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES**

9. No puede decirse que del reconocimiento constitucional de los colegios profesionales no se deriva ninguna consecuencia con relevancia constitucional. Si bien nuestra Constitución, expresamente, no le otorga a los colegios el desempeño de un determinado rol constitucional, ello no quiere decir que estos no cumplan función constitucional alguna. Y es que, a juicio del Tribunal, los colegios profesionales asumen determinadas funciones que, por su previsión y por su propia naturaleza, adquieren carácter constitucional. Dicha función constitucional se desenvuelve en diferentes ámbitos, tales como en el procedimiento legislativo, en la elección de determinadas autoridades públicas, en la vigilancia de la observancia del principio de supremacía jurídica de la Constitución. En suma, la función constitucional de los colegios profesionales está relacionada con los siguientes ámbitos: *a)* procedimiento legislativo, *b)* vigencia del principio de supremacía constitucional, y *c)* elección de determinadas autoridades públicas.

<sup>2</sup> CALVO SÁNCHEZ, Luis. *Régimen jurídico de los colegios profesionales*. Madrid: Civitas, 1998. p. 679.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### ***B1) Función constitucional de los colegios profesionales en el procedimiento legislativo***

10. La función constitucional de los colegios profesionales en el *procedimiento legislativo* se produce desde que la Constitución (artículo 107°) les reconoce el derecho a iniciativa en la formación de leyes. Para este Tribunal, el hecho de que la Constitución les reconozca a los colegios profesionales iniciativa legislativa se sustenta en que, por su especialidad y por los temas con los que normalmente aparecen vinculados, pueden advertir vacíos o deficiencias normativas para prever una legislación adecuada. Esta función constitucional adquiere mayor relevancia en aquellos ámbitos en los cuales el nivel de complejidad y especialización de la materia a regular es tal, que la necesidad de una regulación frente a un vacío o la impronta de una modificación de la ley que la regula, sólo pueden ser advertidos si es que se cuenta con el mismo grado de conocimiento de dichas materias.

### ***B2) Función constitucional de los colegios profesionales en la elección de autoridades***

11. La segunda función que la Constitución asigna a los colegios profesionales está vinculada con la *elección de determinadas autoridades públicas*. Sin embargo, la Constitución, aquí, no otorga el mismo reconocimiento a todos los colegios profesionales. En efecto, mientras que en el artículo 153°, inciso 4 se reconoce el derecho de los “demás” colegios profesionales para elegir un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, el mismo artículo en su inciso 3 reconoce a los Colegios de Abogados del País la facultad de elegir a uno de sus miembros. Del mismo modo, la Constitución ha abierto otros cauces de participación a favor de un colegio determinado, el Colegio de Abogados de Lima, pues, de conformidad con el artículo 179°, inciso 3 de la Constitución, éste elige a uno de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, mientras que la Novena Disposición Final y Transitoria de la Constitución prevé que la renovación de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones se inicia con los miembros elegidos por el mencionado Colegio. Como puede verse, la Constitución, también en el ámbito de la elección de determinadas autoridades públicas, ha otorgado a los colegios profesionales una función constitucional determinada.

### ***B3) Función constitucional de los colegios profesionales en la vigencia del principio de supremacía de la Constitución***

12. De los roles constitucionales de los colegios profesionales, tal vez el de velar por la vigencia del principio de supremacía constitucional sea el de mayor relevancia. Esto por cuanto la Constitución (artículo 203°, inciso 7) y el Código Procesal Constitucional (artículos 98° y 99°) los ha facultado para la interposición de demandas de inconstitucionalidad en materias de su especialidad. Tal reconocimiento sólo puede

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justificarse si se considera que –como se ha señalado anteriormente (Exp. N.º 005-2005-AI/TC, fundamento 3)–

(...) debido a la particularidad, singularidad y especialidad de los conocimientos científicos y técnicos que caracterizan a las diferentes profesiones (Medicina, Abogacía, Ingeniería, Arquitectura, Contabilidad, Química-farmacéutica, Periodismo, Psicología y Biología, entre otras), estas instituciones se sitúan en una posición idónea para poder apreciar, por una parte, si una determinada ley o disposición con rango de ley –que regula una materia que se encuentra directamente relacionada con los conocimientos de una determinada profesión– vulnera disposiciones de la Norma Fundamental; y, por otra, si resulta necesaria la expedición de una determinada ley que regule las materias que se encuentren relacionadas con los referidos conocimientos.

13. Lo cual, por un lado, significa que los colegios profesionales, si bien tienen legitimidad para interponer demandas de inconstitucionalidad, no pueden cuestionar cualquier tipo de leyes, sino aquellas circunscritas a su ámbito de conocimientos; y, por otro, que esta legitimidad no puede servir de instrumento para viabilizar, soterradamente, intereses particulares, sino más bien accionar en cautela de intereses generales o que atañen a la sociedad en su conjunto.
14. Como puede verse, la Constitución no se limita únicamente a reconocer constitucionalmente a los colegios profesionales, sino que también les asigna determinadas funciones constitucionales. Dentro de este contexto corresponde analizar ahora la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N.º 26937, planteada por el Colegio de Periodistas del Perú.

## §2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y PERIODISMO

### C) EJERCICIO DEL PERIODISMO, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBERTAD DE INFORMACIÓN

15. Uno de los primeros argumentos sobre los cuales el demandante sustenta la inconstitucionalidad de la Ley N.º 26937 es que

(...) la inconstitucional, írrita y oprobiosa Ley 26937 no puede sostener en su Art. 3 que la colegiatura ‘no es obligatoria’, en el pretendido argumento de que la colegiación ‘viola la libertad de expresión y opinión del ciudadano’ (...)³.

<sup>3</sup> Expediente (fojas 3).

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Tribunal no comparte esta afirmación. El ejercicio profesional del periodismo y la libertad de expresión, así como su regulación, no son compartimentos estancos ni carecen de relación, como lo entendió, en algún momento, la Corte Constitucional italiana al enfatizar, en su sentencia N.º 11 de 23 de 1968, que el hecho de establecer determinados requisitos para poder ejercer el periodismo como profesión no constituía una limitación del derecho de todos los ciudadanos a la libertad de expresión a través de los medios de comunicación, pues estos requisitos no vulneraban el artículo 21 de la Constitución italiana al no tener por objeto regular el ejercicio de la libertad de expresión en la prensa, sino el ejercicio profesional del periodismo<sup>4</sup>.

### *C1) Libertad de expresión y libertad de información como sustrato del ejercicio del periodismo*

16. Este Tribunal, en esta parte, 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. (...) <sup>5</sup>

17. Esta aseveración necesita algunas matizaciones. Por un lado, porque las consecuencias jurídicas que se derivan de la identificación entre el derecho fundamental a la libertad de expresión con el ejercicio profesional del periodismo no son para nada irrelevantes, toda vez que sólo a partir de esa identidad el ejercicio profesional del periodismo se entiende protegido por las garantías previstas en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, por otro, porque el ejercicio profesional del periodismo también guarda una estrecha vinculación con el derecho a la libertad de información. Admitir una posición, con la que el Tribunal ahora discrepa, supondría

<sup>4</sup> "(...) la Corte osserva che per un'esata valutazione del fondamento della questione sottoposta al suo esame tener presente che la legge impugnata, realizzando un proposito espresso fin dal legislatore democratico (...), disciplina l'esercizio professionale giornalistico e non l'uso del giornale come mezzo della libera manifestazione del pensiero; sicché é esatto quanto sostengono sia la difesa dell'Ordine di Sicilia sia l'Avvocatura dello Stato, che essa non tocca il diritto che a 'tutti' l'art. 21 della Costituzione riconosce". Cf. Sentencia de la Corte Constitucional italiana, N.º 11, de 23 de marzo de 1968, Fundamento 4.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *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. Párrafo 74.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

convertir en inviable el ejercicio profesional del periodismo. El ejercicio del periodismo profesional está vinculado no sólo con el derecho fundamental a la libertad de expresión –como lo ha señalado la Corte Interamericana–, sino también con el derecho a la libertad de información.

18. Así, de acuerdo con el artículo 2º, inciso 4 de la Constitución, se reconoce el derecho de todas las personas

A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.

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.

Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación”.

19. Sobre la base de esta disposición constitucional es posible afirmar que el derecho a la libertad de expresión consiste en expresar y difundir libremente los pensamientos ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; es decir, el derecho de todas las personas a manifestar sus opiniones sin restricciones injustificadas. Mientras que el derecho a la libertad de información garantiza el derecho de todas las personas a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Así también lo señaló este Tribunal en sentencia anterior (Exp. N.º 0905-2001-AA/TC, fundamento 9):

(...) mientras que con la libertad de expresión se garantiza la *difusión* del pensamiento, la opinión o los juicios de valor que cualquier persona pueda emitir, la libertad de información garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la información veraz. Por su propia naturaleza, los juicios de valor, las opiniones, los pensamientos o las ideas que cada persona pueda tener son de naturaleza estrictamente subjetivas y, por tanto, no pueden ser sometidas a un test de veracidad; a diferencia de lo que sucede con los hechos noticiosos, que por su misma naturaleza de datos objetivos y contrastables, sí lo pueden ser.

20. Ahora, si bien es evidente que existen diferencias en cuanto al contenido de ambos derechos, también lo es que difícilmente se puede ejercer el derecho a la libertad de información si es que no se encuentra garantizado también el ejercicio pleno del

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho a la libertad de expresión. Esta estrecha vinculación ha llevado a reconocer a la doctrina constitucional que la libertad de información –relatos de hechos noticiables que sean veraces– y la libertad de expresión –pensamientos, ideas, opiniones, juicios de valor– se confunden, a veces, en el ejercicio de la actividad periodística<sup>6</sup>. Por eso mismo se ha señalado que

(...) la libertad de expresión no se limita a exteriorizar pensamientos, ideas y opiniones; implica asimismo la libertad de buscar, recibir y difundir información. Y ello por todos los medios existentes y disponibles en cada circunstancia de lugar y tiempo”<sup>7</sup>.

El ejercicio profesional del periodismo está estrechamente vinculado, entonces, tanto al derecho a la libertad de expresión como al derecho a la libertad de información.

### **C2) Restricciones al ejercicio del periodismo**

21. En la medida que el ejercicio profesional del periodismo se produce en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información, se puede afirmar que la actividad periodística está sujeta a determinadas restricciones legítimas, advertidas ya por este Tribunal (Exp. N.º 06712-2005-HC/TC, fundamento 36) en el sentido siguiente:

El ejercicio del derecho a la información no es libre ni irrestricto; por el contrario, está sujeto a ciertos condicionamientos que deben ser respetados dentro de un Estado democrático y social de derecho. Sólo así, con los límites que se deben encontrar en la propia Constitución, el derecho a la información podrá convertirse en la piedra angular de la democracia.

Es importante que en el ordenamiento internacional se haya determinado la existencia de límites a los derechos comunicativos. En tal sentido, tanto el artículo 19º, inciso 3, acápite “a” del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el artículo 13º, inciso 3, acápite “a” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precisan que el ejercicio del derecho a la información ‘entraña deberes y responsabilidades especiales’, por lo que está sujeto a una

<sup>6</sup> LÓPEZ ULLA, Juan. “El contenido esencial de las libertades de expresión e información según el Tribunal Constitucional español”. En Héctor R. Sandler. *El cuarto poder. Expresión, información y comunicación social*. Buenos Aires: EDIAR, 1999. pp. 247-248.

<sup>7</sup> BIDART CAMPOS, Germán. “Los medios de la comunicación en la democracia: libertad de expresión, empresa, poder social, proyección institucional”. En Héctor R. Sandler. *El cuarto poder. Expresión, información y comunicación social*. Buenos Aires: EDIAR, 1999. p. 162.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restricción como es la de asegurar (...) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

En el ámbito constitucional, se ha prescrito respecto al derecho a la información, como parte del artículo 2°, inciso 4, que los delitos cometidos a través de los medios de comunicación social se encuentran tipificados en el Código Penal, sancionándose ex post la afectación a un derecho fundamental, y reconociéndose de manera explícita un límite externo en la vida privada.

De otro lado, sobre la base del principio interpretativo de la unidad de la Constitución, la vida privada de las personas aparecerá como límite del derecho a la información, en el sentido que el ejercicio de uno no podrá realizarse vulnerando el espacio del otro. Así, y tomando en cuenta su naturaleza de derecho-principio de ambos, se buscará la optimización de sus contenidos.

### C3) *"Inconstitucionalidad" de la Ley N.º 26937*

22. La Ley cuya constitucionalidad ahora se cuestiona establece, en su artículo 1°, 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 2° precisa que

El derecho reconocido según la Constitución, en el artículo precedente, puede ser ejercido libremente por toda persona.

23. 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. Es coherente concluir, entonces, 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 del cualquier ciudadano particular. Por ello, la supuesta incompatibilidad constitucional de los artículos 1° y 2° de la Ley N.º 26937 carece de fundamento.

### D) EJERCICIO DEL PERIODISMO POR PERSONAS QUE NO OSTENTAN EL TÍTULO PROFESIONAL DE PERIODISTAS

24. Otro argumento que esgrime el demandante es que

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) 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<sup>8</sup>.

Esta afirmación tiene sentido porque de los artículos 1º y 2º de la Ley cuestionada se deriva que el periodismo, dado que se realiza sobre la base de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información, puede ser ejercido tanto por una persona que ostenta un título profesional en periodismo como por quien no lo ha obtenido.

25. Planteamientos como éste han dado lugar, en el Derecho constitucional comparado, a dos posiciones que divergen sobre la conveniencia de que el ejercicio profesional del periodismo sea realizado por personas que ostentan un título académico en periodismo. Así, una primera tesis sostenida por los partidarios de exigir un título académico para el ejercicio profesional del periodismo basa sus argumentos tanto en la trascendencia del derecho a la información como en la responsabilidad social del informador. La segunda tesis afirma que no existe, necesariamente, una vinculación entre el derecho del público a recibir información y la titulación profesional de quien la difunde, pues la opinión pública puede seleccionar libremente decidiendo qué información le interesa, ya sea si proviene de un profesional titulado o de quien no lo sea<sup>9</sup>.

### *D1) Sistema democrático y periodismo*

26. El Tribunal Constitucional no puede soslayar 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; claro está, cuando ellos se realizan con responsabilidad y dentro del respeto de la dignidad de la persona humana (artículo 1º de la Constitución), de sus derechos fundamentales y de valores democráticos como la tolerancia y el pluralismo. Su papel 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. Es que,

la democracia es un ejercicio de autogobierno colectivo, que exige que los cargos públicos sean elegidos por el pueblo y que el Estado sea receptivo a los deseos e intereses del pueblo. Para ejercer esta prerrogativa soberana, los ciudadanos dependen de determinadas instituciones para que les informen acerca de las posiciones de los diversos candidatos a ocupar los cargos públicos, y para que analicen y evalúen las políticas y prácticas del gobierno (...) <sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Expediente (fojas 4).

<sup>9</sup> GAY FUENTES, Celeste. "La regulación del ejercicio de la profesión peiodisítica". En *RAP*, N.º 126, - setiembre-diciembre, Madrid, 1991. pp. 394-395.

<sup>10</sup> FISS, Owen. *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 71.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En definitiva, el ejercicio profesional del periodismo, cuando se realiza democráticamente y con responsabilidad, es un elemento esencial que permite el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones democráticas.

### ***D2) Titularidad de derechos fundamentales y periodismo***

27. No obstante su innegable trascendencia para un sistema democrático, es necesario determinar si el hecho de que el ejercicio del periodismo sea realizado por personas que no ostentan un título profesional en periodismo vulnera algún precepto de la Constitución. Este Tribunal estima 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 cuanto a lo primero no hace falta mayor argumento porque, como ya se dijo *supra*, el ejercicio de la profesión periodística se asienta en la realización de los derechos fundamentales mencionados. Y es que el informador profesional, al fin y al cabo, no es más que aquella persona que obtiene, analiza y difunde la información<sup>11</sup>.

28. En lo que respecta a lo segundo, nuestra Constitución no restringe la titularidad de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información sólo a determinados sujetos; por el contrario, extiende la titularidad de los derechos comprendidos en su artículo 2º a todas las personas. 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. Más aún cuando

El *derecho de información* abarca tanto el derecho a comunicar libremente información veraz (derecho activo) como el derecho de todos a recibirla (derecho pasivo). En este sentido, el concepto de veracidad es esencial para determinar la distinción entre libertad de expresión y el derecho de información. En cuanto al primero de los aspectos (*el derecho a comunicar libremente la información veraz*) se convierte en un derecho general, **ya que es concebido no como un derecho de aquéllos que ejercen la información sino como un derecho de todos y cada uno de los miembros de una sociedad.** Respecto del segundo aspecto, se reconoce el derecho a los individuos y a los grupos en los que se integra a recibir información ideológica de

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ DEL MORAL, Javier. "Deontología, función y valoración sociales y responsabilidad de los profesionales de la información y la comunicación". En AA.VV. *Deontología, función social y responsabilidad de los profesionales de la comunicación*. Madrid: Consejo Social de la Universidad Complutense de Madrid, 2002. p. 17.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento (...) <sup>12</sup> (resaltado nuestro).

29. Al margen de estas consideraciones, el Tribunal Constitucional 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. Ello porque, 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, 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. Estos ejemplos ayudan a comprender la necesidad de que el periodismo sea ejercido tanto por los profesionales en periodismo como por quien no lo es de profesión.
30. 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, se confirma, nuevamente, la constitucionalidad de los artículos 1º y 2º de la Ley N.º 26937.

### E) COLEGIACIÓN OBLIGATORIA Y EJERCICIO PROFESIONAL DEL PERIODISMO

31. Siguiendo el hilo de los argumentos en los que se basa la demanda, también se cuestiona la constitucionalidad de la Ley N.º 26937, en cuanto establece (artículo 3º) que

La Colegiación para el ejercicio de la profesión de periodista no es obligatoria”; y el artículo 4º precisa que “El derecho de colegiación establecido por la Ley N.º 23221 está reservado exclusivamente a los periodistas con título profesional, para los fines y beneficios gremiales y profesionales que son inherentes a su profesión.

32. La respuesta a este cuestionamiento tiene diferentes aristas que deben ser analizadas por separado. Este Tribunal considera necesario pronunciarse, en primer término, en torno a si es constitucionalmente legítimo que el legislador haya previsto la no obligatoriedad de la colegiación y si esto incide en el ámbito de la responsabilidad ética de los periodistas, tal como lo propone el demandante.
33. Como se ha venido señalando, la Constitución (artículo 20º) prevé que

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José. *El control de los medios de comunicación. La participación de los grupos ideológicos de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson, 1998. pp. 5-6.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

Se colige, de primera intención, que el constituyente no se ha decidido por la obligatoriedad de la colegiación en todos los casos. Por el contrario, ha dejado al legislador la potestad de establecer, mediante ley, los supuestos en los cuales será obligatoria y en cuáles no. La pregunta que surge, no obstante la claridad del precepto constitucional al respecto, es ¿bajo qué criterios el legislador puede establecer la obligatoriedad o no de la colegiación? Esta cuestión es importante porque en un Estado constitucional democrático se permite el ejercicio de facultades de manera discrecional –bajo la observancia de los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad–, pero no el ejercicio arbitrario de las potestades que se derivan de la Constitución y la ley.

34. Es importante entonces definir los criterios que el legislador debe observar al momento de optar por la obligatoriedad o no de la colegiación. A este efecto, recurriendo a la comparación jurídica, como quinto método de interpretación constitucional, debe tenerse en cuenta el criterio de *riesgo social* al que ha hecho referencia la Corte Constitucional de Colombia, cuando sentenció un caso similar como el que ahora conoce el Tribunal Constitucional. Según tal criterio,

(..) 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. (...) <sup>13</sup>.

### ***E1) Criterio de riesgo social***

35. 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. Así, sólo por poner un ejemplo, 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 nuestra Constitución. Piénsese también en las consecuencias que se derivarían del ejercicio indiscriminado de profesiones como la ingeniería.
36. En nuestro ordenamiento constitucional, 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

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-087-98, de 18 de marzo de 1998. Parágrafo 2.1.3.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

campo de la Medicina, pero también con el ejercicio de profesiones como la Ingeniería (artículo 1° de la Ley N.° 24648). Mientras que para profesiones como la Traducción (artículo 1° de la Ley N.° 16684) ha previsto una colegiación voluntaria.

37. Llegado a este punto, es necesario preguntarse: ¿existe algún riesgo social en el ejercicio del periodismo por personas que no tienen un título profesional? Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que

Pero ¿si yo lo que decido es dedicarme habitualmente a divulgar mis opiniones por un medio apto para hacerlo y no tengo título académico, habrá allí implícito un riesgo social? 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. Podría tal vez pensarse que la opinión difundida de un ignorante no es inocua. Pero de nuevo cabría la pregunta: ¿ignorante en qué? En el campo en que opina, desde luego. Y, ¿en qué campo lo hace, en el del *saber* o en el de la *virtud*? (para expresar sintéticamente en términos socráticos los infinitos ámbitos en que es dable opinar). Si es en el primero (porque también la ciencia da margen a la opinión), parece que lo razonable es exigir competencia en el campo particular del conocimiento al que la opinión se refiere y no en una técnica específica del *opinar* o del *comunicar*, perfectamente compatible con un profundo desconocimiento del objeto sobre el cual versa la opinión. Y si es en el segundo, ¿quién podría decidir si la opinión emitida y difundida es *socialmente riesgosa*? ¿El gobernante? No, por definición, en cualquier sistema democrático. Pero mucho menos en uno como el nuestro que ha determinado de modo perentorio: "*no habrá censura*"<sup>14</sup>.

### E2) Criterio de especialización

38. Este Colegiado coincide, en lo esencial, con este argumento de la Corte colombiana; sin embargo, considera que el *criterio de riesgo social* no es el único que se debe tener en cuenta al momento de decidir la creación de un nuevo colegio profesional. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores sociales (artículo 1° de la Ley N.° 27918) y de los oficiales de marina mercante (artículo 2° de la Ley N.° 28290) el legislador ha dispuesto la colegiación obligatoria, no obstante que resulta un tanto difícil determinar la presencia de *riesgo social* en tal actividad. Pero nadie negaría que un análisis de los fenómenos sociales requiere de una formación integral en ciencias sociales o que el desempeño como oficial de marina mercante precisa conocimientos altamente especializados para su ejercicio idóneo. Esto impone que el legislador también

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-087-98, de 18 de marzo de 1998. Párrafo 2.1.3.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

considere, al momento de definir el carácter de la colegiación, el grado de especialización y conocimientos que requiere el ejercicio de una determinada profesión.

39. Ahora, es cierto que el ejercicio del periodismo por personas que no ostentan un título profesional en dicha carrera parece no comportar *riesgo social* alguno, en el sentido que ya se ha precisado. Pero esto no debe significar ni se debe entender, de ninguna manera, como 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. Es por ello preciso 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.

40. Para concluir el análisis de este punto, es necesario tener en cuenta lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado respecto a las leyes que establecen la colegiación obligatoria de periodistas.

En este sentido, la colegiación obligatoria de los periodistas 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 trabas<sup>15</sup> (Subrayado agregado).

### §3. COLEGIACIÓN Y RESPONSABILIDAD ÉTICA DEL PERIODISTA

41. El demandante ha cuestionado también la constitucionalidad de la Ley N.º 26937 bajo el argumento de que el hecho que no se exija la colegiación obligatoria para el ejercicio

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *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. Párrafos 80 y 81.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del periodismo, incide en el ejercicio indebido de la profesión y también en la imposibilidad de imponer sanciones éticas.

### **F) RELACIÓN ENTRE LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA Y LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DEL PERIODISTA**

42. Este Colegiado, en primer lugar, coincide con el demandante en la 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 todas las demás. En segundo lugar, conviene preguntarse si existe una relación directa entre la no colegiación obligatoria del ejercicio del periodismo y la responsabilidad ética de quien lo ejerce. De hecho, 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.

#### ***F1) Tipos de responsabilidad del periodista***

43. Así, 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 nuestra Constitución 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*.

#### ***F2) Responsabilidad ética como exigencia constante en el ejercicio del periodismo***

44. Sin embargo, no se puede soslayar la responsabilidad ética que debe guiar en todo momento el ejercicio del periodismo, sobre todo, en aquellos sistemas –como el nuestro– en los cuales las instituciones democráticas se encuentran en un proceso de desarrollo y fortalecimiento. Esta responsabilidad no es exclusiva de quienes ejercen el periodismo en virtud de un título profesional que los reconoce como tales, sino también –y quizá en mayor medida– de aquellos que lo ejercen sin serlo. Más aún si se considera que

Los principios deontológicos de la información deben regirse por dos criterios fundamentales: ‘autonomía profesional’ y el ‘compromiso social’. El primero implica no sentirse

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

‘contagiado’ por las presiones de las empresas y de las instituciones económico-políticas. El segundo exige anteponer el servicio social de la información al éxito cómodo en el mundo del periodismo complaciente. Información y poder económico-político están éticamente olvidadas (*sic*) a coexistir dentro de un clima constante de recelosas tensiones. Muchas veces lo que la política económica considera que no es conveniente ‘conocerle’ (lo que no debe ser comunicado) es, justamente, lo que el deber de informar exige convertir en mensaje social. La denuncia informativa traducida en un riguroso mensaje veraz es de todo punto necesaria dentro del Estado social de derecho y progresista. Constituye la mejor forma posible de ‘defensa social’ frente a secretismos convencionales, en temas de indiscutible interés público y de transparencia cívica. La responsabilidad social del informador lleva anexa un ‘compromiso apartidista’ con la sociedad de su tiempo y con las demandas ciudadanas. En vez de ‘prudencialismo’ (espíritu de grupo cerrado), el informador tiene por guía la prudencia ética (espíritu de servicio honesto a la comunidad), como un diálogo abierto con toda la sociedad”<sup>16</sup>.

45. Precisamente, en la determinación de responsabilidades por violación de los valores éticos, en el ejercicio irregular del periodismo, desempeña un rol muy importante la autorregulación de los propios periodistas y de los medios de comunicación social, a través de los consejos de prensa. En efecto, entre nosotros, el Consejo de la Prensa Peruana se ha propuesto como objetivos promover la ética en el periodismo, a fin de fortalecer el rol y credibilidad de la prensa en una sociedad democrática; incrementar la transparencia en los medios de comunicación, fortalecer la libertad de prensa y expresión de valores y contribuir a la consolidación de la democracia en el Perú<sup>17</sup>. A tales objetivos también contribuye, en dicho Consejo, el Tribunal de Ética, que tiene entre sus principales tareas velar por el mantenimiento de la ética y responsabilidad periodística.

46. Por ello, si bien es cierto que uno de los deberes de los colegios profesionales es velar por la observancia de la deontología en el ejercicio de las profesiones, también lo es que no se deriva necesariamente de la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio del periodismo, la eximencia de responsabilidad ética de quienes lo ejercen, al margen de que, quienes lo hagan, tengan un título profesional o no. No consideramos de recibo, por tanto, la afirmación de que la no obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio del periodismo supone la irresponsabilidad ética de quienes lo ejercen.

<sup>16</sup> VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Francisco. “La autorregulación en los profesionales de la información”. En AA.VV. *Deontología, función social y responsabilidad de los profesionales de la comunicación*. Madrid: Consejo Social de la Universidad Complutense de Madrid, 2002. p. 131.

<sup>17</sup> Cf. <http://www.consejoprensaperuana.org.pe/content.php?IdSec=2&IdCat=8>. (15-03-06).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0027-2005-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE PERIODISTAS DEL  
PERÚ

### VII. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GARCÍA TOMA  
GONZALES OJEDA  
ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0027-2005-PI/TC  
LIMA  
COLEGIO DE PERIODISTAS DEL PERÚ

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALVA ORLANDINI

Sobre el tema puesto a conocimiento de esta sede, considero oportuno realizar algunas precisiones.

En la sesión de instalación del Senado de la República, el 27 de julio de 1980, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de las leyes, presenté el proyecto para crear el Colegio de Periodistas del Perú (Nº 19/80-S). El 14 de agosto de ese año, el Senado acordó pasar el proyecto a la Comisión de Constitución, Leyes Orgánicas y Derechos Humanos. Dicha Comisión dictaminó favorablemente el proyecto, con un texto sustitutorio y la reserva expresada por el Senador Ernesto Alayza Grundy.

El 17 de setiembre de 1980 el Senado aprobó el proyecto, con el siguiente texto:

Artículo 1º.- Créase el Colegio de Periodistas del Perú, como entidad autónoma de derecho público interno, representativa de la profesión periodística en todo el territorio de la República, sin perjuicio de las otras entidades gremiales o sindicales de periodistas amparadas por el inciso 11 del artículo 2º de la Constitución. Sus fines son éticos, culturales y sociales.

Artículo 2º.- La Colegiación es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión periodística, de conformidad con el artículo 33º de la Constitución del Estado. Esta norma no limita lo dispuesto por el inciso 4) del artículo 2º de la Constitución.

Artículo 3º.- Para la inscripción de los periodistas en el Colegio, es esencial la presentación del Título Profesional correspondiente, otorgado por cualquiera de las Universidades del país, conforme a las leyes respectivas. También tendrán derecho a colegiarse, las personas que acrediten el ejercicio periodístico en forma permanente y/o estable.

Artículo 4º.- Son recursos del Colegio de Periodistas del Perú:

- a. Las cotizaciones de los asociados;
- b. Las multas que sus organismos directivos impongan a sus miembros;
- c. Las donaciones que reciba; y
- d. El uno por ciento del valor de los avisos que publiquen los medios de comunicación masiva.

Artículo 5º.- El Poder Ejecutivo dictará las disposiciones reglamentarias para el mejor cumplimiento de esta ley.

Artículo 6º.- La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su promulgación y publicación.

El artículo 4º, referente a los recursos del Colegio de Periodistas del Perú, fue sugerido por el Senador Enrique Rivero Vélez.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De inmediato, el proyecto fue enviado por el Senado a la colegisladora. El 18 de setiembre, la Cámara de Diputados dispensó del trámite de Comisión al proyecto y le dio su aprobación.

El Presidente de la República, Fernando Belaunde Terry, con el refrendo de Alfonso Grados Bertorini, Ministro de Trabajo, y de Miguel Alva Orlandini, Jefe del Sistema Nacional de Información, promulgó, con el N.º 23221, la ley que creó el Colegio de Periodistas del Perú, el 1 de octubre de 1980, precisamente en el “Día del Periodista”.

De esta forma todos los partidos políticos democráticos representados en el Congreso rindieron homenaje a los periodistas que durante la república, pero especialmente en la etapa del régimen militar surgido del golpe del 3 de octubre de 1968, habían defendido la democracia, con sacrificio de su libertad.

Aunque no colegiados, periodista fue Fernando Belaunde Terry, director de la revista *El Arquitecto Peruano*; periodista fue y es Alfonso Grados Bertorini, director de *La Prensa* de Lima; periodista fue Miguel Alva Orlandini, redactor en *La Prensa* y en *El Comercio*.

Periodistas fueron los cientos de hombres y mujeres que llenaron Palacio de Gobierno para aplaudir la ley que el Poder Ejecutivo, aunándose al Congreso, promulgó en aquella memorable fecha.

Los actos preparatorios del golpe militar del 3 de octubre de 1968, que encabezó el general Juan Velasco Alvarado, estaban previstos en el **Plan Inca**, según el cual:

### LIBERTAD DE PRENSA

#### a.- Situación

1. En el país no existe libertad de prensa sino de empresa.
2. Los órganos de prensa están en manos de familias y grupos de poder.
3. Se recorta, silencia o destaca la información de acuerdo a los intereses de sus dueños.
4. Se atenta impunemente contra la moral y contra el honor de las personas e instituciones.
5. Se permite que extranjeros tengan la propiedad y gestión de medios de comunicación.

#### b.- Objetivo

1. Una persona auténticamente libre, que garantice a todos los peruanos la expresión de sus ideas, respetando el honor de las personas y la moral pública.
2. Los órganos de prensa estarán exclusivamente en poder de organizaciones representativas de la nueva sociedad.



00 103

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### c.- Acciones

1. Peruanizar la prensa.
2. Asegurar la respetable y libre emisión de las ideas.
3. Garantizar el respeto a las personas e instituciones.
4. Promover la formación y el perfeccionamiento de periodistas con nueva mentalidad.
5. Poner los órganos de prensa en manos de las organizaciones representativas de la nueva sociedad.

Los actos de fuerza contra los medios de comunicación social, perpetrados por el gobierno militar, fueron incontables. El propio 3 de octubre de 1968 puso guardias en los locales de diarios, revistas, televisoras y radiodifusoras.

En la misma fecha, por Decreto Ley N.º 17063, suprimió la libertad de expresión y clausuró las actividades de los partidos políticos.

El 4 de octubre de 1968, el Comunicado N.º 8 de la Junta Militar informó que

La Junta de Gobierno manifiesta:

1. Que el convenio y el Acta de Talara lesionan los legítimos intereses del Perú, por lo tanto los declara nulos.
2. A fin de lograr la mejor solución que satisfaga plenamente los intereses del Estado y los anhelos del pueblo peruano, dentro de un plazo perentorio hará conocer su decisión.
3. Los funcionarios que resulten responsables de esta defraudación en agravio del país, serán sometidos a la justicia.

El Decreto Ley N.º 17065, del 4 de octubre de 1968, declaró nulos el contrato celebrado entre la EPF y la IPC y el Acta de Talara, y devuelve los yacimientos a la IPC.

El Decreto Ley N.º 17066, de fecha 9 de octubre de 1968, el gobierno militar expropió el complejo industrial de Talara, refinería y anexos. Tiempo después, el gobierno militar indemnizó a la IPC.

El Decreto Ley N.º 17083, del 24 de octubre de 1968, reguló el procedimiento del hábeas corpus, para hacerlo ineficaz.

El Decreto Ley N.º 17094, del 5 de noviembre de 1968, suspendió la publicación de los diarios *Expreso* y *Extra*.

El Decreto Ley N.º 17240, del 29 de noviembre de 1968, reorganizó Radio Nacional.

La revista *Caretas* fue clausurada y sus directores apresados o exiliados.



00 124

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El 3 de marzo de 1970, por Decreto Ley N.º 18169, el gobierno militar incautó los diarios *Expreso* y *Extra*.

El 5 de marzo de 1974, por Decreto Ley N.º 20550, el gobierno militar creó el organismo interventor de los medios de comunicación social.

El 26 de julio de 1974, por Decreto Ley N.º 20681, incautó los diarios *El Comercio*, *La Prensa*, *Correo*, *Ojo*, *Ultima Hora* y, nuevamente, *Expreso*.

Cientos de periodistas fueron privados de libertad o exiliados.

La Ley N.º 23221 fue modificada, primero, por la Ley N.º 25002, de fecha 21 de enero de 1989, en el sentido de que

Para la inscripción de los periodistas en el Colegio, es obligatoria la presentación del título profesional universitario correspondiente, otorgado conforme a las leyes respectivas.

Se excluyó, del Colegio, por lo tanto, a los que no tenían el título universitario. La Ley N.º 25002 no ha sido materia de ninguna acción de inconstitucionalidad dentro del plazo prescriptorio de seis años que indica el artículo 100º del Código Procesal Constitucional.

La Ley N.º 23221 fue modificada, después, por el artículo 2º de la Ley N.º 26092, del 28 de diciembre de 1992, que derogó el inciso d) de su artículo 2º referido al uno por ciento del valor de los avisos publicados en los medios de comunicación social; quedando, por ende, debilitada la economía de la institución.

La sentencia de la que es parte este fundamento de voto, señala, con precisión, los tratados internacionales y las normas constitucionales en que se apoya la libertad de expresión/información. Se trata de un derecho fundamental que puede ser ejercido por toda persona, colegiada o no, bajo responsabilidad.

La sentencia emitida por este Colegiado con fecha 14 de agosto de 2002, (Exp. 0905-2001-AA) fundamento 13 es explícita en cuanto a la delimitación del ámbito y efectos de la colegiación de los periodistas.

Sr.

ALVA ORLANDINI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)