

CAPÍTULO SEGUNDO

INICIATIVAS PARA RESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD EN LA COLEGIACIÓN PROFESIONAL EN MÉXICO

En el continente americano muchos países cuentan con colegiación obligatoria; por lo pronto, los principales socios comerciales de México: Canadá y Estados Unidos de América tienen uno, colegiación obligatoria, y el otro, examen de acceso a la profesión ante la barra de abogados correspondiente. Le siguen Guatemala, Argentina, Brasil y otros más; no se diga en Europa, en donde Inglaterra, España, Francia, Italia, Alemania y otros miembros de la UE cuentan con ella. En años recientes se han presentado tres iniciativas que buscan restablecer la colegiación obligatoria en México. Una en el Senado de la República en 2010; otra en la Cámara de Diputados en 2011, y una tercera en 2014 en el Senado de la República.¹⁵⁰ Una cuarta iniciativa la preparamos dentro de las tareas asignadas a la conclusión de los *Diálogos para la Justicia Cotidiana*, y que veremos más adelante.

Para efectos de mejor comprensión, las denominaremos Iniciativa Creel a la primera, Iniciativa Ruiz Massieu Salinas a la segunda e Iniciativa Gómez-Gil-Romo a la tercera.

I. LA INICIATIVA CREEL

El 19 de octubre de 2010, un grupo de senadores de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrado por Santiago Creel Miranda, del Partido Acción Nacional; Pedro Joaquín Coldwell, del Partido Revolucionario Institucional; Jesús Murillo Karam, también del Partido Revolucionario Institucional, y Alfonso Sánchez Anaya, del Partido de la Revolución Democrática, sometieron a la consideración del Senado de la República una

¹⁵⁰ Sobre estas iniciativas publicamos en su momento: Cruz Barney, Oscar, “La colegiación como garantía de independencia de la profesión jurídica: la colegiación obligatoria de la abogacía en México”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 28, enero-junio de 2013.

iniciática para restablecer la colegiación obligatoria de ciertas profesiones en México. Entre ellas la de la abogacía.¹⁵¹

Debemos destacar que esta iniciativa tiene su origen en los trabajos iniciados por el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados y la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados en el segundo semestre de 2008 y resultado de reuniones mensuales sostenidas por los presidentes y vicepresidentes de los tres colegios con un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un consejero de la Judicatura Federal,¹⁵² si bien es importante destacar que los tres colegios habían mantenido desde tiempo atrás esfuerzos constantes en pro del restablecimiento de la colegiación obligatoria de la abogacía en el país.

El proyecto original de reforma constitucional se redactó por el INCAM por quien esto escribe, y el de nueva Ley de Profesiones por la BMA; ambos textos fueron adoptados por los tres colegios. Del resultado de esas reuniones mensuales se amplió el grupo de trabajo en el tema de colegiación universal al invitarse a la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia AMIJ,¹⁵³ a la Asociación por la Excelencia Académica APEA¹⁵⁴ y a otras autoridades.

En la exposición de motivos de la iniciativa se señala que una de las funciones del Estado es la de asegurar a la población, que cuando acuda a solicitar los servicios de un profesionista obtenga una prestación de calidad y conforme a los parámetros de conducta ética y profesional que rigen cada profesión.

¹⁵¹ El texto completo de la iniciativa en *Gaceta del Senado de la República* 19 de octubre de 2010, correspondiente al primer periodo ordinario. Véase Altamirano Ramírez, Alvaro, “Los abogados y la colegiación en nuestro país”, *El Ilustre*, México, núm. 3, 2012, p. 15.

¹⁵² Por la ANADE acudieron Álvaro Altamirano Ramírez, Gerardo Nieto y José Juan Méndez; por la BMA, Carlos Loperena, Luis Madrigal y Cuauhtémoc Resendiz, y por el INCAM, Oscar Cruz Barney y Rafael Ramírez Moreno Santamarina. Tiempo después se incorporaron al equipo del INCAM Ignacio Ramírez Fernández del Castillo y Rodolfo Vélez Gutiérrez. Sobre esta magnífica relación véase Poder Judicial de la Federación, *Informe anual de labores 2009, Ministro Presidente*, Suplemento de la Revista *Compromiso*, Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación, México, 15 de diciembre de 2009, pp. 44 y ss. Asimismo, véase Altamirano Ramírez, Alvaro, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵³ Representada en ese momento por su entonces secretario Rolando de Lassé Cañas.

¹⁵⁴ Integrada en ese entonces por la Facultad de Derecho de la UNAM, la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, el ITAM y la Escuela Libre de Derecho. A las reuniones acudieron el presidente de la APEA Fausto Rico, José Antonio Lozano, de la Universidad Panamericana, Víctor Rojas Amandi, de la Universidad Iberoamericana, Ruperto Patiño Manfer, de la UNAM, Fauzi Hamdam de la ELD y Jorge Cerdio, por el ITAM.

Se destaca que las condiciones sociales actuales exigen la ordenación del ejercicio de las profesiones sobre bases comunes para todo el territorio nacional, considerando, asimismo, el entorno internacional, que permite una gran movilidad de los prestadores de tales servicios.

Se recuerda que la libertad del ejercicio profesional se encuentra contemplada en el artículo 5o. de la Constitución general de la República, que reconoce con carácter general el derecho de cada persona a la libre elección de la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; regula además las profesiones para cuyo ejercicio se requiere título profesional. La libertad de elegir una profesión no tiene límites jurídicos, pero sí los tiene, en cambio, el ejercicio de la profesión, sobre todo cuando ésta se encuentra bajo la tutela de un colegio de profesionistas.

El citado artículo 5o. Constitucional confiere a las entidades federativas las facultades para determinar las profesiones que requieren título para su ejercicio, las condiciones que deben ser llenadas para su obtención y las autoridades competentes para otorgarlo, facultades que han sido ejercidas de muy diversos modos, “de forma y manera tal que, en la actualidad, los títulos profesionales y la expedición de la cédula que acredita su obtención, se han convertido, en muchos casos, en un mero trámite administrativo, pero no en un instrumento que regule el ejercicio profesional, como es el propósito de dicho precepto constitucional”.¹⁵⁵

Si bien la expedición de los títulos profesionales, tradicionalmente se había vinculado a los estudios formalmente cursados en las instituciones educativas autorizadas para tal efecto, y en el caso de la abogacía por la Ley del 15 de abril de 1861, que por no conocer y entender las funciones y tareas del Colegio ordenó su supresión (violando con ello el artículo 9o. constitucional), que en realidad fue una suspensión de actividades por tres meses al confundirlo con una escuela (disposición derogada a instancias del propio Colegio de Abogados mediante decreto del 30 de julio de 1861¹⁵⁶), y ordenó que los estudios de jurisprudencia se hicieran en el Colegio de San Ildefonso;¹⁵⁷ en la actualidad, en algunos casos, notablemente es posible ob-

¹⁵⁵ Iniciativa Creel, Exposición de Motivos.

¹⁵⁶ “Se restablece el Colegio de Abogados”, en Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1862, tomo correspondiente a julio de 1861.

¹⁵⁷ Artículos 20 y 38 de la “Ley sobre instrucción pública en los establecimientos que dependen del Gobierno General”, en Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1862, tomo correspondiente a abril de 1861.

tener tales títulos por procedimientos diferentes, como son la adquisición de conocimientos y experiencias por medio de la práctica, sin haber cursado estudios en programas reconocidos.

Señala la exposición de motivos que la velocidad en el cambio del conocimiento y la constante renovación de los instrumentos técnicos aplicados al ejercicio de las profesiones exigen una constante actualización por parte de los profesionistas, “proceso que, al no existir una regulación que obligue a ello, es sólo resultado de la voluntad de quienes así quieren hacerlo, lo que provoca, en muchas ocasiones, que los demandantes de los servicios profesionales padezcan severas afectaciones por la deficiente prestación de los mismos”.¹⁵⁸ No omite señalar que además han aumentado en forma considerable los títulos profesionales apócrifos en diversas profesiones.

También destaca la iniciativa que aunque los instrumentos jurídicos vigentes permiten sancionar a quienes incurran en conductas que se consideren violatorias de las disposiciones aplicables en la materia, la capacidad de vigilancia y control por parte de la autoridad resulta muy limitada,

...no solamente por el crecimiento numérico de los profesionistas en ejercicio, sino por el hecho de que los juicios que deben emitirse sobre las prácticas indebidas dependen de la determinación, en cada caso, del estado de los conocimientos en la profesión de que se trate, para juzgar si los actos realizados corresponden a las mejores prácticas posibles o no.¹⁵⁹

Deja en claro que existen áreas de ejercicio que por su repercusión social requieren de controles o reglas que permitan garantizar a la sociedad que los servicios profesionales sean prestados en condiciones adecuadas.

Destaca en clara referencia al Ilustre y Real Colegio de Abogados de México que una de las vías que históricamente se ha utilizado en nuestro país para lograr la seguridad y certidumbre que se pretende respecto de la correcta prestación de los servicios profesionales es la colegiación de los profesionistas, “la cual ha existido en México desde la segunda mitad del siglo XVIII”.¹⁶⁰ Afirma con razón que la obligatoriedad en la colegiación asegura que el ejercicio de la profesión se haga con los mismos criterios de control y de ética profesional.

Asimismo destaca que la peculiaridad de los colegios de profesionistas respecto de otras organizaciones, radica en que se trata de corporaciones de

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ *Idem.*

interés público y es evidente que existen diversas profesiones que se encuentran directamente relacionadas con la vida, la salud, la seguridad, la libertad y el patrimonio de las personas que, para su ejercicio, no solamente deberían requerir un título profesional, sino también la colegiación obligatoria.

Sostiene la iniciativa que los colegios de profesionistas no sólo buscan la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con una simple asociación civil, “sino que también pretenden garantizar que el ejercicio de la profesión de que se trate, se ajuste a las normas o reglas que aseguren, tanto la eficacia en la prestación del servicio profesional, como la eventual responsabilidad en caso de un ejercicio profesional indebido”.¹⁶¹

Asimismo, se afirma que la colegiación necesaria, legal, universal y obligatoria cierra el círculo virtuoso de la adecuada prestación de un servicio profesional. En este sentido, los colegios de profesionistas se convierten en un instrumento para el mejor desarrollo de la persona y del orden social en general.

De manera destacada se señala que la colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de una determinada profesión,

...no constituye una vulneración del principio y derecho de libertad de asociación ya sea activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional, en razón de los intereses públicos vinculados al ejercicio de aquellas profesiones relacionadas con la vida, la salud, la seguridad, la libertad y el patrimonio de las personas.¹⁶²

La colegiación obligatoria debe establecerse para proteger el interés colectivo sobre el interés particular, ya que resulta indiscutible que se requieran profesionistas adecuadamente formados, sujetos a una normatividad que regule claramente su actividad profesional y a una entidad que supervise el correcto desarrollo de su actividad profesional.

La colegiación obligatoria, según la iniciativa, constituye una garantía ciudadana que se justifica no en atención a los derechos de los profesionis-

¹⁶¹ *Idem.* Sobre el tema, véase Atri, Mauricio, *Responsabilidad del despacho de abogados en la práctica profesional de sus integrantes conforme al orden jurídico mexicano*, México, Porrúa, ELD, 2012; asimismo *Code de Déontologie*. Anoté par Thierry Revet, 4a. ed., París, Ordre des Avocats de Paris, Lamy, 2012; Gay Montalvo, Eugenio *et al.*, *Comentarios al Estatuto General de la Abogacía Española*, Thomson Civitas, 2003; Lefebvre, Francis, *Memento Práctico Acceso a la Abogacía 2013-2014*, Madrid, Civitas, ICADE, Universidad de Comillas, 2013; Moreno Tarrés, Eloy *et al.*, *Asesoramiento y habilidades profesionales del abogado*, Barcelona, Wolters Kluwer España, Bosch, 2014; Muñoz Cobo González, Diego (coord.), *Sobre el alma de la toga*, Valencia, Tirant lo Blanch-Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 2009, y Serra Rodríguez, Adela, *La responsabilidad civil del abogado*, Navarra, Aranzadi, 2000.

¹⁶² Iniciativa Creel, Exposición de Motivos.

tas, sino como una forma de beneficiar los intereses de los destinatarios de sus servicios, que tendrán la posibilidad de defenderse ante eventuales abusos y de exigir que los servicios profesionales se presten de manera ética y eficaz. “...no sería posible garantizar una ética profesional uniforme, una formación continua adecuada y una respuesta profesional eficiente, sin la colegiación obligatoria”.¹⁶³

No olvida la iniciativa que en el entonces vigente Plan Nacional de Desarrollo, dentro del punto 1.6 Cultura de la legalidad, se plantea que

Si la idea del Estado de Derecho no se traduce en un sistema normativo de cuya aplicación se deriven beneficios o costos tangibles, es difícil que la propia cultura de la legalidad llegue a permear en la conciencia de las personas y de las comunidades. Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social y, por otra parte, que el ejercicio de sus derechos se realice en apego a las disposiciones legales.

En particular, el Objetivo 11, “Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.”, establece como Estrategia 11.2, la de

Promover una mayor profesionalización de los abogados. Se estima que cualquier proyecto de mejora sustantiva y procesal del actual orden jurídico debe pasar forzosamente por la mejora en la educación y ética de los profesionales del derecho, tanto al servicio de los particulares como del gobierno. Por lo tanto, se adoptarán estándares que permitan la profesionalización de los abogados, como la *colegiación obligatoria* y el seguimiento de códigos de ética y de conducta, entre otros.

Cabe destacar que la inclusión de este objetivo en particular se debe a la insistencia en el mismo por el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

La *Iniciativa Creel* implica que, además de las reformas y adiciones constitucionales respectivas, el Congreso de la Unión expida una ley general que determine las profesiones que para su ejercicio requieran que el profesionista pertenezca a un colegio profesional, así como los términos y condiciones para el funcionamiento de los mismos, estableciendo igualmente las bases de coordinación entre la Federación, los estados y el Distrito Federal, para cuyo efecto se propone reformar el segundo párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un ter-

¹⁶³ *Idem.*

cer párrafo al mismo precepto; modificar el octavo párrafo del artículo 28 constitucional, e igualmente adicionar la fracción XXIX-P al artículo 73 de la propia carta magna. Como señalamos líneas arriba, la redacción de la propuesta de reforma constitucional estuvo a mi cargo.

La iniciativa de ley reglamentaria que se presentaría en su oportunidad habría de contener los siguientes lineamientos:

- Regular el ejercicio profesional de las profesiones vinculadas con la vida, la salud, la seguridad, la libertad y el patrimonio de las personas. Todas las demás profesiones quedarían en el ámbito de las leyes de las entidades federativas o de las disposiciones específicas que se emitan al respecto.
- Se determinaría que son instrumentos habilitantes para el ejercicio profesional de estas profesiones, el título profesional o el diploma de especialización. Al respecto, sería necesario precisar que, dada la enorme y variada oferta educativa, que no solamente se brinda por instituciones oficiales, sino por instituciones privadas, muchas veces orientadas por razones de mercado, el señalamiento preciso de estos instrumentos tendería a prevenir engaños, evitando que una persona pudiera acceder a la prestación de los servicios profesionales por vías distintas, menos rigurosas en las exigencias de preparación. Esto, por otra parte, no afectaría la posibilidad de que se obtuviera otro tipo de conocimientos o se alcanzaran otros grados académicos, pues ello quedaría en un ámbito no regulado.
- Se exigiría que, para el ejercicio profesional, además de la obtención del título o diploma de especialización correspondientes, el interesado tendría que afiliarse a un colegio de profesionistas reconocido, cuyas bases mínimas de organización se determinarían en la ley. Para tal efecto, los colegios de profesionistas serían considerados como coadyuvantes de la autoridad y ejercerían de manera directa las funciones de registro y vigilancia del ejercicio profesional, al ser los profesionistas de cada rama quienes conocerían y podrían establecer cuáles serían los conocimientos pertinentes y las mejores prácticas para el ejercicio de cada profesión.
- Se condicionaría el ejercicio profesional de aquellos profesionistas que no ejercieran de manera constante e ininterrumpida su profesión o especialidad, a la actualización de los conocimientos y al refrendo periódico de la cédula profesional, mediante la certificación que pudiera ser otorgada por los colegios o instituciones auto-

rizados para ello, que garantizaran la aplicación de procedimientos objetivos e imparciales de evaluación.

- Se instituiría el Registro Nacional de Profesiones, con la finalidad de que la autoridad federal del ramo pudiera coordinar la actividad de todas las entidades federativas, que tendrán competencia para la aplicación de la ley, a fin de organizar, mantener actualizado y operar dicho registro, a través del cual se podría informar a la sociedad, las profesiones que serían objeto de regulación, las instituciones autorizadas para la emisión de los títulos o diplomas correspondientes y los profesionistas que los hubieran obtenido. Asimismo, se registrarían los certificados que refrendaran la cédula y los actos relativos a la conducta profesional de quienes hubieren sido autorizados.
- Asimismo, se crearía una comisión interinstitucional, cuya función sería determinar periódicamente las profesiones que se encontrarían comprendidas en la regulación, y opinarían en caso de controversia al respecto. Con ello, se subsanaría la problemática que deriva de la imposibilidad real que tendría el legislador para hacer un catálogo de profesiones que pueda ser actualizado con oportunidad, evitando que un simple cambio de denominación pueda evitar el control de alguna actividad. Las leyes actuales revelan esta problemática, y sólo el análisis de los contenidos de los programas ofrecidos por las instituciones autorizadas permitiría determinar si una carrera o diplomado debe ser objeto de regulación. Esta comisión se reuniría periódicamente para determinar lo conducente.
- Por otra parte, se institucionalizaría el Consejo Nacional de Certificación Profesional. Este órgano tendría la misma función que ya le ha sido asignada, consistente en el reconocimiento de las instituciones facultadas para expedir certificaciones. Asimismo, se establecerían las bases mínimas para dicha certificación, dejando que sean las propias instituciones certificadoras de cada profesión, las que determinen los contenidos y procedimientos específicos, pues son las modalidades y exigencias de cada profesión las que deben propiciarlos.
- Se propondría limitar el número de colegios reconocidos, para permitir una mejor comunicación con la autoridad respecto de la cual serían coadyuvantes, evitando así la dispersión de criterios o lineamientos de actuación profesional. A los colegios se les conferiría, por otra parte, la facultad de determinar su propia organización, sobre las bases mínimas legales que garantizaran la posibilidad de

intervención de los miembros de los mismos en su propia vida interna, dotándolos de facultades y obligaciones en cuanto al registro de los profesionistas (permitiendo así el conocimiento de quienes verdaderamente estén ejerciendo su profesión) y en cuanto a la vigilancia de la actuación.

- Por último, para los efectos del control del ejercicio profesional, se haría la distinción entre las sanciones susceptibles de ser aplicadas por los propios colegios (relacionadas con las violaciones a los códigos de conducta profesional que formulen los propios colegios), y las sanciones que podría aplicar la autoridad administrativa (multas o suspensiones temporales), así como las que correspondería imponer a la autoridad judicial (inhabilitación). En todo caso, se conferiría a los propios colegios la posibilidad de denunciar las violaciones y coadyuvar con la autoridad en la aplicación de las sanciones. De este modo, se protegería también a los propios profesionistas de posibles actuaciones indebidas de la autoridad.

La *Iniciativa Creel* planteó la expedición del “DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 5O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL MISMO ARTÍCULO; SE MODIFICA EL OCTAVO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL, E IGUALMENTE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XXIX-P AL ARTÍCULO 73 DE LA PROPIA CARTA MAGNA.”

El artículo primero de la iniciativa establece que se reforma el segundo párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona un tercer párrafo al mismo precepto, para quedar como sigue, recorriéndose el orden de los párrafos siguientes:

Artículo 5o...

El Congreso de la Unión expedirá una ley general que determine las profesiones que para su ejercicio requieran que el profesionista pertenezca a un colegio profesional, así como los términos y condiciones para el funcionamiento de los mismos y establecerá las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Las profesiones que no requieran colegiación profesional, serán reguladas por la ley que cada entidad federativa emita, la cual determinará cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

El artículo segundo reforma el octavo párrafo del artículo 28 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, “los colegios profesionales a que se refiere el artículo 5o. de esta Constitución” y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general...

Por el artículo tercero se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la propia carta magna, para quedar como sigue:

Artículo 73...

XXIX-P. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, en materia de colegiación obligatoria para el ejercicio profesional.

...

En los artículos transitorios de la iniciativa de decreto se establece que entraría en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, y que el Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria en un plazo máximo que no se determinaba aún, contado a partir del inicio de la vigencia del decreto, y que serviría para fijar el periodo de transición hacia la colegiación obligatoria.

Cabe destacar que esta iniciativa contaba con un alto grado de consenso y la participación de los más importantes colegios de abogados del país, de escuelas y facultades de derecho de gran prestigio y del Poder Judicial Federal. Se trata de una iniciativa que colocó en ese entonces a la posibilidad de restablecer la colegiación obligatoria más cerca de ser una realidad que en los últimos 150 años.

El 23 de marzo de 2011, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, en reunión de trabajo, tuvieron a la vista el proyecto de *Dictamen en sentido positivo respecto la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 5o., 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* correspondiente a la iniciativa de colegiación obligatoria, y desafortunada e inexplicablemente decidieron postergar su discusión para otra reunión.

Cabe destacar que en las conclusiones del XX Congreso Internacional de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados celebrado en Panamá los días 25 a 28 de abril de 2012 recomendó la asamblea seguir adelante con esta propuesta legislativa.

II. LA INICIATIVA RUIZ MASSIEU SALINAS

La diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa que contiene el proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 5o., 9o. y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de colegiación obligatoria, misma que fue turnada a la comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

La iniciativa propuso establecer las bases constitucionales que otorguen un marco jurídico para la colegiación obligatoria en los estados que decidan aplicarla dado el carácter local de la materia. La exposición de motivos de la iniciativa señala que la libertad de ejercer una determinada profesión trae aparejada la responsabilidad de ejercer la profesión u oficio de manera que se atienda al interés general, es decir, no estamos frente a un derecho absoluto. En este sentido, destaca la Exposición de Motivos: “la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la libertad de profesión”. Resulta de nuestro interés la tesis del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX. Del mes de abril de 1999, novena época. Pleno tesis P./J.28/99 p. 260, que dice a la letra

...no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que con base en los principio fundamentales que deban atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de tercero; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.¹⁶⁴

Sostiene la Iniciativa, que el libre ejercicio de la profesión “es un derecho primordial en nuestro país, pero que también es necesaria su práctica responsable”.¹⁶⁵ Cita a Diego Valadés,¹⁶⁶ quien plantea que en una profesión como la abogacía, el abogado se sitúa entre el particular y el órgano de impartición de justicia; su tarea es crucial para asegurar que no haya distorsión en las funciones de justicia; por ejemplo, en el respeto de los derechos humanos de las víctimas y ofendidos del delito o de la preservación de propiedades y derechos de las personas que buscan sus servicios profesionales, y por ello se debe garantizar que el litigante cuente con los atributos técnicos y éticos que lo hacen merecedor de la confianza de su cliente.

¹⁶⁴ Iniciativa Ruiz Massieu Salinas, exposición de motivos.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ Valadés, Diego, “artículo 5o.”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. XVI, p. 196.

Señala la iniciativa con acierto que en la actualidad el poseer la cédula o título correspondiente no siempre garantiza que el profesional del derecho está verdaderamente calificado para prestar el servicio que ofrece, por lo que la colegiación obligatoria constituye una opción para evitar abusos. Sostiene además que la colegiación obligatoria apuesta a la autorregulación de los profesionistas que se agrupan en colegios. Se pregunta en la iniciativa ¿Quién mejor para calificar las cualidades de un profesional que sus mismos pares? Más allá del registro de títulos profesionales que certifican que se ha cumplido un determinado programa académico, “la colegiación obligatoria permite ir más allá y asegurarnos que las personas completan su formación práctica y se preocupan por mantenerse actualizados”.¹⁶⁷

Destaca la iniciativa que en la mayoría de los países desarrollados existe la obligación a colegiarse para los profesionistas; en las legislaciones de países como España o Argentina se reconoce a los colegios como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, cuyos objetivos esenciales son la ordenación de los ejercicios profesionales, la representación de los colegiados, y como punto más importante velar por el cumplimiento de una buena labor profesional por parte del prestador del servicio hacia el contratante. En estos países, los colegios de profesionistas fungen como un garante hacia el usuario, basado en un conjunto de disposiciones por las que aseguran un desempeño ético por parte del prestador del servicio, además de contribuir al desarrollo de la actividad correspondiente a cada profesión, al marcar pautas de actuación consideradas de manera unánime como éticas, y que contribuyen al bien social.

Señala que en México ninguna entidad ha regulado la colegiación obligatoria, sino sólo una colegiación voluntaria o libre, que no ha derivado en cambios sustanciales en la profesionalización de los servicios que se prestan en diversas disciplinas.

Se afirma en la iniciativa que:

En nuestro país, los ciudadanos no tienen manera de saber con certeza cuáles son las habilidades de un profesionista concreto, menos aún saber cuál ha sido su desempeño ético en el transcurso de su carrera. El marco jurídico actual no es suficiente para sentar bases objetivas para la construcción de principios éticos, lineamientos para el desarrollo profesional y académico, de los profesionistas en especialidades de gran impacto social.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Iniciativa Ruiz Massieu Salinas, exposición de motivos.

¹⁶⁸ *Idem.*

La pretensión de la iniciativa Ruiz Massieu Salinas es, según señala, "...estimular la discusión legislativa y en su caso, el establecimiento de las bases constitucionales que otorguen un marco jurídico para la Colegiación, en aquellas Entidades que decidan aplicarla, con pleno respeto al pacto federal".¹⁶⁹

Es importante desde luego la afirmación que se hace en la iniciativa en el sentido de que la colegiación como requisito para el ejercicio de las profesiones, de ninguna manera contraviene o afecta la garantía constitucional de libre asociación, pues únicamente concurrirán a ella aquellos que deseen participar en un ejercicio profesional que permita garantizar a quien lo recibe, un servicio acorde con los principios éticos y nivel académico que deben prevalecer en el desempeño de los abogados, médicos, ingenieros, contadores públicos, etcétera.

La colegiación, de acuerdo con la iniciativa, establece un vínculo de confianza entre las personas que reciben el servicio profesional y el profesionista, pues cualquier ciudadano estará en posibilidad de recurrir a los colegios para conocer la experiencia profesional y antecedentes del profesionista que va a contratar. Así, los colegios tendrán la atribución de calificar el desempeño ético y profesional, y el nivel de actualización de cada profesionista, y podrán otorgar, retirar (temporal o definitivamente) o renovar la autorización para el ejercicio de la profesión.

Señala que es necesario tener en cuenta que la implementación de la colegiación obligatoria debe ser gradual y derivada de una política pública articulada, diseñada a partir de análisis de derecho comparado para poder trabajar en el mejor esquema aplicable a nuestro país, buscando generar los consensos necesarios para el desarrollo de una legislación secundaria acorde con las necesidades de nuestra sociedad.

A diferencia de la Iniciativa Creel, en donde se propone la elaboración de una Ley General de Profesiones, la Iniciativa Ruiz Massieu Salinas afirma que la potestad de legislar el ejercicio de profesiones debe seguir siendo exclusiva de las entidades federativas. En un segundo momento, cada entidad federativa, de acuerdo con la valoración soberana, consideraría la conveniencia de reformar su ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional para establecer la colegiación obligatoria para algunas disciplinas.

Señala asimismo que una vez establecida la posibilidad constitucional de una colegiación obligatoria, sería conveniente que todos aquellos colegios que cumplan con los requisitos que marca la ley fueran reconocidos,

¹⁶⁹ *Idem.*

evitando así lo que podría constituirse en un monopolio de la colegiación profesional.

Señala como objetivos de la colegiación obligatoria en México:

- Transformar a los colegios profesionales en entes de derecho público.
- Establecer una serie de criterios que regulan el ejercicio de la profesión, y contribuir, de este modo, a garantizar una mayor eficacia y operatividad.
- Elaborar los códigos de deontología profesional que se imponen a los colegiados.
- Pugnar por los derechos profesionales de sus agremiados.
- Posibilidad de sancionar a los colegiados que incumplan los dictados en los códigos de los colegios.

La iniciativa afirma que pretende dar un primer paso, al incluir en la Constitución la figura de la colegiación obligatoria y abrir la posibilidad de iniciar el conjunto de reformas necesarias de carácter local y federal, para la implementación de esta obligación de una manera uniforme, ordenada, y en aquellas profesiones en las cuales apremia un registro obligado de sus practicantes, por lo que se propone reformar los artículos 5o., 9o. y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma al artículo 5o. constitucional pretende establecer que también las entidades puedan determinar las profesiones que requieran de colegiación obligatoria para su ejercicio y las reglas para la coordinación entre las instituciones educativas y poderes federales y estatales para el cumplimiento de esta disposición.

El artículo 9o. de nuestra carta magna se refiere a la garantía de libre asociación. En la propuesta de reforma a este artículo se adiciona un párrafo, en el que se precisa que para ejercer la profesión adquirida, los egresados de las instituciones de educación superior deberán afiliarse a un colegio profesional en aquellas profesiones que así determinen las leyes respectivas.

Por lo que respecta a la reforma propuesta en el artículo 121 de la Constitución Política, se propone que las constancias de colegios profesionales expedidas por las autoridades locales serán validas en todos los demás estados en concordancia con el texto vigente.

Así, la iniciativa propone la expedición del *Decreto que reforma y adiciona los artículos 5o., 9o. y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el tenor siguiente:

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 5o...

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, las autoridades que han de expedirlo; así como aquellas que requieran de colegiación obligatoria para su ejercicio. De igual forma, deberá establecer las reglas para la coordinación entre las instituciones educativas y las autoridades federales y estatales en la materia.

Artículo Segundo. Se adiciona un tercer párrafo del artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 9o...

En aquellas profesiones que las leyes respectivas determinen, los egresados de instituciones de educación superior que estén reconocidas legalmente, deberán afiliarse a los Colegios Profesionales de la actividad correspondiente.

Artículo Tercero. Se reforma la fracción V del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 121...

I. al IV...

V. Los títulos profesionales y las Constancias de Colegios de Profesionistas expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

En el artículo Transitorio único se establece que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 12 de julio de 2011.

III. LA INICIATIVA GÓMEZ-GIL-ROMO

En la segunda mitad de 2012, la entonces senadora de la República, Arely Gómez, se acercó al Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México a fin de conocer las necesidades de regulación de la abogacía mexicana. El presidente del Colegio, que en ese momento era Rafael Ramírez Moreno Santamarina, le planteó la necesidad de restablecer la colegiación obligatoria y la existencia de la iniciativa Creel de 2010. Lo anterior llevó a un largo periodo de trabajos con la integración de un comité redactor y la coordinación a cargo del maestro Alonso González Villalobos, quien estaba al frente de la American Bar Association Rule of Law Initiative para México. Alonso González Villalobos y su equipo desarrollaron una enorme tarea de logística y coordinación, que permitieron redactar una nueva iniciativa con base en

la anterior de 2010. Nunca podremos agradecerles lo suficiente por su gran tarea y responsabilidad.¹⁷⁰

Así, el 20 de febrero de 2014, los senadores Arely Gómez González, Miguel Romo Medina, Roberto Gil Zuarth, Angélica de la Peña Gómez, Manuel Camacho Solís, Enrique Burgos García y María Cristina Díaz Salazar, presentaron ante el Pleno del Senado de la República, la *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias*, que fue turnada para su estudio a la Comisión de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos – Primera. La exposición verbal fue realizada por la senadora Arely Gómez González con intervenciones de los integrantes del comité redactor de la misma.¹⁷¹

Días después, el 25 de febrero, los senadores Arely Gómez González, Miguel Romo Medina, Roberto Gil Zuarth, Angélica de la Peña Gómez, Manuel Camacho Solís, Enrique Burgos García y María Cristina Díaz Salazar, presentaron ante el Pleno del Senado de la República, la *Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias*, turnada para estudio a las comisiones de Educación y de Estudios Legislativos – Primera. La exposición verbal fue realizada por el senador Miguel Romo Medina.

El comité redactor de las propuestas tanto de reforma constitucional como de nueva ley de profesiones se integró por:

1. Licenciado Salvador Sandoval Silva, representante de la senadora Arely Gómez González (PRI).
2. Licenciado Jaime Chávez Alor, representante de la senadora Arely Gómez González (PRI).
3. Licenciado Cristian Muñoz Robles, representante del senador Miguel Romo Medina (PRI).
4. Licenciado Marien Rivera Carrillo, representante del senador Roberto Gil Zuarth (PAN).
5. Licenciado Sergio Ruíz Arias, representante de la senadora Angélica de la Peña Gómez (PRD).
6. Licenciado Makawi Staines Díaz, representante del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷⁰ Comité Redactor para las Reformas en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias en México, *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias. Iniciativa de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias. Contenido, inquietudes frecuentes y proceso de redacción*, México, ABA ROLI México, 2014.

¹⁷¹ ABA ROLI es la Iniciativa para el estado de derecho de la American Bar Association, dirigida en ese entonces en México por el licenciado Alonso González Villalobos.

7. Doctor Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
8. Licenciada Diana Cecilia Ortega Amieva, representante del licenciado Luis Raúl González Pérez, abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México.
9. Licenciada Rosalba Trigos Ríos, acompañada por la licenciada Diana Cecilia Ortega Amieva
10. Maestro Absalón Álvarez Escalante, director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac del Mayab, y expresidente del Colegio de Abogados de Yucatán; Mérida Yucatán.
11. Licenciado Alfonso Guati Rojo, coordinador de la Comisión de Enlace Gubernamental de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE).
12. Doctor Orlando Camacho Nacenta, director General de México SOS.
13. 13. Agustín Jaime Saucedá Rangel, coordinador Jurídico de RENACE, ABP.
14. Licenciado Martín Carlos Sánchez Bocanegra, director General de RENACE, ABP.
15. Licenciado Iván Gutiérrez López, representante del director general de Profesiones de la SEP.
16. Doctor Héctor Herrera Ordóñez, representante de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.
17. Doctor Oscar Cruz Barney, senador de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados y expresidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, responsable de las relaciones con colegios de abogados.
18. Doctor Cuauhtémoc Reséndiz Núñez, socio de Domínguez, Reséndiz y Asociados, S. C., y miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.
19. Maestro Gerardo Nieto Martínez, expresidente de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados.
20. Doctor Gabriel Cavazos Villanueva, director de EGAP-Gobierno y Política Pública, del Tecnológico de Monterrey.
21. Señor Sebastián Patiño Jiménez, coordinador del Comité de Pasantes de ANADE.

Por ABA ROLI México (Secretaría Técnica):

22. Maestro Alonso Gonzalez-Villalobos, director de ABA ROLI México.
23. Maestro David Fernández Mena. subdirector de ABA ROLI México.
24. Maestra María José Peláez Barrera, Oficial de Programa de ABA ROLI México.
25. Maestra Bertha Alcalde Lujan, Oficial de Programa de ABA ROLI México.
26. Licenciada Paulina Aguilar Cervantes, asistente de Programa de ABA ROLI México.

La primera reunión de trabajo se llevó a cabo el 12 de agosto de 2013, y se dedicó a la definición de los objetivos del propio comité redactor. Se decidió tomar como base de discusión el proyecto de Iniciativa de Reforma Constitucional de la senadora Arely Gómez González, senador Roberto Gil Zuarth, senador Miguel Romo Medina, que a su vez tenía como antecedente directo el presentado en octubre de 2010 con el apoyo de los tres colegios de abogados nacionales.¹⁷²

Para la redacción de la *Ley General en Materia de Colegiación y Certificación* se decidió tomar como base de discusión los proyectos de Iniciativa de *Ley General de Profesiones Sujetas a Colegiación obligatoria* de la senadora Arely Gómez González y el proyecto de Iniciativa de *Ley del Ejercicio Profesional* del senador Miguel Romo Medina.

En cuanto a la metodología para la redacción de la Ley General, se crearon grupos de trabajo, a los que les fue asignado un título de la Ley General, quedando así distribuidos los títulos en los grupos de trabajo. Cada grupo de trabajo tuvo un líder responsable de la conclusión y entrega del texto correspondiente, integrante del mismo equipo; asimismo, se les asignó un relator miembro de ABA ROLI (secretaría técnica), quedando conformado de la manera siguiente:

GRUPO 1. Título I. Disposiciones generales, y Título II. De las autoridades competentes y de las instituciones vinculadas a la colegiación y certificación obligatorias:

Líder: Alfonso Guati Rojo

Relatora: María José Peláez Barrera

¹⁷² Sobre el proyecto de 2010 véase Cruz Barney, Oscar, “La colegiación como garantía de independencia de la profesión jurídica: la colegiación obligatoria de la abogacía en México”, en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Número 28, Enero-Junio 2013.

GRUPO 2. Título III. Colegiación obligatoria:

Líder: Oscar Cruz Barney
Relatora: Bertha Alcalde Luján

GRUPO 3. Título IV. Certificación profesional:

Líder: Diana Cecilia Ortega Amieva
Relator: David Fernández Mena

GRUPO 4. Título V. Responsabilidades y sanciones:

Líder: Salvador Sandoval Silva
Relatora: Paulina Aguilar Cervantes

GRUPO 5. Título VI. Medios de impugnación:

Líder: Cuauhtémoc Reséndiz Núñez
Relatora: María José Peláez Barrera.

En materia de defensa de la defensa se tuvo cuidado en establecer en el artículo 39 del proyecto de Ley que dentro de los derechos de los profesionistas colegiados están:

- I. Ejercer libremente su profesión, sin más requisitos que los señalados por el artículo 5o. de la Constitución general de la República, por esta Ley u otras leyes y sus reglamentos;
- II. Ofrecer al público los servicios profesionales que preste, sin más límite que el aconsejado por la ética profesional;
- III. Ostentarse como profesionista;
- IV. Recibir, como contraprestación por sus servicios, los honorarios convenidos;
- V. Incorporarse en sus respectivos colegios de profesionistas, cuando el ejercicio de la actividad profesional así lo exija, una vez que cumpla los requisitos legales y reglamentarios relativos;
- VI. Obtener el registro de su título, la cédula para el ejercicio profesional y su inscripción en el Registro, una vez que cumpla los requisitos legales y reglamentarios relativos;
- VII. Obtener la certificación profesional cuando corresponda;
- VIII. Ubicar su domicilio profesional donde convenga a sus intereses, con excepción de los lugares prohibidos por la ley.
- IX. Participar en la gestión corporativa, y, por tanto, ejercer los derechos de petición, de voto y de acceso a los cargos directivos de su

colegio de profesionistas, en la forma que establezcan las normas legales o estatutarias.

- X. Recabar y obtener de todos los órganos corporativos la protección de su independencia y lícita libertad de actuación profesional.

Asimismo, se determinó dentro de las obligaciones de los colegiados en el artículo 40, el denunciar al colegio todo acto de intrusismo que llegue a su conocimiento, así como los casos de ejercicio ilegal, sea por falta de colegiación, sea por suspensión o inhabilitación del denunciado, por no contar con la certificación cuando ésta sea exigible o por estar incurso en supuestos de incompatibilidad o prohibición.

Asimismo, denunciar al colegio todo acto de violación al código de ética de dicho colegio que llegue a su conocimiento y denunciar al colegio cualquier atentado a la libertad, independencia o dignidad de un profesionista o de cualquier miembro de su actividad profesional en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, en cuanto al ejercicio de la actividad profesional por parte de los profesionistas, en el artículo 41 se establece que en ningún caso deberán:

- Conferir, sin la debida supervisión, el desempeño de las Actividades Profesionales o de comisiones relacionadas con ésta, a personas que carezcan de título profesional registrado o de la autorización correspondiente;
- Autorizar con su firma, sin previo análisis y evaluación, como si fuera trabajo propio y con motivo de su Ejercicio Profesional, escritos, recetas, planos, dictámenes y cualquier otro acto análogo efectuado por quien no esté autorizado para ejercer;
- Revelar o utilizar algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo del trabajo profesional desempeñado, excepto: cuando cuente con autorización expresa del cliente; cuando los manifieste para evitar la comisión de un delito que ponga en riesgo la vida y la salud de las personas o cuando éstos se refieren a los informes que obligatoriamente deba rendir según las leyes respectivas;
- Asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente, a quienes tengan intereses opuestos en un mismo negocio conexo sin perjuicio de poder realizar, con el consentimiento de todos los interesados, cualquier tipo de gestión conducente al provecho común;
- Disponer, en provecho propio o de un tercero, de cualesquier tipo de bienes, informaciones o documentos que le hubieran sido suministrados por sus clientes para el desempeño del trabajo profesional convenido;
- Cualquier otra derivada de la propia Ley, las leyes o reglamentos aplicables a la materia.

Se trató de una iniciativa bien integrada y adecuada a la problemática del ejercicio profesional del derecho en México. Esta iniciativa fue analizada en las audiencias públicas sobre el “Fomento a la Calidad de los Servicios de los Profesionales del Derecho” celebradas en el Senado de la República los días 8 y 9 de septiembre de 2015. Los resultados de las mismas fueron claros en su apoyo contundente a favor de la reforma al régimen profesional del ejercicio de la abogacía en México,¹⁷³ si bien el Estado mexicano y otros elementos fácticos de poder siguen siendo refractarios a que se reorganice la abogacía mexicana alrededor de un régimen colegial obligatorio.

En su presentación en el Foro, el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sostuvo:¹⁷⁴

Por eso, en el IJJ-UNAM estamos decididos a apoyar tres acciones estratégicas: la formación de abogados técnicamente sólidos, socialmente responsables y éticamente solventes; la certificación a lo largo de los años a quienes han decidido ejercer la abogacía y; la colegiación obligatoria. Son, a nuestro juicio, tres acciones distintas, necesarias en lo particular e complementarias en su conjunto.

Por su parte, la Comisión Nacional de derechos Humanos afirmó lo siguiente en las audiencias del 9 de septiembre de 2015:

Es indispensable establecer requisitos y mecanismos que garanticen estándares mínimos de conformación, con miras a que los egresados universitario estén en condiciones de acreditar los procesos de certificación profesional; establecer mecanismos de profesionalización que permitan a los abogados actualizar sus conocimientos y habilidades de forma continua y permanente; promover a través de instancias independientes u órganos autónomos, procesos de certificación de competencias que reconozcan las capacidades técnicas y comportamiento ético de los profesionales en el ámbito del ejercicio de ciertas actividades, es decir, impulsar la certificación, más que de profesiones, de áreas del desempeño, especialmente de aquéllas que se vinculen con el acceso a la justicia, es decir, de la asistencia y representación jurídica; establecer un registro público que de forma transparente informe a la sociedad qué profesionistas están certificados; *impulsar la colegiación como un mecanismo de ordenación*

¹⁷³ Las sesiones, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gMhVjRgoc0k>, asimismo, disponible en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_cq0oueci/Comision_de_Puntos_Constitucionales%3B_Comisiones_Unidas_de_Puntos_Constitucionales%3B_Justicia_y_de_Estudios_Legislativos_Segunda_Bloque_II.

¹⁷⁴ Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Audiencias/AudienciasPD_PSU_pos.pdf.

que establezca pautas de actuación técnica y ética de los profesionistas mediante protocolos de actuación y códigos de ética.

El 9 de septiembre de 2015, durante las audiencias, el doctor José de Jesús Orozco Henríquez, en su carácter de investigador universitario, y atendiendo a su experiencia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos como comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en particular como relator para defensoras y defensores de derechos humanos, planteó como punto central de su reflexión si existe o no pugna o contradicción entre la idea de colegiación obligatoria como requisito indispensable para ejercer la actividad de la abogacía, y el ejercicio de algún derecho humano, a lo que señaló que:¹⁷⁵

Particularmente en el caso de abogados y abogadas, la regulación del ejercicio profesional a través de la colegiación enarbola la defensa de los mencionados derechos, y algunos otros más, al constituir una herramienta para garantizar el acceso a la justicia de las personas que utilizan y confían en los servicios profesionales de los abogados y las abogadas. Para ello, es menester recordar que el artículo 8o. de la Convención sobre Garantías Judiciales, y por supuesto, el artículo 25 sobre Protección Judicial, protegen y obligan al estado a garantizar un recurso adecuado y efectivo para las personas que son víctimas de violaciones a sus derechos, tanto legales como convencionales.

En este sentido, desde una concepción amplia de las mencionadas obligaciones estatales, *ciertamente una colegiación interesa al estado, puesto que favorecería a la prestación de un servicio profesional de calidad, y simultáneamente una mejor representación en el juicio, además la Iniciativa permitiría, en efecto, un sistema de rendición de cuentas más fortalecido, sobre todo en situaciones donde se encuentra la vida, salud, libertad, seguridad y patrimonio.*

Sin perjuicio de que lo anterior es congruente con el objetivo y espíritu que busca la colegiación obligatoria de quienes usan los servicios de las y los profesionales del derecho, quisiera incorporar en esta reflexión, que desde la perspectiva de quienes practican el derecho o usan el derecho en favor de otros para que accedan a la justicia, puede haber un derecho más en juego: el derecho a defender los derechos humanos.

...

Teniendo en cuenta lo anterior, y pasando a nuestro segundo punto, la pregunta que surge es, si la colegiación obligatoria de abogados restringiría o no este derecho a defender los derechos humanos, y si tal restricción sería justificada conforme al Derecho Internacional. Para responder a este

¹⁷⁵ Véase la versión estenográfica de la intervención del doctor José de Jesús Orozco Henríquez del 9 de septiembre de 2015, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Audiencias/AudienciasPD_version090915.pdf. p. 15.

planteamiento quiero compartirles que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se refirió a la colegiación obligatoria desde el año de 1985 en la opinión consultiva cinco del propio año.

En dicha decisión la Corte reconoció que las organizaciones de las profesionales en general en colegios profesionales no es per se contraria la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, sino que constituye un medio de regulación y de control de la fe pública y de la ética a través de la verificación de la actuación de las y los colegas.

Por ello vale destacar que desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Interamericana los colegios son un sistema que puede asegurar el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios.

...

La colegiación de las y los abogados potencialmente puede coadyuvar a que el estado garantice el acceso a la justicia, lo cual, de ser debidamente implementado, constituye sin duda un paso adelante en la defensa de los derechos humanos.

Así, lejos de violar los derechos humanos, la colegiación obligatoria asegura su promoción y defensa, al ordenar el adecuado ejercicio de la abogacía.

Cabe señalar que el tema del secreto profesional se planteó en diversas ocasiones. Los participantes en las audiencias del 8 de septiembre destacaron su enorme importancia en el ejercicio profesional de la abogacía.¹⁷⁶

El doctor Carlos Andreucci, actual presidente de la Unión Iberoamericana de Asociaciones y Colegios de Abogados, y miembro del Comité de Presidencia de la Unión Internacional de Abogados por la República Argentina, señalaba el 8 de septiembre en las audiencias ante el Senado de la República:¹⁷⁷

...un valor muypreciado a la historia de la humanidad, el secreto profesional; esa confidencialidad que es una garantía ciudadana, el abogado viene a garantizarla.

Esa confianza que tiene el ciudadano de tener un abogado que por su actitud, por su idioma, por sus calidades, por su lealtad, le permitan confiar en esa defensa.

¹⁷⁶ Disponible en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_cq0oueci/Comisi%3Fn_de_Puntos_Constitucionales%3B_Comisiones_Unidas_de_Puntos_Constitucionales%3B_Justicia_y_de_Estudios_Legislativos_Segunda_Bloque_II.

¹⁷⁷ Véase la versión estenográfica de la intervención del doctor Andreucci el 8 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Audiencias/AudienciasPD_version080915.pdf, p. 17.

Por lo tanto el secreto profesional es uno de los puntos esenciales en un Estado de derecho y donde el colegio protege al abogado que no es, a nuestro criterio del titular, de este secreto profesional, sino que es el propio ciudadano, y paralelamente le permite que él ejerza libremente.

Por su parte, Luis Martí Mingarro, expresidente de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA), sostuvo respecto al secreto profesional, que es un privilegio de los ciudadanos, protegidos porque tienen a alguien a quien contarle algo que ese no contará a nadie más.¹⁷⁸

En las audiencias, el doctor Jacques Bouyssou, Encargado de Relaciones Internacionales de la Orden de Abogados de París señaló que el respeto al secreto profesional impide al abogado ventilar ante terceros las confidencias o los secretos que haya recibido de sus clientes.¹⁷⁹

Es un principio general, absoluto e ilimitado en el tiempo, que se aplica a todas las materias del derecho, y a todo su ámbito de intervención, que sea consejo o defensa.

Además de obligación deontológica, el respeto del secreto profesional es una obligación legal, cuya violación constituye un delito penal, es decir, que como lo ha dicho ya don Luis, el secreto no es un privilegio para el abogado, sino una garantía para su cliente, una garantía para el ciudadano.

Destacó que en Francia la disciplina es un papel desarrollado por el Colegio de Abogados con una participación fundamental del presidente del Colegio, quien es la autoridad para sancionar las faltas deontológicas.

En las audiencias del 9 de septiembre manifestamos por nuestra parte:¹⁸⁰

Si hoy día se extraña y se echa de menos manifestaciones de los actuales colegios respecto a problemas graves, como el tema de secreto profesional,

¹⁷⁸ Véase la versión stenográfica de la intervención del doctor Luis Martí Mingarro el 8 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Audiencias/AudienciasPD_version080915.pdf, p. 22.

¹⁷⁹ Véase la versión stenográfica de la intervención del doctor Jacques Bouyssou el 8 de septiembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Audiencias/AudienciasPD_version080915.pdf, p. 45.

¹⁸⁰ La versión stenográfica de nuestra intervención del 9 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Audiencias/AudienciasPD_version090915.pdf, p. 15; asimismo, véase parte de la tarea desarrollada en redes sociales en apoyo al tema: La colegiación obligatoria: preguntas y respuestas, disponible en: <http://youtu.be/lgy4oa556bo> — <http://youtu.be/ZV4qnUjRYqc> — <http://derechoenaccion.cide.edu/colegiacion-y-certificacion-obligatoria-de-los-abogados-una-defensa/> — <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=548659&idFC=2015> — <https://www.youtube.com/watch?v=TzGANk1UiY0>.

que se manifestó hace un momento, y eso tiene que ver con la fase de colegiación obligatoria, eso tiene que ver con que muchos de los que trasgreden el orden jurídico colegial, y el orden ético profesional no están colegiados, y ante esto no pueden hacer nada; restablézcase la colegiación obligatoria y rápidamente, se los aseguro, empezarán, como esa es la experiencia internacional y como fue la experiencia en este país, empezarán las correcciones, los ajustes, los llamados a cuentas por la mala praxis profesional y la violación a los principios éticos. Tenderemos naturalmente primero a ajustar el ejercicio profesional. La misma profesión entenderá que tiene que manejarse dentro de un parámetro ético, que hoy en día no existe, en México y los reclamos profesionales y formar la praxis irán produciéndose en lo que suele suceder, donde hay colegiación obligatoria, en donde ya la profesión se comporta dentro de un parámetro de tipo, y los reclamos, y las revisiones en las intervenciones que tienen que hacer los colegios se reducen a temas específicos, el cobro de honorarios, el exceso en este cobro de honorarios, y poder controlar el que los abogados no se comporten adecuadamente. La abogacía mexicana necesita el restablecimiento de la colegiación obligatoria. México requiere de una abogacía preparada, certificada, consciente y por ello colegiada.

Cabe destacar que en el estado de Jalisco se expidió el 1o. de diciembre de 2015 la *Ley para el ejercicio de las actividades profesionales del Estado*¹⁸¹ que entró en vigor el 1o. de enero de 2016, inspirada en la *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias* de febrero de 2014, por lo que su regulación en materia de ejercicio profesional es, por mucho, la más actualizada y mejor estructurada en todo el país.

Pese a la buena recepción nacional e internacional de la iniciativa y a la ingente necesidad de su aprobación la iniciativa no fue tramitada. Hoy en día nos habría dotado de las herramientas para resolver mucho de la problemática que amenaza al ejercicio profesional actual.

IV. LAS INQUIETUDES Y DUDAS RESPECTO A LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA

Es clara la necesidad social de acceso a la justicia, de seguridad jurídica, de Estado de derecho, de mejores servicios profesionales, de defensa a la defensa. La colegiación obligatoria es una herramienta necesaria para lograr alcanzar dichos objetivos, es una vía probada para atender a esas necesidades.

¹⁸¹ Disponible en: http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_para_el_ejercicio_de_las_actividades_profesionales_del_estado_de_jalisco.pdf.

La idea del restablecimiento de la colegiación obligatoria en México ha despertado todo tipo de reacciones y posturas, desde el apoyo irrestricto en su mayoría, a la oposición y manifestación de preocupaciones, todas ellas atendibles y explicables. “Nadie que yo sepa, niega las ventajas de la colegiación voluntaria, pero a muchos les preocupa la legal o compulsiva, a pesar de los obvios beneficios que en otros países reporta a los miembros de la profesión y a la sociedad en general”.¹⁸²

En su momento, el comité redactor para las Reformas en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias en México preparó un documento que atendió precisamente a las inquietudes más frecuentes.¹⁸³

Las profesiones jurídicas por su importancia social exigen de mayores requisitos que el contar con título y cédula profesional para su ejercicio: si se quiere ser juez, se debe presentar un examen para ello, si se quiere ser notario, al menos en la Ciudad de México y en algunos estados, se debe presentar un examen para ello, si se quiere ser investigador, se debe presentar un examen de oposición para ello, si se quiere ser corredor público, se debe presentar un examen para ello... sin embargo, si se quiere ser abogado, de quien dependerán en su trabajo profesional el patrimonio, la libertad, la vida y otros derechos de las personas, de manera absurda, no se requiere de examen alguno para el acceso a la profesión. El examen profesional universitario (ahí donde lo hay) solamente busca acreditar los conocimientos básicos para poder optar por alguna de las profesiones jurídicas, cada una de ellas con sus respectivos mecanismos de acceso (exámenes o cursos) y ejercicio.

Por ello, el examen de acceso a la abogacía constituye una necesidad apremiante y garantía para la sociedad de que los profesionistas tienen los conocimientos mínimos necesarios para ejercer la profesión. El examen profesional universitario no es habilitante para el ejercicio de la abogacía; sólo acredita que se cuenta con los conocimientos para la licenciatura en derecho.

La colegiación obligatoria de la abogacía es necesaria para garantizar el ejercicio profesional de la abogacía con la independencia y libertad que el abogado requiere. La elevación de estándares profesionales es un imperativo ético, y el control deontológico es necesario para garantizarle al usuario

¹⁸² Quijano Baz, Javier, *Los privilegios de la Abogacía...*, *op. cit.*, p. 20.

¹⁸³ Comité Redactor para las Reformas en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias en México, *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias. Iniciativa de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias. Contenido, inquietudes frecuentes y proceso de redacción*, México, ABA ROLI México, 2014.

de los servicios profesionales que su caso, consulta o servicio será prestado adecuadamente. La colegiación obligatoria ha sido y es actualmente la solución a estas necesidades desde hace siglos en diversos países en Europa y América.

No debemos confundir colegiación y certificación, pues son claramente dos cosas distintas. La certificación deviene del imperativo ético de atender solamente aquellos asuntos para los que se tienen los conocimientos adecuados y suficientes conforme al estado del conocimiento y la ciencia. La colegiación en su dimensión ética lleva a la necesidad de acreditar el dominio profesional correspondiente.

Los colegios de abogados no son clubes sociales. Son entidades que se encargan de la defensa de la defensa, de la representación de la profesión y del control ético y profesional de los abogados. Ahí donde la colegiación es obligatoria, la abogacía goza de un alto nivel de confianza por parte de la ciudadanía, precisamente por el control ejercido por los colegios.

La confianza se establece, en este tipo de relaciones, como una *conditio sine qua non* para la formación del correcto y verdadero vínculo que une a un abogado con su cliente. Esta confianza se convierte así en una condición imprescindible para el efectivo cumplimiento del derecho de defensa letrada, pues sin la existencia del vínculo de confianza, el derecho de defensa no sería realizado de una manera eficaz, sino que nos hallaríamos ante un mero cumplimiento formal del mismo.¹⁸⁴

Para garantizar la libertad y la independencia en el ejercicio de la profesión es que existen los colegios profesionales. Recordemos que justamente la defensa de la persona en juicio y de sus derechos se concibe solamente a través de la intervención del abogado. En los regímenes de colegiación voluntaria, el abogado se encuentra a merced de los poderes estatales y fácticos, sin la protección colegial debida, o bien con una protección colegial que depende exclusivamente de la seriedad o no del colegio de que se trate y del tamaño del despacho al que esté integrado. Conforme a la vasta experiencia internacional y en su momento la nacional, la colegiación obligatoria constituye la mejor garantía de esa libertad e independencia de los abogados, imperativo del servicio que se debe prestar a la sociedad.

Toca a los colegios de abogados asegurar, además, el mantenimiento del honor, la dignidad, la integridad, la competencia, la deontología y la disciplina profesional. Las profesiones liberales requieren de un estatuto jurídico

¹⁸⁴ Garrido Suárez, Hilda, “Confiabilidad y abogacía: principios deontológicos”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 28, 2012, p. 177.

especializado que les garantice dicho ejercicio libre e independiente de la profesión. La colegiación obligatoria no es liberal ni conservadora, adjetivos inaplicables respecto a la colegiación, es necesaria para garantizar el Estado de derecho.

La reforma a la abogacía es democrática, pues asegura que todos los profesionistas tengan las mismas oportunidades de acceso al mercado profesional al estar todos colegiados. La exigencia de conocimientos técnico-jurídicos y de un alto estándar ético es en beneficio de la sociedad mexicana.

La reforma que requiere la abogacía mexicana atiende al ejercicio profesional y a su mejora, sin desconocer el estado que guarda la educación jurídica en México, que deberá ser atendido con otras acciones por parte del Estado y la sociedad. El examen de acceso a la profesión es un mecanismo que se utiliza para garantizar el mínimo de conocimientos profesionales para ejercer una determinada actividad. La pasantía regulada y obligatoria contemplada en la ley asegurará una mejor preparación por parte de quienes aspiran a ejercer la abogacía.

Debemos empezar a exigir a nuestros profesionistas los estándares de calidad profesional que la sociedad mexicana requiere y que se exigen en los foros adecuadamente organizados. Lo contrario sería asumir que en este país no hay que hacer nada y seguir igual, sin estándar de calidad alguno.

En el régimen actual de colegiación voluntaria las sanciones éticas se publican, de darse, en los medios colegiales. La falta de colegiación obligatoria lleva a menos denuncias éticas, de entrada por el menor número de colegiados respecto del universo ejerciente, situación que cambiaría radicalmente con la colegiación obligatoria. La colegiación obligatoria incluiría a aquellos que ejercen la abogacía conforme a su propia definición; quienes no caigan en el supuesto no tendrían que colegiarse obligatoriamente, pero podrán hacerlo bajo el régimen de no ejercientes si así lo desean.

El control ético y profesional debe alcanzar a todos los abogados sin importar su edad o condición; ninguno está exento de actualizar sus conocimientos, ninguno está exento del control ético, como en todo régimen democrático. La certificación es un imperativo ético, una condición exigible a los profesionistas conforme a las normas deontológicas.

La independencia y libertad del abogado se ha garantizado y se garantiza precisamente por los colegios de abogados y no por otra vía. El colegio es una institución útil y necesaria por los servicios que presta al colegiado, si bien su función primordial es constituirse en la garantía institucional del ejercicio de la abogacía.

Los cuestionamientos en general se refieren a los siguientes temas:

1. Posibles beneficios de la colegiación obligatoria

De inicio se cuestionan cuáles son los beneficios de la colegiación obligatoria, frente a una colegiación voluntaria, los beneficios son claros y son los siguientes, entre otros:

- La correcta ordenación del ejercicio de la profesión, con el fin de otorgarle al público usuario una razonable tranquilidad al acudir con un profesionista en el sentido de que cuenta con los conocimientos mínimos necesarios para ofrecer sus servicios, y cuya conducta está debidamente supervisada.
- La representación exclusiva de la profesión frente al Estado y a la sociedad.
- La defensa de los derechos e intereses profesionales de los colegiados.¹⁸⁵
- La formación profesional permanente.
- El control ético y la aplicación de un régimen disciplinario que al día de hoy no existe.
- La defensa del Estado social y democrático de derecho.
- La colaboración con el funcionamiento adecuado de la impartición de justicia. Sin colegiación de la abogacía no hay reforma al sistema de justicia que pueda operar correctamente.
- La independencia y libertad de la abogacía, a través del ejercicio de la defensa de la defensa por parte de los colegios de abogados.

2. Violación de la libertad de asociación y barrera de acceso al mercado profesional

La colegiación obligatoria no vulnera la garantía de libertad de asociación contenida en el artículo 9o. constitucional¹⁸⁶ conforme a lo siguiente:

En la mayoría de los casos el ejercicio de los derechos no es ni puede ser absoluto. Las normas nacionales e internacionales así lo prevén, y se confirma tanto doctrinal como jurisprudencialmente. Hay derechos cuyo ejercicio puede y debe ser restringido o regulado en pro de la seguridad na-

¹⁸⁵ Función que es esencial y forma parte de la naturaleza de los colegios y de las asociaciones profesionales. Véase Garrido Suárez, Hilda María *Deontología del abogado: el profesional y su confiabilidad*, Madrid, Universidad Carlos III, Fundación Gregorio Peces-Barba, Edisofer, 2011, p. 41.

¹⁸⁶ En este mismo sentido, Salazar Uribe, José Manuel, *op. cit.*, p. 75.

cional y/o el bien común, caso justamente de la libertad de asociación que en presencia de derechos de terceros puede y debe regularse para garantizar el ejercicio efectivo de estos últimos.¹⁸⁷

Así, la Convención Interamericana de Derechos Humanos lo establece en su artículo 16:

Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. *Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*

Justamente, el ejercicio libre de ciertas profesiones, como la abogacía, que tienen relación con la vida, la salud, la seguridad, la libertad y el patrimonio de las personas, y en razón con la trascendencia de los bienes jurídicos tutelados, deben regularse y vigilarse por el Estado, a fin de garantizar el bien común y el orden público. Así, la Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que la colegiación obligatoria es válida en la medida en que sea compatible con las exigencias del bien común en una sociedad democrática. Así, la barrera que pudiera significar al acceso al mercado profesional se justifica en pro del bien común: la sociedad requiere de profesionistas preparados y éticamente regulados, ese requerimiento es una barrera de acceso plenamente justificada y necesaria.

De hecho, la colegiación obligatoria, lejos de constituir una restricción arbitraria al ejercicio de la abogacía, constituye una garantía a los derechos de los gobernados a recibir un servicio jurídico adecuado, y garantiza además el ejercicio libre e independiente de la abogacía frente a los elementos reales de poder mediante la defensa de la defensa.

En aquellos países donde existe colegiación obligatoria no se ha considerado dicha condición como una indebida violación a la libertad de indus-

¹⁸⁷ Comité Redactor para las Reformas en Materia de Colegiación y Certificación Obligatorias en México, *Iniciativa...*, *op. cit.*, p. 8.

tria o asociación. En el caso de los colegios profesionales en España, la justificación de interés general se encuentra directamente en el artículo 36 de la Constitución española. Como ya establecieron las sentencias del Tribunal Constitucional 89/1989, del 11 de mayo¹⁸⁸ y 166/1992, del 26 de octubre, no choca con la libertad de asociación por cuanto además de la adscripción obligatoria a un colegio por razones de interés general, los profesionales colegiados pueden asociarse o sindicarse en defensa de sus intereses. La sentencia 89/1989 establece:

...de la específica naturaleza y plurales fines de los Colegios, es evidente que la colegiación obligatoria es perfectamente compatible con la exigencia democrática que la C.E. impone como requisito expreso, ya que esta exigencia constituye en sí misma un contrapeso, una compensación del deber del titulado de inscribirse y a la vez una garantía de que esa obligatoriedad estará sujeta al control democrático de los mismos colegiados.

Por su parte la sentencia 166/1992 señala:

La colegiación, máxime siendo obligatoria, no excluye ni puede imposibilitar el ejercicio de los derechos de asociación (art. 22.1 C.E.) y, más en particular, de libre sindicación (art. 28.1 C.E.). La garantía constitucional de estos derechos fundamentales obliga a reconocer que a los profesionales adscritos al correspondiente Colegio Profesional no se les puede restringir, por razón de tal adscripción, el ejercicio de dichos derechos fundamentales, impidiéndoles la constitución de asociaciones o sindicatos o la afiliación a los mismos...

Otros ejemplos en el caso de España las sentencias del Tribunal Constitucional 82/2018, 46/2013, 229/2015, 3/2013 y otras en donde confirma la obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio profesional incluyendo a los empleados públicos.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos, en su artículo 11.1, consagra la libertad de asociación en los mismos términos que otros convenios internacionales o constituciones, y establece expresamente que pueden existir restricciones a ese derecho en una sociedad democrática por razones de interés general.

Por eso, la Corte Europea, en la sentencia del 1o. de octubre de 1980, resolvió que la colegiación obligatoria no atenta al derecho de libre asociación. Así, por si había alguna duda sobre la no alteración del derecho a la libre asociación por la colegiación obligatoria, la propia Corte Europea

¹⁸⁸ Sentencia 89/1989, de 11 de mayo (BOE 14 de junio de 1989).

de Derechos Humanos, en su recientísima guía sobre el artículo 11 así lo señala:¹⁸⁹

Professional associations and employment-related bodies similarly fall outside the scope of Article 11. As a rule, the object of these bodies, established by legislation, is to regulate and promote the professions whilst exercising important public-law functions for the protection of the public. They cannot, therefore, be likened to private-law associations or trade unions, but remain integrated within the structures of the State (Popov and Others v. Bulgaria (dec.)). Associations to which Article 11 has been found not to apply include the following:

- Unions of medical doctors [Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, §§ 64-65; Vialas Simón v. Spain, Commission decision; Popov and Others v. Bulgaria (dec.)];
- A council of veterinary surgeons (Barthold v. Germany, § 61);
- An association of architects (Revert and Legallais v. France, Commission decision);
- Bar associations (A. and Others v. Spain, Commission decision; Bota v. Romania (dec.));
- Notary chambers [O.V.R. v. Russia (dec.); National Notary Chamber v. Albania (dec.)];
- Work councils [Karakurt v. Austria (dec.)];
- A chamber of trade ([Weiss v. Austria, Commission decision)
- The compulsory membership in such associations does not constitute an interference with the freedom of association (Popov and Others v. Bulgaria (dec.)). However, individuals must not be prevented from forming their own professional associations or joining the existing ones.

Consideramos que el tema de la libertad de asociación queda suficientemente discutido y resuelto: la colegiación obligatoria no vulnera la libertad de asociación.

3. *Los colegios de abogados como cotos de poder*

Se han manifestado preocupaciones sobre el poder que alcanzarían los colegios de abogados. A esto cabe señalar que ahí donde hay colegiación obligatoria los colegios se abocan a los temas propios de su objeto: el control ético y la certificación de conocimientos, la defensa de la defensa y el asegu-

¹⁸⁹ European Court of Human Rights, *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association*, First edition, Strasbourg, 31 August 2019, p. 22.

rar a los usuarios la calidad técnico-profesional de los abogados. Los colegios no intervienen ni pueden intervenir en política o religión u otros temas que no sean los exclusivos a su competencia. En las propuestas de reforma constitucional que se han presentado se asegura dicha actuación.

Cabe destacar además que los colegios de abogados no buscan fines de carácter privado, ya que al ser entidades de interés público tienen como objetivo el asegurar el cumplimiento de los fines de la profesión conforme a la normativa aplicable, con la eventual responsabilidad por su incumplimiento.

La colegiación es una garantía social, no una fórmula para el ejercicio del poder ni para beneficiar a grupos o individuos. La colegiación busca que el gobernado pueda contar con servicios profesionales de calidad, éticamente controlados y certificados, nada más. Los colegios profesionales coadyuvan en tareas que el Estado no está en capacidad de desarrollar respecto de los profesionales y su ejercicio. El papel de los colegios profesionales en la formación continua de los profesionistas es fundamental para mantener actualizado a quien ejerce el derecho.

El número de colegios planteado en las iniciativas mantiene el número actual reconocido por la legislación estatal vigente (cinco por estado). Un número excesivo de colegios haría imposible el control de los mismos por parte de la autoridad estatal. Ahí donde hay colegiación obligatoria hay un colegio por estado o región; la iniciativa va más allá al establecer la posibilidad de cinco por estado.

La iniciativa sujeta a requisitos de desempeño, organización democrática interna, transparencia y rendición de cuentas a todos los colegios, no solamente a los de nueva creación. Una tarea importante le espera a la ANADE, al INCAM, a la BMA y al resto de los colegios de abogados existentes al día de hoy, a fin de cumplir con todos y cada uno de ellos. Se sujeta a los colegios de profesionistas actuales a cumplir con los requisitos establecidos en la ley para obtener su inscripción en el registro correspondiente por parte de la autoridad. A mayor abundamiento, los colegios pueden en un momento dado perder la calidad de tales si no cumplen con sus obligaciones conforme a la ley.

4. La colegiación como “negocio” para los colegios: el cobro y monto de las cuotas

Las cuotas de acceso a los colegios están limitadas por los proyectos planteados y con intervención estatal para moderarlas. En una economía de escala las cuotas se reducen automáticamente conforme se incrementa el

número de colegiados. Además, el fin de los colegios no es lucrativo, no hay negocio posible conforme a derecho; de haberlo, se incurriría en las responsabilidades correspondientes, perseguibles por los colegiados.

Claramente las cuotas se reducirían sustancialmente y no serían las actuales.

5. *Las universidades se verían afectadas por la medida*

Las iniciativas presentadas al Senado establecen un régimen en el que las universidades, los colegios, o bien las entidades creadas *ad hoc* podrán certificar si y solo si cumplen con los requisitos correspondientes señalados en la misma. Para las universidades y escuelas de derecho significan una oportunidad insuperable de atención y formación al público estudiantil. Los colegios no son competencia para las universidades, pues no son entidades de educación superior ni pretenden serlo. Las universidades deben apoyar el esquema de colegiación en beneficio de la sociedad y de los esquemas de formación continua planteados por ellas mismas.