

## CAPÍTULO PRIMERO

### COLEGIACIÓN PROFESIONAL

#### I. IMPORTANCIA DE LA COLEGIACIÓN PROFESIONAL

La prestación de servicios profesionales es un rubro muy importante para toda sociedad, por ello, el Estado debe encargarse de la vigilancia y control de ese sector, buscando que la colectividad se beneficie en la mayor medida posible de la preparación de quienes se dedican a alguna actividad profesional. Originalmente, la facultad de vigilar y el poder para sancionar la mala práctica reside en el Estado, es él quien determinará en qué forma estructurará su administración para poder llevar a cabo esa función, creando un organismo estatal que se encargue de la organización de las profesiones y todas las actividades que conlleva la misma o delegando facultades para que las asociaciones profesionales puedan participar en la realización de tan importante actividad. Es en este último punto, en el que destaca la importancia de la colegiación profesional, por lo que a continuación haremos un breve acercamiento a dicha figura y a la relación que guarda respecto a la regulación de las profesiones.

Desde su raíz etimológica, la palabra *colegiación* proviene del término *colegio*, el cual se deriva del latín *collegium* o *collegiere* que significa *reunir*, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, *colegio* es la sociedad o corporación de hombres o conjunto de colegas de la misma dignidad o profesión. En cuanto a la colegiación señala que es la acción y efecto de colegiar o colegiarse.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, 2001. Consultado en la página de internet de la Real Academia de la Lengua Española: <http://buscon.rae.es>, el 22 de octubre de 2008 a la 1:14 am.

La definición anterior atiende a las características de las asociaciones profesionales que surgieron como grupos de personas pertenecientes a una misma profesión, cuya principal finalidad era defender sus intereses colectivos y encontrar una representación frente al Estado y los demás grupos de poder.

Posteriormente, al concepto anterior se le agregaron otras funciones como la vigilancia, disciplina, actualización de conocimientos, y la defensa de la calidad de los servicios que los profesionales prestan a los usuarios.<sup>3</sup> Lo anterior debido al desarrollo que tuvieron ciertas profesiones que son de gran importancia para toda sociedad (médicos, abogados, arquitectos, ingenieros), y ante la incapacidad del Estado de poder organizar de manera eficiente a esa gran cantidad de profesionistas.

Al respecto, el *Diccionario jurídico mexicano* señala que los colegios profesionales son agrupaciones o corporaciones de personas de la misma dignidad o profesión. Estas corporaciones, de acuerdo con la ley, pueden constituirse con personalidad jurídica propia; para pertenecer a la misma suele establecer el requisito de estar en posesión del correspondiente título profesional o estar habilitado de acuerdo con la ley; por último, el ingreso a estas corporaciones puede ser forzoso o de colegiación libre, en uno o varios colegios dentro de una misma profesión.<sup>4</sup>

Toda asociación profesional debe exigir que sus miembros cuenten con los conocimientos, las habilidades y la preparación necesarios para atender de manera eficiente las necesidades de la población que solicita sus servicios, y evite que esa preparación y conocimientos se limiten a la obtención de un título o grado académico y se actualicen y amplíen constantemente, no sólo para el beneficio personal de quien los posee sino para el de la colectividad en su conjunto.

<sup>3</sup> Santaella López, Manuel, *Ética de las profesiones jurídicas. Textos y materiales para el debate deontológico*, Madrid, Universidad Complutense, 1995, p. 48.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, 1982, t. II, p. 130.

Dentro de las funciones que deben cumplir los colegios o asociaciones profesionales destacan:<sup>5</sup>

- Vigilar que la práctica de la profesión se lleve a cabo basándose en principios éticos, para lo cual establecerá normas y mecanismos de sanción en caso de incumplimiento.
- Determinar cuáles son los servicios exclusivos de la profesión, así como los límites en cuanto a la prestación de los mismos.
- Actuar en defensa de la sociedad en contra de prácticas corporativistas por parte de los profesionales.
- Promover la capacitación continúa de sus miembros alentándolos en todo momento para realizar estudios de posgrado y especialización, así como establecer mecanismos de evaluación que certifiquen la calidad de los servicios que se ofrecen.
- Actualizar de manera continua los planes y programas de estudio de acuerdo con las prácticas modernas y nuevas tendencias en el área respectiva.

Resulta difícil pensar en un organismo estatal que pueda organizar y controlar a cada una de las profesiones en su totalidad, y que tome en cuenta la existencia de asociaciones profesionales que desarrollan actividades de organización y control de sus propios afiliados de manera seria y eficiente, muchos Estados han optado por delegar la función de control del ejercicio profesional a dichas asociaciones o colegios, quienes llevan a cabo una autorregulación que se traduce en independencia frente al poder estatal. Es así que los colegios de profesionistas se comprometen, en beneficio de la colectividad, a organizar su profesión y vigilar la prestación de servicios, que establezca la colegiación obligatoria y que cuente con facultades de disciplina y certificación de los miembros de su asociación.

<sup>5</sup> Basla, Enrique Pedro, "Finalidades y funciones de los colegios. Beneficios y temores", *El Foro. Órgano de la Barra Mexicana*, México, 1994, t. VII, núm. 1, primer semestre de 1994, pp. 113-136.

## II. LA COLEGIACIÓN PROFESIONAL EN MÉXICO

Durante la época colonial, los profesionistas se agruparon en gremios, los cuales definían y proponían al ayuntamiento las cualidades que debían reunir los que iban a ejercer la profesión. Los gremios administraban su disciplina interna, utilizaban sus fondos y representaban los intereses de los miembros frente al ayuntamiento.

Posterior a 1813, año en que se abolieron los gremios, empezaron lentamente a tomar forma las asociaciones de profesionistas, y las existentes se adecuaron a la nueva legislación republicana.

Desde la Independencia hasta el porfiriato, la evolución de las profesiones fue multifacética. De 1867 a 1910, los profesionistas formaron una élite social e intelectual, consolidándose algunas agrupaciones profesionales que subsisten actualmente, en especial de las profesiones liberales, como lo son la Academia Nacional de Medicina y la Asociación de Ingenieros y Arquitectos.

Después de la Revolución mexicana, las asociaciones profesionales jugaron un papel muy importante en la reconstrucción nacional, ya que desarrollaron funciones de vigilancia en el cumplimiento de niveles adecuados de formación de profesionales y una mayor calidad en la prestación de los servicios. De esta forma dichas asociaciones crecieron significativamente y continuaron incrementando sus facultades respecto de la organización de las profesiones sin restricción alguna.<sup>6</sup>

Fue hasta 1945 que se promulga la ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional vigente hasta nuestros días, y que en la realidad está muy lejos de alcanzar los objetivos para los que fue creada, ya que no prevé un verdadero sistema de vigilancia y control de las profesiones, ni otorga a los colegios de profesionistas las facultades necesarias para conseguirlo.

Para comenzar a estudiar la regulación de la colegiación profesional, debemos analizar en primer término el artículo 5o. constitucional, el cual señala que:

<sup>6</sup> Secretaría de Educación Pública, *Regulación de las profesiones. Situación actual y prospectiva*, México, 1995, p. 116.

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974).

La ley determinara en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

(Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974. Modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de octubre de 1986).

Esta disposición constitucional se ha interpretado en el sentido de que en México existe plena libertad de profesión, y que cualquier disposición que limite ese derecho debe ser declarada inconstitucional. La afirmación anterior ha sido sostenida, principalmente, por aquellos sectores que se oponen a establecer como obligatoria la colegiación profesional en sus respectivas áreas, ya que argumentan que un requisito de ese tipo atentaría contra su *libertad profesional* (que desafortunadamente parece más un libertinaje, debido a los excesos en que incurren algunos profesionistas, quienes aprovechan la ausencia de control y vigilancia del ejercicio profesional) y no están dispuestos a someterse a mecanismos de vigilancia y certificación.

Posteriormente, en el mismo artículo, se establecen supuestos en los que la libertad de profesión puede ser vedada, por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero, o por resolución gubernativa cuando se ofendan derechos de la sociedad. Evidentemente, se trata de sanciones que podrán aplicarse sólo en el caso en que se determine que la conducta del profesionista ha atacado u ofendido esos derechos, para lo cual hay que seguir

un procedimiento complicado que genera mayor perjuicio que lo que en realidad pueda beneficiar al que lo promueve.

Finalmente, en materia de ejercicio profesional, el artículo 5o. otorga a los estados la facultad de legislar para determinar cuáles profesiones necesitan título para su ejercicio, condiciones para obtenerlo y autoridades que lo expidan. Desafortunadamente, en la mayoría de los estados no existe un avance al respecto, la mayoría exige los mismos requisitos para obtener un título, y permanecen así en un bajo nivel de profesionalización. Puede pensarse que de poco sirve que uno de los estados eleve los requisitos para obtener títulos o establezca mayores métodos de control y vigilancia del ejercicio profesional, al existir la posibilidad, para quienes ejercen actualmente o quienes pretenden obtener un título, de trasladarse a otra entidad federativa en la cual puedan desempeñar su actividad, sin la necesidad de cumplir con esos procesos de certificación y códigos de conducta más estrictos. Por ello, debe existir el convencimiento de que se necesita una regulación del ejercicio profesional en conjunto, que involucre a todos los estados de la República, sin demeritar el esfuerzo de aquellos que han logrado cierto avance al respecto.

Si continuamos con las disposiciones que regulan el ejercicio profesional en nuestro país, tenemos a la Ley Reglamentaria del Artículo 5o constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, que en materia de ejercicio profesional es el principal ordenamiento que tenemos. A continuación haremos un breve análisis de los preceptos contenidos en dicha ley, para tener una perspectiva de la situación en que se encuentra el ejercicio profesional en México.

El artículo 3o. de esta ley señala que: “Toda persona a quien legalmente se le haya expedido título profesional o grado académico equivalente, podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado”.

Esta disposición genera un obstáculo para poder llevar a cabo la certificación o actualización de conocimientos en las distintas profesiones, al disponer como único requisito para obtener

la cédula profesional que habilita para el ejercicio, el habersele expedido el título profesional o grado académico, de tal modo que se delega la facultad de certificar los conocimientos y habilidades necesarios para el ejercicio de las diferentes profesiones en las instituciones de educación superior que han sido autorizadas para la expedición de títulos.

El artículo 4o. faculta al Ejecutivo federal para expedir los reglamentos que determinen los campos de acción y limiten el ejercicio de cada profesión. Esta disposición nos muestra que no se respeta la facultad que el artículo 5o. constitucional otorga a las entidades federativas para legislar en materia del ejercicio de las profesiones.

El artículo 6o. dispone que la interpretación de esta ley sea siempre en beneficio de la sociedad, en caso de existir conflicto entre los profesionistas y esta última. Este artículo evidencia que no se prevé un mecanismo adecuado para la solución de conflictos derivados del ejercicio profesional, por lo que se ha hecho necesario que las asociaciones profesionales determinen por sí mismas la forma de resolver este tipo de situaciones, desafortunadamente en nuestra profesión no contamos con asociaciones que puedan disponer de la autoridad necesaria para sancionarnos.

El artículo 13 obliga al Ejecutivo federal a coordinarse con las entidades federativas para constituir un solo registro de títulos profesionales e intercambiar la información necesaria, de tal forma que el ejercicio profesional pueda desempeñarse de forma libre y sin cumplir con otros requisitos en cualquier entidad de la República mexicana. Este artículo constituye un obstáculo para las entidades federativas que pretendan establecer la colegiación profesional de forma obligatoria, las cuales tendrán problemas con el cumplimiento de la presente disposición cuando no permitan el ejercicio de profesionistas provenientes de otras entidades que no exijan los mismos requisitos para otorgar la cédula.

En materia de validación de estudios y títulos otorgados en el extranjero, el artículo 15 se pronuncia de forma muy limitada al respecto. Situación desafortunada que se agudiza en las nego-

ciaciones internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual cuenta con un capítulo relativo al libre intercambio de servicios profesionales, por ello, debe existir en cada profesión una autoridad que certifique que el profesionista extranjero cumple con los conocimientos necesarios para desempeñar su actividad.

En el artículo 21 se otorga la función de vigilancia del ejercicio profesional, a la Dirección General de Profesiones, órgano que depende directamente de la Secretaría de Educación Pública, por lo cual no puede constituirse como órgano de conexión si tenemos en cuenta que dentro de sus funciones está la de sancionar a las propias asociaciones de profesionistas.

En el artículo 22 se establece una limitada participación de los colegios profesionales, misma que comparten con la Universidad Nacional de México y con el Instituto Politécnico Nacional, situación que deja ver la tendencia del Estado a centralizar dicha función y sólo permitirles *estudiar y dictaminar sobre los asuntos de su competencia*, por lo tanto, podemos afirmar que en nuestro país las asociaciones profesionales y las instituciones educativas (quienes se encargan de expedir los títulos correspondientes) carecen de facultades para organizar y vigilar el ejercicio profesional.

Si corroboramos la afirmación anterior, en el artículo 23 se establecen las facultades y obligaciones de la Dirección General de Profesiones, particularmente, cabe mencionar que la fracción VII de dicho precepto obliga a la Dirección General de Profesiones a *cancelar el registro de los títulos de los profesionistas condenados judicialmente a inhabilitación en el ejercicio y publicar profusamente dicha cancelación*, en esos casos para poder aplicar la sanción, debe existir previamente una resolución judicial, lo que demuestra que ni la Dirección General de Profesiones, quien es la encargada de llevar a cabo el control y vigilancia del ejercicio profesional, tiene facultades para determinar una sanción por sí sola.

Respecto a la ética profesional, es importante hacer notar que en la propia ley se omite la mención de desempeñar la actividad profesional que atenta en contra de los valores o principios

que rigen el ejercicio profesional como una circunstancia por la cual el cliente puede inconformarse en relación con el servicio realizado, así lo demuestra el artículo 34.

En el Distrito Federal, los profesionistas podrán asociarse para formar colegios, máximo cinco por cada rama profesional, dichos colegios tienen la naturaleza jurídica de una persona moral y para su constitución deben contar con los requisitos que se exigen en el Código Civil para formar una asociación. Este precepto puede ser causa de diversas inconformidades y con justa razón, por el hecho de limitar el número de asociaciones profesionales, sin establecer condiciones adecuadas que deban cumplir los colegios para ser registrados, lo que ocasiona que prevalezcan las primeras cinco asociaciones que hayan surgido, cumplan o no con los objetivos para los que fueron creadas, que marginan así la creación de nuevos colegios. Al respecto, la Asociación Nacional de Abogados de Empresa interpuso un juicio de amparo por considerar que esta disposición es violatoria del derecho de asociación, más adelante encontraremos un análisis de los criterios considerados por el juzgador al resolver la mencionada controversia.

Expresamente, la ley les prohíbe tratar asuntos de carácter político o religioso, situación que no se ha respetado del todo, y la mayoría de los que se oponen a la colegiación obligatoria, argumentan que este tipo de asociaciones hacen su aparición en momentos de trascendencia política, en el capítulo correspondiente encontramos una breve descripción de los criterios considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver sobre la constitucionalidad de esta disposición.

Dentro de sus propósitos se establecen funciones que hacen ver la intención, por parte del Estado, de limitar la participación de los colegios profesionales en el control y organización de su profesión. Es común encontrar palabras como *promover*, *auxiliar*, *fomentar*, *proponer*, que indican claramente que no cuenta con verdaderas facultades de control que impliquen una posibilidad de inhabilitar a aquellos profesionistas que no se desempeñen respetando sus estatutos.

Tienen la obligación de prestar un servicio social profesional por conducto de cada uno de sus miembros, consistente en resolución de consultas, ejecución de trabajos o aportación de datos obtenidos como producto de sus investigaciones o ejercicio profesional. Si en verdad se diera cumplimiento a esta disposición, la principal beneficiada sería la sociedad, en particular los grupos de población con recursos limitados.

Respecto a las sanciones que prevé la ley, a quienes en el ejercicio profesional no cumplan con sus disposiciones, existe una multa de 50 pesos por primera vez, duplicándose en cada caso de reincidencia, a quien en casos de *urgencia inaplazable* no acuda a prestar el servicio profesional que le solicite su cliente a la hora que sea y en donde sea, siempre que la distancia entre el sitio en que se le requieran los servicios y su domicilio no exceda de 25 kilómetros. Cabe mencionar que la Dirección General de Profesiones debe comprobar dicha infracción antes de imponer la multa al profesionista.

Asimismo, a la persona que desarrolle actividad profesional cuyo ejercicio requiera título, sin haber registrado éste, se le aplicará, la primera vez una multa de 500 pesos y en los casos sucesivos se aumentará ésta, sin que pueda ser mayor de 5,000 pesos. Las sanciones que este artículo señala serán impuestas por la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, previa audiencia al infractor. Para la aplicación de las sanciones se tomarán en cuenta las circunstancias en que la infracción fue cometida, la gravedad de la misma y la condición del infractor.

Como podemos observar, las sanciones que puede aplicar la Dirección General de Profesiones son mínimas, y para ello se debe seguir un procedimiento que no está claramente definido por esta ley; por ello, la mayoría de los usuarios de servicios profesionales no consideran como posible opción acudir a la mencionada Dirección en caso de que tengan un conflicto con algún profesionista, quien indudablemente habrá obtenido un beneficio económico muy por encima de lo que se prevé como sanción.

En materia de ejercicio profesional, la mayoría de las entidades federativas han legislado y cumplen con lo dispuesto en el artículo 5o. constitucional. A continuación las mencionamos en el orden en que publicaron sus leyes respectivas: Puebla (1932), Distrito Federal (1945), Michoacán (1953), Sinaloa (1955), Estado de México (1957), Veracruz (1963, con reformas en 2003), Tabasco (1967), Morelos (1968), Nuevo León (1984), Tamaulipas (1986, con reformas en 2001 y 2006), Tlaxcala (1986), Nayarit (1987), Oaxaca (1989), Yucatán (1989), Guerrero (1990), Jalisco (1997), Chihuahua (1997), Coahuila (1998), Quintana Roo (1998), Querétaro (1999), San Luis Potosí (1999), Aguascalientes (2000), Baja California Sur (2000), Hidalgo (2001), Baja California (2002), Durango (2003), Zacatecas (2003), Guanajuato (2005), Campeche (2005), Colima (2006), Chiapas (2006) y Sonora (2008).

### III. OBLIGATORIEDAD DE LA COLEGIACIÓN PROFESIONAL

Actualmente, en muchos países la función de control del ejercicio profesional es llevada a cabo por los colegios, barras, academias o algún otro tipo de asociación, a las que la ley les otorga facultades de vigilancia, sanción, organización y certificación, entre otras, esto se debe a que el Estado, en la mayoría de los casos, ha decidido delegar tan importante función al no encontrarse en condiciones de realizar esa actividad de manera eficiente.

A su vez los colegios profesionales deben combatir diversos problemas que surgen en el ejercicio de cada una de las profesiones, como son: falta de ética, carencia de actualización de conocimientos, competencia desleal, desorganización de la profesión, por mencionar algunos; para poder lograrlo necesitan en gran medida que exista la *obligatoriedad*, para la cual sea requisito indispensable encontrarse inscrito en algún colegio profesional, el cual certificará que la persona que presta el servicio profesional se encuentra debidamente acreditada para ello.

De la afirmación anterior, podemos señalar, que uno de los objetivos al establecer la obligatoriedad de la colegiación profe-

sional, es elevar la calidad de los servicios que la sociedad requiere, como una forma de retribuirle por la educación que hemos recibido.

Una de las ventajas que nos brinda la colegiación obligatoria, es que serán los propios colegas quienes se encargarán de realizar las funciones relativas con la organización de la profesión, conservando así independencia frente al poder del Estado.

La colegiación obligatoria no debe ser vista como la solución a todos los problemas que enfrenta la profesión, y está claro que no es posible establecerla sin tomar en cuenta otras medidas necesarias para el mejor ejercicio de la abogacía. Por eso en la presente investigación se pretende hacer un análisis de los obstáculos que hay que superar para poder concebir la colegiación profesional y que ésta genere los resultados esperados.

Estamos conscientes de que imponer la colegiación obligatoria puede ser una medida un tanto drástica, que lo mejor sería crear una nueva conciencia y cultura profesional que fortalezca la colegiación; para que por su trayectoria se haga necesaria para beneficio de las profesiones y de su ejercicio, y así, en consecuencia, contar con agrupaciones que actúen como verdaderos cuerpos autónomos de interlocución con el gobierno y con la sociedad.<sup>7</sup> Desafortunadamente, en la abogacía es difícil encontrar esa disposición para someterse a controles en el ejercicio profesional de forma voluntaria.

La obligatoriedad es percibida por algunos sectores como un elemento negativo que propiciaría que las asociaciones profesionales se conviertan en entes monopólicos, en perjuicio del profesionista y de su libertad de trabajo, al desviar su objetivo principal, que es el de elevar la calidad del ejercicio profesional y colaborar en su vigilancia.

Cierto es que muchos colegios profesionales han adquirido desprestigio debido a que persiguen objetivos diversos a los que les asignaron originalmente, o bien, desaparecen por periodos

<sup>7</sup> Fix-Fierro, Héctor, “La colegiación fortalecería y dignificaría a los abogados”, *Foro Jurídico*, México, núm. 47, 2007, p. 36.

muy prolongados, haciéndose presentes casualmente en épocas de trascendencia política.

La ausencia de una actividad seria, responsable y comprometida con la profesión ha originado renuencia por parte de diversos sectores, en especial entre los mismos abogados, quienes consideran que al obligarlos a pertenecer a este tipo de asociaciones se viola su libertad de asociación y de trabajo, lo cual se traduce en una afectación más para la abogacía. Es indudable que mientras no se reflejen los beneficios que aportará la colegiación, los que se oponen a ella no se convencerán de que es una medida necesaria para alcanzar una superación en el ejercicio profesional.

En México, existen algunas actividades profesionales que requieren certificación por parte de los colegios de profesionistas para poder ser desempeñadas, por lo cual la colegiación profesional se convierte en necesaria, aun cuando las leyes aplicables no exigen en todos los casos la pertenencia a los colegios o asociaciones profesionales para poder obtener dicha certificación. A continuación mencionamos algunas de ellas:

*Contadores.* Para ser un contador público registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (son quienes están autorizados para dictaminar estados financieros), es necesario ser un contador público colegiado conforme al artículo 52, fracción I, inciso a del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que el registro lo podrán obtener únicamente:

...las personas de nacionalidad mexicana que tengan título de Contador Público registrado ante la Secretaría de Educación Pública y que sean miembros de un colegio profesional reconocido por la misma Secretaría, cuando menos en los tres años previos a la presentación de la solicitud de registro correspondiente.

Las personas a que se refiere el párrafo anterior, adicionalmente, deberán contar con certificación expedida por los colegios profesionales o asociaciones de contadores públicos, registrados y autorizados por la Secretaría de Educación Pública y sólo serán válidas las certificaciones que le sean expedidas a los contadores

públicos por los organismos certificadores que obtengan el Reconocimiento de Idoneidad que otorgue la Secretaría de Educación Pública; además, deberán contar con experiencia mínima de tres años participando en la elaboración de dictámenes fiscales.

*Actuarios.* El artículo 36-D inciso b de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, dispone que:

...Las notas técnicas deberán ser elaboradas y firmadas por un actuario con cédula profesional que además cuente con la certificación vigente emitida para este propósito por el colegio profesional de la especialidad o acredite ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas que cuenta con los conocimientos requeridos para este efecto.

A su vez el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Instituciones de Finanzas señala:

...será exigible a partir del 1o. de enero de 2004 lo dispuesto en los artículos 36-D, 53 y 105 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y 48, 65 y 86 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, respecto al requisito de que los auditores externos que dictaminen los estados financieros, y los actuarios responsables de la elaboración y firma de notas técnicas, valuación de reservas técnicas y dictámenes actuariales independientes, cuenten con certificación vigente emitida por el colegio profesional de la especialidad o, en su caso, con la acreditación de conocimientos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

*Ingenieros y arquitectos.* Existen reglamentos de construcción en el ámbito municipal que exigen la colegiación de los directores responsables y corresponsables de obra; como ejemplo podemos mencionar el Reglamento de Construcción del Municipio de Uruapan, Michoacán, que expresamente dispone lo siguiente:

Artículo 243. Directores responsables y corresponsables de obra.

Definiciones. Directores responsables de obra son: los arquitectos, ingenieros civiles, ingeniero arquitecto, ingeniero municipal e

ingeniero constructor militar u otros del ramo de la construcción, con estudios a nivel licenciatura, registrados en la Dirección de urbanismo y en la de obras públicas municipales responsables de la aplicación de reglamento, en las obras para las cuales se les concede licencia.

*Requisitos.* Para ser director responsable de obras se necesitaran los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano.
- II. Tener título y cédula profesional debidamente registrada en la Dirección General de Profesiones.
- III. Ser miembro del colegio respectivo.
- IV. Estar registrado en la Dirección de urbanismo y en la de obras públicas municipales.

Directores corresponsables de obras son: los ingenieros mecánicos electricistas afines a la disciplina registrados en la Dirección de Urbanismo y en la de Obras Públicas Municipales, y que tienen corresponsabilidades conforme a su área de trabajo exclusiva y de acuerdo como lo establezca la Ley de Profesiones para su ejercicio profesional.

*Requisitos.* Para ser corresponsable de obra se necesitan los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano.
- II. Tener título y cédula profesional debidamente registrada en la Dirección General de Profesiones.
- III. Ser miembro del colegio respectivo.
- IV. Estar registrado en la Dirección de urbanismo y en la de obras públicas municipales.

Como consecuencia de la obligatoriedad en la certificación de los profesionistas mencionados, la Secretaría de Educación Pública, por conducto de la Dirección General de Profesiones, ha

firmado convenios de Reconocimiento de Idoneidad a los esquemas de certificación de profesionistas con más de 36 asociaciones profesionales, en su mayoría de contadores públicos, cuyo objeto es garantizar que los procesos de certificación cuenten con márgenes de seguridad jurídica, imparcialidad, honestidad y equidad, que evitan conflictos de intereses.

	<i>Asociación o colegio de profesionistas</i>	<i>Constancia de idoneidad (núm.)</i>
1	Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C. (62 Colegios)	SEP/DGP/CP001/05
2	Asociación Mexicana de Contadores Públicos. Colegio Profesional en el Distrito Federal, A. C.	SEP/DGP/CP002/06
3	Colegio Mexicano de Contadores Públicos y Licenciados en Contaduría Pública, A. C.	SEP/DGP/CP003/06
4	Academia Fiscal Mexicana, Colegio de Especialistas Fiscales, A. C.	SEP/DGP/CP004/06
5	Colegio de Profesionales de la Contaduría de Oaxaca, A. C.	SEP/DGP/CP005/06
6	Colegio de Contadores Públicos de San Luis Potosí, A. C.	SEP/DGP/CP006/07
7	Colegio de Licenciados en Contaduría Pública del Estado de México, A. C.	SEP/DGP/CP007/07
8	Colegio de Contadores Públicos de la Zona Córdoba-Orizaba, A. C.	SEP/DGP/CP008/07
9	Colegio de Contadoras Públicas de México, A. C.	SEP/DGP/CP009/07
10	Colegio de Contadores Públicos del Norte del Estado de Guerrero, A. C.	SEP/DGP/CP010/07
11	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional Veracruz Centro, A. C.	SEP/DGP/CP011/07
12	Consejo Mexicano de Certificación de Enfermería, A. C.	SEP/DGP/CP012/07

	<i>Asociación o colegio de profesionistas</i>	<i>Constancia de idoneidad (núm.)</i>
13	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en Puebla, A. C.	SEP/DGP/CP013/07
14	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en Ciudad Juárez, A. C.	SEP/DGP/CP014/07
15	Colegio Mexicano de Licenciados en Enfermería, A. C.	SEP/DGP/CP015/08
16	Colegio de Contadores Públicos, Universidad de Guadalajara, A. C.	SEP/DGP/CP016/08
17	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Regional en Hidalgo, A. C.	EP/DGP/CP017/08
18	AMCP, Colegio de Licenciados en Contaduría Pública y Finanzas de Celaya, A. C.	SEP/DGP/CP018/08
19	Colegio de Licenciados en Contaduría Pública y Finanzas de LEÓN, A. C.	SEP/DGP/CP019/08
20	Colegio Lagunero de Contadores Públicos, A. C.	SEP/DGP/CP020/08
21	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio en Culiacán, A. C.	SEP/DGP/CP021/08
22	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Regional en Aguascalientes, A. C.	SEP/DGP/CP022/08
23	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en Mazatlán, Sinaloa, A. C.	SEP/DGP/CP023/08
24	Colegio de Licenciados en Contaduría Pública de Jalisco, A. C.	SEP/DGP/CP024/08
25	Colegio Nacional de Actuarios, A. C.	SEP/DGP/CP025/09
26	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Regional del Sur, A. C.	SEP/DGP/CP026/09
27	Asociación Michoacana de Contadores Públicos, Colegio Profesional, A. C.	SEP/DGP/CP027/09
28	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en Tijuana, Baja California, A. C.	SEP/DGP/CP028/09

	<i>Asociación o colegio de profesionistas</i>	<i>Constancia de idoneidad (núm.)</i>
29	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en el Estado de Chiapas, A. C.	SEP/DGP/CP029/09
30	Asociación Mexicana de Ortodoncia, Colegio de Ortodoncistas, A. C.	SEP/DGP/CP030/09
31	Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C.	SEP/DGP/CP031/10
32	Consejo Normativo Nacional de Medicina General, A. C.	SEP/DGP/CP032/10
33	Asociación Mexicana de Contadores Públicos, Colegio Profesional en el Estado de México, A. C.	SEP/DGP/CP033/10
34	El Colegio de Contadores Públicos Del Valle de Cuernavaca, A. C.	SEP/DGP/CP034/10
35	Colegio Profesional de Contadores Públicos en Ecatepec, A. C.	SEP/DGP/CP035/10
36	Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, A. C.	SEP/DGP/CP036/11

#### IV. CRITERIO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

El 8 de julio de 1985, el gobierno de Costa Rica presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva referente a la compatibilidad de la Ley 4420, del 22 de septiembre de 1969, Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica con los artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>8</sup> La solicitud se originó por la resolución 17/84 de la Comisión Interamericana que declaró

<sup>8</sup> Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos), Ventura Robles, Manuel E. *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1989, p. 63.

que la Ley 4420, así como las normas que la reglamentan y la sentencia dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de la República de Costa Rica, del 3 de junio de 1983, por la que se condenó al señor Stephen Schmidt a tres meses de prisión por ejercicio ilegal de la profesión de periodista, así como los demás hechos establecidos en la petición, no constituyen violación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>9</sup>

La solicitud de opinión consultiva únicamente se basó en la transgresión del artículo 13 en relación con la libertad de expresión y pensamiento, argumentaron que, el no permitir la libre publicación de las ideas por parte de los periodistas, transgredía no sólo su derecho a expresarse, sino también el derecho de la población en general para recibir información. Debemos mencionar que dentro de los planteamientos en contra de la colegiación obligatoria de periodistas, no encontramos referencia al derecho previsto en el artículo 16 de la Convención, que se refiere a la libertad de asociación, y que en nuestro país se ha considerado como uno de los obstáculos para imponer un requisito de este tipo.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que la colegiación debe ser obligatoria sólo en los casos en que no sea posible llevar a cabo esas funciones de control y vigilancia por medio de asociación libre y voluntaria de los miembros de una profesión. Asimismo, reconoce que los colegios de profesionistas cumplen funciones de vigilancia que favorecen a la sociedad en general y se traducen en un mejor ejercicio profesional.

Del análisis de los argumentos en los cuales se basa la resolución de la Corte Interamericana podemos concluir que no se pronuncia en contra de la colegiación obligatoria en general, sino únicamente en los casos en que se vulnera de forma innecesaria algún derecho fundamental con su establecimiento. Tenemos así que esta opinión consultiva ayuda a entender mejor cuáles son los argumentos en contra de la colegiación obligatoria y que poco tienen que ver con el de que se viola la libertad de asociación.

<sup>9</sup> Resolución 17/84, caso 9178 (Costa Rica) OEA/ Ser. L/V/II. 63, documento 15, 2 de octubre de 1984.

## V. CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE COLEGIACIÓN PROFESIONAL

En México, los temas sobre colegiación profesional en general, y sobre colegiación profesional obligatoria, en particular, han sido materia de discusión en la mayoría de los foros en los que se trató el tema de la regulación del ejercicio profesional, debido a que existe renuencia por parte de grandes sectores profesionales, a someterse al control y vigilancia por parte de asociaciones o colegios de profesionistas.

Dicha oposición ha dado como resultado que la SCJN, como máximo tribunal encargado de resolver en última instancia los juicios de amparo por violación a las garantías individuales, se pronuncie sobre la constitucionalidad de algunos preceptos legales, principalmente de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, aunque como veremos más adelante, también ha debido revisar y resolver amparos en los que se impugna otras disposiciones secundarias, con el argumento de que la aplicación de esos preceptos constituyen violación a algún derecho fundamental, entre los que podemos mencionar: libertad de trabajo, libertad de asociación y libertad de culto, entre otros.

Por ello, en el presente apartado mencionaré algunos de los criterios que la SCJN ha sostenido en las resoluciones de los mencionados juicios de amparo, los cuales sin duda son una referencia obligada para lo que se refiere al tema de la colegiación profesional en México.

La libertad de trabajo es el principal derecho fundamental que se considera vulnerado por quienes acuden a solicitar la protección de la justicia mediante el juicio de amparo, en la mayoría de los casos el acto reclamado es la exigencia de algún requisito para poder ser autorizados para el ejercicio profesional, derivada de la interpretación literal del artículo 5o. constitucional que señala: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo

lícitos...”. Al respecto, nuestro máximo tribunal ha establecido que la libertad de trabajo no es irrestricta e ilimitada, sino que su ejercicio se condiciona a la satisfacción de ciertos presupuestos fundamentales, como son el que la actividad sea lícita, que no se ataquen derechos de terceros, ni se ofendan derechos de la sociedad, de acuerdo con lo dispuesto expresamente en el propio artículo 5o. constitucional. Sin embargo, el análisis de la SCJN va más allá al señalar, que la libertad de trabajo, como cualquier libertad, exige la existencia de normas de reglamentación que determinen las condiciones en que se puede ejercer y armonizar en beneficio de la colectividad.<sup>10</sup>

En otra resolución, la SCJN determina que en virtud de que la libertad de trabajo no es irrestricta, se ha establecido el segundo párrafo del artículo 5o. constitucional, el cual dispone que la ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban cumplirse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esta parte de la disposición constitucional atiende a la imposibilidad de plasmar expresamente todas las circunstancias que deban valorarse para permitir el ejercicio profesional en cada época y lugar. El reconocimiento de los colegios de profesionistas en la ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, como coadyuvantes en la vigilancia del correcto ejercicio profesional, atiende la necesidad de establecer condiciones que garanticen la calidad de los servicios profesionales, así como regular la ética y responsabilidad en su desempeño.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Tesis jurisprudencial “Colegios de profesionistas. Los artículos 44 y 45, fracción I, de la ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, al condicionar su registro al cumplimiento de ciertos requisitos, no transgreden la libertad de asociación”. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, septiembre de 2000, p. 15, tesis: CXXXV/2000, tesis aislada, materia(s): constitucional.

<sup>11</sup> Tesis jurisprudencial “Libertad de trabajo. No la transgrede el artículo 52, fracción I, inciso A), último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al establecer como requisito para la elaboración de dictámenes financieros que los

Como mencioné anteriormente, existen amparos en materia de colegiación profesional resueltos por la SCJN, en los que las disposiciones controvertidas forman parte de legislación secundaria, cuyo objeto no es regular propiamente el ejercicio profesional, sin embargo, los quejosos las consideran violatorias de la libertad de trabajo, por exigir mayores requisitos para ser autorizados para ejercer en alguna rama profesional, como lo es el caso del Código Fiscal de la Federación, que en el artículo 52 establece como requisito obligatorio para los contadores públicos que pretendan dictaminar estados financieros, el estar certificados por un colegio profesional que cuente con Reconocimiento de Idoneidad por parte de la Secretaría de Educación Pública.

Al respecto, la SCJN al analizar la constitucionalidad de dicho requisito de certificación, establece, categóricamente que en virtud de que los hechos afirmados por los contadores públicos en los dictámenes de los estados financieros se tendrán por ciertos para los efectos fiscales a que haya lugar, y debido a la trascendencia y repercusiones de dichos dictámenes, el legislador dispuso ciertos requisitos para los aludidos profesionistas que pretendan alcanzar su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre los cuales está el obtener una certificación por los colegios o asociaciones autorizados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), lo cual no constituye una violación al artículo 5o. constitucional, porque no impide ni prohíbe que el contador público ejerza su profesión en los campos de trabajo donde sean requeridos sus conocimientos, sino que en atención a la importancia de la actividad recaudatoria del Estado, establece requisitos que respalden y otorguen confiabilidad a los dictámenes en razón de la presunción de certeza que el legislador les ha otorgado. En ese sentido, la intervención de la SEP, aunada a la regulación sobre colegios profesionales prevista en la Ley Reglamentaria del

contadores públicos obtengan la certificación correspondiente por parte de Asociaciones o colegios de profesionistas”, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, diciembre de 2007, p. 10, tesis: p./j. 132/2007 jurisprudencia, materia(s): constitucional, administrativa.

Artículo 5o. constitucional, evita la discrecionalidad en que pueden incurrir los colegios o asociaciones de profesionistas que participen en los procesos de certificación.<sup>12</sup>

La libertad de asociación como derecho fundamental vulnerado por la legislación y reglamentación del ejercicio profesional, es otro de los elementos comunes en las demandas de amparo que han llegado a instancias de la SCJN en México.

Continuemos con la metodología utilizada para la exposición de los criterios de nuestro máximo tribunal al resolver los juicios de amparo en materia de colegiación profesional, señalaré brevemente los argumentos expuestos en dichas resoluciones, por lo que se refiere al requisito establecido de forma obligatoria para quienes pretendan ejercer el notariado, relativo a que forzosamente deben ser miembros del colegio o asociación correspondiente, la SCJN señala que, cuando se trate de una función pública, como lo es el notariado, no se viola la libertad de asociación al exigir la afiliación a un colegio, en este caso, de notarios, por el hecho de que se pretende realizar una función que en un principio corresponde al Estado, y éste la delega a algunos particulares siempre que cumplan con ciertos requisitos y formalidades establecidos.<sup>13</sup>

Los requisitos para la constitución de un colegio de profesionistas, establecidos en la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, han sido objeto de diversas interpretaciones por

<sup>12</sup> Tesis aislada “Dictámenes de estados financieros por contador público. El artículo 52, fracción I, inciso A), del Código Fiscal de la Federación, que establece los requisitos para emitir aquéllos con repercusiones fiscales, no viola el artículo 5o. de la Constitución Federal (Legislación vigente en 2004)”. Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, enero de 2006, p. 722, tesis: 1a. CLX/2005, tesis aislada, materia(s): constitucional, administrativa.

<sup>13</sup> Tesis aislada “Notarios. Su colegiación obligatoria se encuentra excluida de la protección y salvaguarda del derecho de libre asociación previsto como garantía individual en el artículo 9o. constitucional al estar involucrado, por parte de sus integrantes, el ejercicio de una función pública (Legislación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave)”. Novena Época, tribunales colegiados de circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, octubre de 2005, p. 2422, tesis: VII.2o.C.96 C, tesis aislada, materia(s): civil.

parte de nuestra SCJN, las cuales tienen que ver directamente con la protección de la libertad de asociación.

En primer término, podemos identificar una interpretación conforme a la legislación en materia de ejercicio profesional con la Constitución, por lo que se refiere al número de colegios profesionales que pueden constituirse en el Distrito Federal (cinco), así como el requisito de contar con mínimo 100 miembros para poder hacerlo, en dicha resolución se establece que los mencionados requisitos, lejos de vulnerar la libertad de asociación la fortalecen, pues con ellos se pretende el establecimiento de entes colectivos permanentes con representatividad suficiente de la profesión que agremian y con fuerza para defender sus intereses, en tanto que respeta así la naturaleza del derecho de colegiación profesional.<sup>14</sup>

Sin embargo, en la resolución del juicio de amparo promovido por la Asociación Nacional de Abogados de Empresa en 2007, declaró la violación a la garantía de igualdad en relación con la de libertad de trabajo y asociación, en tanto que el artículo 44 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, al establecer un límite de cinco colegios por rama profesional en el Distrito Federal, se trata de una condición que se convierte en un obstáculo insuperable para aquellas agrupaciones que aspiran a obtener un registro de esa naturaleza, habida cuenta que esa medida les impide, a diferencia de las organizaciones que ya tienen el registro como colegio de profesionistas (derecho de igualdad), obtener el reconocimiento relativo que les permita dedicarse a la profesión, trabajo u ocupación que libremente pueden elegir (libertad de trabajo) y les restringe toda posibilidad de reconfigurarse como una persona moral con las actividades de orden público e interés colectivo que involucran la citada colegiación

<sup>14</sup> Tesis jurisprudencial “Colegios de profesionistas. Los artículos 44 y 45, fracción I, de la ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, al condicionar su registro al cumplimiento de ciertos requisitos, no transgreden la libertad de asociación”. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, septiembre de 2000, p. 15, tesis: CXXXV/2000, tesis aislada, materia(s): constitucional.

(libertad de asociación). Aunado a que los motivos que dieron origen al citado artículo 44 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, no revelan que la cantidad de colegios establecida sea realmente útil para la consecución de la finalidad perseguida por el creador de la norma, que se refiere a evitar la existencia de un colegio único.<sup>15</sup>

Finalmente, por lo que respecta a la libertad de culto, la SCJN se ha pronunciado en el sentido de que la prohibición expresa prevista en el artículo 48 de Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, relativa a que los colegios de profesionistas no pueden tratar asuntos de naturaleza política o religiosa en sus asambleas, no vulnera dicho derecho fundamental, debido a que al constituirse como colegios y registrarse ante la autoridad competente, adquieren derechos y obligaciones que son de interés público, por lo que deben quedar sujetos a los principios que rigen el actuar de toda entidad pública en nuestro sistema, entre los cuales encontramos la separación entre el Estado y la Iglesia, mientras quedan en posibilidad los miembros de los colegios de profesionistas de ejercer su libertad de culto en lo individual e incluso, constituir una asociación religiosa en los términos del artículo 130 de la Constitución federal y de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Tesis aislada “Colegios de profesionistas. el artículo 44 de la ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el distrito federal, al limitar a cinco el número máximo de colegios susceptibles de constituirse por cada rama, vulnera la garantía de igualdad, en relación con las de libertad de trabajo y asociación”. Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, octubre de 2007, p. 184, tesis: 1a. CCXXXVII/2007, tesis aislada, materia(s): constitucional, laboral.

<sup>16</sup> Tesis jurisprudencial “Colegios de profesionistas. El artículo 48 de la ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal que ordena que aquéllos se mantengan ajenos a toda doctrina o actividad religiosa, no viola el artículo 24 de la constitución federal”. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, septiembre de 2000, p. 14, tesis: p. CXXXVI/2000, tesis aislada, materia(s): constitucional.