

DE LOS SENADORES SANTIAGO CREEL MIRANDA, PEDRO JOAQUÍN COLDWELL, JESÚS MURILLO KARAM Y ALFONSO SÁNCHEZ ANAYA, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
H. CÁMARA DE SENADORES DE LA LXI LEGISLATURA
P R E S E N T E**

Los Senadores **SANTIAGO CREEL MIRANDA, PEDRO JOAQUÍN COLDWELL, JESÚS MURILLO KARAM Y ALFONSO SÁNCHEZ ANAYA**, integrantes de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los Artículos, 71, Fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículos 164, 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta H. Asamblea, la siguiente Iniciativa de reformas, adiciones y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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.

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.

La libertad del ejercicio profesional se encuentra contemplada en el Artículo 5 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, regulando 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.

Asimismo, encontramos que la facultad que el citado Artículo 5 Constitucional confiere a las entidades federativas 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, ha sido ejercida 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.

La expedición de los títulos profesionales, tradicionalmente se ha vinculado a los estudios formalmente cursados en las instituciones educativas autorizadas para tal efecto; sin embargo, en la actualidad, en algunos casos, es posible obtener 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. Asimismo, dado el uso de nuevas tecnologías y herramientas, los estudios se cursan por sistemas abiertos o conducidos a distancia, lo cual implica una mayor dificultad en la evaluación de la calidad de los conocimientos que poseen las personas que obtienen sus títulos de esa forma.

Por otra parte, 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. Aunado a lo anterior, han aumentado en forma considerable los títulos profesionales apócrifos en diversas profesiones.

También, es oportuno señalar 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.

Asimismo, se considera que, si bien la autoridad puede y debe tener conocimiento de la totalidad de los títulos expedidos por las instituciones facultadas para ello, existen áreas de ejercicio que por su repercusión social requieren de controles o reglas que permitan garantizar a la sociedad demandante de los servicios profesionales correspondientes, que los mismos serán prestados en condiciones adecuadas.

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; por ejemplo, en la prestación de servicios médicos, se ha dicho que la colegiación obligatoria es un derecho del paciente y una obligación para el médico, según considera la Asociación Europea de Médicos de Hospitales.

La colegiación profesional asegura que el ejercicio de la profesión se haga con los mismos criterios de control y de ética profesional.

Ahora bien, la peculiaridad de los colegios de profesionistas respecto de otras organizaciones, radica en que se trata de corporaciones de interés público (como los partidos políticos).

En tales condiciones, 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, mismas que, para su ejercicio, no solamente deberían requerir un título profesional, sino deberán colegiarse.

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.

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.

Dichos colegios son creados por los particulares, no obstante lo cual se relacionan con la Administración Pública a través de la autoridad competente, ya que cumplen con fines de interés público, persiguiendo fines más amplios que los de una simple institución particular o privada, razón por la cual deben contar con ciertas atribuciones o potestades para que puedan cumplir con su cometido.

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.

En efecto, la colegiación obligatoria debe establecerse en vista de la necesidad de proteger, en primer lugar y de manera principal, el interés colectivo sobre el interés particular, ya que resulta indiscutible que se requieren 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 constituye una garantía ciudadana que se justifica no en atención a los derechos de los profesionistas, 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. Sin embargo, no sería posible garantizar una ética profesional uniforme, una formación continua adecuada y una respuesta profesional eficiente, sin la colegiación profesional.

Cabe destacar que una gran parte de los Estados que integran la comunidad internacional ya contemplan la colegiación obligatoria, como son, a título de ejemplo, España, Francia, Inglaterra, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Panamá, Brasil, Argentina, Perú y otros más.

Por otro lado, es importante destacar que en el 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.”*

La presente iniciativa 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 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un tercer 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.

Considerando lo expuesto, la iniciativa de ley reglamentaria que se presentaría en su oportunidad, contendría los siguientes lineamientos:

-Se regularía 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 en relación con 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 autorizados 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 hubieren 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, dando sustento jurídico a lo que por la vía de un acuerdo administrativo tiene ya existencia. 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 formulan 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.

Por lo expuesto, por el digno conducto de usted C. Presidente, sometemos a la consideración de la H. Cámara de Senadores, la siguiente iniciativa:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 5 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.

PRIMERO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 5 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 5.-...

El Congreso de la Unión expedirá una ley general que determine las profesiones que requieran título y colegiación para su ejercicio, así como los términos y condiciones para el funcionamiento de los colegios profesionales 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.

...
...
...
...
...
...”.

SEGUNDO. Se 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 5 de esta constitución* y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la

formación de asociaciones de que se trata.

...
...
...
...”

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.

...”

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

En la sede del Senado de la República, a los diecinueve días del mes de octubre de dos mil diez.

Sen. Santiago Creel Miranda

Sen. Pedro Joaquín Coldwell

Sen. Alfonso Sánchez Anaya

Sen. Jesús Murillo Karam