

**EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES
EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO**

JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

DOCTOR EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. PROFESOR DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM EN LAS ASIGNATURAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL; GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. INVESTIGADOR NACIONAL NIVEL I (SNI-CONACYT).

EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO



EDITORIAL
P O R R U A
AV. REPÚBLICA
ARGENTINA, 15

FACULTAD
DE DERECHO
U N A M



MÉXICO, 2011

Derechos reservados © 2011, por
Jaime Miguel MORENO GARAVILLA

Las características de esta edición son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, S.A. de C.V. — 8
Av. República Argentina, 15, 06020 México, D.F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 978-607-09-0791-3

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

*A mis padres:
María de Begoña y Sergio Miguel †*

*Para Angélica, mi esposa,
con gratitud, por compartir conmigo su vida, su amor y su paz.
Sí, amar justifica la vida, y vivir con paz es felicidad.*

*A nuestros hijos:
Claudia Begoña, Carlos Arturo, María Angélica y Jaime Miguel
Con mi más elevado deseo: que vivan amando y con paz.*

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi agradecimiento al señor Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor José Narro Robles, por la honrosa distinción de prologar esta obra, así como al señor Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, el Doctor Ruperto Patiño Manffer por la presentación de la misma.

Al Contador Víctor Everardo Beltrán Corona Director General de Profesiones quien, junto con su eficiente equipo de colaboradores, aportaron valiosos datos que contribuyeron a la actualización de este trabajo, tarea en la que participaron también, los jóvenes y talentosos exalumnos José Alberto Juárez Román y Oscar Ramos Estrada a quienes por tanto, extendiendo también mi reconocimiento, al igual que al Maestro Jimi Alberto Montero Olmedo a cuyo cargo estuvieron los cuidados de impresión.

CONTENIDO

PRÓLOGO	XIII
PRESENTACIÓN	XV
INTRODUCCIÓN	XVII

CAPÍTULO PRIMERO LA FORMA DE ESTADO FEDERAL

I. Génesis y evolución del federalismo	1
1. El Estado	2
2. Prolegómeno de la Forma Federal	5
3. Intentos de diversos pueblos para adoptar el federalismo	8
A) Grecia	9
B) Alemania	10
C) Suiza	11
4. Gestación y aparición formal del Estado Federal. Su evolución e influencia	12
II. Connotación del Estado Federal	16
1. Su integración política	17
A) Federación de Estados	17
B) Descentralización del poder dentro de un Estado Unitario	18
2. Concepción jurídica del Estado Federal	20
A) El concepto de soberanía frente al Estado Federal y frente a las entidades federadas	20
a) Autonomía de las entidades federadas	23
b) Breve alusión al “Derecho de secesión”	24
B) La distribución de competencias entre las entidades federadas y la federación	25
a) Facultades expresas y reservadas	27
b) Facultades implícitas	29
c) Facultades concurrentes y coincidentes	30
C) Participación de las entidades federadas en la formación de la voluntad nacional	31
III. Antecedentes sobre la integración política del Estado Federal mexicano	31

IV. Exégesis del sistema federal mexicano a la luz de la constitución de 1917	35
A) Perspectivas.	37
B) Mecanismo protector del sistema federal	39
V. El ejercicio profesional dentro del Estado Federal mexicano	40

CAPÍTULO SEGUNDO

REFERENCIA HISTÓRICO-NORMATIVA DE LAS PROFESIONES EN MÉXICO ANTES Y DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857

I. Advertencia.	41
II. Antecedentes.	42
III. Esquema regulador de la práctica profesional bajo el régimen de la constitución federal de 1824.	51
IV. El ejercicio profesional frente a la constitución de 1857	56

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA NORMATIVA DEL EJERCICIO PROFESIONAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE DE 1917

I. Regulación del ejercicio profesional dentro de la constitución de 1917	76
1. Génesis de los artículos 4o. y 5o.	77
2. Su redacción actual	86
3. El ejercicio profesional como garantía individual de libertad .	87
II. Ley reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el distrito federal	103
1. Antecedentes	103
2. Su Exégesis	114
A) Advertencia.	114
B) Sus reformas.	114
C) El título profesional y las instituciones facultadas para expedirlo	115
D) Profesiones que necesitan título para su ejercicio	117
E) Igualdad jurídica de los profesionistas	119
F) Registro de títulos profesionales y diplomas de especialización	120
G) Los grados académicos	123
H) Delimitación reglamentaria de los campos profesionales . .	125
I) El interés social dentro del ejercicio profesional. La certificación	126
J) Profesiones que implican el ejercicio de una función pública	131
K) Ambivalencia aplicativa de la ley de profesiones para el Distrito Federal	131

L) Requisitos académicos para la obtención de un título profesional	132
M) La función controladora del ejercicio profesional dentro del esquema del federalismo mexicano	133
a) Problemática	133
b) Los convenios de coordinación para unificar la estructura jurídico-normativa del ejercicio profesional	137
c) Sus vicios de inconstitucionalidad y su inconveniencia administrativa	139
d) Condición para la concurrencia controladora	141
e) Justificación de la concurrencia de la autoridad federal en la función controladora	142
f) Bases de una nueva fundamentación para el control del ejercicio profesional	144
N) El ejercicio profesional amparado por los títulos obtenidos en el extranjero	149
a) El ejercicio profesional a la luz del TLCAN	151
b) Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea	152
c) Relaciones de México, mediante tratados, con países de América Latina en Servicios Profesionales	153
Ñ) La Dirección General de Profesiones. Sus facultades	154
O) El ejercicio profesional. Obligaciones del profesionista	160
P) Los colegios de profesionistas	165
a) Somera referencia a sus antecedentes	166
b) Naturaleza y estructura jurídicas	168
c) Consideraciones constitucionales sobre la colegiación libre y obligatoria	170
d) Constitución y restricciones legales de los colegios	173
e) Propósitos legales de los colegios de profesionistas	175
f) Propuestas para vigorizar la acción de los colegios como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia del ejercicio profesional	181
Q) El servicio social	184
R) Infracciones, delitos y sanciones	188

CAPITULO CUARTO

HACIA UNA NUEVA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA (PROPUESTA)

I. Presentación	193
II. Disposiciones generales	200
III. Del registro federal para el ejercicio profesional	201

1. Autoridades facultadas para ejercer la función registral	202
2. Documentos de acreditación de grados académicos que son objeto de registro	203
3. Requisitos para el registro	203
4. Efectos del registro	205
5. Instituciones facultadas para expedir los documentos objeto de registro	206
IV. Profesiones que requieren título para su ejercicio	208
V. El ejercicio profesional	208
VI. Los colegios de profesionistas	209
1. Naturaleza, constitución y registro	209
2. Facultades y obligaciones	211
VII. El servicio social obligatorio	212
VIII. Delitos, sanciones y recursos	213
1. Delitos y sanciones	213
2. Recursos	216
IX. Disposiciones transitorias	216

APÉNDICE

BOSQUEJO COMPARATIVO DE ESQUEMAS REGULADORES DEL EJERCICIO PROFESIONAL EN OTROS PAÍSES

1. Preámbulo	219
2. Regulación del ejercicio profesional en la unión europea	220
A) Republica Federal de Alemania	222
B) Reino de España	226
C) República Francesa	232
D) Confederación Suiza	237
E) Reino unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	241
3. Disposiciones adoptadas en países de América	245
A) República Argentina	245
B) República Federativa del Brasil	250
C) Canadá	255
D) República de Colombia	257
E) República de Costa Rica	261
F) Estados Unidos de América	265
G) República Oriental del Uruguay	268
H) República Bolivariana de Venezuela	272
4. Reglamentación del ejercicio profesional en las entidades federativas de nuestro país	275
APOYO BIBLIOGRÁFICO Y DOCUMENTAL	293

PRÓLOGO

José NARRO ROBLES*

Una de las principales obligaciones de cualquier Estado consiste en proporcionar educación a sus habitantes. La educación es el mecanismo a través del cual los individuos acceden más fácilmente a más y mejores oportunidades de bienestar personal, pero también es la forma de que dispone la sociedad para alcanzar un desarrollo permanente que permite mayor justicia y menos desigualdades entre sus integrantes. De esta manera, la educación es, además de una obligación del Estado y sus órganos, el mecanismo a partir del cual las sociedades están en posibilidad de abatir grandes males como la pobreza, la enfermedad, la marginación y la inseguridad, entre otros.

No obstante, la tarea del Estado no puede reducirse al ofrecimiento de oportunidades educativas. Cuando una persona concluye los estudios superiores, deja de ser alumno de alguna institución y se convierte en un profesional de su campo del saber, y con ello surge una nueva responsabilidad para las instituciones públicas: la regulación del ejercicio de las profesiones.

La regulación de las profesiones ha sido señalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una tarea que habrá de realizar el Estado Mexicano para garantizar que la sociedad cuente con certeza respecto de la capacidad de algún individuo que se ostenta como médico, abogado, ingeniero, contador o como parte de cualquier otra profesión. Sin lugar a dudas, es menester que la sociedad pueda confiar en que aquellos que señalan haber cursado determinados estudios, efectivamente lo hayan hecho y se encuentren en posibilidad de ejercer aquella actividad para la que se formaron.

El doctor Jaime Miguel Moreno Garavilla, universitario y abogado comprometido con el estudio del Derecho Constitucional y de las instituciones estatales, ofrece en *El Ejercicio de las Profesiones en el Estado Federal Mexicano*, una interesante visión sobre esta obligación primordial del Estado que desafortunadamente ha sido poco

* Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

estudiada. Con su obra, Moreno Garavilla presenta una descripción acuciosa sobre lo que es la regulación de las profesiones en México, pero también una propuesta de modificaciones al marco legal vigente en la materia.

A partir del análisis de la forma de gobierno del Estado Mexicano, de la distribución de facultades del mismo, así como del estudio de la evolución de la regulación de las profesiones en nuestro país, la presente obra realiza una exégesis al texto constitucional y a las principales leyes y normas jurídicas que competen al tema. Más adelante, y con la experiencia que dan la academia y la tarea legislativa, el doctor Moreno Garavilla se aventura a proponer diversas modificaciones legales que buscan incidir en una más estricta regulación de las profesiones. Como ya se señaló, esta propuesta no parte de incidentes y destellos, sino del análisis profundo de la realidad social, política y normativa y de la reflexión aguda de quien busca ser partícipe en los grandes cambios que requiere el país.

El Ejercicio de las Profesiones en el Estado Federal Mexicano constituye un gran esfuerzo, pero sobre todo una noble, loable y útil tarea que no tiene más fin que garantizar a la sociedad que aquellas personas que afirman contar con la preparación necesaria para desarrollar determinadas actividades, efectivamente la tengan. La regulación de las profesiones no es una tarea menor. De ella pueden depender en alto grado el patrimonio, la seguridad e incluso la vida de aquellos que cotidianamente acuden a un profesional, con la confianza de que cuenta con los conocimientos requeridos para resolver una problemática o satisfacer una necesidad.

Estoy seguro que la obra que el lector tiene en sus manos contribuirá a generar una mayor cultura en la sociedad. Sin embargo, su mayor beneficio consiste en que ayudará a que el Estado Mexicano y sus principales actores se alleguen los elementos necesarios para realizar una reforma, que sin duda, beneficiará a todos. El autor de la obra, doctor Jaime Miguel Moreno Garavilla se convierte así, en un pionero en el estudio del tema, al tiempo que refrenda su compromiso con el desarrollo de las instituciones políticas y sociales de México.

PRESENTACIÓN

RUPERTO PATIÑO MANFFER **

El ejercicio de las profesiones en el estado federal mexicano trabajo debido a la acuciosa labor del Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla, profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos ofrece en esta obra un interesante estudio que da cuenta de cómo las profesiones han sido reguladas por las Constituciones que han tenido vigencia en nuestro país, así como de las leyes de ellas emanadas. Para ello, primero procede a explicarnos de manera puntual en qué consiste y qué debemos entender cuando nos referimos a la forma de organización político-jurídica de Estado federal. De tal manera que las dimensiones histórica y de análisis jurídico dogmático de la arquitectura constitucional permiten al lector seguir al autor en el estudio de las leyes de derecho nacional e internacional que establecen las reglas para el ejercicio de las profesiones.

Sin duda que una de las premisas de este trabajo es el considerar que la preparación de los estudiantes no concluye cuando los alumnos egresan de los estudios profesionales y obtienen la licencia correspondiente para ejercer sus actividades profesionales; sino que en ese momento apenas han culminado una primera etapa que los ha formado y preparado para prestar sus servicios a la sociedad. Por lo que una vez que se obtiene la licencia se debe estar dispuesto a ser estudiante para toda la vida; si es que deseamos servir con verdadera responsabilidad y profesionalismo a nuestros conciudadanos. El estudio permanente no es únicamente con el propósito de estar actualizados u obtener diplomas o grados académicos; su objetivo es el permitirnos un mejor desempeño en el quehacer cotidiano de la profesión. Incluso, es un compromiso social, el cual debe ser vigilado y regulado por las instituciones estatales. Actos que sin duda deben permitir que

** Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

los profesionales en activo tengamos un alto desempeño y una trayectoria ética intachable.

Por lo que si el compromiso de los profesionistas no culmina con la obtención de la licencia para ejercer sus actividades, el compromiso del Estado tampoco debe concluir con la preparación de los profesionistas y el otorgarles la licencia correspondiente. La actividad de formación debe acompañarse con la observancia de reglas que permitan garantizar a los ciudadanos que los servicios profesionales que reciben sean de calidad. A este propósito deben concurrir los trabajos de las instituciones de educación superior quienes son las responsables de formar profesionistas altamente capacitados y con sentido de responsabilidad social; así como las instituciones estatales, quienes deben implementar los procesos de evaluación necesarios para determinar que los profesionistas tengan un conocimiento actualizado en el área en la que se desempeñan, así como verificar que sus capacidades y habilidades profesionales sean óptimas para su desempeño. Para ello, es menester, tal como lo refiere el Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla, que junto con las instituciones educativas y estatales colaboren las organizaciones civiles, que constituidas como colegios de profesionistas deben tener la facultad de certificar a sus miembros y garantizar su excelencia profesional. Claro es que no debemos perder de vista que son varios los obstáculos que deben superarse para hacer que la colegiación tenga carácter obligatorio y no devenga en una violación a las garantías constitucionales; al respecto, el autor de esta obra también nos propone las posibles soluciones que podemos seguir para lograr en nuestro país la regulación adecuada del ejercicio de las profesiones.

Es indudable que estas medidas procurarían certeza a los ciudadanos, certeza de estar en manos de un profesional que ha egresado de una institución educativa que cumple con los más altos estándares y exigencias en la preparación de profesionistas, el cual además está certificado y avalado por un colegio de profesionistas, cuyo desempeño es revisado y vigilado por el Estado.

INTRODUCCIÓN

Diversos esfuerzos en distintas épocas se han realizado por actualizar la regulación del ejercicio profesional en México a través de reformas a la aún vigente ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal expedida en 1945, esfuerzos que se han traducido tanto en iniciativas de reforma constitucional^{***} como en propuestas para expedir una nueva ley que venga a sustituir a la legislación que por ahora se pulveriza en treinta y dos ordenamientos aplicables a sendos ámbitos locales para regular la misma materia, la que por cierto posee un innegable impacto federal, y que en muchos aspectos y en la mayoría de los casos, tal legislación se ve ya superada por las realidades que en la actualidad constituyen el ámbito de las profesiones a través de las cuales los profesionistas ofrecen y prestan sus servicios a la sociedad nacional.

La problemática que deriva de regular a los servicios profesionales frente a la protección de la sociedad con disposiciones obsoletas, está compuesta por una gran gama de asuntos que en efecto, bien pueden y deben resolverse mediante un solo acto legislativo y un solo esfuerzo integral en la esfera de lo ejecutivo-administrativo. Una nueva ley que dé vida y regule con eficacia a una renovada estructura administrativa orientada al alcance de propósitos tales como informar, orientar y proteger a la sociedad; reconocer y distinguir a los profesionistas por sus méritos y capacidad; fortalecer la estructura orgánica y funcional de los colegios de profesionistas; plantear al ejercicio profesional en nuestro país como un espacio al que en condiciones de reciprocidad puedan concurrir por igual los nacionales y los extranjeros, logrando todo esto en absoluto respeto a nuestro modelo de Estado Federal y al texto actual de nuestra Constitución.

Cierto, el reto no es sencillo. Más, hay que enfrentarlo para que, mediante una adecuada y sistemática interpretación al texto actual de nuestra Ley Suprema, la pretendida nueva ley de profesiones sea

^{***} Como la que en octubre del 2010 fue aprobada por el Senado para reformar los artículos 5º, 28 y 73 constitucionales, con la pretensión central, entre otras, de establecer las bases para instaurar la colegiación obligatoria en México.

capaz de asignar tanto a la Federación como a las Entidades Federativas, a las Instituciones de Educación Superior y a los Colegios de Profesionistas, las atribuciones que por su naturaleza merecen y por su responsabilidad necesitan, a fin de garantizar que nuestros profesionistas puedan ejercer en sus respectivos Estados, y en todo el país, pero también que la sociedad, tanto a nivel estatal como nacional, esté avalada respecto de que quienes les ofrecen sus servicios están habilitados, aptos y actualizados para ello, concursando en tal misión, tanto los Colegios de Profesionistas, verdaderos coadyuvantes de la autoridad, como las Instituciones Educativas en su misión de formar cada vez mejores profesionistas.

Sobre éstas y algunas otras complejidades conexas comencé a indagar y a escribir desde 1985, sirviendo una buena parte del material entonces logrado, para redactar la que fue mi tesis de grado. Hoy a más de veinte años de distancia y al advertir que la problemática nodal subsiste, he decidido recoger parte del material aludido, actualizarlo, sistematizarlo y ponerlo ahora a la consideración de un sínodo de mayor espectro, como una simple y a todas luces superable aportación, que viene a sumarse a las realizadas y a las que seguramente estarán por venir y que darán más luz al tema que aquí se trata, y que está lleno de desafíos.

El primero de ellos se presenta en relación a cómo lograr una ley reglamentaria de nuestro texto constitucional en materia de profesiones que distribuya adecuada y convenientemente la función de control y de vigilancia del ejercicio profesional entre las autoridades estatales y la federal. Es por ello que conviene tener una clara noción de lo que para nosotros representa la forma de Estado Federal. A ello dedicamos el primer capítulo de esta obra, amén de aprovecharlo para explicar el contexto en que se finca nuestra propuesta final de expedir una nueva ley para el ejercicio de las profesiones en el territorio nacional, reglamentaria de los artículos 5° y 121, en sus partes conducentes, de la Constitución.

El capítulo segundo se destina para ofrecer una noción acerca de cuáles eran las profesiones que existieron en nuestro país hasta antes y durante la vigencia de la Constitución federal de 1857, haciendo una somera referencia en cada caso, acerca de los mecanismos reguladores que sobre ellas aplicaron.

Conocer cómo nuestros constituyentes del 17 fueron pergeñando a título de garantía de libertad la del ejercicio profesional, contribuye a comprender con mayor nitidez la estructura normativa que rigió a éste durante la vigencia de nuestra actual Constitución y de la primera legislación secundaria sobre la materia aparecida al amparo de

aquella. Esta es precisamente la misión del capítulo tercero en el que se incluye una exégesis de dicha ley, reglamentaria a la sazón de los artículos 4° y 5° constitucionales, aderezándole comentarios y consideraciones que van conformando la propuesta que desemboca en el capítulo cuarto integrado por los trazos más generales de lo que en nuestro concepto podría ser una nueva legislación sobre la materia.

Finalmente, a la obra se le agrega un apéndice en el que se contiene una semblanza acerca de cómo se regula el ejercicio de algunas profesiones en determinados países, mismos que tal y como se expone en el preámbulo del citado apéndice, fue un reducido grupo seleccionado de acuerdo a los criterios de vinculación con nuestro país tanto por la vía de un Tratado Internacional, como de una afinidad hemisférica o jurídica. El propósito fue acercar al lector a un panorama comparado que cuando menos ofreciera una noción de la forma en que otros países han resuelto el dilema de hacer conciliar al individuo y a la sociedad a partir del ejercicio de una profesión.

El apéndice culmina con el esbozo de alguna peculiaridad, semejanza, diferencia o innovación que registran las leyes reglamentarias del artículo 5° en cada uno de los Estados de la República, en relación con la del Distrito Federal de 1945.

Es así como la presente aportación pretende insistir en llamar la atención de autoridades y de gobernados sobre la inaplazable necesidad de resolver el ingente reto de regular homogénea y eficazmente el ejercicio profesional del México de nuestros días.

JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA
Cuernavaca Morelos Los Almendros, septiembre del 2010.

