

## Informe sobre el decreto reglamentario de la ley que creó el Colegio de Arquitectos en relación con la profesión de ingeniero

Señor Presidente:

En nombre del Instituto de Ingenieros de Chile se ha servido Ud. pedirme dictamen acerca de la legalidad o ilegalidad del artículo 36 del Reglamento de la ley N.º 7211 que creó el Colegio de Arquitectos de Chile y acerca de si el artículo 25 de la Ley y Ordenanza General de Construcciones ha sido o no derogado por la ley 7211 que creó el Colegio de Arquitectos.

Me ocuparé separadamente de estas dos cuestiones.

### I

1. El 30 de Julio de 1942 fué promulgada la ley N.º 7211 que creó el Colegio de Arquitectos.

Con fecha 22 de Julio de 1943 fué aprobado por el supremo Gobierno el Reglamento de esta ley.

El artículo 36 de este Reglamento dispone que: “Los miembros del Colegio sólo podrán pedir y aceptar propuestas de edificación a los contratistas inscritos en el Registro de que trata el artículo anterior”. Y el artículo anterior, 35, establece que: “El Registro de Contratistas se llevará por el Secretario-tesorero en la forma que acuerde el Consejo General”.

Agrega el art. 36 que el Consejo General solicitará de las instituciones fiscales, municipales y semifiscales que retiren de sus Registros a los contratistas que hayan incurrido en faltas graves y comunicará esta solicitud a los miembros del Colegio. Los miembros del Colegio deberán comunicar al Consejo las faltas en que incurren los contratistas que trabajan en las obras a su cargo.

Dictado este Reglamento, algunos arquitectos se han creído obligados a cumplirlo en ese punto, y tratándose de contratistas que eran ingenieros, les han exigido que se inscriban previamente en el Registro de contratistas llevado por el Colegio de Arquitectos.

Habiéndose resistido los ingenieros a someterse a esa exigencia se ha suscitado la cuestión de saber si ella era legal o ilegal.

2. Ante todo conviene recordar que con arreglo al artículo 10 N.º 14 de la Constitución Política: “Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional, y una ley lo declare así”.

De manera, que para limitar la libertad de trabajo que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, es menester que una ley establezca tal limitación y por motivos muy calificados.

Un simple decreto reglamentario, emanado del Poder Ejecutivo, no tiene esa autoridad.

¿Existe en este caso alguna ley que establezca la limitación de que se trata?

3. Estimamos que no sólo no existe tal ley, sino que por el contrario, existe un texto legal claro y explícito que reconoce el derecho de los ingenieros para *ejercer libremente su profesión* en el caso de que se trata y ese texto legal es el artículo 14 de la propia Ley N.º 7211 que creó el Colegio de Arquitectos y que dispone que:

“Los ingenieros titulados en las Universidades de Chile, Católica de Chile, y en las demás Universidades reconocidas por el Estado podrán *ejercer libremente su profesión por derecho propio* en todo lo relacionado con el *Cálculo y construcción de edificios*; con el proyecto, cálculo y construcción de sus instalaciones; con peritajes y tasaciones y con la planificación de edificios industriales, *sin que para ellos sean aplicables las disposiciones de la presente ley*.

Hay, por consiguiente, una ley expresa que declara que las disposiciones de la ley que crea el Colegio de Arquitectos, entre ellas incuestionablemente las que determinan la institución de un Registro de contratistas e imponen la obligación de inscribirse en él, *no son aplicables a los ingenieros* que pueden ejercer libremente su profesión por derecho propio en todo lo relacionado con el cálculo y construcción de edificios y demás materias a que ese precepto legal se refiere.

4. El texto de la ley es perfectamente claro y explícito, de manera que no es el caso de interpretar un texto oscuro recurriendo a su intención o espíritu manifestado en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento.

5. No obstante, es de interés recordar el origen de ese artículo 14, no para interpretar su sentido, que es bien claro y no requiere esclarecimiento alguno, sino para demostrar que fué redactado expresamente para dar solución a un conflicto que entre ingenieros y arquitectos se originó durante la discusión de la ley que creó el Colegio de Arquitectos.

En efecto, el Proyecto de esa ley, aprobado por la H. Cámara de Diputados, contenía dos artículos: el 15 y el 17 que fueron objetados en la Comisión de Legislación y Justicia de la H. Cámara de Senadores.

El art. 15 delegaba en el reglamento que dictara el Presidente de la República la facultad de precisar las actividades propias de la profesión de arquitecto y el art. 17 reservaba a estos profesionales el derecho exclusivo de ejercer determinadas funciones y ejecutar trabajos que también se especificaban.

La Comisión de Legislación y Justicia del Senado dijo en su informe:

“Es indudable que los arquitectos tienen un campo propio de acción que todo el mundo les reconoce. Pero no lo es menos que en ciertos aspectos de su desempeño pueden interferir, sin que haya un límite preciso que señalar, con otro grupo de profesionales los ingenieros que, también tienen por su parte otra clase de funciones propias que no pueden desconocerles. La cuestión estaba entonces, en buscar la mejor manera de definir, de delimitar, de precisar ese campo de interferencia en el ejercicio de ambas profesiones. A la Comisión no le pareció conveniente el procedimiento ideado para el efecto en el artículo 15, o sea, entregar este aspecto fundamental de la cosa al reglamento del Presidente de la República, porque ello significaría *delegar en el ejecutivo el derecho de legislar sobre el fondo de la materia*. No le pareció, tampoco, aconsejable recurrir a la definición de uno y otro cometido profesional, por las dificultades de todo orden que se oponen generalmente a una buena definición. A fin de subsanar estos tropiezos, resolvió convocar

a una reunión de arquitectos y de ingenieros que la ilustrara, y obtuvo rápidamente el concurso del Instituto de Ingenieros y de la Asociación de Arquitectos que acreditaron ante ella representantes autorizados que *con muy buena voluntad y con un gran espíritu de colaboración*, que mucho les agradece, *la pusieron en el camino de una solución aceptada por todos y que consiste* en reemplazar el artículo 15 por otro que precisa cuáles son los actos o servicios propios de la profesión de arquitecto que, consecuentemente, sólo podrán ser ejercidos o prestados por los titulares de esta profesión y en *agregar un artículo nuevo* en que se contemplen aquellos trabajos y obras, que son materia precisa de la interferencia de que venimos tratando, y que podrán ser ejecutados libremente *por los ingenieros titulados* en las Universidades de Chile y Católica.

El art. 15 del Proyecto que disponía que el Presidente de la República en el Reglamento precisaría las actividades propias de la profesión de arquitecto, fué suprimido y reemplazado por el actual art. 12 que precisó cuáles eran los actos o servicios propios de la profesión de arquitecto y se agregó un artículo nuevo, que es el actual art. 14 ya citado.

De manera que por este art. 14 vino el Poder Legislativo a dirimir el conflicto que se había suscitado entre ambas profesiones y lo hizo después de afirmar el Legislativo que no quería “delegar en el Ejecutivo el derecho de legislar sobre el fondo de la materia”.

¿Cómo puede sostenerse ahora la legalidad del art. 36 del Reglamento dictado por el Presidente de la República y que contradice el texto explícito del art. 14 de la ley, pretendiendo someter a los ingenieros a la obligación de inscribirse en un Registro llevado por el Colegio de Arquitectos?

Volviendo al origen del art. 14, el informe transcrito de la Comisión de Legislación y Justicia del Senado demuestra, además, que ese texto legal fué el resultado de una transacción a que llegaron los representantes autorizados de ambas profesiones “con muy buena voluntad y con gran espíritu de colaboración”.

El art. 36 del Reglamento pretende desconocer, ese acuerdo e infringe, por eso, abiertamente el precepto legal del art. 14.

6. Conviene recordar, que con arreglo del art. 72 de la Constitución Política: “Son atribuciones especiales del Presidente:

“2.º. Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes *para la ejecución de las leyes*”.

De acuerdo con este precepto fundamental la potestad reglamentaria del Presidente de la República está limitada a la ejecución de las leyes y no puede extenderse más allá.

No puede, por consiguiente, ir en contra del propio texto legal cuyo cumplimiento está llamado a encauzar.

Si por un error involuntario, como ha ocurrido en el presente caso, en un Reglamento dictado por el Poder Ejecutivo para la “ejecución de una ley”, se desliza alguna disposición contraria a la misma ley, esa disposición es evidentemente ilegal y no debe ser respetada ni cumplida.

A fin de evitar dificultades que en la práctica se presentan, es, sin embargo, aconsejable en tales casos, derogar la disposición reglamentaria que contradice la ley.

7. Se ha sostenido, sin embargo, que las frases del art. 14 que, refiriéndose a los ingenieros, dicen que “podrán ejercer libremente su profesión por derecho pro-

pio” y “sin que para ellos sean aplicables a las disposiciones de la presente ley”, se entienden con una amplitud tal que las dejan sin sentido.

Se agrega que dando toda su amplitud a la primera “podrán ejercer libremente su profesión por derecho propio”, resultarían absurdos como éstos: que los ingenieros no tendrían que pagar patente; que serían ilegales todos los registros que las instituciones públicas y privadas abren continuamente para la construcción de edificios; que todo ingeniero, cualquiera que fuere su capacidad técnica o económica, tendría el derecho de levantar cualquier edificio y así otras como éstas”. (Informe de D. Marcos Silva B. asesor legal del Colegio de Arquitectos).

Agrega el mismo informe que: “Entendida en toda su amplitud la otra frase “sin que para ellos sean aplicables las disposiciones de la presente ley”, resultaría que no les es aplicable ni siquiera el art. 14 dictado especialmente para los ingenieros, ni el art. 12 que indica un campo vedado principalmente para ellos y constituiría a los ingenieros en una casta privilegiada a la cual no alcanzarían los preceptos de una ley”.

Al formular esta argumentación se ha olvidado que entre las frases que se citan hay, en el texto del art. 14, otras que limitan y precisan en forma tal su sentido que no existe el peligro de que pueda dárseles excesiva amplitud hasta el extremo de resultar los absurdos que se señalan.

En efecto, ¿qué dice el art. 14? Dice así: “Los ingenieros titulados... podrán ejercer libremente su profesión por derecho propio *en todo lo relacionado con el cálculo y construcción de edificios; con el proyecto, cálculo y construcción de sus instalaciones; con peritajes y tasaciones y con la planificación de edificios industriales,* sin que para ellos sean aplicables las disposiciones de la presente ley”.

De manera que el derecho propio para ejercer libremente su profesión no tiene la amplitud absurda con que se le ha querido presentar sino que está en seguida taxativamente limitado en el propio texto legal de que se trata, a las materias que en él se indican, una por una.

Lo que ese precepto legal deja perfectamente en claro, colocado en la ley que rige la profesión de arquitecto y a continuación del art. 12 que define los actos y servicios propios de la profesión de arquitectos, es que los ingenieros, en las materias que indica el art. 14, *pueden ejercer libremente su profesión* por derecho propio y no pueden, por consiguiente, quedar sujetos a traba ni requisito alguno que los arquitectos pudieran tratar de imponerles, como sería la inscripción previa en un registro de contratistas, llevado y controlado por ellos.

La lectura del informe de la Comisión de Legislación y Justicia del Senado revela que las expresiones de la ley, cuando, refiriéndose a los ingenieros, dice que “podrán ejercer libremente su profesión por derecho propio” fueron colocadas, precisamente, para consagrar el derecho de estos profesionales, *en las materias que allí se indican*, para poder trabajar libremente, sin quedar supeditados por los arquitectos, ni sometidos a trabas ni controles que nada autoriza ni justifica.

Como lo dice el informe, la ley buscó “la mejor manera de definir, de delimitar, de precisar ese campo de interferencia en el ejercicio de ambas profesiones”, y con ese objeto agregó un artículo nuevo que fué el artículo 14.

En cuanto al segundo argumento que consiste en afirmar que no sería aplicable a los ingenieros el art. 14 en virtud de la frase “sin que para ellos sean aplicables las disposiciones de la presente ley” no le atribuimos ningún valor, porque como esa frase está colocada precisamente en el mismo art. 14 no puede referirse,

evidentemente, sino a las demás disposiciones de la ley, pero no al propio artículo 14, que, precisamente, rige a los ingenieros como lo dice su texto claro y explícito.

El art. 14 no se limitó como se afirma a establecer cuáles de los trabajos incluidos en el art. 12 podrían también ser ejecutados por los ingenieros, sino que dijo con énfasis y en forma bien clara que los ingenieros "*podrán ejercer libremente su profesión por derecho propio* en todo lo relacionado", con esos trabajos, precisamente para evitar que otros profesionales pudieran pretender supeditarlos, someterlos a control o menoscabar el campo de su ejercicio profesional, lo que el legislador no consideró razonable ni justo.

Si no fuera éste el sentido de la disposición legal, ¿qué alcance tendría la expresión "*podrán ejercer libremente su profesión por derecho propio?*"

"Libremente y por derecho propio", significa, precisamente, que el ingeniero puede actuar en esos trabajos sin someterse a voluntad ajena, ni a trabas o requisitos impuestos por otros profesionales.

Si no fuera éste el sentido de esas expresiones carecerían de todo alcance y significado.

Y es precisamente el análisis de esas expresiones, en el momento en que se redactaron y con el informe a la vista de la Comisión del Senado, lo que permite sostener que la voluntad del legislador no fué traicionada por las expresiones empleadas; que éllas traducen exactamente el pensamiento que se quiso expresar, esto es, el de permitir que los ingenieros realizaran esos trabajos libremente, por derecho propio, y sin sujeción a trabas o requisitos que otros profesionales quisieran imponerles.

8. Por lo demás, no es razonable la resistencia que los arquitectos oponen a la modificación del art. 36 del Reglamento.

No lo es porque siendo abiertamente ilegal ese artículo nadie está obligado a respetarlo ni cumplirlo. Sólo sirve a producir confusiones y a dar margen a discusiones y dificultades.

No es razonable tampoco esa resistencia porque ella podría dar origen a que los ingenieros acudieran a un procedimiento perfectamente lícito y correcto y que menoscabaría el ejercicio profesional del arquitecto.

Es frecuente el caso de que los propietarios entreguen directamente la construcción de sus edificios por administración a ingenieros que les inspiran confianza, sin pedir propuestas y sin consulta ni intervención del arquitecto. En estos casos los ingenieros pueden ejecutar trabajos sin estar inscritos en el Registro de Contratistas del Colegio de Arquitectos. El arquitecto no puede evitarlo porque es el dueño quien impone al constructor.

Si se insiste en mantener ese control ilegal, aumentará el número de edificios construídos por administración y el arquitecto verá menoscabado su prestigio al imponérsele un constructor sin consultarlo siquiera.

## II

9. La segunda cuestión que se consulta consiste en saber si el art. 25 de la Ley y Ordenanza General de Construcciones ha sido o no derogado por la ley 7211 que creó el Colegio de Arquitectos.

El art. 25 de la Ordenanza General de Construcciones Decreto con fuerzas de ley de 20 de Mayo de 1931, dispone: "Todo proyecto de edificación u otra obra

sometida a las disposiciones de la presente ley deberá llevar la firma del arquitecto o ingeniero que lo hubiere elaborado, sin perjuicio de las excepciones que establezcan la Ordenanza General”.

Al exigir esta Ordenanza que “todo proyecto de edificación u otra obra deberá llevar indistintamente la firma *del arquitecto o ingeniero* que lo hubiere elaborado”, reconoce implícitamente que los ingenieros pueden elaborar y firmar *toda clase de proyectos de edificación u otras obras*.

10. Con fecha 30 de Julio de 1942 se dictó la ley N.º 7211 que creó el Colegio de Arquitectos y el art. 14 de esta ley, que ya hemos transcrito, dispuso que los ingenieros “podrán ejercer libremente su profesión por derecho propio en todo lo relacionado *con el cálculo y construcción de edificios*, con el proyecto, cálculo y construcción de sus instalaciones; con peritajes, y tasaciones *y con la planificación de edificios industriales*, sin que para ellos sean aplicables las disposiciones de la presente ley”.

El art. 12 de la misma ley enumeró prolijamente los actos o servicios propios de la profesión de arquitecto y señala entre ellos: “Proyectar, dirigir y fiscalizar la construcción de edificios”... “proyectar, dirigir y fiscalizar la construcción de las obras de carácter esencialmente artístico o monumental”...

La comparación de estos dos textos revela que mientras el legislador reconoció a los arquitectos la facultad amplia de “proyectar, dirigir y fiscalizar la construcción de edificios”, la limitó, tratándose de los ingenieros, al “cálculo y construcción de edificios, al proyecto, cálculo y construcción de sus instalaciones y a la planificación de edificios industriales”.

11. Como la ley que creó el Colegio de Arquitectos es posterior a la Ordenanza General de Construcciones y como la disposición del art. 14 de aquella ley no puede conciliarse con la del art. 25 de la Ordenanza, pues el art. 14 restringe considerablemente el campo de acción del ingeniero, estimamos que esta disposición ha derogado tácitamente la de la Ordenanza, limitando la facultad del ingeniero, en cuanto a proyectar edificios, solamente a los edificios industriales.

Los ingenieros están facultados para calcular y construir edificios, pero no para proyectarlos y planificarlos, a menos que se trate de edificios industriales.

12. Por lo demás, el informe de la Comisión de Legislación y Justicia del Senado, citado en la primera parte de este informe, precisa con toda claridad la razón que indujo al legislador a introducir en el proyecto de ley de creación del Colegio de Arquitectos un artículo nuevo, que fué el art. 14 y dice que la cuestión consistía en “buscar la mejor manera de definir, de delimitar, de precisar ese campo de interferencia en el ejercicio de ambas profesiones”.

Guiado de ese propósito ese art. 14 restringió el alcance tan amplio del art. 25 de la Ordenanza en la forma que ya hemos indicado.

Es cuanto puedo informar a Ud. sobre los puntos sometidos a mi consideración.

Santiago, 2 de Julio de 1945.