

00781
7-A
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

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

T E S I S

que para optar por el grado de
DOCTOR EN DERECHO

presenta el

LIC. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

bajo la Dirección del

DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA

1969

**TESIS CON
FALA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA.....	XIII
PREFACIO.....	XV
INTRODUCCION.....	XVII

CAPITULO PRIMERO
LA FORMA DE ESTADO FEDERAL

I. Génesis y evolución del federalismo.....	1
1. El Estado.....	2
2. Las formas de Estado.....	5
A) La unión personal.....	6
B) La unión real.....	7
C) La confederación.....	9
D) La forma de Estado central.....	12
E) La forma de Estado federal.....	14
3. Intentos de diversos pueblos para adoptar el federalismo..	19
A) Grecia.....	19
B) Alemania.....	20
C) Suiza.....	22
4. Gestación y aparición formal del Estado federal.- Su evolu ción e influencia.....	23
II. Connotación del Estado federal.....	28
1. Su integración política.....	29
A) Federación de Estados.....	29
B) Descentralización del poder dentro de un Estado Unitario .	31
2. Concepción Jurídica del Estado federal.....	33
A) El concepto de soberanía frente al Estado federal y -- frente a las entidades federadas.....	33
a) Autonomía de las entidades federadas.....	37
b) Breve alusión al derecho de secesión.....	39
B) La distribución de competencias entre las entidades fe deradas y la federación.....	40
a) Facultades expresas y reservadas.....	42
b) Facultades implícitas.....	44
c) Facultades concurrentes y coincidentes.....	46
C) Participación de las entidades federadas en la forma-- ción de la voluntad nacional.....	47

	Antecedentes sobre la integración política del Estado Federal Mexicano.....	48
IV.	Exégesis del sistema federal mexicano a la luz de la Constitución de 1917.....	52
	A) Perspectivas.....	54
	B) Mecanismo protector del sistema federal.....	56
V.	El ejercicio profesional dentro del Estado federal mexicano.....	59

CAPITULO SEGUNDO

REFERENCIA HISTORICO-NORMATIVA DE LAS PROFESIONES DURANTE LA VIGENCIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO HASTA 1917

I.	Advertencia.....	61
II.	Antecedentes. El ejercicio de profesiones hasta antes de la configuración del Estado federal mexicano.....	62
III.	Esquema regulador de la práctica profesional bajo el régimen de la Constitución federal de 1824.....	73
IV.	El ejercicio profesional frente a la Constitución de 1857.....	82

CAPITULO TERCERO

ESTRUCTURA NORMATIVA DEL EJERCICIO PROFESIONAL A PARTIR DE LA CONSTITUCION VIGENTE DE 1917.

I.	Regulación del ejercicio profesional dentro de la Constitución de 1917.....	105
	1. Su texto original y sus reformas.....	107
	2. Su redacción actual.....	117
	3. El ejercicio profesional como garantía individual de libertad.....	119
II.	La Ley reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.....	139
	1. Antecedentes.....	139
	2. Su exégesis.....	152
	A) Advertencia.....	152
	B) Sus reformas.....	153
	C) El título profesional y las instituciones facultadas para expedirlo.....	154
	D) Profesiones que necesitan título para su ejercicio.....	156
	E) Igualdad jurídica de los profesionistas.....	158

F)	Registro de títulos profesionales y diplomas de especialización.....	159
G)	Los grados académicos.....	163
H)	Delimitación reglamentaria de los campos profesionales.....	166
I)	El interés social dentro del ejercicio profesional.....	167
J)	Profesiones que implican el ejercicio de una función pública.....	168
K)	Ambivalencia aplicativa de la Ley de profesiones para el Distrito Federal.....	168
L)	Requisitos académicos para la obtención de un título profesional.....	169
M)	La función controladora del ejercicio profesional dentro del esquema del federalismo mexicano.....	170
	a) Problemática.....	170
	b) Los convenios de coordinación para unificar la estructura jurídico-normativa del ejercicio profesional.....	175
	c) Sus vicios de inconstitucionalidad y su inconveniencia administrativa.....	177
	d) Condición para la concurrencia controladora.....	180
	e) Justificación de la concurrencia de la autoridad federal en la función controladora.....	181
	f) Bases de una nueva fundamentación para el control del ejercicio profesional.....	184
N)	El ejercicio profesional amparado por títulos obtenidos en el extranjero.....	190
S)	La Dirección General de Profesiones. Sus facultades.....	195
O)	El ejercicio profesional. Obligaciones del profesionista.....	202
P)	Los colegios de profesionistas.....	210
	a) Somera referencia a sus antecedentes.....	211
	b) Naturaleza y estructura jurídicas.....	213
	c) Consideraciones Constitucionales sobre la colegiación libre y obligatoria.....	217
	d) Constitución y restricciones legales de los colegios.....	221
	e) Propósitos legales de los colegios de profesionistas.....	224
	f) Propuestas para vigorizar la acción de los colegios como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia del ejercicio profesional.....	232
Q)	El servicio social.....	235
R)	Infracciones, delitos y sanciones.....	242

CAPITULO CUARTO
HACIA UNA NUEVA LEGISLACION DE LA MATERIA
(PROPUESTA)

I.	Presentación.....	248
II.	Disposiciones Generales.....	256
III.	Del registro público para el ejercicio profesional.....	257
	1. Autoridades facultadas para ejercer la función registral..	258
	2. Documentos de acreditación de grados académicos que son ob- jeto de registro.....	260
	3. Requisitos para el registro.....	261
	4. Efectos del Registro.....	263
	5. Instituciones facultadas para expedir los documentos obje- to de registro.....	265
IV.	Profesiones que requieren de título para su ejercicio.....	267
V.	El ejercicio profesional.....	268
VI.	Los colegios de profesionistas.....	269
	1. Naturaleza constitución y registro.....	269
	2. Facultades y obligaciones.....	271
VII.	El servicio social obligatorio.....	273
VIII.	Delitos sanciones y recursos.....	274
	1. Delitos y sanciones.....	274
	2. Recursos.....	278
IX.	Disposiciones transitorias.....	278
	CONCLUSIONES.....	280
	APENDICE.....	286
	1. Alemania.....	287
	2. Argentina.....	287
	3. Bélgica.....	288
	4. Bolivia.....	289
	5. Costa Rica.....	289
	6. Cuba.....	290
	7. Chile.....	290
	8. Dinamarca.....	291
	9. Ecuador.....	293
	10. Egipto.....	293
	11. El Salvador.....	294
	12. Estados Unidos.....	295
	13. Francia.....	296
	14. Guatemala.....	298
	15. Haití.....	299
	16. Noruega.....	300
	17. Panamá.....	300
	18. Polonia.....	301
	19. Portugal.....	303
	20. Suiza.....	307
	21. Turquía.....	308
	22. Uruguay.....	308
	23. Venezuela.....	309

PREFACIO

Sí en lo académico y profesional, el presente trabajo no pretende significar sino una modesta aportación fincada en la conviccta costumbre del servicio en su más extensa y pura acepción; por lo demás, y para su autor, se traduce auténticamente en la síntesis sublime de tres décadas de vida.

Advertir de entre las líneas que le conforman, el sereno y alentador espíritu de las vivencias transcurridas, es lo que pareciera autorizar que se vuelva la mirada hacia atrás, para rendir de nueva cuenta un sincero homenaje, movido por el reconocimiento profundo y la gratitud impercedera, a todos aquellos seres que por sus generosas dispensas han incursionado al sector indelible del recuerdo de un hombre.

A todos ellos, a quienes mantienen la propiedad alcuota de cada una de las partes del tiempo que jamás ha de volver, y en el que se condensan armónicamente las más variadas experiencias constructoras de nuestra ontología actual; a todos ellos corresponde el saludo que con alegría se desprende de la inestática satisfacción provocada por la lectura final de esta obra.

Plagada muy probablemente de los vicios y defectos propios de quien no ha abrazado profesionalmente la recreante actividad de la investigación; su concepción, se remonta a los tiempos en que se nos confió la responsabilidad implicada en la Subdirección de Autorización y Registro Profesional, dentro de la Dirección General de Profesiones en la Secretaría de Educación Pública.

Desde ahí, durante trece apasionantes meses, inmersos en el sinfín de incidentes con que se caracteriza actualmente la regulación del ejercicio profesional en México, se fue ideando la preparación de este trabajo; siendo su ejecución estimulada en definitiva, por el panorama que vislumbramos desde la Dirección de Colegios de Profesionistas, con la que también nos distinguí dentro de la misma dependencia, el Maestro Antonio Cuéllar Salas, a quien por tal motivo, le reitero desde aquí, el agradecido y perenne reconocimiento por su confianza, así como la expresión de mi cariño.

Así pues se pretendió cristalizar una vez más, la constante inquietud de poner al servicio de nuestras instituciones, los conocimientos que se han podido obtener al amparo de las luces con que nos obsequia nuestra querida Universidad Nacional Autónoma, durante el contacto permanente con ella.

Sobre esta intención, y al rogar la indulgencia que del lector requiere, se presenta esta obra, esperando que cuando más, logre anunciar la existencia de los senderos que pueden recorrerse dentro del ámbito jurídico-constitucional y administrativo, para resolver las vacantes que en ella se plantan.

Por último, deseo escribir en estas líneas y como constancia de mi agradecimiento, que la versión mecanográfica original, fue posible gracias a la ah negada dedicación de la señorita Lilia Sarrero Castellanos; reconocimiento que se hace extensivo a mi amigo, brillante economista, el licenciado Mauricio Ondarreta Buerta, por haberme acompañado en la tarea de revisar el formato Integro del trabajo; así como a nuestro fiel compañero Héctor Sergio Ramírez Ortega, por sus dedicados auxilios.

Lic. Jaime Miguel Moreno Garavilla

15 de Noviembre de 1988.

INTRODUCCION

"Es mejor prender una vela que
maldecir las tinieblas..."

Confucio.

En la obra que a continuación presentamos con el título 'El ejercicio de las profesiones en el Estado federal mexicano', se trata de hacer destacar como problema central, la insuficiencia reguladora en que la vertiginosa evolución social del México contemporáneo, ha hecho caer al marco normativo vigente para el ejercicio profesional.

El trabajo se estructura metodológicamente con la tendencia a demostrar - la hipótesis central del mismo: la urgente necesidad de contar con una nueva legislación sobre la materia que, acorde con una estructura moderna exigida para enfrentar los retos del desarrollo de México; se cña al mismo tiempo a - los principios terales de nuestro régimen jurídico-político, aprovechando para ello, las soluciones que se ofrecen en la interpretación, tanto constitucional-jurídica, como el estudio de la realidad económica y social mexicana.

En tanto que el elemento sustantivo del problema seleccionado para esta investigación, es decir, el ejercicio profesional propiamente dicho, se ubica para su regulación dentro del contexto del federalismo, que aunque con sus desviaciones, se mantiene vigente en nuestro país, dedicamos el primer capítulo, al recuerdo de los principios y elementos que convergen en la deontología de la forma de Estado federal; la que utilizamos como marco referencial para analizar someramente, la ontología del federalismo mexicano a la luz de la Constitución, en la que también nos apoyamos, para proponer algunas prácticas, que deben a nuestro juicio realizarse, a fin de propender a la vigorización de aqué. Se prepara así el terreno, para fundamentar nuestra opinión, en el sentido de que la nueva legislación que debe expedirse, sea una manifestación más, de dichas prácticas.

Con el auxilio del método histórico, se pretende en el segundo capítulo, - exponer sinópticamente cual ha sido la evolución que la práctica de las profesiones ha registrado en México por lo que hace a su regulación, bajo el imperio formal del federalismo. A partir de la ineludible antecedencia colonial, - se llega hasta la vigencia de la Constitución de 1857, tratando de recoger el cúmulo de experiencias que dentro de ese período de más de trescientos años, - se pueden observar como producto de una regulación casuística y por ende desarticulada, a la que mediante diversos mecanismos, se sujetó el ejercicio de las distintas profesiones en nuestro país.

El tercer capítulo, se ha destinado para analizar la estructura normativa construida a partir de nuestra Constitución actual, con el objeto de establecer cómo se ha pretendido regular hasta la fecha la práctica de las profesiones.

Sobre este particular, procuramos mantenernos siempre dentro de un esquema crítico-propositivo, para explicar el porqué ha resultado parcial e inoperante la referida estructura normativa así como los procedimientos que deben seguirse desde nuestra óptica, para en consecuencia, poder convertirla en una estructura integral, factible y eficaz.

Dentro del capítulo cuarto y último, intentamos articular armónicamente - en una propuesta que conduzca a una nueva legislación sobre la materia, todas las opciones de solución que simplemente quedan apuntadas en el capítulo tercero, con motivo del análisis exegético a que sujetamos a la ley de profesiones en vigor para el Distrito Federal.

Cabe señalar que en dicha propuesta, nos limitamos a enunciar las disposiciones elementales que en nuestra opinión, debería contener una legislación completa sobre la materia, diseñada desde luego, de acuerdo al espíritu que se deriva de todo este trabajo globalmente considerado.

Por último, y a manera de apéndice, nos permitimos incluir un bosquejo comparativo sobre los esquemas reguladores del ejercicio profesional que imperan en otros países, exposición que hacemos de acuerdo a un orden alfabético -

simplemente. Hubimos de conformarnos para la realización de este bosquejo, con la información que se pudo captar dentro del sector educativo nacional; la -- que no refleja ni la homogeneidad ni la actualización que fuera deseada, en -- virtud de la escasa y las más de las ocasiones nula, información con que so-- bre esta materia cuentan las representaciones diplomáticas de sendos países -- en el nuestro.

La razón de incorporar el precitado bosquejo al final de esta obra, obedece a nuestra convicción de que si bien, los esquemas normativos comparados -- ofrecen un importante punto de referencia empírica, no deben generar influencia a grado tal que sean implantados en nuestro país, invocando el mayor o menor éxito que hubieran podido alcanzar en sociedades cuantitativa y cualitativamente distintas a la nuestra. Consideramos que en este aspecto, México cuenta con todos los elementos humanos, jurídicos y políticos, como para poder -- construir una estructura normativa original, en perfecto ajuste a sus propias necesidades.

Así pues, nos proponemos demostrar mediante el presente estudio, que, en efecto, el derecho codificado no es una creación arbitraria ni mucho menos -- una curiosidad fossilizada; contrariamente, es un fenómeno vivo y presente, -- que al estar conformado por normas jurídicas, no debe ser producto de la improvisación, sino el de la razón en movimiento, madurada al abrigo de la experiencia; por ello, en la mecánica de su expedición, aplicación y reformas, debe obrarse con cautela, teniendo presentes los datos de la evolución social e histórica del país, y contando con el apoyo de las opiniones de sus sectores y ciudadanos descolantes.

De esta forma, y como esencia de la intención perseguida con este trabajo, podemos concluir diciendo que la urpeña por modernizar la legislación -- reguladora para el ejercicio profesional, abre en México, otra gran oportunidad para demostrar el grado de decisión política que los mexicanos mantenemos para vigorizar o no, a nuestra forma de Estado federal.

CAPITULO PRIMERO

LA FORMA DE ESTADO FEDERAL

SUMARIO: I. Génesis y evolución del federalismo. 1. El Estado. 2. Las formas de Estado: A) La unión personal; B) La unión real; C) La confederación; D) La forma de Estado central; E) La forma de Estado federal. 3. Intentos de diversos pueblos para adoptar el federalismo: A) Grecia; B) Alemania; C) Suiza. -- 4. Gestación y aparición formal del Estado Federal.-Su evolución e influencia. II. Connotación del Estado Federal. 1. Su integración política: A) Federación de Estados; B) Descentralización del poder dentro de un Estado unitario. 2. - Concepción jurídica del Estado Federal.- A) El concepto de soberanía frente al Estado Federal y frente a las entidades federadas; a) Autonomía de las entidades federadas; b) Breve mención al derecho de secesión. B) La distribución de competencias entre las entidades federadas y la federación; a) Facultades expresas y reservadas; b) Facultades implícitas; c) Facultades concurrentes y coincidentes. C) Participación de las entidades federadas en la formación de la voluntad nacional.- III. Antecedentes sobre la Integración política del Estado Federal Mexicano.- IV. Exégesis del Sistema Federal Mexicano a la luz de la Constitución de 1917: A) Perspectivas; B) Mecanismo protector del Sistema Federal.- V. El ejercicio profesional dentro del Estado Federal Mexicano.

I. GENESIS Y EVOLUCION DEL FEDERALISMO.

Aún cuando el trabajo presente de ninguna forma contempla como finalidad la realización de un estudio exhaustivo sobre la forma de Estado Federal en su calidad de institución jurídico-política, sí pretende recordar sus elementos primarios o esenciales, aquellos sin cuya presencia, difícilmente se podría obtener una explicación sólida acerca del concepto moderno de "Estado Federal". Es comprensible que con un adecuado manejo de dichos elementos, puedan surgir con mayor probabilidad, algunas opciones de solución a los problemas que durante el desarrollo de este análisis se plantean en torno al ejercicio de las profesiones en México, sobre todo si se toma en cuenta que como se sabe, nuestro país se ha pretendido mantener cuando menos formalmente, estructurado bajo la forma de Estado Federal y lo largo de los últimos ciento sesenta y cuatro años, con los períodos de excepción centralista que registra nuestra historia político-constitucional.

El esclarecimiento de dichos elementos característicos del federalismo de be lograrse con el valioso apoyo del método histórico, para entonces, hacerlos concurrir armónicamente en aras de dar paso a la aparición del Estado Federal. Efectivamente, el federalismo como sistema aplicado de la vida cotidiana de una

Nación⁽¹⁾ cuyo Estado ha adoptado la forma Federal para su estructuración jurídica-política, no puede ser estudiado en forma aislada, independiente, como si su gestación hubiese sido una caprichosa improvisación de algún pueblo en un momento histórico determinado para satisfacer una necesidad surgida espontáneamente. Lejos de ello, al federalismo se le debe ver para su estudio, como la síntesis, como la culminación de todo un proceso histórico en el que -- gradualmente fueron madurando todos los elementos (sociológicos, axiológicos, políticos, económicos etc.) cuya concurrencia simultánea se traduce en el elemento *totus* que nos para su nacimiento. Es pues la investigación sintética e inductiva la que aparece como más recomendable ante el propósito que aquí se persigue, cual es el de la localización tempo-espacial del surgimiento del Estado Federal a la vida de las instituciones en primer término; para después -- proseguir con la tarea de desentrañar su significado, contenido y alcances en mo institución.

Para ello, y toda vez que el factor sustantivo al que afecta la forma Federal, lo es el Estado, antes de incursionar en la exposición anunciada, bien -- conviene efectuar algunas consideraciones en torno a éste.

1. El Estado.

En la obscuridad de la noche del tiempo, se pierden los primeros intentos del hombre por lograr definir al Estado. Idealistas y Materialistas se han vg nido disputando los honores de la atención sobre el particular. De Platón -- a Marx, pasando por la lógica Aristotélica, la Mavegética Socrática, el estado de naturaleza del hombre al que alude Hobbes, e el Idealismo de Guillermo Feder-

1. Empleamos el término Nación, en su significado sociológico como equivalente al conglomerado humano que como elemento esencial del Estado, se -- asienta sobre otro que también lo es esencial para éste; el territorio. Esto desde luego, con respeto a discrepancia a las ideas que como las de Heller identifican al término 'Nación' como el producto de la conciencia de pertenecer al pueblo en su conjunto, transformada en una conexión de voluntad -- política. (Teoría del Estado; 5a. edición, F.C.E., p. 177). Es decir, para nosotros, en su acepción sociológica, el concepto nación es simplemente un sinónimo del concepto "pueblo"; como en su acepción jurídica-política es -- equivalente al concepto de Estado Federal. Véase también 'Derecho Constitucioal Mexicano' de Ignacio Burdío Grímela, 5a. edición, p. 41.

rico Hegel, han surgido las más variadas concepciones acerca del Estado.

Pensar siquiera que en unas cuantas líneas se pudiera resolver lo que durante siglos no ha podido resolverse, pese a la rutilante aportación de egregios filósofos y pensadores, sería llanamente un absurdo. Sin embargo el deseo de explicarse al "Estado Federal", exige la idea previa de lo que es el Estado.

En respeto pleno a la Teoría del Estado, cuyo objeto es averiguar la esencia del Estado en lo general, identificaremos al Estado mexicano en lo particular, como a la persona moral suprema y omnicomprensiva que al estructurar jurídica y políticamente a la Nación Mexicana, es decir al pueblo mexicano, encamina su actividad hacia la consecución de los fines que el propio pueblo le ha encomendado. Estos fines que se traducen en las aspiraciones máximas del pueblo, se plasman por mandato de éste, vía el poder constituyente, en la constitución, en la ley suprema; para que desde ahí, al cobrar fuerza de mandatos supremos, dichas aspiraciones nacionales, se conviertan en la fuente de orientación y rectoría de la actividad ejercida por el Estado Mexicano en el ejercicio de su poder de imperio.

Sobre estos señalamientos, veámos pues algunos aspectos que nos auxiliarán a precisar el concepto de Estado que por ahora nos ocupa.

Haciendo abstracción de la discusión generada en torno al momento en el que el Estado aparece material y formalmente a la vida de las instituciones, -- discusión cuya ampliación en este espacio, desviaría el objeto preciso que se persigue; parece indudable que el Estado para nacer en su calidad de Persona Moral, con personalidad jurídica propia que lo convierte en centro de imputación normativa, requiere de la concurrencia unívoca y simultánea de varios elementos: unos esenciales, entre los, aquellos sin cuya participación el Estado -- simple y sencillamente dejaría de ser lo que es; y otros existenciales, los -- que permiten la materialización, la objetivización de los actos concretos en -- que se refleja la actividad estatal dentro del mundo fenoménico en el que todo es perceptible por los sentidos del hombre.

Dentro de los primeros, ubicaremos al territorio, a la población, al poder constituyente y al derecho originario o primario. Dentro de los segundos, al go

bierno y al poder público.

Efectivamente, para que un Estado sea, se requiere la convergencia simultánea de estos elementos que como lo asienta el Doctor Burgoa Orihuela son "elementos constitutivos de la entidad estatal que los sintetiza en su ser y los comprende en su concepto"⁽²⁾.

Cuando dentro de un espacio territorial específico se asienta un conglomerado humano, cuantitativamente indeterminado y cualitativamente heterogéneo, -- sin más vínculo en común, que el deseo de organizarse jurídica y políticamente para poder alcanzar sus fines más caros en medio de un ambiente de convivencia y armonía, se detecta entonces, la gestación de la figura estatal. Esto no significa que la mera intención popular por organizarse haga ya ser al Estado. Es menester que dicha intención la cristalice el pueblo a través del ejercicio de su soberanía en un orden jurídico fundamental, en un Derecho originario o primario, obra única y exclusiva del poder constituyente.

El pueblo al nombrar a sus representantes, también para ser cuantitativo, el orden bajo el cual se desenvuelve, confiere su poder al poder constituyente, expresión directa e inmediata de la soberanía de que aquél es titular. En esta Asamblea, los representantes populares han de dirigir sus luces hacia el cabal cumplimiento del mandato recibido por su representante: crear el Derecho primario como expresión directa y al mismo tiempo como continente protector de la inalienable, imprescriptible e indivisible capacidad de autodeterminación y de autolimitación con que cuenta el pueblo y que es precisamente la capacidad -- que le convierte en soberano.

Este orden jurídico primitivo, y fundamental en la medida en que es el fundamento de toda la construcción jurídica y política que ha de regular y proteger la evolución próspera que todo pueblo pretende para sí, representa la síntesis de las aspiraciones populares llevada al más alto nivel jurídico; el de la Constitución, garante insustituible del arribo popular al estadio anhelado que es el de su felicidad.

2. Ibidem.

La consignación de ese cúmulo de aspiraciones en el texto constitucional, - se reduciría sin remedio a un catálogo de románticas ilusiones si el pueblo o nación no encargara los trabajos y la administración tendientes a su consecución, a alguna persona. Se explica entonces con facilidad, el nacimiento formal del Estado en la Constitución, en el Derecho originario. En ella se le da a aquél, la calidad de persona moral a fin de justificar su capacidad jurídica ejerciendo Derechos y contrayendo obligaciones. Su posición de supremacía es obligada para hacerse obedecer frente a las demás personas físicas y morales, - las que han de contribuir con su actuación a conservar el orden jurídico y político que permita alcanzar la finalidad que por ser del pueblo, ahora busca el Estado. Obviamente también es una persona moral omnicompreensiva, en tanto que comprende sin excepción a todas las personas que interactúan dentro del ámbito competencial de aquél.

Pues bien, bajo estos supuestos, el Estado ya es en esencia; sin embargo - requiere que el propio Derecho originario le dote de elementos materiales que le permitan precisamente materializar sus facultades. Requiere de un conjunto de órganos, (gobierno) encargados de desplegar, de aplicar dentro de la respectiva competencia de éstos, (según lo establezca la Constitución y el derecho - secundario) el poder público estatal, es decir, la fuerza o dinámica con que - la Constitución le invite al Estado y a sus órganos de gobierno para posibilitarlo en el alcance de la referida finalidad. Entonces, ante la concurrencia - de estos dos últimos elementos, gobierno y poder público, de consuno con los - que aquí denominamos esenciales, y sólo hasta entonces, se puede aseverar con atingencia la aparición formal del Estado en esencia y en existencia. (3)

2. Las formas de Estado.

Una vez que el Estado se traduce en una realidad esencial y existencial, - refleja por lo que hace a su funcionamiento y organización, un 'modo de ser', - una 'manera de ser' determinada. De explicar la 'FORMA', modo o manera en - que se organiza y funciona un Estado, se encargan las "formas de Estado" precisamente.

3. Cfr. *ibíd.*, p.p. 39-42

Algo notoriamente diferente es la cuestión consistente en establecer cómo se organiza y funciona el gobierno de un Estado, de lo cual se ocupan las "formas de gobierno". Entre éstas y aquéllas se ha querido registrar dentro del ámbito doctrinal una entremezcla.

Nosotros pensamos que no existe razón para prohiar ideas o planteamientos tendientes a confundir las formas de Estados con las formas de gobierno, en virtud de que las primeras son referibles al 'todo', (Estado) mientras que las segundas lo son a una de sus partes (gobierno).

Huelga mencionar la aberración lógica que implica el confundir al todo con alguna de sus partes.

Al amparo de estas consideraciones, nosotros reconocemos solamente la existencia de dos formas de Estado propiamente dichas, las que por cierto, como se verá más adelante, lejos de ser antagónicas se distinguen una de la otra en razón al factor 'gradación del poder'; esas formas de Estado son la Central, y la Federal.

A pesar de esto, se ha intentado a nivel Doctrinal, la incorporación en el Catálogo de las formas de Estado, de ciertas figuras de organización, de alianza o incluso de un nuevo reconocimiento entre dos o más Estados. Aunque estas figuras merecen con toda seguridad una profunda atención para otro tipo de estudios, a continuación hacemos un breve bosquejo tanto de 'La Unión personal', 'La Unión real', como de la 'Confederación de Estados'. Esto con la finalidad de demostrar que no cabe dentro de dicho catálogo, la inclusión de estas figuras.

A) La Unión personal.

Al aludir a la expresión 'Unión personal de Estados' se denota al fenómeno político que ocurre cuando generalmente dos o más Estados se unen a propósito de materializar la representación que de ellos, se deposita en una sola persona.

Se conjugan entonces las coronas de dos o más reinos en un solo individuo.

por mandato de ordenanzas sucesorias; sin que este 'hecho político' en algo le signe a la autonomía o a la independencia de los Estados "unidos". La Soberanía de ellos queda intacta. La voluntad de sus pueblos, luego entonces, no ha cambiado; no se evidencia siquiera, un asomo de intento en tal sentido. Sobre el particular García Pelayo señala que "normalmente la unión personal se produce de manera casual, es decir, por la aplicación automática de leyes sucesorias de coronas distintas, y no por un acto intencional"⁽⁴⁾.

Se trata, en realidad, dice el constitucionalista Don Daniel Moreno de "diversos órdenes jurídico-políticos, a los que solamente les da unidad la persona del rey"⁽⁵⁾.

Con apoyo en estas ideas se concluye que al hablar de la Unión personal de Estados, nos estaríamos refiriendo en estricto rigor no a una forma de 'Estado', si no a una forma de 'Estados', toda vez que efectivamente los Estados que se unen por una persona, jamás ven distorsionados sus atributos como tales, entre los que se encuentran destacadamente como se sabe, dos elementos: el Derecho originario y el gobierno. En otras palabras a través de la unión personal de Estados podríamos mirar cómo opera la mera unión simbólica de en el mejor de los casos los pueblos cuyas coronas se representan en la figura del nuevo jefe de Estado; pero jamás pensaríamos en utilizar esta figura eminentemente política, para conocer el modo o la manera en que se organiza y funciona la persona moral, individualmente considerada, en que como hemos asentado, se traduce el Estado⁽⁶⁾.

B) La Unión real.

La Unión real de Estados refleja ciertos rasgos de parecido a la unión personal. Sin embargo hay puntos sustantivos que la hacen distinguirse de ésta. La unión real ya no es simplemente una figura que registra un hecho político, casual, como ocurre en la Unión personal, sino que en este caso, el hecho político cuenta con un antecedente jurídico que genera consecuencias de esta misma índole.

4. García Pelayo en Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano; 6^a edición, p. 355.

5. Op. Cit., p. 356.

6. Véase supra, parágrafo 1

En efecto, la figura de la Unión Real de Estados, nos describe un proceso en el que intervienen dos o más Estados para que a partir de las reglas comunes por ellos establecidas, se consolide su Unión; unión que al reconocerse en el Derecho originario-Constitución-de sendos participantes, genera desde luego consecuencias jurídicas dentro del ámbito interno de cada Estado. Estas consecuencias que en su conjunto han de obedecer al deseo de proteger la unión acordada, no restringen sin embargo las capacidades de autodeterminarse y de auto-limitarse con que cuentan los pueblos de los Estados que pretenden unirse; circunstancia ésta, que mantiene inalterada la condición de soberano que cada Estado refleja como sujeto de Derecho internacional.

De aquí se concluye que los Estados constituyentes de una Unión Real, seguirán rigiéndose por sus respectivos derechos internos, dentro de los cuales por más que se incorporen disposiciones en respeto a la Unión, jamás se observará la más leve aceptación de sumisión a cualquier otro orden.

Así pues, este tipo de unión entre Estados, más cercano a la Confederación de Estados que a la Unión personal, luce las siguientes Notas características. a) Surge sobre un instrumento jurídico, es decir sobre la celebración de un tratado internacional; b) la Unión se constituye con la intención de su permanencia⁽⁷⁾; c) se registran consecuencias jurídicas surgidas de las modificaciones no esenciales a las respectivas constituciones de los Estados, el respeto y protección de su unidad; y d) éstos no pierden su condición de entes soberanos. Con estas deducciones parece estar conteste el Maestro Moreno Píaz al afirmar con respecto al producto de la Unión real de Estados que "se trata de un nuevo Estado de modo muy relativo, pues la mayoría de los juristas estiman que existiendo Estados-o más agregaríamos nosotros-independientes y que lo fundamental la soberanía, no se afecta por los tratados."⁽⁸⁾ Más adelante agrega el propio autor, aludiendo a los ejemplos concretos que la historia nos reporta de este tipo de uniones: "En el caso hispano de Castilla y Aragón se llegó a la unidad. También existió Unión real entre Suecia y Noruega, que finalmente

7. Lo cual no perjudica a nuestro modo de ver, que en cualquier momento el Estado Unido inconforme, en ejercicio de su intacta soberanía, se pueda separar de la Unión.

8. Op. Cit., *Ibidem*.

se separaron; en el caso de Austria-Hungría, que la derrota bélica de 1918 llevó al desmembramiento casi total. En el caso de Italia-Albania, esa unión - en realidad fue un disfraz para ocultar el sometimiento de la segunda al imperialismo fascista de Mussolini, en el que la casa de Saboya desempeñó un papel poco airoso. Tanto que, concluida la segunda guerra mundial y aún antes, se vi no abajo"⁽⁹⁾.

C) La Confederación.

Sí, como asentábamos líneas atrás, la Unión Real, se asemeja considerablemente a esta otra figura que, importa tanto a la ciencia jurídica como a la política por su utilidad para el estudio de un fenómeno de Estados en lo particular; esta figura es la Confederación. No debemos de inadvertir que entre ésta y aquella, existen por lo menos dos substanciales diferencias que les colocan en sendas posiciones de aislamiento e independencia a una respecto de la otra. Estas diferencias substanciales consisten en el carácter temporal de la alianza por un lado y en la alteración o modificación que las constituciones de los Estados en unión, deban sufrir, por el otro.

En efecto, la Confederación de Estados significa la agrupación, la alianza de un número indeterminado de Estados cuyos esfuerzos se unen temporalmente a fin de alcanzar los objetivos que les son comunes, verificado lo cual la confederación desaparece.

Por otra parte, las normas creadas y respetadas por los Estados en alianza, a fin de gobernar a ésta, sólo les obligan a los Estados como tales, jamás a sus respectivos pueblos en forma directa, toda vez que cualquiera que sea el instrumento jurídico que se den los aliados para su gobierno temporal, jamás justificará una alteración o modificación de las Constituciones particulares de cada Estado.

Como se ve, a las claras se descubre la esencial distinción que existe entre la Unión Real de Estados y la Confederación de Estados, con base en el an

lisis de este par de elementos a los que acabamos de aludir: la temporalidad y la modificación constitucional dentro de cada Estado en particular.

A la confederación también se le ha querido equiparar con la Federación de Estados. Sobre la consistencia de aquélla y los elementos que le distinguen a su vez de la segunda, parece caber la revisión a los comentarios realizados -- por este autor sobre el particular, en otro trabajo⁽¹⁰⁾.

En aquella ocasión se señalaba:

"Por su parte, el término "confederación" se distingue desde el estricto sentido morfológico, en relación -- con el de federación, en cuanto se acompaña de la preposición impropia "CON". Cabe recordar que las preposiciones impropias no son más que antiguas preposiciones latinas o griegas, utilizadas en el actual castellano como prefijos. De tal suerte que la preposición impropia 'CON', procedente del latín 'CUM' que adiciona como prefijo al término 'federación', al significar "pluralidad en el sujeto o en el objeto; concordancia, armonía, participación", (10-BIS) sugiere que -- la expresión gráfica "confederación" precise la idea de Unión o Alianza (federal)⁽¹¹⁾ de sujetos diversos -- (Estados en este caso) que en participación armónica, concordante, se esfuerzan por conseguir los objetivos de interés que les son comunes.

"Así pues, cabe exponer a partir del mero análisis -- terminológico, que mientras una 'federación' denota -- la unión de... para..., sin que para ocurrir deba mediar limitación cronológica alguna, la confederación -- implica la unión de... para... hasta, con lo que se -- deduce que una confederación de Estados, desaparece -- en el momento mismo en que se alcanza el objetivo para el que fue pactada.

"¿ Sería de aceptar que para significar que la UNION -- de algo, es total y presumiblemente perenne, se hubie -- se requerido la alteración al término Federación ?. -- ¿ No sería ocioso señalar que dentro del amplio con -- tinento de su significado, se contiene la intemporalidad

-
10. Moreno Garavilla Jaime M; El federalismo en México; Tesis, U.N.A.M. 1982, -- p.p. 7 y 8.
 10.-BIS González Peña Carlos; Manual de Gramática Castellana; 41^a edición, --- p. 224.
 11. Como se corrobora más adelante, la 'federación', significa unión permanente.

dad y la homogeneidad resultante de la unión ?.

"En el mismo sentido, debe aceptarse que cuando se -- pretende restringir el significado de cualquier concepto expreso en un término o palabra, de alguna forma habrá que adecuar su morfología a la idea que se -- pretende manifestar.

"Así, seguro que cuando se pensó en la UNION PARCIAL -- y condicionada en cuanto al tiempo, por el alcance -- del común objetivo, para el que habrían de actuar armónica y coordinadamente algunos estados. ¿ Se pudo haber escogido cualquier término de mayor propiedad -- que el de Confederación ?.

"Lo anterior aplicado al campo que es de nuestro interés lleva a establecer que una CONFEDERACION DE ESTADOS, representa la unión de esfuerzos acordada por un definido número de Estados, que deciden 'agruparse' -- en aras de alcanzar el fin cuyo interés les es común. Disponiendo para ello, de los elementos con que el -- ejercicio de sus respectivas soberanías les dote".

He aquí el concepto que a nuestro juicio mantiene actualidad por seguir -- siendo vigente.

La Confederación explica en efecto, un fenómeno político con perfiles jurídicos que muestra a dos o más Estados Soberanos, que se agrupan transitoriamente hasta alcanzar las metas que juntos buscan, al actualizarse lo cual, la Confederación desaparece. En resumen, los Estados agrupados o aliados, temporalmente, jamás enajenan ni una pequeña parte de sus soberanías, hecho que se refleja en la inexistencia de modificaciones a sus Derechos originarios o primarios: sus Constituciones. Así un Estado podrá celebrar un tratado de Confederación con otros, sin necesidad de recurrir a modificaciones en su Derecho interno. Basta el ejercicio de su soberanía como sujeto de Derecho internacional, para pactar. Procedimiento idéntico puede seguir el propio Estado para retirarse de la Confederación, cuando así lo desee, y con el mismo irrefutable argumento de ejercer su intocada soberanía.

Para concluir y desde la óptica de la figura aquí comentada que es la de la Confederación, diremos para distinguirla en definitiva de la federación, -- que aquella al no conformar a ningún nuevo Estado, no puede incursionar en el

listado de las formas de Estado; la Confederación nos podría sí, hablar de cómo se estructura y opera de facto, una agrupación, una alianza de Estados soberanos; pero nunca nos serviría como elemento de análisis a la estructura orgánica y funcional de un Estado en particular.

Mientras que en la Confederación hay un agrupamiento de esfuerzos soberanos para lograr grandes objetivos, en la Federación, como veremos, hay no un agrupamiento de esfuerzos, sino una verdadera fusión de soberanías, para obtener no grandes objetivos y desaparecer, sino para lograr una sola gran soberanía de existencia indeterminada por no decir permanente.

Como se podrá apreciar hasta aquí, ninguna de las tres figuras de organización de Estados a que hemos hecho referencia, merece la denominación de 'forma de Estado' propiamente dicha, de donde se deduce que solamente las dos figuras que a continuación tratamos, también someramente, reúnen las características que les permiten alcanzar dicho merecimiento; ellas son, la Central y la Federal.

D) La forma de Estado central.

La Doctrina constitucional ha dado en llamar Estado Central o Unitario a la persona moral suprema y omnicompreensiva que al estructurar jurídica y políticamente a un pueblo en la forma y términos marcados por su Derecho primario, refleje al mismo tiempo y también por mandato de su propia ley suprema, una homogeneidad del poder en sus aspectos legislativo, ejecutivo-administrativo y jurisdiccional.

Dentro de un Estado central, el poder proveniente del gobierno central, en estas tres facetas traducido, se aplica por igual, en forma indistinta, a todas y cada una de las partes en que generalmente se encuentra dividido. Esta división político-administrativa engendra a los departamentos o provincias del Estado Central. En todos y cada uno de ellos se aplica por igual el poder homogéneo que emana del centro.

Efectivamente, el órgano legislativo central ha de encargarse de elaborar

las leyes que como destinatarios de su aplicación, reconocen a todos los gobernados, haciendo plena abstracción del departamento al que pertenezcan y al que también someten mediante su regulación. Huelga entonces mencionar que existe - una sola Constitución jurídico-política a respetar dentro de la Demarcación Territorial comprendida en el Estado Central.

Las autoridades administrativas encargadas del gobierno de los departamentos o provincias, son designados por las autoridades centrales. Al no mediar ningún tipo de elección directa o indirecta para el nombramiento de las primeras, ellas, consecuentemente, sólo son responsables por su actuación, frente a las autoridades centrales de quienes provino su nombramiento.

Por lo que atañe a la función jurisdiccional, ésta se ve inmersa en un fenómeno conocido como descentralización funcional.

La impartición de justicia se confía a autoridades judiciales que actuando bajo un principio de competencia territorial, no dejan de depender del centro.

Como podrá observarse, la nota esencialmente distintiva de un Estado Central, se constituye con el hecho de que las tres funciones de gobierno-mal llamados "los tres poderes"-tienen un origen formal y materialmente hablando, de índole central. Y por más que se quiera aludir a la necesaria descentralización funcional que las exigencias políticas hacen surgir en un Estado Central, ello no erradica la verdad contundente de que el poder, en sus tres manifestaciones aludidas con antelación, permanezca estando centralizado.

Si dicha descentralización llegara a convertirse en autonomía-facultad de autodeterminación-en favor de los departamentos o provincias y paralelamente - los gobiernos emanados de éstas, pudieran participar en el proceso de elaboración del marco jurídico-normativo estatal; entonces estaríamos ya no frente a un Estado Central, sino a uno Federal.

En el mismo sentido parece concebir a la forma de Estado Central el destacado jurista francés Prétot al establecer sus características sustanciales:

- a) " La organización política es única porque consta

solo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único. b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder). c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales" (12).

La forma de Estado central pues, nos indica la manera en que se organiza un Estado cuyo funcionamiento atiende a las consideraciones expuestas.

E) La forma de Estado Federal.

Es esta forma estatal la encargada de narrarnos obviamente la ontología de un Estado Federal. En líneas pretercitas se ha querido sentar el concepto de la figura estatal para que a partir de él, se pueda construir la explicación acerca de las formas que un Estado como persona jurídica, puede adoptar ante la empresa que le encomienda el Derecho originario: precisamente la de alcanzar los fines que a manera de metas vitales, se ha forjado el pueblo mismo, el que le da substantividad, el que justifica y anima la actividad del propio Estado con vertido a su vez, en estructura formal del orden jurídico y político dentro de la que pueda desarrollarse armónicamente la vida cotidiana de ese pueblo que persigue el estadio específico de su felicidad inalcanzable desde la anarquía.

Pues bien, una de estas formas es la federal.

Se reconoce entonces bajo la denominación de Estado Federal, al Estado en el que por mandato expreso del orden jurídico que lo crea-constitución-, coexisten dos órdenes jurídicos simultáneamente, a saber el orden jurídico federal o nacional aplicable dentro de todo el territorio del Estado por una parte, y por la otra el orden jurídico local aplicable dentro de la circunscripción territorial correspondiente a cada una de las entidades federadas, las que en su

12. Fernando Badía, Juan: El Estado Unitario, El Federal y el Estado regional; 1978, p.p. 39 y 40. Obra citada por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en su libro Derecho Constitucional Mexicano, p.p. 402 y 403.

conjunto convierten al Estado, en un todo político. Ambos órdenes jurídicos, tanto el federal, como el local, encuentran su fundamento y justificación en las prescripciones en tal sentido hechas por el orden jurídico fundamental y supremo: la Constitución general. De tal suerte que todo aquel Estado en cuyo funcionamiento interno se reconozca la autonomía plena en favor de las entidades locales que lo dividen políticamente, autonomía que se traduce en la facultad para ellas, de darse con arreglo a la Constitución general, sus propias Constituciones locales y derivadas de éstas, sus propias leyes secundarias; y si aunado a esto, se reconoce en el articulado de la ley suprema-constitución general-la participación de las propias entidades locales en la construcción de la voluntad nacional, lo que dentro de un régimen de Derecho se logra en la función legislativa federal primordialmente; todo aquel Estado será entonces, un Estado federal.

Se ha dicho y no sin razón, que la única diferencia entre un Estado federal y un Estado central, estriba en el grado de descentralización que del poder se haga en favor de las entidades locales. Si ese grado rebasa la figura de la descentralización funcional para convertirse en autonomía, una especie de metamorfosis potencialista habrá transformado al otrora Estado Central, en uno federal imperfecto, decimos imperfecto porque para serlo perfecto, faltaría la segunda nota definitiva a que aludimos con antelación, es decir, la participación activa de las entidades locales en el órgano legislativo federal.

De conjugarse entonces el precitado par de condiciones, estaríamos en presencia del Estado federal.

Ahora bien, a la erección del Estado federal en los términos expuestos se puede acceder por dos vías sin que la escogitación de alguna de ellas motive alteración cualitativa alguna en la obtención del producto final; es decir el Estado federal se dará con sus mismas características y en su misma dimensión política, independientemente del camino que para llegar a él se opte. Estas vías son la de la federación de Estados y la de la descentralización del poder en un Estado Central⁽¹³⁾.

13. De la descripción de ambas figuras constitutivas del Estado federal, nos ocupamos en los incisos A) y B), núm 1, del apartado I, del apartado II - en este mismo capítulo.

Ambas figuras, potencialmente constitutivas del Estado federal merecen ser consideradas en su exacta dimensión dentro del contexto histórico de gestación de un Estado federal. El beneficio será puramente de carácter histórico, ya -- que no se reportará en la posibilidad de interpretar con precisión el mecanismo de distribución de competencias entre los gobiernos federal y local, una -- vez que esté ya en operación el Estado federal, según veremos más adelante.

Si a beneficios como este nos conduce la correcta aplicación de los términos que sirven para denominar fenómenos, figuras o instancias directa o indirectamente vinculadas con el Estado federal, para lo cual se presupone indefectiblemente el conocimiento cabal sobre la consistencia de aquéllos; conviene en tonces, hacer aquí la recomendación de que se desvirtúe la indebida sinonimia con que se ha querido etiquetar a determinados términos, a ciertas expresiones utilizadas con frecuencia para tratar de aludir al Estado federal. Tal es el caso de las expresiones 'federación', 'federalismo', 'entidad' 'federal', 'entidad federativa' y 'entidad federada'. Estos términos son, como se sabe, los de uso más común dentro del léxico imperante en un Estado de índole idéntica al que aquí se analiza.

Conviene pues, precisar, a riesgo de incurrir en repetición, que estas expresiones corresponden a fenómenos políticos, sistemas, figuras o entes que -- acaecen, concurren, se aplican y viven dentro del Estado federal. Por ende, éste las comprende a todos por igual, de donde se infiere lógicamente la imposibilidad de reconocer como sinónimos al término que denomina al continente, --- frente a los que sirven para denominar a cualesquiera de sus contenidos.

Así, el término federación debe aplicarse cuando se trate de aludir a la -- unión pactada entre Estados otrora soberanos y que en virtud de dicha unión, -- se transforman en entidades federadas. El conjunto total de ellos dan consistencia al significado del término 'federación'. Consecuentemente y como ha quedado advertido en líneas precedentes, es la federación el fenómeno político -- consistente en la unión perpetua (fusión auténtica) de dos o más Estados cuyo resultado final es la Constitución del Estado federal. Expresión esta última, -- que debe ser aplicada en estricto rigor, cuando se desee hacer referencia a la

persona moral suprema y omnicomprensiva⁽¹⁴⁾ que se organiza y actúa de acuerdo a la 'forma federal' cuyo tratamiento nos ocupa, para el efecto de identificarlo en estos términos, en su calidad de sujeto, dentro del ámbito del Derecho internacional.

Sobre estas consideraciones, hablar de la 'federación mexicana', equivale al señalamiento expreso de la unión total de las entidades federadas, las que en su conjunto constituyen, como ha quedado ya asentado, a una entidad suprema, con personalidad jurídica propia y distinta a las que le constituyen.

Por otro lado, no se debe condicionar el empleo del vocablo 'federación' - para explicar su genuino significado según se acaba de establecer, al hecho - de que el proceso genético del Estado federal, haya obedecido al fenómeno centrípeto que denota aquel vocablo.

Es válido aludir con el término 'federación', a la 'unión total' de las entidades federadas (UNIDAS) que en su conjunto constituyen un Estado federal, - por más que la aparición de éste, se deba a un proceso de descentralización - del poder, que anteriormente, un Estado central haya realizado en favor de -- sus provincias, a grado tal en que las haya dotado de una verdadera autonomía (capacidad de autodeterminación), requisito éste SINE QUA NON en la constitución del Estado federal⁽¹⁵⁾.

En conclusión, al hablar de Estado federal y de federación, en puntual sujeción a la concepción jurídico-política de ambos términos, no es hablar de - algo idéntico, por más que el segundo sea como contenido, presupuesto indefectible del primero que es el formal continente.

'Federalismo' por su parte, no es otra cosa sino la correcta denominación empleada para singularizar al sistema en orden al cual operan todos los órganos de gobierno cuyas actuaciones convergen dentro del ámbito espacial del Estado federal. Entiéndese por sistema al "Conjunto de reglas o principios so--

14. Véase la concepción que sobre el 'Estado', proponemos en el apartado I, núm.

1 de este primer capítulo.

15. Sobre estas ideas abundaremos al abordar el análisis de la 'federación de Estados' como vía para la producción de un Estado federal. V. nota núm 13

bre una materia enlazados entre sí.//2. Conjunto de cosas (acciones) que ordinariamente relacionadas entre sí contribuyen a un determinado objeto"(16).

El término 'entidad federal', corresponde, utilizado con propiedad, a la designación que se haga sobre algún órgano de gobierno (autoridad en sentido estricto) cuya competencia se extienda por prescripción constitucional o legal, a todo el ámbito espacial que se comprende dentro del Estado federal. Se distinguen también de las demás expresiones, las de 'entidad federativa' y 'entidad federada'. Esta última mejor conviene para referirse a las circunscripciones locales que gobernadas junto con sus habitantes en forma autónoma, dan cabida al ordenamiento jurídico federal cuando así le compete por disposición constitucional. Es decir son las 'porciones' del territorio nacional que evidencian un orden jurídico autónomo pero uniformado al mismo tiempo por el carácter federal. A estos órdenes jurídicos locales, se les ha denominado inveterada e indistintamente 'estados' del Estado federal, 'entidades federativas' y 'entidades federadas'. Como hemos dicho, la más feliz de estas expresiones sinónimas, por mejor describir su verdadero contenido jurídico-político, es a nuestro parecer, la de 'entidades federadas', ya que el término de 'entidad federativa' es más apropiado utilizarlo para aludir a las entidades 'constitutivas' de la federación, es decir, durante el período preciso en que concurren las entidades en aras de federarse, debe reconocerseles con propiedad, como entidades federativas, creando el Estado federal, vía la federación, para ser entidades federadas.

Hasta aquí, podría parecer que nos hemos perdido en tópicos triviales dentro del mundo del Estado federal. Sin embargo nos parece que está preparado el terreno para sentar el antecedente necesario a la comprensión del tema cuyo objeto lo representa todo esfuerzo que pueda evidenciarse en este trabajo.

Con los elementos hasta aquí manejados, estaremos en aptitud de evaluar en su exacta dimensión, el esfuerzo que han realizado algunos pueblos, según nos lo refiere la historia, bajo el intento de lograrse beneficios al adoptar la forma de Estado federal, así como de explicarnos el porqué de sus fracasos en algunos casos.

16. Real Academia de la lengua: Diccionario de lengua española, 19a. edición, p. 1208.

3. Intentos de diversos pueblos para adoptar el federalismo.

Una vez comprendido al federalismo como un sistema, es decir como un conjunto de acciones desplegadas por los órganos de gobierno del Estado, acciones que ordenadamente relacionadas entre sí tratan de contribuir a la vida armónica y próspera que se integra al todo político representado por el Estado federal, cuya primordial responsabilidad es ayudar por el sendero que conduzca al estadio de felicidad del elemento humano que en él se contiene; vemos algunos casos con que la historia nos obsequia, y que son pedagógicos a la localización tempo-espacial del surgimiento formal del Estado federal.

A) Grecia.

Parece no haber duda de que entre los serios intentos que en la antigüedad se realizaron por consolidar alguna estructura Estatal que brindara seguridad a los pueblos y que en la actualidad pudiéramos identificar con la forma de Estado federal, destaca la unión de las Repúblicas Griegas sometidas al Consejo de los anfictiones.

Para regir esta unión, había un Congreso General formado por los diputados que cada una de las Repúblicas postulaba para su representación ante él; los que por su parte, sólo aplicaban aquellas decisiones emanadas del Congreso General que resultaran de provecho para sus respectivos Estados, situación que creó un ambiente de desigualdad entre ellos, ya que los diputados de los más poderosos, podían seguir tiranizando a los de mayor debilidad. Huelga señalar que esta atrocidad generadora de desorden y escisión hubiera adelantado más todavía la destrucción de aquella unión de no haber sido por el poder con que la superstición dotaba en ese tiempo a los anfictiones de Delfos.

Es evidente que el pretender guiar a una mera unión de Estados tan soberanos como heterogéneos, utilizando métodos immanentes a lo que hoy conocemos como sistema federal (federalismo), sólo lleva a despertar la ambición maliciosa de los más fuertes ante la desventaja y sumisión de los más débiles.

les.

Por otra parte, es de aceptarse que si este esquema mostrado a la sazón - por Grecia hubiese conformedo un auténtico Estado federal, que fortaleciera y preservara la federación de repúblicas, hubiera podido evadir fácilmente el yugo de Macedonia, convirtiéndose a la vez en sólido valladar contra Roma.

Cuando esta especie de 'confederación' anfictiónica, cae víctima de Macedonia, surge como se sabe la famosa liga Aquea, otrora sociedad de las ciudades más importantes y que bajo la dirección de Filipo y Alejandro, cobra vigor antes de que quienes les sucedieron en el poder, aplicaran los artificios de la disensión en la liga, y provocaran la ruptura de ésta.

Entonces caen las repúblicas desunidas, unas bajo la tiranía de representaciones macedónicas, otras, bajo la de usurpadores emergidos de entre la confusión.

Más, el amor a la libertad y el desprecio a la opresión, propiciaron una nueva liga de "ciudades" que al extenderse pronto por el Peloponeso, se encaminaba seguramente hacia la formación de una sólida unión, si los émulos de - avaricia y envidia, representados por Esparta y Atenas, hubieran destinado su poderío para tal fin y no para escribir una negra página fratricida en el Dórico y exquisito libro del recuerdo griego⁽¹⁷⁾.

Los pretensos de la mal lograda federación, no tardaron en convencerse de que un aliado poderoso, en ejercicio pleno de su soberanía, no es más que un tirano enmascarado.

B) Alemania.

Cualquier estudio sobre la sofisticada elaboración del federalismo, propósito que como se anticipó, no se persigue en este trabajo, no puede pasar por alto el caso del Estado federal Alemán con siglos acumulados de existencia, - aunque también con sus espacios de excepción como lo fué el correspondiente -

17. Cfr. Hamilton, Madison y Jay: El federalista, XVIII, 1974, p.p. 69-73

al Reich de Bismark por la hegemonía de Prusia⁽¹⁸⁾.

El sistema federal que impera en el Estado Germánico procede del sistema feudal especialmente localizable en el período que va del siglo XI al XV.

Esta parte de la historia Alemana está llena de guerras entre el emperador y los príncipes; de luchas entre los príncipes y Estados entre sí, dando el principio en el que durante el siglo XV descansó el imperio germánico, en cuanto consideraba a éste como una comunidad de Estados soberanos. A su dieta o asamblea general se le consideró por ende, como una representación de soberanos generando por consecuencia, la concepción de que la finalidad de legislar tenía por objeto atender las necesidades de soberanos.

Esto obviamente, convirtió al imperio en unión enervada, incapaz de gobernar a sus miembros y además, temerosa de las asechanzas exteriores y agitada en los internos⁽¹⁹⁾.

Perseverancia y constancia en el deseo por obtener los provechos que el federalismo brinda, permitieron al pueblo alemán erradicar dichos vicios hasta consolidar el Estado Federal vigoroso que ahora conocemos.

No se piense sin embargo que para obtener un modelo de Estado federal como el que actualmente luce la nación germana, sea suficiente según veremos, la mera entrega de la soberanía de los Estados que lo conformaron; fué necesario que se le brindara también al gobierno federal, el cúmulo de facultades generales para lograr el bienestar de los unidos, así como también el de los particulares que sirvieran de conducto para el ejercicio de las primeras.

Es entonces el caso alemán, durante el período descrito, un intento frustrado de configurar un Estado federal en su concepción moderna, el mismo que ha hecho del alemán uno de los pueblos más prósperos del orbe.

18. Véase Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución, Barcelona, 1983, p. 375.

19. Cfr. Hamilton, Madison y Jay; El federalista, XIX 1974, p.p. 74-78

C) Suiza

Al decir de Loewenstein es "Suiza, bastión venerable de un federalismo llego no de fuerza..."(20)

Su federalismo se remonta hacia 1798 cuando la Confederación Helvética, -- nos clarifica la aseveración hecha anteriormente en relación al caso Alemán.

Para aquel tiempo, la soberanía en Suiza, se hallaba 'dividida' en dos partes: la correspondiente al poder federal y la de los gobiernos cantonales (los cuales).

La dieta nacional estaba formada por sendos representantes de cada asamblea cantonal y estaba facultada entre otras cosas para tomar todas las medidas necesarias para la seguridad interior y exterior de Suiza, lo que de derecho le permitía ampliamente emprender todo lo que juzgase conveniente para custodiar el bienestar común y con ello a la unión misma.

He aquí las amplias facultades con que estaba dotada esa asamblea.

Sin embargo, sus miembros no sólo no actuaban más que en nombre de los diferentes cantones que representaban, sino que en general, no tomaban ninguna resolución que no hubiera sido aprobada por sus respectivos pueblos. De tal manera que la dieta era una asamblea deliberadora en la que realmente no existía interés en deliberar, pues se hablaba frente a quienes tenían no el derecho de tomar decisiones, sino sólo el de proclamarlas.

De aquí se colige que aún cuando los cantones o provincias, hubiesen 'cedido' bajo testimonio del pacto de confederación su 'soberanía', traducida en las amplias facultades generales con que gozaba el gobierno nacional en Suiza, carecía éste, de las particulares que le permitieran la aplicación de las primeras.

En este intento del pueblo suizo se muestra claramente que la resistencia - de los cantones a mermar siquiera en forma real, sus respectivas soberanías,-

impidió de hecho la existencia de una auténtica 'federación de Estados'.

Estos tres ejemplos por representativos parecen ser suficientes para demostrar en tres distintas hipótesis, cuáles son los vicios que impiden que germine y florezca el simiente del federalismo.

4. Gestación y aparición formal del Estado federal.-Su evolución e influencia

La reunión armónica de los antecedentes históricos, geográficos, sociales, económicos, culturales y religiosos de los primeros pobladores de tierras norteamericanas, constituyeron en su conjunto, el campo más fértil para producir lo que la opinión jurídica contemporánea ha considerado como el 'patrón' de estudio de un Estado federal, encuadrado en un proceso lógico y natural de aparición.

El amor que aquellos hombres tuvieron hacia la igualdad⁽²¹⁾ y hacia la libertad, así como su compacta educación política, producto de la luchas que durante siglos protagonizaron los partidos y las fracciones inglesas; fueron elementos que homogéneamente vinculados por el importante factor del lenguaje común, permitieron el florecimiento del germen de la Democracia, germen esparcido, por los primeros colonizadores en cuanto territorio nuevo pisaban.

Este conjunto de sentimientos, rematado con el anhelo de la Democracia, estuvo siempre presente en los emigrantes ingleses que arribaban a tierras de América del Norte, con la autorización por parte del gobierno británico para poblar aquellos, sus nuevos dominios. A cada cierto número de emigrantes, la corona inglesa les brindaba el "Derecho de formarse en sociedad política, bajo el patronato de la madre patria, y de gobernarse a sí mismos en todo lo que no era contrario a sus leyes"⁽²²⁾.

Tenían pues la facultad de autodeterminarse, es decir, de darse sus propias leyes y en base a ellas, su propio gobierno; pero por otra parte carecían de la facultad de autolimitarse, en tanto que debían permanecer bajo el 'patrona

21. Corroborar esta aseveración lo expresado por Tocqueville: "...se puede decir que, en general, a su partida de la madre patria, los emigrantes no tenían ninguna idea de superioridad de cualquier género, unos sobre otros".- Alexis de Tocqueville: 'La Democracia en América'; FCE, 1978. p. 55

22. Tocqueville, *Ibidem*, p. 59

to de la madre patria'. Esto significa que las colonias norteamericanas como -- tales, eran autónomas, pero nunca soberanas, en tanto siguieran dependiendo -- del gobierno central inglés, el que se encargaba de limitar la autonomía gubernativa de las colonias.

Esta limitación que lógicamente no tardó en generar discrepancias entre -- las colonias y la corona inglesa; amén de la veneración que por la libertad mantuvo el pueblo norteamericano, ocasionaron que las trece colonias a la sazón -- existentes, declararan a Inglaterra la guerra por su independencia en el año -- de 1775.

Aunque como sabemos, el 4 de julio del año siguiente (1776), las colonias repromulgan la declaratoria de su independencia no por ello se puede aceptar que desde ese preciso momento se hayan constituido ya como entidades soberanas, esto es, como entidades facultadas para autodeterminarse y para autolimitarse. -- Esto en virtud de que la lucha por su independencia formalmente declarada, se extiende frente a Inglaterra hasta fines de 1782, fecha en que se firma el tratado que pone fin a la guerra. Es obvio que durante este período, la independencia de las colonias, materialmente aún no estaba resuelta, por más que desde -- el punto de vista formal, se hubiese ya declarado.

Para que una colonia se convierta realmente en un Estado soberano, no es -- suficiente que proclame su independencia ante el mundo, sino que es menester -- que los Estados soberanos del mundo, reconozcan materialmente la invocada independencia. En pocas palabras, el presupuesto indfectible de todo Estado soberano, es la acreditación de su independencia formal y materialmente hablando.

Las colonias, ya convertidas en Estados, recibieron el año de 1783 siendo victimas de la anarquía y la debilidad propias de la posguerra. La desunión -- que entre los nacientes Estados se registraba, amenazaba seriamente la recién obtenida independencia sin que este panorama de suyo desalentador, hubiese poddido ser corregido por el gobierno confederal bajo el cual se hallaban estructuradas las colonias al haber aprobado en noviembre de 1777 el documento conocido bajo el nombre de 'Artículos de confederación y unión perpetua', el que precedido de largas y enconadas discusiones no entró en vigor sino hasta 1781 previa su ratificación.

Este cada vez más evidente fracaso del gobierno confederal, fundado en la la

imposibilidad práctica de éste, para someter a los flamantes y orgullosamente soberanos Estados, se tradujo en la ingobernabilidad de los miembros de aquella unión, situación que presagiando los más graves peligros externos e internos para todos, hizo nacer en ellos, la convicción sobre la necesidad de un cambio radical. Acuerdan entonces convocar a una Convención "con el objeto -- único y expreso de revisar los artículos de Confederación y de presentar dictámenes... sobre las alteraciones y adiciones a los mismos que sean necesarias a fin de adecuar la Constitución federal ^(SIC) a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la Unión... (23)". En esa convención, cuyos trabajos se iniciaron el 14 de mayo, se resolvió que no bastaba, para alcanzar las finalidades que se le habían encomendado, con proceder a la simple reforma de los artículos de confederación y unión perpetua, y "sin perder tiempo en revisarlos se ocupó de construir un nuevo sistema de gobierno", tal como lo relata Gustavo R. Velasco al escribir el prólogo de 'El federalista', (24).

El 17 de Septiembre de 1787, día en que quedaron clausurados los trabajos de esta convención celebrada en la ciudad de Filadelfia, fué aprobada la Constitución jurídico-política de los Estados Unidos de América, fué sustituida - la figura de la confederación en que habían venido intentando organizarse los Estados, por la forma de Estado federal.

Esta forma de Estado propuesta por la Constitución de 1787, se logró constituir en forma definitiva mediante la federación (unión permanente) de los - Estados que en ejercicio de su soberanía decidieron, previa consulta que para ello hicieron a sus respectivos pueblos, adherirse a la Constitución de Filadelfia, legitimando con ello, al nuevo Estado federal engendrado por tal ordenamiento jurídico fundamental, en calidad de ente supremo, único soberano y - omnicompreensivo, en atención a que desde ese preciso momento todas las entidades 'federativas', es decir constitutivas de la federación, se despojaban de sus soberanías respectivas, en favor de la nueva persona moral naciente dentro de la cual, en adelante, todas habían de comprenderse ya, en calidad de 'entidades federadas'. A ellas, el nuevo y único soberano, ha de reciprocables - la acción de haber cedido sus soberanías, mediante la entrega y reconocimiento de sus autonomías.

23. Convocatoria a la convención constituyente federal, inserta en la obra 'El federalista', Op. Cit., apéndice I, p. 381.

24. Op. Cit., prólogo p. VIII

Canjear la soberanía a cambio de una simple autonomía, parece apriorísticamente una transacción no aconsejable por desigual.

Sin embargo, si se mira el factor seguridad dentro del marco axiológico - de los pueblos, podemos explicar fácilmente como ese factor se convierte en - decisivo para la estabilidad y permanencia de la federación (unión). Es preferible ceder la soberanía para convertirse en un ente autónomo, antes que perderla en arrebato de una potencia extranjera, enajenando al tiempo, la libertad y la igualdad de los hombres. Es pues preferible, canjear el valor 'poder', que el valor 'seguridad'.

Lo anterior se corrobora con un simple asomo al sentido causal-teleológico de la Constitución federal norteamericana de 1787 en cuyo preámbulo se lee la siguiente declaración de sus destinatarios, al través de sus redactores:

"Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de - formar una unión más perfecta, establecer la justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los - beneficios de la libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América"(25).

El Estado federal pues, hace su aparición formal, por primera vez, en su calidad de institución jurídico-política, en la Constitución norteamericana, de 1787, vigente como se ha dicho, desde 1789. Nace ortodoxamente, atendiendo al significado mismo del nombre que lleva el proceso que le da vida, el de 'federación'. Efectivamente, nace mediante un movimiento centrípeto de entidades - antes independientes y separadas entre sí, por virtud del cual, terminan fusionándose en un solo ente.

A este proceso de creación de un Estado federal que es el de la federación de Estados, se le reconoce como la vía lógica y natural para arribar a aquél.

Así surge el Estado federal norteamericano como concepto y como institu-

25. Constitución de los Estados Unidos, aprobada por la convención el 17 de - septiembre de 1787; en 'El federalista'. Op. Cit., APENDICE V, p. 388.

ción modelo que ha evolucionado hasta alcanzar el rebase de la segunda centuria, manteniendo a los Estados Unidos de Norteamérica, como hasta la fecha luce: como uno de los países más poderosos del mundo (26).

En efecto, el Estado federal estadounidense, ha servido de inspiración en la estructuración de Estados nuevos, entre los que en su momento estuvo el mexicano bajo las modalidades que más adelante comentaremos.

Al respecto el Maestro Tena Ramírez afirma:

"Si el sistema federal fue, en el país de donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional"(27).

Por último, permítase externar nuestra opinión, en el sentido de que los países que se mantienen bajo la forma federal, no deben pasar por desapercibidas las causas que han hecho del federalismo practicado por nuestros vecinos, allende el Bravo, el instrumento más vigoroso permanentemente actual, el corazón mismo de aquel país. Esas causas a nuestro juicio son tres: 1) el amor y respeto por la democracia, como forma de gobierno y como forma de vida; 2) El irrestricto respeto que los órganos de gobierno federales, otorgan a la autonomía de las entidades federadas, y 3) La permanentemente garantizada participación de ellas, en la construcción de la voluntad nacional.

Recuérdese que la más leve violación a cualquiera de estos principios y especialmente a los dos últimos que a nuestro gusto son los rectores en la es

26. Acorde con esta idea entre muchos otros doctrinarios, lo está García Peláyo al afirmar que "El Estado Federal hace su entrada en la historia con la Constitución Americana de 1787...hace su entrada como concepto y como forma de organización política, pues las palabras 'Federal', 'Federación' y 'Estado Federal' no aparecen ni una sola vez en el texto de la Constitución de los Estados Unidos". Citado por Daniel Moreno Op. Cit., p.360
27. Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano; 1984; p. 108.

tabilidad y permanencia de un Estado federal, ha ocasionado la debacle de pueblos enteros gracias a un proceso, por cierto no muy largo, que se inicia con la inconformidad de los miembros, continuando en la desunión, la anarquía, la guerra, y que finaliza con el hundimiento del pueblo en el fangoso pantano de la desgracia. Esta verdad, irrefutable si se tiene el cuidado de revisar algunas páginas de la historia, debe considerarse como una severa advertencia para países que como el nuestro, parecen ir perdiendo cada vez más, el respeto por la autonomía estatal, al preferir el mucho más sencillo expediente de centralizar facultades para atender 'prioridades', antes que estructurar a base del conocimiento y de la correcta interpretación de la Constitución, las fórmulas técnico-jurídicas que, respetando el ámbito competencial de los estados, permitan a éstos, de consuno con el gobierno federal, concurrir a la satisfacción de los grandes requerimientos nacionales.

Esta es a nuestro gusto la divisa del Estado federal moderno, fuerte y vigoroso: que el gobierno federal mantenga un marco competencial robusto, sin que éste se logre a costa de la debilidad creciente de los respectivos marcos pertenecientes a los gobiernos locales.

Es precisamente con la perspectiva que se logra a partir de esta convicción, con la que abordamos el problema que reviste el ejercicio profesional - en México, convicción desde la que también, intentaremos construir las posibles opciones de solución.

II. CONNOTACION DEL ESTADO FEDERAL.

Según lo que llevamos dicho hasta aquí, se podría inferir con validez, que el Estado federal como concepto y como institución, no es, sino el producto final de cualesquiera de estos dos procesos: el de la federación de Estados y el de la descentralización del poder.

Cierto, indistintamente, tanto el proceso de federación propiamente dicho, como el de descentralización, pudieran considerarse como contenidos capaces de colmar el espacio de almacenaje que el continente 'Estado federal', tiene reservado para sucesos que propendan a retirar en definitiva el manto obscuro de su inexistencia, colóccandole en el mundo de la realidad fenoménica.

1. Su integración política.

Considerando al Estado federal como una institución en abstracto y no como una realidad concreta, específicamente registrada dentro del contexto histórico del devenir político de un pueblo determinado, podemos decir que aquí, se refleja ante las ciencias política y jurídica, como una forma estatal que teóricamente puede implicar dos realidades políticas como significado sustancial: la federación o la descentralización; vías ambas, como se ha dicho, que conducen hacia la integración política del Estado federal.

El Estado federal siempre será un todo político. El federalismo, como sistema aplicable dentro del ámbito de acción de aquél, jamás podría servir como se ha pretendido, para 'desunir lo que previamente estaba unido'. Su significado gramatical, y político, así como su naturaleza jurídica, le hacen permanecer inamovible, como celoso guardián de la 'unidad' de los 'unidos'. Unidad que -- por otra parte, vuelve a desvirtuar el argumento separatista de los centralistas. Aún cuando el Estado federal provenga de un proceso de descentralización del poder, en ese Estado, se evidenciará un 'todo' político y un 'todo' jurídico, este último resultante de la distribución armónica de competencias, entre el gobierno federal, y los locales, según se verá.

A) Federación de Estados.

Comencemos por analizar el significado etimológico del vocablo 'federación'.

Este proviene de la expresión latina '*FOEDER*', que significa ligar, amalgamar o unir.

Desde este punto de vista gramatical, por federación entonces, se entiende el acto mismo de liga, amalgama o unión de cuando menos dos elementos, mismos que lógicamente se hallaban aislados, independientes o separados, antes de ser unidos. (28) Obviamente no puede pensarse siquiera en la unión de lo unido.

Llevando estas consideraciones al terreno jurídico-político que es el escenario de la actuación Estatal, podríamos concluir, señalando que la federación de Estados, es la unión de dos o más Estados que se da como la expresión final

28. Cfr. Manual de gramática castellana de Carlos González Peña; 41ª edición, - p. 224.

del ejercicio de sus respectivas soberanías.

Ahora bien, la definitividad que preconiza esta unión, (federación) y que por tanto a nuestro modo de ver, mejor debiera referírsele como una fusión, - deriva no sólo de su significado etimológico, sino de su sentido causal-teleológico.

Al aludir en otra parte de este trabajo a la figura de la Confederación, - decíamos que la "Confederación de Estados significa la agrupación, la alianza (que no la unión) de un número indeterminado de Estados cuyos esfuerzos se unen TEMPORALMENTE a fin de alcanzar los objetivos que les son comunes; verificado lo cual, la confederación desaparece"⁽²⁹⁾.

Todo lo contrario acontece en la federación. En efecto, tanto la naturaleza del acto en el que se substancia la federación, como las consecuencias que éste origina, son esencialmente distintas a las de la Confederación.

El acto por virtud del cual se consuma una federación de Estados, es realizado por entes soberanos, que lo son, hasta ese preciso momento y con la finalidad de unirse permanentemente con sus otros iguales, es decir, con la finalidad de fusionarse verdaderamente para crear así, a una persona moral suprema y distinta a todos ellos. Ya hemos dicho en otra ocasión al referirnos precisamente a la federación, que los otrora 'Estados soberanos', ya fusionados, se convierten en entidades federadas autónomas. Con esa personalidad les reconoce y trata, el nuevo Estado federal, único soberano, gestado mediante - el proceso descrito.

Así lo habrán aceptado y acordado desde el principio los, a la postre, entes autónomos.

La federación de Estados es pues, el proceso centrípeto para la configuración de un Estado federal. El supuesto lógico sobre el que descansa este proceso, lo es, el de la existencia previa de cuando menos dos Estados soberanos y hasta entonces aislados entre sí, dispuestos a unirse permanentemente.

29. V. Supra, Apartado I, núm. 2, inciso c)

A este proceso se le reconoce como el proceso 'lógico y natural' a seguir se hacia la configuración de todo Estado federal, en atención a que, como hemos visto, la sucesión ordenada de los hechos que le constituyen, dieron forma al modelo conceptual e institucional que nos legara el Estado norteamericano nacido en 1787.

Sin embargo, como también se ha dicho, y según se verá a continuación, -- existe otro proceso tendiente a instaurar un Estado federal.

B) Descentralización del poder dentro de un Estado Unitario.

Este fenómeno o proceso político de la descentralización del poder, no puede explicarse sino es a partir del Estado Central (Unitario), el que recibe -- ese nombre, porque mantiene el poder precisamente centralizado. Resulta inconcuso que el poder, como actividad estatal, no sería susceptible de descentralizarse, si antes no lo hubiese estado centralizado, en algún o algunos órganos.

Sabemos que el poder, es la fuerza, es la actividad dinámica que despliega el Estado, que le otorga el derecho originario a manera de instrumento fundamental,⁽³⁰⁾ para que, sirviéndose de él, pueda alcanzar los fines que se le han encargado.

Así, el poder público del Estado, como poder de Imperium, ejercitable por los órganos de gobierno competentes según el caso dentro de las demarcaciones territoriales de aquél, se manifiesta como sabemos en sus tres facetas: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

Pues bien, dentro de un Estado central, estas tres funciones-manifestaciones directas del poder público del Estado como hemos afirmado se hallan monopolizadas por órganos de gobierno centralizados.

Repetiremos algunas consideraciones expuestas con antelación^(30-BIS). Así

30. Nosotros le hemos considerado al poder público Estatal, como un elemento existencial del propio Estado. Dificilmente se podría aceptar la existencia de éste sin aquél. V. Supra. Apartado I, núm. 1
30-BIS. V. Supra. Apartado I, núm. 2, inciso D).

existe un cuerpo legislativo encargado de expedir las leyes a nivel central, mismas que tienen aplicación para todo el territorio, sin perjuicio de que éste pueda estar para efectos de su mejor administración y gobierno, dividido políticamente en departamentos o provincias, cuyos habitantes serán también delegatarios de las leyes expedidas desde el centro.

La función ejecutivo-administrativa dentro de cada uno de dichos departamentos o provincias, corre a cargo de funcionarios designados por el ejecutivo central. No existe la posibilidad de la elección directa o indirecta por parte de los gobernados.

Por su parte, la función jurisdiccional se desarrolla a través de tribunales regionales o locales, cuya competencia se constituye generalmente en base a un criterio territorial; sin que por ello dejen de ser auténticos órganos delegados del órgano jurisdiccional central.

Como se ve, las tres funciones constitutivas del poder público Estatal, en orden al lugar del que emanan, justifican el adjetivo calificativo con el que se conoce a este tipo de Estado.

Cuando un Estado del tipo del que comentamos, descentraliza el poder con que está investido, a grado tal que les reconozca a sus departamentos o provincias la facultad de autodeterminarse, esto es, de darse sus propias leyes; de constituir conforme a ellas sus propios órganos de gobierno a nivel local, eligiendo concomitantemente a las personas que hayan de encarnarlos; así como de estructurar orgánica y funcionalmente a sus propios tribunales locales; entonces, los otrora departamentos, se convierten en verdaderas entidades federadas, provocando a su vez con ello, la transformación del Estado central en uno federal. Es importante recordar como se dijo ya al abordar, el estudio de la forma de Estado federal, que todo esto es dable bajo la observancia y respeto de la Constitución federal.

Como se puede apreciar, y como ya se ha afirmado, no sin razón, los doctrinarios han sostenido que la diferencia entre un Estado central y uno federal, simplemente constituye el grado de descentralización que exista entre uno y --

otro(31).

Para los efectos que nos ocupan, es suficiente con saber que a través de esta otra vía es también posible llegar al Estado federal.

2. Concepción jurídica del Estado federal.

La concepción jurídica del Estado federal como institución jurídico-política normada por la Constitución, nos la da el análisis de su estructura y funcionamiento, tomando en consideración previamente, el papel que juega el término 'soberanía', tanto en lo interno cuanto en lo externo.

De este análisis trataremos a lo largo de los puntos subsecuentes, empero, a fin de no dejar trunco el punto, nos concretaremos a adelantar que la concepción jurídica del Estado federal, no es más que el reflejo fiel y directo de las prescripciones positivas insertas en el texto constitucional, encargadas de normar y proteger a las relaciones que deben darse entre el 'soberano' (Estado federal), y los entes autónomos (entidades federadas), a sabiendas -- que de la armonía y respeto mutuo en estas relaciones, depende la supervivencia misma del Estado federal.

A) El concepto de soberanía frente al Estado federal y frente a las entidades federadas.

Para puntualizar lo que aquí hemos venido afirmando, es preciso establecer en qué medida tanto el Estado federal, como las entidades federadas participan en sus relaciones, del concepto de soberanía.

Esto es importante a fin de desvanecer aparentes incongruencias.

Hemos asegurado categóricamente que las entidades federadas, son autónomas y no soberanas, lo que parece estar en franca contradicción con lo establecido en nuestro caso, por el artículo 40 constitucional, el que a propósito, parece que intenta remover las cenizas que quedaron después de la encendida dis

31. Vid. Derecho Constitucional Mexicano; Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, 5a. -- edición; p. 401.

cusión en torno a la Teoría de la cosoberanía que presume la existencia de dos o más soberanías dentro de un mismo escenario. Dicho precepto señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;...".

Nosotros pensamos que el calificativo que este artículo les da a los estados de 'libres y soberanos', obedece más a un buen propósito de deferencia política que los constituyentes desearon tener al referirse a las entidades federadas, que a una convicción jurídica de que en realidad lo son. Veámonos.

El término 'soberanía', proviene del latín *SOVERANIA*, que significa por encima de todo.

Desde el punto de vista jurídico, lo hemos dicho, la soberanía se traduce en una capacidad para autodeterminarse y para autolimitarse. Esto es, para que sin ingerencia de una voluntad tercera, el ente soberano pueda demostrar que lo es, dándose a sí mismo sus propias normas y estableciendo para sí, las limitaciones a su propia actividad. Erro, cuando estas capacidades le son reconocidas *UREBI UT ORESI* a un Estado, se dice que este es soberano. Porque las entidades federadas en México, sólo poseen la primera de dichas capacidades, se concluye que no son soberanos.

¿ Podríamos admitir que el Estado federal mexicano, es decir la persona moral SUPREMA y omnicomprensiva encargada de estructurar jurídica y políticamente al pueblo, sí posee el atributo de la soberanía ?.

Para elucidar esta interesante cuestión cabe recordar que desde las postrimerías del siglo XVIII y gracias a las luminosas aportaciones de quienes atizaron ideológicamente la revolución francesa en 1789⁽³²⁾, el concepto de soberanía sufre una modificación total.

32. Huelga hacer mención de la importante influencia que no sólo reportaron al movimiento revolucionario francés, sino en general al constitucionalismo moderno, teorías como la del origen popular de la soberanía y la de la división de poderes con Juan Jacobo Rousseau, Montesquieu y con tantos célebres pensadores a cuyo cargo estuvo la constitución del liberalismo-individualista, tales como John Locke, Voltaire, Diderot entre otros.

Al rey se le deja de reconocer como el depositario de la soberanía (soberano) tal y como se le concibió por siglos, durante la vigencia y esplendor de las monarquías absolutistas.

Los monarcas, siendo los soberanos absolutos, adunaban en su persona las tres facetas del poder público del Estado. Ellos legislaban, administraban y juzgaban a su omnímodo, ilimitado y en no pocas veces arbitrario, pero al fin soberano albedrío.

Los atropellos a la libertad e igualdad de los hombres, quienes en su calidad de súbditos se veían reducidos a la abyecta y lacerante condición de seres obligados a obedecer y callar; emitidos en ejercicio del poder soberano del rey, no encontraban valladar alguno de resistencia que sirviera al mismo tiempo de protección al gobernado.

Es obvio que bajo esta forma de gobierno, el rey nunca fué responsable de sus actos frente a los destinatarios de los mismos, es decir, frente al pueblo. El rey sólo era responsable por sus designios, ante Dios, de quien le provenía el poder y la condición de soberano, según el adagio imperante a la sazón y que rezaba "OMNI POTESTAS A DEO".

No fué sino hasta aquel memorable 14 de julio del precitado año de 1789, cuando fungiendo como silente testigo de calidad el edificio de 'la Bastilla' en París, se aprecia el primer cristal del ideario liberal de la época; inseparable compañero del individualismo.

Fueron muchas las consecuencias constitucionales, políticas y por ende sociales que trajo consigo esta corriente ideológica; todas ellas derivadas a nuestro juicio, de la auténtica revolución que implicó el reconocimiento de la radicación popular de la soberanía, desplazando en definitiva la concepción monárquico-absolutista.

Desde entonces y hasta nuestros días, se le reconoce al pueblo (elemento esencial del Estado) como único soberano. Así se le reconoce en nuestro país - en respeto a lo que declara en sus dos primeras partes el artículo 39 de nuestra máxima ley: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

Llegamos por tanto al punto al que pronosticamos arribar, aquel en el que se nos presenta la siguiente interrogante ¿ Quien entonces, es el soberano, - el pueblo o el Estado ?. Esta pregunta cobra actualidad al recordar que a la soberanía, la doctrina le ha siempre reconocido y respetado esa tríada consubstancial a ella, tríada conformada por las características de indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Por tanto, si la soberanía no se puede dividir, no se puede enajenar y tampoco puede ser sustituido a su de tentador mediante una prescripción positiva; llegamos irremisiblemente a una conclusión: dentro de un todo político y jurídico (como lo es el Estado) sólo puede existir una soberanía, y ella, por prescripción constitucional, recae en favor del pueblo. Luego ¿ De donde se justifica la alusión que con suma frecuencia se hace, al Estado mexicano como soberano ? y más aún ¿ En dónde se ve el fundamento para considerar soberanas a las entidades federadas ? Como sea que se le quiera mirar, el Estado, no es sino el producto acabado, reflejo fiel del ejercicio que el pueblo ha hecho de sus soberanía vía el poder constituyente, que crea a la Constitución y dentro de la cual se engendra el Estado.

Es pues la soberanía un poder permanentemente latente bajo la titularidad única del pueblo. Poder que como se ha afirmado, se traduce en la capacidad - permanente- de autodeterminarse y de autolimitarse.

En virtud de que como sabemos, la conformación del pueblo o nación en su acepción sociológica- se da en una forma cuantitativamente indefinida y cualitativamente heterogénea, sería absurdo pensar que el propio pueblo, como titular de la soberanía, pudiese al mismo tiempo ejercerla, esto es, que pudiese convertirse poder permanentemente latente que le asiste, en actos concretos de gobierno.

Como esto es materialmente imposible sin que medie la figura de la repre-

sentación, el pueblo, en ejercicio pleno de su soberanía, decide crear a una - persona moral suprema (por estar encima de todas las demás) y omnicomprensiva, (por que a todas las comprende) para que represente y administre, debidamente - auxiliada por órganos de gobierno, la soberanía popular. Toda proporción guardada, así como el legítimo propietario de varios negocios puede facultar a otra persona para que representándolo, se encargue de ejecutar todo aquel acto de - administración tendiente a la protección y buena marcha de sus intereses, sin - que por ello pierda su condición de propietario respecto de aquéllos; así tam- - bién el pueblo, pudiéramos decir, nombra como su representante al Estado a fin de que al administrar la soberanía de aquél, alcance los fines que el mismo -- pueblo le ha asignado.

Así, en puntual rigor, deducimos que el Estado en sí mismo no es soberano, sino el representante, el administrador de la soberanía popular. Pensamos por- tanto que el término de 'soberano' con que acostumbradamente se califica al Es- tado, obedece a la intención de que se le reconozca como la persona moral supre- ma y que para fines de su actuación en el escenario internacional, frente a -- otros Estados, requiere utilizar a manera de formalismo, tal apelativo.

Por nuestra parte y una vez hecha la advertencia anterior, seguiremos con- siderando a la expresión 'Estado soberano', como una expresión útil (en su sen- tido figurado ya apuntado) a fin de mejor explicarnos algunos de los fenómenos que acaecen al amparo de un régimen de derecho en lo general, y del federalis- mo en lo particular.

a) Autonomía de las entidades federadas.

Ha quedado apuntado que el Estado no es soberano sino simplemente el - representante y administrador del pueblo por lo que hace al ejercicio de su so- beranía, la cual, por ese hecho, jamás se ve mermada en alguna de sus tres no- tas esenciales. El que el Estado represente y administre la soberanía de la na- ción, no importa que esta se divida, se enajen o prescriba positivamente en fa- vor del representante.

Pues bien, aplicando las conclusiones a que hemos arribado, podríamos inferir que el Estado federal no es soberano y por mayoría de razón mucho me--

nos lo serán las entidades federadas que dentro de aquél se comprendan. Los -- pueblos de cada una de ellas se han fusionado en uno solo para dar paso al pueblo del Estado federal.

Con esta aseveración se derriba la pretensión de justificar una ficción 'soberanía' para cada una de las entidades federadas, partiendo de la ba se de que sus respectivos pueblos pudieran ser soberanos.

Hemos dicho que el Estado federal es un todo político y jurídico. De este 'todo', no puede abstraerse uno de los elementos esenciales del Estado -- cual es el pueblo; con lo que se deduce en conclusión, que el pueblo del Estado federal no se conforma a base de la existencia de 'pueblos parciales', perte necientes a sendas entidades federadas; sino que el pueblo del Estado federal -- no es otra cosa más que la fusión de los pueblos que otrora configuraban diversos Estados libres y soberanos, pero que, al decidir federarse como lo hemos repetido, formaron un Estado nuevo; uno solo y diferente a ellos, para lo cual, hubieron de fundir los elementos esenciales inherentes al Estado, entre los cuales figura destacadamente el pueblo.

Así podemos asentar que en respeto a una ortodoxa concepción jurídico-constitucional, ni el Estado federal, y mucho menos las entidades federadas que le conforman, son soberanos.

A las segundas se les debe concebir y reconocer como entidades autónomas, a virtud del reconocimiento que la constitución federal les brinda como -- capaces de autodeterminarse, esto es, de estructurar su gobierno interno con base en sus propias constituciones locales, con el respeto que le deben al ordenamiento jurídico federal, que es el que las limita. Carecen pues de la capacidad para autolimitarse, elemento éste, que al ser atributo indispensable de la soberanía, impide la concurrencia de ella, en favor de las entidades federadas. Esto se corrobora mediante la declaración del artículo 41 de nuestra Carta Magna, la que al respecto señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, (gobierno federal) en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y los particulares de los Estados, las que en NINGUN CASO PODRAN CONTRAVE-

NIR LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL"

Por consecuencia y como un mero formalismo de índole política, podría se admitir como lo marca el artículo 40, que los Estados (entidades federadas), son "libres y soberanos "EN TODO LO CONCERNIENTE A SU REGIMEN INTERIOR". Esta concesión, debe hacerse sobre el supuesto de que se quiere significar que dentro de sus respectivos ámbitos de competencia local, los estados, son las personas supremas respecto a las demás que coexisten dentro de ellos, pero jamás respecto al Estado federal.

En pues, como a partir de estas consideraciones, nos referiremos en lo sucesivo a los estados, es decir, a las entidades federadas, dando por descontado su carácter de entes autónomos en los términos expuestos.

b) Breve alusión al "Derecho de secesión".

El término 'secesión' proveniente del vocablo latín SECESSIO, -ONIS, - significa separación o apartamiento de algo, respecto de aquello a lo que hubiere estado previamente unido⁽³³⁾.

Esta expresión, trasladada al campo del Estado federal, pretende significar a la facultad que se supone tienen las entidades federadas, como derivación de un hipotético 'derecho', a separarse de la federación.

La existencia real de este 'derecho', ha provocado a lo largo de la historia, enconados debates que, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, han desembocado en la guerra; cruenta lucha fratricida que se conoce incluso con el nombre de 'la guerra de secesión'.

Sin intentar desde luego dirimir esta controversia suscitada en torno a si tal derecho les asiste o no a las entidades federadas, nos concretamos a exponer nuestro punto de vista sobre el particular.

Habría que preguntarse en principio, de dónde deriva el invocado 'derecho'; es decir cuál es su fuente real. ¿La Constitución federal a la que deben todos respeto y obediencia? Sabemos que no. Nuestra Carta Magna contempla

33. Diccionario de la lengua española; Op. Cit., p. 1185.

la hipótesis de admitir o formar nuevos estados dentro de la federación (artículo 73 fracciones I y III respectivamente), pero en ninguna parte prevé siquiera, la posibilidad de regular la eventual separación de una de las partes, del todo federal.

Por otra parte si como hemos dicho, las entidades federadas son autónomas y no soberanas, lo que las constriñe al acatamiento de la Constitución federal; luego entonces, tampoco se podría invocar, como se ha pretendido erróneamente, a la 'soberanía' de una entidad federada, a manera de fuente real del famoso derecho de secesión.

Sobre estas consideraciones resulta evidente la inexistencia del mismo, por lo que sería francamente ocioso adicionar algún comentario al respecto.

B) La distribución de competencias entre las entidades federadas y la Federación.

Instaurado un Estado federal, independientemente del proceso genético que le haya precedido, sea el de federación, o sea el de la descentralización, lo cierto es que se requiere obligadamente proceder a una repartición del poder público entre los órganos de gobierno, tanto federal como locales.

Dicho reparto, se explica que deba ser de tal manera realizado, que permita por una parte al gobierno federal, atender con eficacia los asuntos de interés nacional, y por la otra, posibilite a los gobiernos locales (de las entidades federadas), para responder al sinnúmero de asuntos de interés general, que se engendran dentro de una colectividad humana específica.

Esta distribución de poder público se concretiza dentro del Estado federal, a través de la asignación de facultades que el ordenamiento jurídico fundamental, es decir la Constitución general, hace tanto en favor de los órganos locales, como en el de los federales. Existiendo siempre entre ambos ordenamientos, una congruencia en los principios totales del Estado federal⁽³⁴⁾.

34. En su obra de 'Estudios de Derecho Constitucional', el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado señala que debe existir "similitud de principio político-estructurales en la Constitución federal y en las constituciones de los_

Por otro lado, esta asignación, cuya fuente por cierto, no puede ser otra que la propia Constitución, puede verificarse en forma directa: cuando expresamente el texto de la máxima ley otorga la facultad; o indirecta, cuando en su texto, refiere al legislador ordinario la capacidad para que, mediante la expedición de la ley respectiva, proceda a la asignación de la facultad o facultades de que se trate. Sin que, como se observa, en ninguno de los dos casos varíe la fuente formal de la aludida asignación: la Constitución⁽³⁵⁾.

Hemos dicho también, que el criterio con que la Constitución debe proceder a distribuir las competencias, tendrá que estar invariablemente fundado en la necesidad de atender los requerimientos que plantea una nación en constante evolución, así como a los que se presentan en el proceso de un sano desarrollo de las entidades federadas. No podría concebirse la salud y prosperidad del todo (Estado federal), si sus partes no lo fuesen previamente.

Sin perder de vista este fin prioritario, la repartición constitucional - del poder, hecha a través de la asignación de facultades, debe ser estricta, escrupulosamente respetuosa de la autonomía de las entidades federadas ya que como hemos afirmado categóricamente, es esta autonomía uno de los baluartes - protectores de la estabilidad, permanencia y evolución de todo Estado federal. Vulnerar la autonomía de la entidades federadas equivale, simple y llanamente a cavar la tumba del Estado federal.

Ante este terrible peligro, desde luego, que resulta compleja la tarea de estructurar un criterio, para distribuir las competencias, que logre armónicamente conciliar los intereses de la Nación, los de cada una de sus entidades y al mismo tiempo proteger con solidez, la autonomía de éstas. Por los efec--

Estados". Agrega dicho autor, haciendo referencia al jurista Carl Smith - que "el pacto federal es al mismo tiempo un elemento de la Constitución - federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados miembros". 1980: p. 207.

35. En este sentido se pronuncia también el maestro Tena Ramírez al afirmar -- que "cuquiera que sea el origen histórico de una federación (nosotros - diríamos de un Estado federal), ya lo tenga en un pacto de Estados pree-- existentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamen-- te centralizado, de todas maneras corresponde a la constitución hacer el reparto de jurisdicciones" Op. Cit., p. 113.

tos que ambas acciones provocan, nosotros sostenemos que saber conciliar es sa
ber gobernar. Menudo problema a despejar lo representa la ineludible exigencia_
de conciliar en sus concurrencias, a los precisados intereses. No nos cabe du-
da de que solamente estructurado un criterio fundamentalmente político, seme-
jante empresa sería exitosa, si partimos de la concepción que sobre la 'políti-
ca', hemos sostenido convictamente hasta ahora, como el arte auténtico, de con
ciliar a los más diversos y encontrados intereses, sin perjudicar a alguno de_
ello. Cierzo, para lograrlo ha de requerirse de la actividad de verdaderos ar-
tistas; sin embargo, de comentarles de esta naturaleza habremos de requerir --
más adelante; por lo que mientras tanto, nos concretamos a destacar el crite-
rio que, a nuestro juicio, preponderantemente político, utilizaron nuestros --
constituyentes del 17, para proceder a la distribución de competencias, basán-
dose en las facultades cuyos tiempos comentamos a continuación.

a) Facultades expresas y reservadas.

Son facultades expresas, todas aquellas que consagre la Constitución,
haciendo la asignación directa de ellas, ya sea a los órganos del gobierno fe-
deral, o bien a los de las entidades federadas en su caso.

Por lo que hace a las facultades reservadas, diremos que son aquellas
que por su calidad indeterminable y por su calidad heteropénea no son suscepti-
bles de catalogarse exhaustivamente dentro del texto constitucional. Se opta_
entonces dentro de éste, por emplear el método de exclusión. Todas aquellas fa-
cultades que no hayan sido expresamente asignadas por la Constitución al gobier-
no federal o a los de las entidades federadas, se consideran reservadas en fa-
vor de uno o de otros, según la mención que sobre el particular, haga aquélla.

Preponderantemente el gobierno federal debe atender necesidades gene-
rales, intereses que reclama el buen desarrollo de la nación globalmente consi-
derada, para los cual requiere de la asignación de poder en número reducido y_
en calidad determinada. En tanto que, por su parte, los gobiernos de las enti-
dades federadas, deben atender particularmente un sinnúmero de necesidades --
emanadas de la vida cotidiana que observan las colectividades humanas que es-
tán a su cuidado, por lo que requieren de facultades cuya enunciación sería --
por demás prolija en virtud de su extensa cantidad y de su variable calidad. -

A estas razones se debe, según nuestro modesto punto de vista, que sea mucho - más usual que en los modelos constitucionales imperantes dentro de los Estados federales modernos, se haya preferido asignar los poderes que requiere el gobierno federal, mediante facultades expresamente mencionadas por el artículo de la suprema ley, reservando todas las demás facultades no estipuladas, en favor de los gobiernos de las entidades federadas.

Por su coincidencia con estas nuestras apreciaciones, nos permitimos transcribir en su parte relativa, la intervención del jurista argentino Gorostiza, en el seno del Congreso Nacional Argentino de 1862:

"... La autoridad delegada en la Constitución por el pueblo argentino ha sido confiada a dos gobiernos enteramente distintos: El nacional y el provincial. - Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido definidos y son en pequeño número. Como el gobierno provincial, por el contrario penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número; se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos. Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. El gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma el derecho común. - El gobierno federal es la excepción"(36).

Como se comprenderá después de lo expuesto, consideramos verdaderamente fútil inmiscuirnos en el inexplicablemente muy socorrido debate en torno a si las facultades reservadas son expresión fiel del proceso genético que ha ya seguido un Estado federal determinado, o no.

Se dice que si el Estado federal se constituyó a base de una federación propiamente dicha, los Estados federativos, entregaron al pactar la federación, un cierto número de sus facultades en favor del nuevo Estado federal, reservándose para sí, aquellas que exigiesen la estabilidad y prosperidad de sus respectivos pueblos. Entonces la interpretación que de las facultades reservadas, se hace, es en función del presupuesto de que se trata de facultades

36. Cita hecha por Raúl Bisón: Derecho Constitucional argentino y comparado; - Buenos Aires, 1940; p. 100 y referida por el Lic. Felipe Tena Ramírez; -- Op. Cit., p. 114.

des que la entidad federada jamás ha dejado de poseer.

En sentido opuesto, se ha llegado a afirmar que si el Estado federal - tuvo como punto de partida a uno de carácter central, fué éste el que se desprendió de facultades que antes concentraba, a fin de constituir la autonomía - de las otroras provincias o departamentos; de lo que se colige que las facultades expresas serán aquellas entregadas a las entidades federativas y que por - ende, el Estado federal, antes central, se reserva para sí, facultades que por - necesarias, jamás ha dejado de ejercitar⁽³⁷⁾.

Estos argumentos parecen estar contruidos sobre el olvido de que al - aparecer el Estado federal, aparece un 'todo', en lo jurídico y en lo político. Independientemente del proceso político de su integración, el nuevo Estado, el nuevo 'todo', será regido por el propio ordenamiento jurídico fundamental, por el derecho primario; por la Constitución de la que también recibió la vida y la que se encargará con exclusividad, de distribuir las competencias para el ejercicio del poder público Estatal, en los términos en que lo hemos expresado.

En el caso de México, como se sabe, es el artículo 124 constitucional, el encargado de preconizar este principio de repartición del poder: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

b) Facultades implícitas.

Este tipo de facultades se traducen en los medios requeridos por los - órganos de gobierno respectivos, para poder arribar al fin de ejercer las facultades expresas que en favor de ellos, consagre como lo hemos repetido, la - Constitución.

Así se refiere el célebre publicista de la Constitución federal de Norteamérica, a las facultades de que tratamos: "Ningún axioma se halla asentado - más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obli-

37. Cfr. Tena Ramírez; Op. Cit., p. 113

gatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla" (38).

Indiscutiblemente que este tipo de facultades son necesarias, a fin de asegurar el ejercicio de las facultades expresas y con ello, el alcance de los grandes objetivos a que está encaminado dicho ejercicio.

En nuestro sistema constitucional, es el artículo 73 en su fracción -- XXX, el encargado de instaurar las facultades implícitas en favor de los órganos de gobierno federal, a través del Congreso de la unión, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"I.....

".....

".....

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

Sin embargo, el reconocimiento que hacemos sobre su justificada existencia, no nos hace olvidar que el uso inconsulto, irreflexivo y en ocasiones hasta abusivo de las facultades implícitas, genera una viciosa costumbre de tendencia francamente centralista, a costa de la reducción de las competencias locales; reducción que aunque gradual, no deja de lacerar a la autonomía de las entidades federadas; riesgo vital para el Estado federal, que ya hemos advertido.

Para aprovechar los beneficios y rehuir a los peligros apuntados, es imprescindible cuidar, vigilar con celo suficiente, que el ejercicio de las facultades implícitas, tienda exclusivamente a permitir el ejercicio de las facultades expresas, y no a ensanchar el ámbito competencial del gobierno federal, a base de integrar nuevas facultades cercenadas a la competencia local.

En otras palabras, las facultades implícitas son 'medio' para la obten

38. Santiago Madison en: El Federalista; Núm. XLIV; Op. Cit., p. 193.

ción de un 'fin', y no 'medio' para la proliferación abusiva de 'fines'.

c) Facultades concurrentes y coincidentes.

Efectivamente, este tipo de facultades representan una excepción al -- sistema federal, dentro del cual como se ha visto, se aplica la regla de que -- una facultad asignada al gobierno federal, no puede ser ejercida por los gobier-- nos locales, y a la inversa.

Generalmente aceptado dentro de la doctrina constitucional es el signi-- ficado de las facultades concurrentes, como aquellas que pueden ser ejercidas -- simultánea o indistintamente, por cualesquiera de los gobiernos, sea el fede-- ral, o sean los locales.

Según el sistema norteamericano, son facultades coincidentes las que -- se pueden ejercer simultáneamente por el gobierno federal y los de las entida-- des federadas; mientras que las concurrentes, según este sistema, son concebi-- das como aquéllas que estando dentro del ámbito del gobierno federal, al no ser ejercidas por él, pueden ser ejercidas por los gobiernos locales hasta en tan-- to no decida ejercerlas el primero⁽³⁹⁾.

Por nuestra parte, consideramos a las facultades concurrentes con el -- significado que los norteamericanos les dan a los "coincidentes"; según lo he-- mos afirmado antes, como las facultades susceptibles de ser ejercidas por cua-- lesquiera de las dos competencias, la federal o la local.

Por lo que hace al fenómeno que ellos intentan identificar bajo el nom-- bre de "facultades coincidentes", nos abstenemos de comentarlo aquí, por consi-- derar que estaríamos frente a un caso típico de franca invasión de competen-- cia.

Cabe hacer mención de que en nuestro país un ejemplo claro de una fa-- cultad concurrente, lo es la referente a la función educativa, respecto de la -- cual, la Constitución, en la fracción XXV de su artículo 73, reconoce la compe-- tencia tanto federal como local, por lo que hace a su ejercicio.

39. Véase. Tena Ramírez, Op. Cit., p.p. 119-122.

Nos referimos a esta facultad específicamente, por estar estrechamente relacionada con algunos de los aspectos que conforman la temática de este trabajo, de cuyos límites escaparía el análisis de otras dos importantes facultades consideradas como concurrentes, y que son, las relativas a legislar sobre la materia de salubridad, y sobre la de vías de comunicación.

C) Participación de las entidades federadas en la formación de la voluntad nacional.

La voluntad de la Nación, encuentra, deontológicamente, su expresión fiel, en las leyes, es decir, en los actos de autoridad, formal y materialmente emanados del órgano de gobierno legislativo a nivel federal, (Congreso de la Unión) bajo las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Es --- pues la voluntad nacional, inspiración y expresión al mismo tiempo, de las leyes, que contemplan como destinatarios a cualesquiera gobernado o gobernados - que actualicen las hipótesis normativas insertas en ellas.

Está por demás justificado que en la trascendental tarea de construir las leyes a que han de estar sometidas también las entidades federadas, participen éstas. La garantía de asegurar mediante mandato constitucional esta participación, de consuno con el respeto y protección a la autonomía de las entidades - federadas, constituyen, lo hemos señalado con insistencia, los dos enormes y más sólidos pilares sobre los que descansa el Estado federal.

Dentro de nuestro régimen constitucional, tal participación se asegura --- cuando menos desde el punto de vista estrictamente formal, mediante la integración del Congreso federal. En efecto, el artículo 50 de nuestra Carta Magna de clara que "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra - de Senadores".

Como se sabe, la cámara de diputados se compone de los representantes de - la Nación, (del pueblo, en su totalidad considerado) entre los que obviamente - se incluyen los representantes de las colectividades humanas que viven dentro - de cada una de las entidades federadas. Por otro lado, se dice y no sin razón, que en la cámara de senadores, compuesta por personas que fungen como representan

tes propiamente, de las entidades federadas, se encuentra la representación misma del pacto federal. Así, y de acuerdo a la participación que tienen ambas cámaras en el proceso legislativo, se logra garantizar la asistencia de las entidades federadas en la construcción de la voluntad nacional.

III. ANTECEDENTES SOBRE LA INTEGRACION POLITICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Existe una corriente que no deja de tener importancia por la calidad de sus sostenedores, entre los que destacan distinguidos constitucionalistas como Don Felipe Tena Ramírez, quien adhiriéndose a dicha corriente asegura que el Estado federal mexicano deviene de un Estado unitario, en tanto que aquí, -- nunca se vió precedido de Estados soberanos; llegando inclusive a concluir diciendo que "en lugar de que los Estados hubieran engendrado el acta constitutiva de la federación, ésta engendró a los Estados"⁽⁴⁰⁾. Añádese a esta corriente de pensamiento, el argumento de que la adopción en México de la forma de Estado federal, sólo obedece a una imitación extralógica que nuestros constituyentes de 1823-1824, hicieron del modelo norteamericano, aplicándolo a México, con el fin de lograr beneficios análogos a los obtenidos por los Estados Unidos, en donde sí operó un movimiento centrípeto, lógico, natural proceso para la aparición del Estado federal.

Esta teoría deductiva muy probablemente hubiera sido aceptada ya como verdadera, si no tuviera pendiente aún la respuesta a ciertos hechos con que la historia nos obsequia. Veámos.

El Estado mexicano nace como todo Estado, según hemos dicho, por prescripción del derecho primario, del orden jurídico fundamental. El Estado mexicano surge a la vida institucional en la Constitución del 4 de Octubre de 1824. Aún cuando este máximo documento se vió precedido del acta constitutiva de la federación, equivalente en nuestra historia al pacto de federación que con miras a instaurar un Estado federal, celebran Estados previamente soberanos; habiendo con propiedad, no podemos más que reconocer que esta acta expedida el 31 de Enero del propio año de 1824 fué la inspiración más directa y sustantiva que tuvo la ley fundamental que habría de promulgarse durante los primeros

40. Ibid; p.p. 109-110

días del mes de Octubre próximo y al amparo de la cual, repetimos, nace el Estado mexicano estructurado bajo la forma federal. Forma de Estado ésta, que -- significaba la aspiración de la mayoría de las otrora provincias de la Nueva España.

El 16 de Junio de 1823, la provincia de Guadalajara se autoproclama mediante la expedición de un plan gubernativo provisional como el "Estado libre de Jalisco". En el punto tercero de este plan, se establecía: "El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano...".

Esta conducta de Jalisco, antigua provincia de Guadalajara, fué imitada durante el transcurso de 1823, por las provincias de Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México⁽⁴¹⁾.

Estos son los hechos que pendientes de respuesta, han impedido la aceptación generalizada de que México es como Estado federal, producto de otro central, para el que copió burdamente el federalismo estadounidense.

Como se vé, antes de la expedición del acta constitutiva de la federación, el 31 de Enero de 1824, ya había cuando menos seis antiguas provincias autodeclaradas como Estados libres, independientes y soberanos, y que como tales eran reconocidos, a grado tal de que, con ese carácter, se invitó a sendos representantes a participar en los trabajos constituyentes tendientes a la expedición de la que fuera primera Constitución vigente en el México independiente y que precisamente por ello, debe ser reconocido como la madre legitimada del Estado mexicano, el que gracias a ella, nació siendo federal.

Hay pues argumentos para poder sugerir cuando menos, que el Estado federal mexicano surge mediante la federación, en principio, de seis Estados libres y soberanos que como tales se habían declarado y así eran reconocidos (ambos requisitos, que como en otra parte de este mismo capítulo señalamos, son el presupuesto indefectible de todo Estado soberano⁽⁴²⁾, y a los cuales posteriormente se adhirieron otras antiguas provincias para signar el pacto de federación.

41. Cfr. Lee Benson, Nettie: la diputación provincial y el federalismo mexicano; Ed. LI legislatura, Cámara de Diputados; México, 1980; p.p. 145 y s.s. En el mismo sentido se pronuncia el Dr. Burgoa Orihuela; Op. Cit., p.p. 428-429.

42. Vid. Supra. Núm. 4, apartado I.

bajo el nombre de Acta Constitutiva de la federación mexicana. En ella, se -- confirmaba el carácter de libertad y soberanía (Arts. 1, 5, y 6,) que asistía a los ya Estados que expresamente señalados en el texto del acta, concurre-- ron a conformar la federación mexicana. Ellos eran: Guanajuato; Interno de Oc-- cidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; Interno de Orien-- te, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León y Tejas; Interno del Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, llamado de Tamauli-- pas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucá-- tán; y el de Zacatecas, manteniendo hasta entonces, las californias el cará-- cter de territorios federales, al igual que el partido de Colima⁽⁴³⁾.

Así se gesta la federación mexicana, con la participación formal de 17 Es-- tados que signaron y se adhirieron al pacto de unión respectivo.

El que alguna vez, el México independiente desde el 27 de Septiembre de - 1821, hubiera sido colonia española gobernada por un centralismo a prueba de -- toda duda; ello no es razón para desconocer, primero, al México independien-- te como tal, y posteriormente, la proclamación de los Estados libres y sobera-- nos que otrora fueron meras provincias de la colonia. Desconocer estos suce-- sos históricamente comprobables, puede conducir sí, a la arriesgada afirma-- ción de que el Estado federal mexicano proviene de un centralismo venido a me-- nos y que para salvarlo, se recurrió al sencillo expediente de la copia. ¿Qué pensarían nuestros ilustres constituyentes del 23-24 si se llegaran a enterar que ahora se les intenta sustituir el mérito de sus luces por el apelativo - de 'meros imitadores' ?

Como conclusión podemos afirmar que si bien el proceso de restación del Es-- tado federal mexicano fué un proceso *SUI GENERIS* por las circunstancias polí-- ticas y sociales que le enmarcaron, no por ello se debe aceptarlo como una -- burda y extralógica copia del Estado federal norteamericano; el que por cier-- to, al ser reconocido como 'modelo' hasta nuestros días, debió sí de servir -- como una positiva experiencia capitalizable por las mentes de hombres bri--

43. Acta Constitutiva de la Federación de 31-1-1824, en Tena Ramírez: Leyes - fundamentales de México, 1981; 10a. edición; p.p. 154-155.

llantes y originales que también México los ha tenido en cantidades importantes.

Así pues, con la Constitución federal de 1824, El Estado federal mexicano proyecta su vida hacia el futuro. Futuro que había de ser azaroso según ahora nos los reportan las páginas de la historia nacional, algunas de las cuales se ven incluso, salpicadas de sangre como producto de las innumerables luchas fratricidas.

Dentro de este poco promisorio panorama se vio crecer al Estado federal mexicano. Este crecimiento se vio suspendido en el año de 1835, cuando sesionando un Congreso 'constituyente' espurio, expidió en Diciembre del propio año, el Documento denominado 'las siete leyes constitucionales', mejor conocidas como la primer Constitución centralista de 1836. Mediante una violación indiscutible al artículo 171 de la Constitución federal de 1824, el que establecía una prohibición tajante para modificar valores como la independencia, la libertad y la forma de gobierno (Estado federal), que esa propia ley máxima consagraba y protegía como supremas aspiraciones del pueblo mexicano; la Constitución del 36, dando un salto olímpico por encima del aludido precepto, sustituyó en México la forma de Estado federal, por la central.

A mediados del año de 1842, una "Junta de Notables" bajo el régimen de Nicolás Bravo, disuelve al convocado 'Congreso constituyente', y expide el documento denominado BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA. Este documento, conocido con más frecuencia como la Constitución centralista de 1843, vino a reiterar la forma de Estado implantada por la de 36.

Así las cosas hasta que el 4 de Agosto de 1846, el general Don Mariano Sa las expidió el famoso Plan de la Ciudadela en el que, se desconocía el régimen centralista y se proponía la integración de un nuevo Congreso constituyente, de acuerdo a las prescripciones electorales que hacía la depuesta Constitución de 1824. Este Congreso que debió instalarse en Diciembre del 46, fué precisamente el encargado de reimplantar la forma de Estado federal, toda vez que el 18 de mayo de 1847, expidió el ACTA DE REFORMA, por mandato de la cual, se reestableció la vigencia de la Constitución federal de 1824.

Desde entonces la forma de Estado federal, se ha mantenido vigente en Mé-

co, cuando menos a nivel de declaración constitucional.

La constitución de 1857, en su artículo 40 reiteraba: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, FEDERALITIVA, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación..."

Sobre el particular, el maestro Burgoa apunta que "la adopción del régimen federal en la Constitución de 57 selló para siempre las viejas luchas, más de - partido que ideológico, entre sus propugnadores y los grupos adictos al llamado centralismo, liquidando así una de las etapas efervescentes de la vida pública mexicana"⁽⁴⁴⁾.

Este ha sido, a grandes rasgos expuesto, el camino que ha recorrido nuestro Estado federal, antes de arribar a su consagración en la Constitución vigente de 1917, a la que en el punto siguiente habremos de referirnos.

IV. Exégesis del sistema federal mexicano a la luz de la Constitución de 1917.

La explicación, la interpretación del federalismo que como sistema ordena la Constitución de 1917, deriva fundamentalmente de sus artículos 40, 41 y 124.

En efecto, el artículo 40 dispone que: "Es voluntad del pueblo mexicano - constituirse en una República representativa, democrática, FEDERAL, compuesta de Estados LIBRES Y SOBERANOS EN TODO LO CONCERNIENTE A SU REGIMEN INTERIOR; - pero UNIDOS EN UNA FEDERACION establecida según los principios de esta ley fundamental" (El subrayado es nuestro).

En este precepto encontramos el fundamento pristino de la forma de Estado federal.

El artículo 39 constitucional nos recuerda permanentemente que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Es decir, en ejercicio de esta imprescriptible soberanía, el pueblo mexicano ha decidido "constituirse en una República..., federal...". Es este a nuestro juicio, el funda-

44. Op. Cit., p 442.

mento del que debe partir cualquier explicación o interpretación sobre nuestro federalismo.

Después, el propio artículo 40, se encarga de sentar las bases orgánicas del federalismo nacional: "...compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

En esta última parte, el precepto en alusión reconoce la existencia de las entidades federadas, las que, en todo lo concerniente a sus regímenes internos, son 'libres y soberanos', PERO que se encuentran federadas (UNIDAS) de acuerdo a los lineamientos orgánicos y funcionales prescritos por la propia Ley Suprema. De aquí se infiere que la 'libertad y soberanía' interna de las entidades federadas, se ve limitada por los mandatos que haya la Constitución, mismos -- que deben observar en todo momento a fin de mantenerse "unidas en una federación". Esta limitación coloca a las entidades federadas, según lo hemos afirmado con anterioridad, en un plano de autonomía real, es decir desde aquí que les permite autodeterminarse a partir de la construcción de su propia Constitución local, la que por otra parte, en ningún momento podrá contravenir los mandatos de la constitución federal. Así lo confirma el artículo 41 al disponer que "El pueblo ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, LAS QUE EN NINGUN CASO PODRAN CONTRAVENIR LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL".

De esta lectura, resulta clara, diáfana y perfectamente congruente, la -- existencia deontológica de un Estado federal integrado por entidades federadas. A través de sus respectivos órganos de gobierno (federal y local), se ejercerá el poder público estatal (manifestación genuina y directa de la soberanía popular), en los casos de su competencia. Competencia preestablecida tanto por la Constitución federal, como por las particulares de las entidades federadas, -- las que sin embargo, no puedan "contravenir la estipulaciones del pacto federal", cuya esencia recoge y ordena la Constitución federal.

De donde se colige que los lineamientos básicos para la distribución de la competencia para el ejercicio del poder público estatal, entre los órganos gu-

bernamentales federales y locales, los da la Constitución federal, a la que TO DOS, merecen observancia y respeto irrestrictos.

Pues bien, a establecer el lineamiento fundamental para la distribución de la competencia señalada, procede nuestra Ley Suprema, a través de su artículo 124, el que a la letra señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

¿Qué margen de interpretación puede darse ante la contundente claridad de este precepto? Es simple: la Constitución puede asignar facultades expresamente, tanto al gobierno federal, como eventualmente puede hacerlo con los lo cales; pero he aquí la contundencia: todas, absolutamente todas aquellas facultades que aquella no hubiese asignado expresamente a los órganos del gobierno federal, se considerarán asignadas a los gobiernos locales. Así de simple. No puede caber otra interpretación.

Esta a nuestro modo de ver, es la explicación que de nuestro federalismo, se de riva del articulado vigente de la Constitución de 1917. Empero, no podemos dejar de advertir, que si bien la esencia de nuestro federalismo radica en los preceptos que aquí hemos invocado, no por ello hemos de desconocer que el espí rito del Estado federal mexicano, pende sobre la totalidad del articulado cong titucional, por lo que es no sólo recomendable sino prácticamente obligado, recurrir a su interpretación sistemática cada vez que se vaya a analizar algún tema en lo particular que se halle vinculado con el federalismo.

A) Perspectivas.

Dentro del escenario político del mundo de nuestros días, el Estado federal como institución, ha abrazado una franca tendencia centralizadora intimidada por la vorágine del desorden económico, social y político; inequívoco presjio de desunión, anarquía y caos de las naciones que finalmente aparecen postradas en medio de una desgracia dolorosa.

No son pocos los ejemplos que la historia contemporánea nos muestra, de có mo un Estado federal, se protexe de hacer frente a los grandes desafíos que la evolución del mundo moderno le plantea, lo mismo en el campo económico, que en el jurídico o político; va a través de su gobierno federal, adunando gradual

mente un cada vez mayor número de facultades a costa directa de la autonomía - de las entidades federadas. Las que lógicamente, resienten una progresiva disminución de sus respectivos ámbitos competenciales⁽⁴⁵⁾.

Estamos de acuerdo en que el gobierno federal de un Estado, requiera cada día más, una sólida fortaleza fincada en sus capacidades. Fortaleza que le permita salvaguardar los supremos intereses nacionales que a veces se ven amenazados por las presiones internas o externas, naturales de un mundo permanentemente convulsionado como lo es el nuestro.

Sin embargo, no podemos aceptar, por constituir un verdadero paralogismo, - que un Estado federal, es decir el 'todo', puede ser fuerte, en tanto que sus entidades federadas, o sea, las partes, reflejan una debilidad agónica.

A fin de no caer en semejante aberración conceptual y fenoménica, es impropio que se comiencen a afinar los mecanismos que, derivados de nuestra propia Constitución, permitan proscribir en definitiva, aquellos casos, en los que la proclividad humana a la concentración omnimoda del poder; o bien, la falta de capacidad para interpretar correctamente la Constitución (lo que presupone su desconocimiento) para resolver alguno de los retos de la vida diaria nacional, hacen recurrir a los incautos, al tan sencillo como lesivo expediente de arrebatar facultades a las entidades federadas, vía la reforma constitucional.

Está claro que las reformas a una Constitución, deben obedecer preferentemente a la ineluctable necesidad de adecuar el marco normativo de la sociedad, a la vertiginosa rapidez con que evoluciona ésta.

Razón que por desgracia en México, no ha sido la exclusiva causa en las más de 300 reformas que se han operado hasta la fecha, y desde 1921, (año en que reformó por vez primera) al texto original de la constitución de 1917. A esta conclusión se llega; si se compara el dato anterior, al de que la sociedad norteamericana, cuya evolución desarrollo nadie podría negar, ha provocado no más de 26 enmiendas a su Constitución, para mantenerla constantemente actualizada a todo lo largo de sus ya rebasados 200 años de vida.

45. Cfr. Loewenstein, Karl; Op. Cit., p.p. 375-378; en la parte que intitula - "el declinar de los federalismos arraigados".

Así es como debemos reconocer contra lo que desearíamos, que el Estado federal mexicano se ha visto seriamente impactado por las no pocas reformas innecesarias, que le han hecho tambalear peligrosamente al obligarle a colocar su mirada hacia el centralismo.

Con estas apreciaciones coinciden algunos juristas estudiosos también de la ciencia política.

El Maestro Felipe Tena Ramírez señala que "el contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México"⁽⁴⁶⁾. "La autonomía estatal abunda Daniel Moreno Díaz- ha ido en descenso cada vez mayor, sobre todo bajo la vigencia de la actual Constitución. Las frecuentes adiciones a la Ley fundamental han hecho que el proceso legislativo federal vaya absorbiendo las facultades de las legislaturas de los Estados, y, como consecuencia el ámbito de -- las facultades en el orden administrativo y aún judicial"⁽⁴⁷⁾.

Esta irrefutable proyección hacia el centralismo a que se ha ceñido al Estado federal mexicano, pareciese estar cavando la tumba de éste, sobre todo si se considera que dicha proyección está basada en la cada vez más exigua autonomía de las entidades federadas; la que como lo hemos repetido, es uno de los -- dos únicos y por tanto esenciales pilares para que el Estado federal se mantenga ergido.

B) Mecanismo protector del sistema federal.

Este mecanismo que deriva de las provisiones constitucionales, requiere, -- después de 70 años, una cuidadosa afinación.

Habrá que poner especial atención en dos aspectos: en el aspecto político; escenario natural para la actuación del partido revolucionario institucional, -- predominante. Su actividad es decisiva para ir atenuando la tendencia centralista del Estado federal mexicano; y el otro, el aspecto jurídico, el que ga--

46. Op. Cit., p. 111

47. Op. Cit., p. 305

rantiza el imperio del principio de rigidez en el proceso reformativo de la -- Constitución. Ambos aspectos habrían en principio de sujetarse a los cambios y modalidades que demandó la voluntad popular a través del sufragio, durante las pasadas elecciones federales del 6 de Julio (1988).

Sobre esta base, dentro del aspecto político, el partido revolucionario - institucional tendrá que preocuparse en primer término, por seguir siendo el - adunante de la voluntad mayoritaria del pueblo de México como lo ha sido desde 1929 cuando fué fundado. Sólo así podrá justificar su predominio en la integración de los órganos primarios de gobierno tanto a nivel federal, como local.

Al Estado federal, verdadero óbice frente a la autocracia o a la obligar- quía, jamás le convendrá como tal, un gobierno de coalición como el que podría perfilarse si el partido mayoritario no conserva tal carácter, a base de con- certar armónicamente en su seno, a los diversos y en ocasiones encontrados in- tereses que como expresión de fuerza de los diversos sectores de la población, concurren simultáneamente al escenario político de México, con pretensiones hegemónicas.

En efecto, los contornos de un Estado federal, se diluyen al establecerse un gobierno de coalición, ya que, como ha sucedido en países como Australia -- VGR., en lugar de que el poder público estatal se distribuya verticalmente entre el gobierno federal, el de las entidades federadas y el de los municipios, el botín del dominio se disputaría horizontalmente entre partidos, en cada uno de los tres niveles de gobierno⁽⁴⁸⁾.

Vuelve a resaltar la importancia de que el partido revolucionario institucional se conserve en la privilegiada posición que a todo partido le brinda -- la condición de ser mayoritario. Para ello, deberá seguir enarbolando auténticamente las aspiraciones populares con recursos humanos dispuestos y especial- mente capacitados para ello. No es posible improvisar servidores públicos. Toda función gubernativa requiere, en cualquiera de sus jerarquías y en cualquie

48. Véase Karl, Loewenstern; Op. Cit., p. 378

ra de sus ámbitos, a hombres con una sólida y profunda convicción social e ideológica de lo que implica 'servir al público'.

Al partido no sólo le es conveniente, sino que sus propios intereses exigenciales reclaman el colocar en todos los órganos de gobierno a sus recursos humanos más calificados, por su experiencia y por su capacidad comprobadas. - Aplicar reiterada, sistemáticamente el principio de 'disciplina partidista' a militantes con verdadera carrera dentro del partido y que demuestren tener -- las citadas características, no sólo constituye un inconcebible desperdicio -- en pro de la fortaleza del sistema político mexicano, sino que, paralelamente representa la extinción por desestímulo, del recurso más importante con que pueda contar cualquier institución: sus hombres leales y capaces.

Tampoco puede olvidarse que el partido, al momento de proponer a sus mejores hombres para la integración de los órganos de gobierno, lo debe hacer, -- consciente de que es un organismo, como todo partido político, compuesto por instancias verticales y por instancias horizontales, que si bien las primeras dan dirección; las segundas ofrecen vida y sustento. De ahí la necesidad de -- estimular permanentemente a ambas instancias, mediante la postulación de sus mejores hombres.

De otra manera, la carrera de partido, y con ella, el partido mismo, estarán condenados irremisiblemente a la muerte.

Hemos recurrido a estas disquisiciones, animados por la certeza de que sólo mediante la práctica de este tipo de acciones, la mayoría popular, le seguirá asistiendo al partido que detenta el poder en México, y que es, como se sabe, al que nos hemos venido refiriendo.

Así, como partido mayoritario, y por ende democrático naturalmente, estará en condición de no solo respetar, sino fortalecer la autonomía que en su aspecto político, les asiste a las entidades federadas, al postular para ocupar los puestos de gobierno dentro de ellas, a candidatos que por poseer un verdadero arraigo local, no sólo garanticen el triunfo partidista, sino que -- además, lo más importante, acrediten en favor del partido, la proyección indiscutible de su legitimidad como autoridad, a partir de la sólida plataforma

democrática de la que emergieron, amén de desalentar la perniciosa práctica centralista en decisiones de ésta índole, las que, de cristalizar, no hacen olvidar el perenne compromiso con el centro, más que con la entidad federada.

El segundo aspecto de este mecanismo protector decíamos, es el jurídico, traducido en la rigidez que caracterice al proceso reformativo de la constitución.

Este proceso delineado por nuestro artículo 135 constitucional, ortodoxamente aplicado, es decir sin que los miembros del Congreso, ni los de las legislaturas locales, actúen por consigna proveniente de la cúpula partidista, sería por sí mismo suficiente, como para garantizar el mantenimiento respetuoso de la autonomía en cada entidad federada.

Es obvio que este proceso se tornará aún más rígido según la composición plural que para la integración de la LIV legislatura al Congreso de la Unión se perfila después del amplio terreno ganado por la oposición en los recientemente celebrados, comicios federales. En hora buena para el fortalecimiento político y jurídico del Estado federal mexicano, vfa la renovación de sus prácticas.

V. El ejercicio profesional dentro del Estado federal mexicano.

Suponiendo que hayan quedado expuestas las características fundamentales del Estado federal, y particularmente las del mexicano, creemos que se está ya en posibilidad de entrar al análisis de la problemática resultante de la inaplazable necesidad social, de crear una nueva estructura normativa que, acorde con nuestro federalismo, venga a regular el ejercicio de las innumerables profesiones que hoy por hoy, pretenden servir a las variadas necesidades que rega la sociedad mexicana en su conjunto.

Es inconcuso que dicha estructura normativa debe venir con urgencia, a sustituir a la ya luda y definitivamente rebasada por la realidad social, ley de profesiones vigente desde 1945.

Hacia la demostración de lo anterior, y hacia la construcción del respec-

tivo planteamiento de solución, encaminaremos a partir de ahora, nuestro esfuerzo; no sin antes hacer un breve repaso de lo que sobre las profesiones en México, nos relata la historia. A ello nos consagramos en el capítulo que sigue.

CAPITULO SEGUNDO

REFERENCIA HISTORICO-NORMATIVA DE LAS PROFESIONES DURANTE LA VICENCIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO HASTA 1917

SUMARIO: I. Advertencia.- II. Antecedentes. El ejercicio de profesiones hasta antes de la configuración del Estado federal mexicano.- III. Esquema regulador de la práctica profesional bajo el régimen de la Constitución federal de 1824.- IV. El ejercicio profesional frente a la Constitución de 1857.

I. ADVERTENCIA.

En congruencia con el objeto central del presente trabajo, en este capítulo intentaremos exponer sinópticamente algunas referencias históricas en relación a las formas y a los diversos mecanismos que han sido ideados, a fin de regular desde su aparición en México, a las profesiones, por lo que hace a su ejercicio.

Sin dejar de reconocer la inescindible vinculación que existe entre la etapa de adiestramiento que requiere una profesión para su conocimiento y dominio, etapa que se desarrolla dentro de los lineamientos imperantes en el ámbito de la educación pública; con la etapa del ejercicio propiamente dicho de una profesión, que deontológicamente hablando, debe comenzar una vez concluida la anterior, ubicándose, por su misma naturaleza, más, dentro del ámbito laboral, que del educativo; concentraremos nuestra atención en esta última, convencidos de que la primera, sería materia de un estudio distinto, y mucho más profundo que el que por ahora nos ocupa.

Cierto, una cosa es la función de aprender y capacitarse, y otra bien -- distinta es la de poner en práctica los conocimientos y las habilidades adquiridas. Ambas registran una relación de causalidad inobjetable al reconocer como principio y fin de su esencia, a los requerimientos surgidos de la vida en sociedad.

Esta relación de causalidad trataremos de mantenerla presente en todo momento para explicarnos mejor, el acontecer histórico-normativo del ejercicio profesional en México.

II. ANTECEDENTES.- El ejercicio de profesiones hasta antes de la configuración del Estado federal mexicano.

Durante el período que va de las postrimerías del siglo XV en que acaece el descubrimiento y la conquista de la porción septentrional del continente - Americano, hasta la erección del Estado Mexicano con la Constitución federal de Octubre de 1824, se registraron dentro del territorio de la Nueva España, - un verdadero cúmulo de necesidades de la más variada índole, y cuya atención requirió en principio, un mínimo de aptitudes específicas, aptitudes que, hubieron de irse ensanchando en la medida en que la población híbrida de conquistadores y conquistados, iba, gradualmente evolucionando.

Así, en los albores de la presencia hispana sobre el mismo suelo que justamente trescientos años después habría de convertirse en el de México independiente, (49) comenzaron a revelarse necesidades específicas a propósito del - afán colonizar con que arribaban los emigrantes de la península Ibérica.

Obviamente que la inaplazable atención reclamada por los requerimientos - naturales que toda colonización genera, habría de estar preñada de las ideas, usos y costumbres e instituciones imperantes hasta entonces, entre los conquistadores. Esa atención debía ser proporcionada por personas lo suficientemente instruidas y capacitadas en todas y cada una de las tareas por emprender.

Era necesario colocar el desarrollo de la nueva población dentro de un - marco regulador, construido sobre las bases del Derecho español. Habría que - dejar constancia de cuanto acto se realizara en arreglo a las ordenanzas aplicables; habría que procurar el bienestar físico de los hombres, desafiando hasta donde las luces del conocimiento lo permitieran, los inextricables asechos de la -

49. Recuérdese que la capital del imperio Mexicano (Tenochtitlan), cae en poder de Hernán Cortés un 13 de Agosto de 1521, en tanto que la entrada triunfal del ejército trigarante a la ciudad de México, se verifica en un 27 - de septiembre de 1821, fecha en la que formalmente, se consuma la lucha - independentista de nuestra patria.

muerte; había que educar e instruir a la población de la colonia en cierge, de acuerdo a la concepción cosmogónica del español; construir templos y casas habitación; fortalezas, puentes y caminos, así explotar en provecho de 'la corona' las riquezas internas de la tierra nueva; había también que implantar controles que permitieran optimizar los resultados de las cada día menos incipientes prácticas comerciales.

Estas necesidades concretas cuya debida satisfacción hubo de propender a - ningún otro fin que al de consolidar a la importante colonia, en favor y beneficio de su corona, causaron la presencia en la Nueva España, de actividades como la abogacía, escribanía, medicina, cirugía, botánica, farmacia, primeras -- letras, arquitectura, ingeniería, técnicas mineras y contaduría;⁽⁵⁰⁾ actividades todas estas que desde luego, debían estar a cargo de personas capacitadas para tal efecto.

La regulación del ejercicio de estas profesiones durante el período colonial, jamás fue homogénea, en tanto que hubiere un órgano con autoridad, creado *EX PROFESSO* para permitir previo el cumplimiento de ciertos requisitos, la práctica profesional y mucho menos, para vigilar que dicha práctica se ofreciera con corrección.

Durante los primeros treinta años de la colonia, la abogacía podía ejercerse por los españoles recién inmigrados a la Nueva España, sin necesidad otra, que la de aprobarlo la Audiencia, previa inscripción del interesado, en su matrícula⁽⁵¹⁾.

Los estudios tendientes a la capacitación para el ejercicio de la abogacía, se establecen por primera vez en 1553 con la apertura de la Universidad.

A partir de entonces, los egresados en leyes, ostentaban el grado de bachi

50. La enunciación de estas actividades no pretende integrar un catálogo exhaustivo de todas las profesiones que pudieron existir durante la época colonial en México.

Simplemente nos adherimos al criterio selector para fines de muestra, que se utiliza en la interesante obra 'Historia de las Profesiones en México', lograda bajo los auspicios de la Secretaría de Educación Pública y del Colegio de México, por Francisco Arce Gurza y otros investigadores, en 1982.

51. Mendicuti y Nuñez, Lucio: Historia de la facultad de Derecho, U.N.A.M. --- 1975; pp. 25-26

ller en leyes. En caso de presentar tesis y sostenerla ante los doctores del jurado, podían aspirar a los grados de licenciado o doctor. A pesar de haber obtenido alguno de estos dos grados, el egresado no podía ejercer. Según las ordenanzas de la audiencia instruídas por Felipe II en 1563 sólo los que eran graduados de la Universidad y examinados por la Audiencia podían actuar como abogados:

"Ordenamos y mandamos, que ninguno sea, ni pueda ser abogado en nuestras Reales Audiencias de las Indias, sin ser primeramente examinado por el Presidente y - Oidores, y escrito en la matrícula de Abogados..."(52)

Los aspirantes a ejercer su profesión de abogados desde 1604 debieron antes de presentarse a ser examinados ante la Audiencia Real, acreditar haber trabajado durante dos años en el despacho de un abogado. Desde 1768 este requisito fué ampliado a cuatro años⁽⁵³⁾.

En 1760 se funda el Colegio de Abogados en la Nueva España por el Dr. Manuel Ignacio Beyde de Cisneros. Este Colegio recibió en adelante, la facultad que otrora venía ejerciendo la Audiencia de México para examinar y matricular a quienes habiendo resultado aprobados quisieran dedicarse al litigio.

Como puede apreciarse, durante la colonia, en tratándose de la abogacía, - la universidad expedía el 'grado' y la autoridad (Real Audiencia) concedía el permiso o licencia para ejercer, facultad que posteriormente recayó en el colegio respectivo por delegación de la propia Audiencia.

Por lo que hace a la supervisión o vigilancia respecto del ejercicio de - esta profesión, podemos inducir que la autoridad tenía la posibilidad de realizarla al través de la matriculación a que se sujetaban los postulantes. Sin embargo no tenemos noticias de que efectivamente se hubiera procedido en tal sentido.

Por lo que hace a la escribanía podemos señalar que fué una actividad cuya necesidad se hizo patente desde el primer viaje expedicionario realizado -

52. Tomado de 'Historia de las profesiones en México; Francisco Arce Gurza, - et. al; 1982, p. 13
53. Ibid., p. 14

por Colón hacia 'las indias'. Rodrigo de Escobedo fue el escribano que acompañara al célebre navegante, a fin de registrar los hechos más sobresalientes de la expedición. Como afirma José Valero Silva, "los españoles que colonizaron nuestro país desde el siglo XVI realizaban acto alguno—inclusive el —primordial de tomar posesión de la tierra—sin que un escribano o testigo dejara constancia del mismo"⁽⁵⁴⁾.

La actividad desplegada por los escribanos pues, es una fuente importantísima que nos abre la puerta del conocimiento sobre lo ocurrido durante el período de que tratamos.

En tanto que durante las primeras décadas de la colonia la designación de los escribanos corría a cargo del Rey y de las autoridades locales que en la Nueva España actuaban en su representación, a partir de 1558 Felipe II ordenó que sólo el Rey podía otorgar el título de escribano, con lo que cancelaba —tal facultad en favor del Virrey y de los 'Justicias'. Dicho título a manera de nombramiento, debía ser 'despachado' por el Consejo de Indias y posteriormente se precisó que todos los escribanos "para ser recibidos al uso y ejercicio de sus oficios, demás del título nuestro, han de ser examinados y aprobados por las Reales Audiencias de sus distritos y tener licencia de ejercer"⁽⁵⁵⁾.

En cualquier caso, la licencia para el ejercicio de la escribanía la expedía la autoridad, encargada de cuidar celosamente la capacidad de los aspirantes a escribanos.

Esta profesión de la escribanía, remoto antecedente de la notaría moderna, jamás vio mermada la calidad de sus profesionales, quienes para serlo, se mantuvieron sujetos a los rigurosos controles de capacidad aplicados por las autoridades virreinales. Esta situación subsistió pese a que la Corona autorizó la venta de los puestos de escribano para allegar más fondos a sus arcas, —llegando incluso a legalizarse su reventa, bajo el reinado de Felipe II, en 1581.

La Real Audiencia de México se encargaba por otra parte, de vigilar en —

54. Valero, en *Ibid.*, p. 27

55. *Ibid.*, p. 29

en parte, la adecuada prestación de los servicios de los escribanos, al fijar les los aranceles que podían cobrar. Los pobres, por disposición legal, estaban exentos del pago de Derechos⁽⁵⁶⁾.

Estos profesionistas, que por su acostumbrada elegancia en la escritura -- fueron conocidos como 'los caballeros de la tinta', formaron en 1792 en la -- Nueva España, el Real Colegio de escribanos. Con ello, la colegiación obligatoria serviría para garantizar la capacidad de los futuros escribanos y para -- vigilar su ejercicio profesional en forma plena.

Hacia 1812 las Cortes gaditanas abolieron la venta de puestos y concedieron a las Audiencias amplias facultades en todo lo relativo a los escribanos. "La Audiencia tenía-entonces-la facultad de examinar a los aspirantes antes -- de que los aprobados acudieran al Rey o a la regencia (innovación establecida por las propias Cortes) para conseguir el título"⁽⁵⁷⁾.

La posibilidad de ejercer la escribanía pues, se encontraba rigurosamente condicionada a la autorización del Rey, quien mediante sus órganos de representación vigilaba con el auxilio del gremio, el correcto ejercicio de esta -- profesión.

Por lo que atañe a la práctica de la medicina, la Nueva España gozaba de -- la singular garantía representada en el hecho de que durante el siglo XVI, la Madre Patria había descollado mundialmente por sus progresos en esta ciencia.

Con este halagüeño antecedente, proliferó la práctica de la medicina colo -- nial, bajo los auspicios y vigilancia del Ayuntamiento de la ciudad de Méxi -- co, el que la ejercía, a través del cabildo municipal.

Mientras tanto la Universidad de México estableció en el año de 1621 la -- cátedra de anatomía y cirugía como respuesta a la orden inserta en la pragmá -- tica de Felipe III, expedida en 1617 con el fin de elevar la calidad en la en -- señanza de la medicina.

56. Ibid., p. 31

57. Ibid., p. 33

Por real cédula de 1646 se constituye en la Nueva España el Tribunal del Protomedicato integrado por tres miembros: el catedrático de prima de Medicina,⁽⁵⁸⁾ el decano de la facultad y un tercero nombrado por el virrey de entre los catedráticos universitarios. Las funciones de este tribunal fueron las de examinar a los médicos y cirujanos y expedirles licencia para practicar en -- 'lugares de españoles'.⁽⁵⁹⁾ Cabe agregar que el Protomedicato examinaba también a fin de permitirles su práctica, a los boticarios, barberos (sangradores) y a las parteras⁽⁶⁰⁾.

Salta a la vista que en el tiempo de la colonia, una era la institución que instruía, capacitaba y acreditaba a los profesionistas involucrados con el ámbito de la salud, (UNIVERSIDAD) concretamente a los médicos, y otra, la encargada de permitir su ejercicio, con clara ingerencia de la autoridad, en virtud de la composición del Tribunal encargado de ello (PROTOMEDICATO).

En un principio, la práctica profesional de los cirujanos que se hallaban apartados de la medicina, estaba sujeta a las reglas que para ésta última operaban en España hasta que en 1771, el Virrey ordenó que fuese la Real Escuela de cirugía creada por real cédula de mayo de 1768--la encargada de examinar y expedir licencia a los cirujanos. Esta situación que desde luego no se dio al margen de una disputa institucional entre el protomedicato y la Real Escuela de Cirugía, prevaleció hasta las postrimerías del siglo XVIII según veremos más adelante.

Otra disciplina directamente vinculada con la salud, era la botánica, profesión a la que Don Alfonso Caso identificaba como la contribución más valiosa que la cultura indígena americana, hubiera podido hacer en favor del mundo. Esto, en virtud de su alta utilidad en materia curativa.

Por Real cédula de 13 de marzo de 1787 se aprueba la creación del Jardín Botánico en la Nueva España. En mayo del siguiente año, se comenzó a impartir

58. La enseñanza de la medicina en la Universidad de México, se dividía en -- las cátedras de prima o "corpore sano", y la de vísperas o "corpore infirmo".

59. Ibid., p. 39

60. Ibid., p. 40

la cátedra del Real estudio botánico que se hizo obligatoria para todo aquel que hubiere de presentar exámen de médico, cirujano o farmacéutico.

A quienes cubrieran satisfactoriamente los tres años de estos estudios sobre la ciencia de las plantas, y que hubieran practicado la materia, el Rey les expedía el título de 'botánico', mismo con el que podían ejercer sin mayor requerimiento.

La enseñanza básica, conocida como de primeras letras, se comenzó a impartir de manera ya regular en el año de 1601, al crearse el 'Gremio de Maestros de la Nobilísima Arte de Primeras letras'. A cargo de este gremio estaba la tarea de definir los requisitos a reunir por los aspirantes en el ejercicio del magisterio. Este gremio tal y como aconteció con sus homólogos permaneció bajo el control y vigilancia del Ayuntamiento.

El gremio se encargaba de examinar a los futuros preceptores. Para tal fin, contaba con dos examinadores especializados, llamados 'veedores'. Estos, debían ejercer su encomienda, siempre, acompañados de un representante del Ayuntamiento. Sin la presencia de éste, el exámen carecía del reconocimiento de la autoridad. Nótese que la constante del intervencionismo por parte de la autoridad en aras de normar el ejercicio profesional, se mantenía firme, por más que para ello requiriera la siempre saludable colaboración de los propios profesionistas.

Aprobado que fuera el aspirante por el jurado referido, y previo el pago de los derechos e impuestos respectivos, el Ayuntamiento le otorgaba la 'carta de exámen', equivalente a la licencia para abrir una escuela y comenzar a practicar su profesión.

Al gremio se le reconoció la facultad ejercida, de autorizar provisionalmente el ejercicio del magisterio cuando los aspirantes una vez aprobados, -- deseaban hacerlo, pero carecían de recursos para el pago de los Derechos. A quienes bajo esta situación ejercieran, se les identificó como 'tolerados'. A quienes francamente ejercían sin permiso del gremio se les estigmatizaba con el mote de 'intrusos'. De aquí inferimos que el control para el ejercicio del magisterio se limitaba hasta la expedición de la licencia respectiva. ---

Quienes la poseyeran serían reconocidos oficial y socialmente; beneficio éste que a final de cuentas, representaba la única diferencia entre los 'licenciados', y los 'intrusos' a quienes jamás se persiguió por ejercer con tal carácter; carácter que, obviamente, suponía una absoluta falta de preparación académica, lo cual no significa que en algunos casos no se tuviera una preparación empírica, pero nada más.

El gremio magisterial pues, gozaba de un importante peso específico durante el período medio-colonial, a grado tal que en 1662, como producto de la presión gremial, el Virrey aceptó extender el control de la agrupación sobre el ejercicio de la profesión en todo el territorio de la Nueva España. Dicho funcionario ordenó a los justicias de las provincias, que sólo permitieran el ejercicio de los preceptores "que tuvieran carta de exámen de esta ciudad de México"⁽⁶¹⁾.

La influencia que llegó a tener no sólo este gremio, sino todos los demás que a la sazón funcionaban en la Nueva España, cesó de tajo cuando en 1813, - las Cortes de Cádiz abolieron todos los gremios. El Ayuntamiento entonces toleró el ejercicio libre del magisterio, argumentando que "siendo libre a cualquier artesano poner su taller donde más le acomode, no hay absolutamente razón para que los maestros de escuela no disfruten igual libertad". Empero el cabildo se opuso a tal consideración, señalando que al desaparecer el gremio, la facultad de examinar a los maestros le debía pertenecer al Ayuntamiento, ya que "a nadie se debe permitir que eduque a la juventud sin que acredite su aptitud y moralidad"⁽⁶²⁾. Finalmente el Ayuntamiento estableció un control de la profesión en forma indirecta, mediante la aprobación de apertura de escuelas. Bajo este orden, el fin de la colonia enmarca al magisterio.

Otra de las profesiones que descollaron durante este período, fué la arquitectura.

Desde 1599 existió el gremio de albañiles y arquitectos. Los agremiados -

61. Ibid., p. 61

62. Tanek de Estrada, Dorothy; La educación ilustrada (1786-1836). Educación primaria en la ciudad de México. México; 1977, El Colegio de México., en Ibid., p. 59

"elegían cada año a dos veedores para administrar los exámenes, y después de 1630, tenían un maestro mayor, nombrado por el Virrey o el Ayuntamiento, como jefe de la agrupación"⁽⁶³⁾.

Ningún profesionista en el ramo que no hubiera aprobado previamente el -- examen y perteneciera al gremio, podía participar en obra alguna.

A fines del siglo XVIII, en 1781, se crea la Academia de San Carlos en -- donde se comienza a impartir formalmente la carrera de arquitectura.

Hasta 1795 se evidencia una disputa entre la Academia y el cabildo del -- Ayuntamiento por la facultad de controlar el ejercicio de la profesión al tra-- vés de la revisión y aprobación de los planos arquitectónicos.

Presumimos que el Ayuntamiento si bien no llegó a monopolizar esta fun-- ción, tampoco hubo de cederla plenamente⁽⁶⁴⁾.

Dentro de las llamadas Artes Mayores, no sólo figuraba la arquitectura, si no también la ingeniería y la mineralogía.

Los servicios de ingenieros y arquitectos se requerían además de para la -- construcción de obras civiles, para construir el desagüe de la ciudad de Méxi co, así como para alzar fortalezas y tender caminos.

La minería por su parte, siempre fue una actividad de primera importancia durante la colonia y desde el siglo XVI.

Por ordenanzas de Carlos III promulgadas en 1783, se crearon dos carreras dentro del campo de la minería y se estableció el Real Tribunal General de Mi nería.

Las carreras fueron las de 'perito facultativo de minas' y 'perito benefi

63. Fernández, Martha; 'Los maestros mayores de arquitectura en la Nueva Espa-- ña ante las autoridades virreinales'; ms mimeo., p. 9; en Ibidem.

64. Véase Ibid., p. 63

ciador"; antecedentes primarios de la ingeniería hidráulica y de la mineralogía respectivamente.

Los pretensos profesionistas en estas áreas, podían cristalizar su ilusión, una vez que fuesen "examinados, titulados y destinados" por el Real Tribunal - General de Minería. Los egresados de acuerdo a este procedimiento, eran considerados 'nobles y meritorios' y gozaban de 'todos los privilegios de nobleza de mineros'.

Cabe hacer destacar, que bajo los auspicios del citado tribunal, y en atención a las mismas ordenanzas de 1783, se creó en 1792, el Colegio de Minería - cuyos egresados, por su prestigio, lograron a la postre dar lustre a las profesiones vinculadas con la ingeniería y con la mineralogía.

Así pues, transcurre el ejercicio de estas profesiones durante la Colonia. Bajo la vigilancia previa del Real Tribunal, dentro del cual, negar la ingerencia de la autoridad virreinal, sería sencillamente una miopía.

Por último, y en otro orden de ideas, es de mencionarse el hecho de que, - a medida que la actividad comercial avanzaba dentro de la Nueva España; en que el gobierno, por tanto, incrementaba las facultades para el cobro de impuestos y para administrar las finanzas, el número y la importancia de los contadores aumentaba en la sociedad colonial⁽⁶⁵⁾. Sin embargo, y pese a que la demanda y el prestigio de estos profesionales crecían, no aparece, hasta el fin de la colonia, algún antecedente que evidencie regulación de cualquier tipo sobre la prestación de sus servicios, de donde podemos concluir válidamente diciendo -- que, el ejercicio de la contaduría durante el período colonial, fue auténticamente libre. No requería ni créditos académicos previos, ni verificar procedimientos formales tendientes a la certificación. Sólo requería la confianza de los contratantes.

De esta somera sinópsis que sobre algunas de las profesiones que se practicaron durante el período colonial, podemos apreciar una realidad digna de tomarse en cuenta para los fines que en este trabajo se persiguen: en ningún momento dejó la corona española, vía sus representaciones en la Nueva España, (Au--

65. *Ibid.*, p. 67

diencia, Virrey), de mantener el control regulador para permitir el ejercicio de las profesiones salvo el caso de la contaduría como hemos visto. Ciertamente aceptó en esta tarea la conveniente y hasta necesaria participación de las agrupaciones de profesionistas respectiva, e incluso, en ocasiones, como en el caso de la medicina, de la propia universidad.

A unos y otros preocupaba conservar la eficacia de este control regulador. Gracias a él, la corona garantizaba el sano desarrollo de sus intereses coloniales, los gremios, colegios o agrupaciones, el buen nombre y reconocimiento de sus profesionistas afiliados, y las instituciones educativas su prestigio e influencia.

De esta realidad, a no dudarlo, los destinatarios del servicio profesional, es decir, los integrantes de la población colonial, resultaban beneficiados, sin que por ello sin embargo, podamos asegurar que este efecto, como resultado final, haya estado presente prioritariamente, en la teleología de los mecanismos reguladores para el ejercicio profesional que fueron implantados durante la colonia. Prueba irrefutable de ello lo es, que dichos mecanismos operaron preponderantemente, para autorizar la práctica profesional, más no para vigilar su correcto desarrollo, de donde podemos concluir con que los precisados mecanismos normativo-reguladores, lo eran PARA el ejercicio profesional y no DEL ejercicio profesional propiamente dicho. Esto es, para autorizarlo pero no para supervisararlo, excepción hecha de la escribanía.

Esta fue pues, a nuestro gusto, la situación que prevalecía durante la colonia, al acusar ya, síntomas de agonía.

Del mes de Septiembre de 1810, cuando el ilustre cura de Dolores, otrora profesor del Colegio de San Nicolás de Valladolid (hoy Morelia), declaró el inicio de la guerra por nuestra independencia, hasta el propio mes de 1821 cuando con la triunfal entrada del ejército trigarante a la ciudad de México, se consuma ese movimiento independentista, en la Nueva España se aplicaban coetáneamente dos marcos jurídico-normativos: el proveniente de la metrópoli y que era observado por los leales a las fuerzas monárquicas, y el que provenía directamente del ideario insurgente, y que era respetado por quienes se adherían al proyecto de independencia y libertad para los habitantes de la América

Septentrional.

Huelga mencionar que durante este período, y por razones obvias, arroja-- das de la guerra en que se hallaban enfrascados los hombres de la Nueva España, ventaja hubo de ser, que se conservara, que subsistiera, el mecanismo normativo para el ejercicio de las profesiones que había estado vigente hasta antes de 1810. Las rutilantes mentes de los más destacados hombres americanos, hallábanse por el momento, litigando la construcción del camino que habría de conducir a la Nación, viva, y con salud, hasta la celestial plaza de la Independencia bajo la custodia de los arcángeles de la libertad.

Una vez cristalizada aquella acariciada ilusión de romper para siempre -- el lazo que ató a la Nación Mexicana al yugo de la dependencia, las actividades que habían venido siendo cotidianas y regulares como las profesionales, -- se vieron lógicamente relegadas ante tareas de prístina importancia como lo era, la de resolver la reyerta entronizada entre los propios mexicanos, a -- propósito de la manera en que debían organizarse jurídica y políticamente en un Estado, cuya forma y gobierno procurara la felicidad que el pueblo jamás -- había conocido, y siempre había anhelado.

Finalmente esta primera disputa llegó a su fin, con la instauración del Estado federal mexicano, gracias a la Constitución de Octubre de 1824.

III. ESQUEMA REGULADOR DE LA PRACTICA PROFESIONAL BAJO EL REGIMEN DE LA CONS-- TITUCION FEDERAL DE 1824.

Como lo hemos apuntado en otra parte de este trabajo, la primer Constitución jurídico-política que estuvo vigente en el México ya independiente, fue la expedida el 4 de Octubre de 1824 por el Congreso Constituyente respectivo.

Como se sabe, en este ordenamiento jurídico fundamental se logró resolver institucionalmente, la encendida polémica que desde años atrás, se había suscitado en torno a la 'forma' de acuerdo a la cual, debía erigirse el Estado mexicano en cierno.

Se optó finalmente, atendiendo a la considerable mayoría de los diversos

pronunciamiento, por adoptar la forma de Estado federal.

Obviamente que la Constitución federal de 24, no podía sustraerse a la -- enorme influencia que a la sazón, y desde las postrimerías del siglo XVIII, -- fundamentalmente a raíz del estallido de la Revolución Francesa (julio 14, de 1789), venían ejerciendo los postulados torales del individualismo liberal, sobre el pensamiento político y constitucional de la época.

El Estado mexicano pues, que nacía precisamente en esta Constitución, tendría como divisa máxima, el reconocer tanto la igualdad plena entre los individuos, como el mínimo de libertades que, consideradas verdaderos derechos inherentes a la calidad humana, se hacían imprescindible para el sano desarrollo del hombre en general. Todo esto desde luego, velando en todo momento, por la buena marcha del esquema federal recién constituido.

Estas aseveraciones parecen no sólo corroborarse por el articulado de la citada Constitución según veremos, sino también, y aunque en una forma tenue, por el documento que sirviera nada menos que de base a la Ley suprema de 24, es decir, por el acta constitutiva de la federación, expedida el 31 de Enero del propio año de 1824.

En esta acta, además de reconocerse la radicación de la soberanía en la "Nación" (en el pueblo), y de declararse la adopción de un gobierno bajo la forma de una "República representativa popular federal" (artículo 3º y 5º respectivamente), se establecía una esfera libertaria mínima en favor del individuo. "Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes" (artículo 31).

Aunque somera y restringida, esta prescripción denota sin duda alguna, el espíritu liberal que campeaba entre los redactores del acta.

Se protegía paralelamente, el derecho de autodeterminación que asistía a los 'Estados' integrantes de la federación, adjudicándoles a éstos, las calidades de "libres y soberanos" (SIC), "en lo que exclusivamente toque a su ad-

ministración y gobierno interior" (artículo 6^a). Esta protección se veía reforzada por lo preceptuado en la fracción VI del artículo 13 de la acta, reconociendo la pertenencia exclusiva del Congreso general de dar leyes y decretos -- "para sostener la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los Estados tienen ante la ley".

La armónica conjugación de estas estipulaciones, nos permite destacar lo que por ahora resulta de nuestro interés: la intención por parte de los encargados de elaborar el acta, de que en la próxima Constitución, se protegiera al individuo dentro del marco operativo del Estado federal, mediante la consignación de sus garantías, específicamente aquellas de libertad, que en principio, y a reserva de aumentarlas, debieran constituirse en verdaderos valladores para el hombre, frente a la actividad del poder público estatal.

Un ánimo perfectamente congruente con la referida intención, fué el que -- condujo siempre los arduos trabajos de los constituyentes del 24, hasta hacerlos desembocar en su máxima obra; en la Constitución federal de los Estados -- Unidos Mexicanos. Al momento de ser puesta esta producción de la más alta jerarquía, en manos de los mexicanos, lucía la advertencia que sus autores hacían en el prolegómeno, por cuanto a que se había intentado "crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso", al tiempo de "hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad"⁽⁶⁶⁾; aseverando más adelante que "La fe en -- las promesas, el amor al trabajo, la educación de la juventud, el respeto a -- sus semejantes, he aquí mexicanos, las fuentes de donde emanará nuestra felicidad y la de nuestros nietos"⁽⁶⁷⁾.

Estas ideas que claramente reflejan la posición que el individuo ocupaba en la mente de tan egregios redactores, merecieron como corolario, la siguiente sentencia: "Sin justicia no hay libertad, y la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos de los demás con los nuestros. -- He aquí resuelto el problema de la Ciencia Social"⁽⁶⁸⁾.

66. Tene Ramírez, Felipe; Leyes fundamentales de México (1980-1979). México, -- 1981; p. 162.

67. Ibid., p. 162.

68. Ibídem.

La igualdad y libertad humanas, permanecían pues, incólumes, en el augusto y venerable sitio en que para los mexicanos, las había colocado el individualismo liberal.

Por otra parte, al explicar el porqué de la adopción de la forma de Estado federal los constituyentes, sirviéndose de este prefacio⁽⁶⁹⁾ a la Carta Magna, dictaron lo que a nuestro gusto representa una cátedra auténtica sobre la ontología del federalismo mexicano. Por este motivo, nos permitimos transcribir a continuación, las partes relativas del precitado y rutilante escrito introductorio:

"La República federal ha sido y debió ser el fruto - de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada - de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y - de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de - convivencia y uniformidad puede haber entre el costa - do suelto de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo Mé - xico ? ¿ Cómo pueden regir a los habitantes de la Ca - lifornia y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas ? La inocencia y candor - de las poblaciones interiores. ¿ qué necesidad tienen - de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas - que no han conocido ? Los tamaulipas y Coahuileños - reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los - mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos - grandes que se han avanzado en la carrera del orden - social. He aquí las ventajas del sistema de federa - ción. Darse cada pueblo a sí mismo leyes antiguas - a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; - dedicarse sin trabas a la mejoría de todos los ramos - de prosperidad; dar a su industria todo el impulso - de que sea susceptible, sin las dificultades que ope - nía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, - que hallándose a enormes distancias perdiera de vista - los intereses de los gobernados; proveer a sus ne - cesidades en proporción a sus adelantos; poner a la - cabeza de su administración sujetos que, amantes del - país, tengan al mismo tiempo los conocimientos sufi - cientes para desempeñarla con acierto; crear los tri - bunales necesarios para el pronto castigo de los de -

69. Este prefacio con el que aparece la Constitución federal de 1842, fué signado en México, con fecha 4 de octubre, por los C.C. Diputados constituyentes Lorenzo de Zavala, Manuel de Viza y Cosío, y Epigmenio de la Piedra. Confróntese Tena Ramfrez; Op. Cit., p. 167.

lincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de -- hombres libres"(70).

Se agrega más adelante que:

"El Congreso general espera igualmente del patriotismo y actividad de las autoridades y corporaciones de la Federación, como de los particulares de los Estados, que empeñarán todos sus arbitrios para establecer y consolidar nuestras nacientes instituciones. -- Pero si en lugar de ceñirse a la órbita de sus facultades, hacen esfuerzos para traspassarla; si en vez de dar ejemplo de una justa observancia de la constitución y leyes generales, procuran eludir su cumplimiento con interpretaciones y subterfugios, hijos de escolasticismo de nuestra educación, en ese caso renunciemos! -- el derecho de ser libres, y sucumbiremos fácilmente al capricho de un tirano, nacional o -- extranjero, que nos pondrá en la paz de los sepulcros o en la quietud de los calabozos..."

"A vosotros, pues, legisladores de los Estados, toca desenvolver el sistema de nuestra ley fundamental, -- cuya clave consiste en el ejercicio de las virtudes -- públicas y privadas. La sabiduría de nuestras leyes, resplandecerá en su justicia y utilidad, y su cumplimiento será el resultado de una vigilancia severa sobre las costumbres..."(71).

No cabe duda que las advertencias hechas por tan ilustres hombres que nos legaron los cimientos de nuestro orden constitucional en 1824, bien pudieran -- convertirse en verdaderas premoniciones acerca de los devastadores peligros a -- los que podría orillarse a la nación mexicana en los umbrales del siglo XXI, -- de no demostrarse capacidad y habilidad suficientes como para conducir ortodoxa -- mente nuestro federalismo. El impacto perturbador que nos ocasiona tan sólo el -- pensar en semejantes peligros, enciende aún más, nuestra convicción por la -- defensa del Estado federal mexicano.

Empero, centrémonos en el que era nuestro punto previsto de arriba.

La intención por salvaguardar los derechos naturales de los individuos y

70. Ibid., p.p. 163-164

71. Ibid., p. 166

al mismo tiempo proteger la solidez del naciente Estado federal, se evidencian a las claras, mediante la simple lectura de las partes del prefacio constitucional que han quedado referidas anteriormente.

En efecto, esta intención quedó materializada en el articulado de la carta fundamental de 1824, de la siguiente forma:

En primer término, ordenaba el depósito del poder legislativo de la federación en un Congreso general dividido en una cámara de Diputados y en otra de senadores (artículo 7). En tanto que los diputados debían ser electos por los ciudadanos de los Estados (artículo 8), los senadores lo serían por las legislaturas locales (artículo 25). Integrando el Congreso general de esta forma, la Constitución garantizaba la participación de las entidades federadas en la construcción de la voluntad nacional, que como hemos señalado en el capítulo anterior, representa uno de los elementos de protección y estabilidad para cualquier Estado federal.

Sin caer en la confusión que origina el término 'soberanía' utilizado como atributo de las entidades federadas, en su artículo 49 disponía que "las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto: ... mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución" (fracción III), con lo que, al tiempo de preconizar la supremacía de la Constitución federal, reconocía la capacidad de autodeterminación (autonomía) de las entidades federadas.

Se hacía presente también el segundo elemento esencial del Estado federal: el reconocimiento hacia la autonomía de sus estados.

A mayor abundamiento, la fracción siguiente de este mismo artículo, planteaba la necesidad de "sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley"; mientras que la fracción XXXI del artículo 50, referente a las facultades que en forma exclusiva podía ejercer el Congreso general, concurría, por sí no fuese suficiente, a reforzar la igualdad entre los estados y la figura autónoma de éstos, al disponer que dicho Congreso, podía "Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para

ESTA TERMINO NO DEBE SER DE LA DOLITERRA

79.

llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados".

Sobre estas bases, la administración de justicia operaba, de acuerdo con algunas reglas de carácter general. Entre ellas destaca la inserta en el artículo 145 y que es precisamente el antecedente de nuestro artículo 121 constitucional vigente. Dicha regla estipula que "en cada uno de los Estados de la federación se prestará entera fe y créditos a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados..."

Los estados también tenían obligaciones expresas. Una de ellas era la de "organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva" (artículo 161, fracción I).

Dentro de este esquema de federalismo puro, la Constitución del 24, hacía algunas prescripciones que aunque aparentemente exiguas, tendían a garantizar la esfera libertaria mínima del individuo. Así, como obligación a cargo de los 'Estados', se reiteraba la de "proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia" (artículo 161, fracción IV). Libertad que en su momento consignó el artículo 31 de la acta constitutiva.

Por último, en calidad de facultad exclusiva del Congreso General, se establecía la de "promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado los derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colejos de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñan las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados". (artículo 50, fracción I). Notése como la prevención que hace este precepto en su última parte, nos conmina a reconocer en él, no a una facultad expresa en favor del Congreso general, sino una verdadera facultad concurrente)⁽⁷²⁾.

72. Véase el concepto que sobre 'facultad concurrente', se acepta dentro de la Doctrina, y al que hacemos somera referencia en el Capítulo I de este trabajo.

Con lo que hasta aquí hemos invocado, resulta suficiente para darnos cuenta de la importancia que la Constitución de 1824 dió fundamentalmente a la salud del naciente federalismo. Pero también lo resulta, para asegurarnos de que entre las libertades mínimas que garantizó a los individuos, en ningún momento dicha ley suprema, se preocupó por reglamentar en forma expresa, la libertad de Trabajo en que se traducía el ejercicio de las profesiones que a la sazón convergían en la sociedad mexicana.

Cierto, sólo la dosis de individualismo liberal que influenciaba en aquella época a la conciencia de los hombres, y un adecuado manejo del esquema federalista, debía servir para garantizar y en su caso reglamentar a juicio de los legisladores ordinarios, todas las demás libertades inherentes a la evolución de los individuos.

Así localizada entre esas libertades, la de ejercer una o más profesiones habría de seguir el mismo destino regulador de la instrucción pública, de la que, aquella, era natural y directa consecuencia. En efecto, ya hemos dicho - que a pesar de que el artículo 50, fracción I, de la Constitución del 24, establecía la 'promoción de la instrucción' como una facultad exclusiva desde el punto de vista formal por su mera denominación, materialmente el propio precepto se encargaba de convertirla en una facultad concurrente, susceptible, de ejercer tanto por los órganos de gobierno federales, como por los locales.

El destino regulador del ejercicio profesional entonces, tendría que ser el marco competencial de las entidades federadas. Finalmente todo acto emitido - por las autoridades locales con el propósito de permitir o vigilar el ejercicio profesional de los individuos, debería basarse en un absoluto respeto al federalismo y a la libertad del individuo, además de que tendría entera fé y crédito en los demás estados (artículo 145, V. Supra).

De 1824 a 1856, contando el período del centralismo (1836-1847), el ejercicio profesional en México, se vió sujeto a tan variadas formas de regulación, como entidades federadas habían interesadas sobre el particular.

La calidad y prestigio de algunas instituciones educativas del Distrito - Federal, que en carreras como la medicina concurrían con el gobierno a normar

su práctica, por momentos, le deban un sello centralizante a este control.

Anne Staples nos ilustra esta situación:

"Durante la primera década de independencia (1821-1831) los gobiernos estatales suplicaron la falta de organismos gubernamentales para normar el ejercicio de las profesiones; cada caso se juzgaba por sus méritos, y parece que hubo un sano temor a conceder a un sólo grupo los privilegios de que había gozado el Protomedicato. En el Distrito Federal esta institución mantuvo, sin embargo, sus tradiciones dentro de su jurisdicción. La segunda década de independencia vio el surgimiento de distintas organizaciones, todas controladas por el estado, que regían tanto el ejercicio de la profesión médica como todo lo relacionado con la salud pública. Con diferentes nombres, todas eran juntas o direcciones de sanidad. Durante la Tercera década las tendencias independentistas de los estados fueron coartadas en favor de mayor uniformidad" (73).

Así, mutatis mutandis se mantuvo el ejercicio de las profesiones durante el período que comentamos, de la siguiente manera:

Los interesados en ejercer la abogacía, después de recibir su grado académico en la institución educativa respectiva, debían presentarse ante el Colegio de abogados o ante el Tribunal de Justicia, según el caso, para optar por su título profesional. Los médicos, culminados sus estudios, debían acudir primero ante el Protomedicato; después de 1831 ante la Facultad Médica, la Junta de Salud o su equivalente según el estado de que se tratara. Ahí, después de los exámenes de rigor, aprobados satisfactoriamente, podían obtener el título que les permitiera ejercer. Los maestros seguían obligados a examinarse ante el Ayuntamiento. Los pedagogos también debían registrar sus títulos en el Ayuntamiento, o ante la Compañía Lancasteriana, cuando ésta se convirtió en la Dirección General de Instrucción Pública en 1843. Los escribanos seguían examinándose ante el Colegio respectivo.

A esto habría que agregar el número de modalidades que los estados en cada caso, decidían imprimirle a la práctica profesional para considerarla regu

73. Anne Staples en "Historia de las profesiones en México. Op. cit., p.p. -- 109-110.

lar¹, lo que por consiguiente creaba una absoluta diversidad reguladora del -- ejercicio profesional en México.

Esta diversidad muy proclive a la anarquía, no logró convertirse en tal, gracias a que, como desde los tiempos de la colonia, siempre en tratándose de todas las profesiones, estuvieron identificados y regulados por separado, los procesos de obtención del título o grado académico por un lado, y el de la obtención del permiso para la práctica profesional por el otro. El primer proceso "nunca fue libre de la influencia del gobierno quien de un modo u otro vigilaba la enseñanza superior". En tanto que el segundo, quedaba en manos de -- de las autoridades, las que en ocasiones delegaban esta función (o parte de -- ella) en órganos colegiados, pero todos ellos "formados bajo el ojo vigilante del gobierno"⁽⁷⁴⁾.

De esta manera el intervencionismo estatal logró mantener un cierto control sobre la práctica de las profesiones que destacaron durante el período -- en que estuvo vigente la Constitución de 1824. Entre estas profesiones, además de las ya citadas, debemos considerar a la Ingeniería, carrera que empezó a impartirse bajo un régimen castrense dentro del Colegio militar, después de que en 1827 se crea el cuerpo de ingenieros, antecedentes del Colegio de ingenieros; la minería; la de ensayador (antecedente de la química metalúrgica); -- la de agrimensor (antecedente de la topografía) que era de presencia necesaria en función de dirimir las controversias ocasionadas por el establecimiento de linderos, así como por la pertenencia de Terrenos, controversias que, -- como se sabe, llegaron a constituir uno de los grandes problemas de México; y por último, la de Comercio, la que por razones del desarrollo natural iba cada día en ascenso.

IV. EL EJERCICIO PROFESIONAL FRENTE A LA CONSTITUCION DE 1857.

Para el 1^o de Diciembre hallábanse ya instalados los tres órganos de gobierno federales previstos por la Constitución que había sido jurada el día 5 de febrero y promulgada el 11 de marzo de 1857.

Tanto el legislativo, que ahora se constituía por una sola cámara de di-

74. Ibid., p.p. 110-111

putados (artículo 51) en virtud de haberse acordado la supresión del sentido⁽⁷⁵⁾ al que alguna vez se le llegó a considerar como "el cuartel de invierno de nuevas nulidades políticas"; como el ejecutivo y el judicial, se disponían a hacer valer el imperio de la nueva Constitución liberal individualista".

Durante los sesenta años en los que estuvo cuando menos formalmente vigente esta Constitución (1857-1917), la proliferación de las profesiones fue muy considerable gracias al interés gubernamental por crear 'especialidades' de -- las carreras ya existentes, que junto con nuevas carreras técnicas, pudieran -- hacer frente a los retos que presentaba un país en vías de desarrollo bajo el dominio ideológico del positivismo reinante durante el porfiriato.

A lo largo de estas seis décadas persistió la preocupación de llegar autenticamente a regular y limitar para lo futuro, "el crecimiento de la falange negra del proletariado intelectual"; lo que no había podido darse bajo el amparo de los artículos 3^o y 4^o de la Constitución de 57.

Prácticamente toda persona económicamente activa era considerada como 'profesionalista', en tanto que, los que ahora conocemos como tales, eran identificados como 'profesionistas liberales'. Según nomenclatura adoptada por el Instituto Internacional de Estadística, las profesiones liberales se dividían en cuatro grupos: 1) el 'de cultos' al que pertenecían los sacerdotes católicos y -- cultos, así como los sacristanes; 2) el de los 'judiciales' dentro del que se incluían los abogados, notarios y agentes de negocios; 3) el de 'médicos', que comprendía a médicos alópatas y homeópatas; dentistas y parteras, farmacéuticos y boticarios, enfermeros, veterinarios, flebotomianos, y curanderos; y 4) -- el de profesores de instrucción, periodistas y escritores, arquitectos, ingenieros, pintores, artistas, escultores, dibujantes, fotógrafos, químicos, (no -- industriales) mecanógrafas y taquígrafas, actores y actrices, bailarines, profesores de música, músicos, cantantes, coristas, profesores de esgrima y profesos

75. Indudablemente que esta supresión de la cámara de senadores en el congreso de la Unión, dejó a nuestro gusto importantemente disminuido al federalismo. Ya no había representación directa de las entidades federadas en la -- elaboración de la voluntad nacional vía la función legislativa federal. Esta sensible ausencia que no se reparó sino hasta el 13 de noviembre de -- 1874, con su reimplantación, dibujaba el campo propicio para que, aprovechando la media vida del Estado federal, se alentaran las tendencias cen--

res de baile ⁽⁷⁶⁾.

Considerando que el número de profesionistas liberales, en suma con los profesionistas simples, iba constantemente en aumento, mientras que el número de fuentes de empleo registraba cuando más un crecimiento insignificante, -- nos explicamos claramente el porqué a los profesionistas se les consideraba -- como "cultivadores de un terreno cada vez más estéril, cada vez más difícil, -- todos los días menos remunerador". Se consideraba incosteable invertir tantos años de estudio para obtener un futuro incierto.

Esta preocupante realidad, hizo que los gobiernos de las entidades federa- das, incluyendo desde luego al Distrito Federal, se cuestionaran sobre la conveniencia de sostener la educación superior, tomando en cuenta los altísimos costos que representaba, y sobre todo, mirando otras prioridades educativas -- de nivel elemental que el país debía atender ⁽⁷⁷⁾. Finalmente se acusa una especie de consenso por mantener la instrucción superior al haber en algunos ca- sos, resuelto el problema de su costo vía el prorrato o endoso con el intere- sado. Sin embargo, la llave de la problemática sustantiva bajo el espectro so- cial, quedó abierta. La producción de fuentes de empleo jamás se niveló a la fecunda, a la copiosa producción de profesionistas, por los que éstos, se -- veían obligados sin remedio, a ocupar las menguadas plazas del subempleo.

Así las cosas, "la obra fundamental de los constituyentes del 56-57, cuya

eralistas, sin embargo, esto no significa que con la mera presencia del -- Senado, los males del federalismo, o sea, las tendencias centralistas des- aparezcan automáticamente. Durante la mayor parte del Porfiriato funcio- nó supuestamente un Congreso bicameral, sin que ello hubiese podido evi- tar el recalcitrante centralismo al que de facto, se sometió a nuestro -- país. Que si el balance final de dicho período fue favorable, es un argu- mento que en nada merma al de que se incurrió en una sistemática y hasta -- grosera, por despreocupada, violación a la Constitución del 57, sin que -- hubiere realmente necesidad. ¿ Porqué empeñarse en mantener principios -- constitucionales para burlarlos vejatoriamente al considerarlos incapaces para impulsar el desarrollo de un pueblo ?. ¿ Qué no hubiera sido preferi- ble convencer para el cambio de esos principios, que mostrar al pueblo la manera de violar la Constitución sin alterar el estado "normal" de las co- sas mediante un gobierno dictatorial ?

76. Nomenclatur. de Ocupaciones para la Estadística; Imprenta de la Secreta- ría de Fomento, 1912, p. 12
77. Milada Bazant, en Historia de las profesiones en México; Op. Cit., p.p. - 132-133.

legitimación popular no había resultado fácil, parecía, desde su proclamada posición individualista, incapaz de resolver un grave y dilatado problema constituido por la apremiante necesidad de regular armónicamente, la sagrada libertad de trabajo que a todo individuo por el simple hecho de serlo, le asistía; la protección individual que los profesionistas requerían frente a los intrusos y charlatanes; y la protección que la sociedad, lega e indefensa, había de reclamar frente al ejercicio profesional del que necesitaba.

Menuda dificultad a que debía enfrentarse una Constitución que por primera ocasión incorporaba en su texto, un verdadero catálogo de garantías del individuo.

Comenzaba en su artículo 1^o, por establecer que "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente constitución".

En estricto respeto a lo declarado por este primer precepto constitucional, había necesariamente que concluir que, cuando se hallaren reñidos los derechos del individuo-profesionista, con los de la sociedad, tendrían que atenderse prioritariamente los de aquél, y si fuese necesario, por encima de los de la segunda.

Empero, surgía una interesante cuestión. Si los intereses de la sociedad no eran más que la suma globalmente considerada de los intereses de los individuos que conforman a dicha sociedad, ¿Cómo habría que proceder para dirimir el conflicto planteado por los intereses de algunos de esos individuos -- frente a los intereses del individuo-profesionista ?.

En la República "todos nacen libres", anunciaba la Constitución en su artículo 2^o.

¿ Que limitación se le reconocería a esa libertad del hombre ? o ¿ Acaso sería omnímoda, a grado tal de que cualquiera pudiese en uso de su libre y espontánea voluntad ejercer la profesión que más atractiva le pareciera, sin cum

plir previamente requisito alguno ?.

Los siguientes tres artículos se encargaban de responder a estas interrogantes que de una u otra forma, flotaban sobre aquel ambiente popular del México a mediados de 1857.

En su artículo 32 se disponía: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben espedir ^(SIC)".

Por primera vez en México, se intentaba regular a nivel constitucional, - el ejercicio de las profesiones. El hecho de que en la mente de los constituyentes hubiera prosperado la idea de que 'algunas' (sin precisar cuáles) profesiones necesitaban título para poderse ejercer, suponía con toda seguridad, el deseo de proteger a la sociedad, o a la parte de ella, que requiriese los servicios de determinados profesionistas.

Ahora bien, dentro del Estado federal que también con vigor sostenía esta Constitución, ¿Qué autoridades eran competentes para expedir esa ley a que - hacía referencia el artículo 32 en su segunda parte ? ¿ Sería facultad de la autoridad legislativa federal, o, sería de las legislaturas locales ?.

Este planteamiento a manera de interrogante encontraba satisfactoria respuesta mediante el repaso de las facultades que la Constitución asignaba al Congreso de la Unión en su artículo 72, dentro del cual no se encontraba la - relativa a la expedición de la ley aludida por el artículo 32 del propio cuerpo normativo. Per su parte el artículo 117 disponía que "las facultades que - no están espresamente ^(SIC) concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados", de donde se concluye que, - sin lugar a cualquier otra interpretación, la expedición de la invocada ley, - era una facultad reservada a las legislaturas locales y para el Congreso de la Unión, en tratándose del Distrito y territorios federales (artículo 72 -- fracción VI).

El artículo 42 prescribía: "todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para apro-

vechase de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad".

En este precepto, que a nuestro modo de ver consagraba entre otras, a la garantía individual de libertad profesional, se determinaban con aparente claridad cuáles eran los límites en el ejercicio de esta libertad: los derechos de tercero y los de la sociedad.

Decimos que con aparente claridad, debido a que, si intentáramos determinar con precisión cuándo mediante su libre ejercicio profesional, un individuo estaría 'ofendiendo los derechos de la sociedad', lo más probable es que para lograrlo, en el mejor de los casos, tendríamos que haber deambulado previamente, entre los nebulosos confines del subjetivismo, para después colocarnos dentro del mutante marco axiológico que caracteriza a la sociedad, según el contexto tempo-espacial por el que ésta atraviese. No cabe duda que si un médico de nuestros días hubiere aconsejado determinados métodos para la plañificación familiar o para la evasión de enfermedades hasta la fecha incurables, durante la medianía del siglo pasado, seguro que además de que sería calificado como licencioso e inhumano, no hubiera sido improbable que su conducta se calificara como ofensora de los 'Derechos' de la sociedad. Consideraciones un poco más detalladas sobre este particular, las reservamos para cuando abordemos este tópico dentro del capítulo siguiente. Por lo pronto nos interesa destacar que eran las fronteras de los derechos de tercero y las de los de la sociedad, las que demarcaban la esfera libertaria del individuo profesional ta bajo el régimen de la Constitución cuyo comentario nos ocupa.

El artículo 5^o se concretaba a aportar algunas declaraciones en calidad de mecanismos de protección adicional a las garantías de profesión, industria y trabajo consagradas en el numeral precedente. Establecería aquel precepto que "nadie puede ser obligado a prestar sus trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su pros--

cripción o destierro" (78).

Estos fueron pues, los artículos aplicables a la regulación del ejercicio profesional según el texto original de la Constitución de 1857.

Estos eran los elementos de que disponía la ley suprema para armonizar -- dentro de la sociedad mexicana, a la libertad de trabajo, los derechos del -- profesionista como tal y como individuo, y a los derechos de la sociedad.

Esta armonía, lamentablemente no cristalizó gracias a las encontradas interpretaciones de que podían ser objeto, por su redacción, los artículos 3^o y 4^o fundamentalmente.

Efectivamente, estas interpretaciones diversas, propiciaron acalorados debates en el seno del Congreso, particularmente en la cámara de diputados, desde 1879 hasta 1901.

Los debates comenzaron al esgrimirse el argumento de que el artículo 3^o -- se contradecía al establecer en su primera parte "la enseñanza es libre"; -- mientras que en la segunda, volvía nugatoria la garantía individual la libertad de "trabajo", al sujetarla a la necesidad de obtener un 'título' para poder ejercer una profesión. Además, este título era expedido una vez cubiertos -- los requisitos adicionales que señalara una ley secundaria, es decir, un ordenamiento de menor jerarquía que la Constitución, en donde se consagraba esta libertad sin mayores restricciones.

Este debate a nuestro juicio jamás debió prosperar, en tanto que estaba -- fundado en el argumento referido, mismo que, defendido por algunos diputados, era el producto lógico de la incorrecta interpretación que hacían del artículo tercero.

Esta interpretación partía de la confusión entre tres funciones que, aun-

78. Este artículo fue reformado en 1873 y adicionado en 1898. Consúltense Leyes fundamentales de México; Op. Cit., pp. 697-698 y 712 respectivamente.

que estrechamente vinculadas por una relación de causalidad inescindible,- como lo afirmamos en la advertencia sobre este capítulo-son claramente distin--tas entre sí. En efecto, al sostener que el artículo tercero reglamentaba tan--to la libertad de enseñanza como la de trabajo, lo único que reflejaba esta --apreciación, era la indistinción total entre enseñanza, ejercicio profesio---nal, y trabajo, como libertades del individuo.

A reserva de profundizar sobre las diferencias que existen entre la fun--ción educativa y el ejercicio profesional propiamente dicho,- lo que intenta--remos al abordar el punto relativo dentro del capítulo siguiente-podemos remi--tirnos mientras tanto a consideraciones que ya hemos formulado al inicio de --este segundo capítulo, en el sentido de que no se puede confundir la función_ de instruir, adiestrar, capacitar, vía la transmisión de conocimientos, (lo --que equivaldría sintéticamente a la función educativa), con la función que implica la aplicación práctica de ese cúmulo de conocimientos previamente adqui--ridos. Se nota la diferencia entre educación y ejercicio profesional.

Por otro lado, tampoco deben dejarse de distinguir al ejercicio profesio--nal, del 'trabajo', en la misma proporción en que la 'parte', pueda distinguir--se del 'todo'. Cualquier 'ejercicio profesional' incide necesariamente dentro del ámbito del trabajo, más no cualquier 'trabajo' es ejercicio profesional.

Concretamente, el artículo 3º de la Constitución de 1857, lo que hacía, --era sentar la base para la protección de la 'libertad de enseñanza' por un lado, y por otro, establecía una limitación a la libertad para ejercer una pro--fesión,- "la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejerci--cio" - libertad que, derivada como una especie, de la libertad de trabajo, encontraba su consagración junto con ésta, en el artículo 4º - "Todo hombre es_
LIBRE para abrazar la PROFESION, industria o TRABAJO que le acomode..." -.

No cabía pues a nuestro gusto, debate alguno sobre si el tan citado artí--culo 3º, se contradecía; y mucho menos, cuando ese debate se generaba en me--dio de una imprecisa confusión conceptual que, forzadamente, se quería ubi--car dentro de la clara redacción de los preceptos aludidos.

Esta nuestra apreciación, parece resultar coincidente con las ideas que so

bre el particular, sostenía nada menos que Justo Sierra en Noviembre de 1880, en la Cámara de Diputados.

"Aquí se ha confundido, señores diputados, la libertad de enseñanza con la libertad de carrera. La cons titución en el mismo artículo en que proclama alta y racionalmente, la una, niega la otra o por lo me nos la pone límite perfectamente marcado"(79).

Efectivamente, no la negaba, (a la libertad de ejercer una profesión) sim plemente la limitaba en tratándose de algunas profesiones (aquellas que señ lara la ley) a la obtención previa de un título como medio para también prote ger a la sociedad.

Lo cierto es que mientras los órganos legislativos de cada una de las entidades federadas no expedieran su ley respectiva, a la que aludía el artículo 3º constitucional, se corría el gravísimo peligro de aceptar que cualquier profesión, independientemente del grado de responsabilidad que implicara fren te a la sociedad, podía ejercerse libremente, bajo la interpretación correcta a la redacción que presentaban los artículos respectivos de aquella Constitución, preñada de los postulados filosóficos y doctrinales del liberalismo-individualismo.

Varios intentos realizó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para afrontar el desafío planteado por el liberal-individualismo a costa de la sociedad que habitaba dentro del Distrito Federal, cuyos límites, representaban también los de la competencia de aquél, actuando en su calidad de órgano legislador local. A final de cuentas la arraigada tendencia a emular las disposiciones vigentes para el Distrito Federal, homogeneizaría la regulación del ejercicio profesional en todos los estados de la República.

Así, fueron presentados sendos proyectos de ley reglamentaria al artículo 3º constitucional en los años de 1879, 1880 y el de 1881 que fué retomado en 1901 para su discusión⁽⁸⁰⁾. Fué durante este último año cuando se cerró el de

79. Cita hecha por Milada Bazant, en 'la historia de las profesiones en México; Op. Cit., p. 138.
80. Véase Ibid., p.p. 138-141.

bate sobre el asunto sin que por consiguiente, se hubiera podido resolver la problemática que planteaba.

Las discusiones en torno a cada uno de esos proyectos de ley, tuvieron un común denominador: la procedencia o no, en arreglo a la Constitución, para -- exigir título antes de permitir el ejercicio de ciertas profesiones.

Para unos, el Estado debía garantizar y vigilar a través de la expedición del título, la capacidad y la competencia profesional del individuo. Si no -- se exigía el título en algunas profesiones, --decía el diputado Ramos Pedraza -- el país se llenaría de médicos, de farmacéuticos, de ingenieros que sin título, bien podrían con mayor facilidad, perjudicar a todos aquellos que le hubieran confiado sus intereses. Agregando que "la libertad de profesiones era una verdadera blasfemia contra la ciencia, contra la moral y contra el progreso". En resumen, la práctica enteramente libre de las profesiones era tanto como "declarar oficialmente el charlatanismo, los fraudes y los robos, por me dios profesionales"⁽⁸¹⁾.

Para otros, conscientes de que consuetudinariamente a las profesiones a -- las que se les venía exigiendo título eran las de abogado, ingeniero, médico y boticario, tal exigencia resultaba inadmisibles ya que consideraban que no por este sólo hecho, de requerirles título, se habrían de abstener los profesionistas en la comisión de perjuicios que generalmente se atribuían a los no titulados. Además se agregaba que, si bien el título pretendía acreditar que su poseedor conocía lo necesario para practicar su profesión, lo cierto era que -- entre los no agraciados con tal documento, había sin duda muchos que supieran más. Se requiere--decían--para ejercer correctamente una profesión, muchas cualidades, como las morales cuya acreditación no se podía realizar mediante la -- presentación del título.

La insistencia de que el título venía sólo a conculcar la sagrada libertad -- que la Constitución preconizaba en favor del individuo, era una constante en los argumentos de quienes defendían esta postura.

"Si declaramos--sostenía el diputado Enrique C. Creel,

81. Cita en *Ibid.*, p.p. 142-143.

proponiendo una fórmula hasta cierto punto concilia dora-el libre ejercicio de la gran mayoría de las profesiones, le habremos hecho al país un verdadero servicio, habremos dado un paso en el progreso... Fomentemos la escuela libre, estimulemos la competencia y veremos surgir numerosas instituciones de instrucción pública, que encontrarán un elemento de vida en los principios de la escuela libre y recibirá el país un nuevo impulso de progreso, no a causa de la expedición de títulos profesionales, sino por la difusión de la ciencia, por la multiplicación de -- las escuelas"(82).

Es claro que estas dos facetas desde las que se miraba el problema de la reglamentación para el ejercicio profesional, constituía el fiel reflejo del proceso dialéctico en que se veía inmerso el liberalismo mexicano del siglo XIX.

Como dice Mílada Bazant. "Por un lado se propugnaba por el establecimiento de un Estado fuerte, a semejanza del propuesto por el Padre Mier, necesario para combatir los privilegios de las corporaciones; pero que, al mismo tiempo no daba cabida al desarrollo del individualismo libre. Por otra parte se deseaba un régimen económico basado en el LAISSUZ-FAIRE, LAISSEZ-PASSER del liberalismo inglés, (SIC) que no iba acorde con un Estado autoritario"(83).

Sea como fuere, a causa del absoluto e irreconciliable desacuerdo entre aquellos nuestros legisladores, México, hubo de esperar 87 largos años, antes de que la libertad profesional concebida por los constituyentes, fuese objeto de una reglamentación legislativa aunque al amparo ya, de una nueva Constitución, la de 1917.

Mientras tanto las profesiones fueron reguladas en lo particular, a través de disposiciones emanadas de acuerdo a los criterios de los gobiernos locales de cada entidad federada, lo que, naturalmente, no siempre estuvo lejos de convertirse en una verdadera anarquía del ejercicio que de las diversas profesiones se realizaba a lo largo y ancho de la República. Véamos.

Conviene mencionar en principio al magisterio, que, había sido la profesión más discutida por lo que hace a la exigencia o no del título para su ejer

82. Ibidem.

83. Op. Cit., p. 146.

cicio, al argumentarse que "en el derecho de enseñar, no predomina la idea de ejercer la profesión, por más que tenga algunos puntos de contacto; sino la de manifestar el pensamiento" y por tanto, al tener en su favor, consagrada por el artículo 32, la libertad irrestricta de enseñar, el maestro de escuela, no necesitaba, ni quería, la libertad de ejercer, que si se podía restringir, al grado casi de la negatoriedad, si se la incorporaba por la ley, al catálogo de carreras que requiriesen el título para ser ejercidas.

Bajo la sombra de este discurso, finalmente el ejercicio profesional de los maestros⁽⁸⁴⁾, se reguló siguiendo la recomendación del egresado precursor de la educación nacional, el maestro Justo Sierra, a nivel local a través de las escuelas normales. La proposición de tan dilecto preceptor mexicano, consistía en que tanto el gobierno federal, como los de los estados, fomentaran los estudios normales para que las escuelas públicas tuvieran los profesores normalistas que exigían "la ciencia y los intereses sociales".

La profesión de maestro, además de que comenzó a tener un prestigio del que antes no gozaba, proliferó importantemente a partir del establecimiento de la primera normal reformista del país, que fue la Academia Normal de Orizaba en Veracruz, durante el año de 1885. Y con el de la Escuela Normal del Distrito Federal, en 1887.

Para el año de 1900, los maestros, egresados de las diversas escuelas normales que se fueron fundando en diversos estados, superaron en número a los demás profesionistas. Había para aquel año, 15,525 preceptores, 3652 abogados y 2626 médicos^(84 BIS). Esto nos ofrece una idea de los efectos casi inmediatos que tuvo el expansionismo de la educación normal.

84. Nos referimos a estos profesionistas con el término de 'maestros' y no con el de 'profesores', ya que este último se utilizó inveteradamente para referirse a todo aquel individuo egresado de las carreras denominadas a la sazón como liberales. Cfr. tanto el proyecto de ley reglamentaria -- presentado por la diputación de Sinaloa (art. 13), como el presentado por la comisión de puntos constitucionales (artículos 5 y 6) en Mayo y Noviembre del año de 1900 respectivamente; en 'Historia de las ...' Op. Cit., p.p. 204-205.

84. BIS. Ibidem., p. 149.

La regulación al ejercicio del magisterio operaba entonces por dos vías. Una indirecta, a través del control que los gobiernos locales ejercían sobre las instituciones de educación normal, en las que se supone que se cuidaba cuidadosamente la preparación de los futuros maestros; y una directa, mediante la exigencia del título profesional expedido por algún órgano del estado federado. Exigencia que generalmente se establecía en las leyes de instrucción pública, y en algunos casos, en las leyes orgánicas de dichas entidades.

Este tipo de regulación se aplicaba en Oaxaca, desde 1889; en Coahuila -- desde 1881, al igual que en Morelos; en Hidalgo, desde 1879; en Tlaxcala, a partir de 1884; en Jalisco, de 1889; en Tamaulipas operaba gracias a la expedición de su reglamento sobre municipales; en Puebla, a través también de un reglamento de 1883; en Chiapas, desde 1885; en Veracruz, de 1888; Zacatecas, de 1881 así como en Querétaro.

Por lo que hace a los abogados, en el Distrito Federal, se preparaban preferentemente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia que, como la Junta Directiva de instrucción, había sido creada por la ley de instrucción pública de 1867. El presidente de dicha junta que lo era el 'ministro' del ramo, expedía -- los títulos profesionales a quienes hubieran aprobado los rigurosos exámenes aplicados por la Escuela, y que además, acreditaran el haber practicado durante los dos últimos años en un bufete de abogados reconocido en materia civil y criminal, no sin antes haber concurrido a la Academia Teórico-práctica del Colegio de Abogados por la aprobación respectiva.

En los estados, eran los gobernadores quienes expedían los títulos a quienes hubieran resultado aprobados por sus respectivas escuelas, y en algunos -- casos (no pocos), por el tribunal de justicia.

Para poder ejercer la escribanía, se requería además del título, el 'testimonio' que en favor del aspirante expedían los tribunales de justicia en cada entidad, después de haberlo sometido a un examen teórico y a otro práctico. -- Con este 'testimonio', el interesado podía solicitarle al ejecutivo, la expedición de su 'fiat' (licencia para ejercer). Pero además, el escribano debía registrar su título en el Ayuntamiento de la municipalidad donde pretendiera -- ejercer. Para poderlo hacer en un estado de la federación distinto, debía so-

licitar su 'pase' al ejecutivo del estado donde hubiera ejercido antes. Este 'pase' era extendido una vez que el Supremo Tribunal de Justicia respectivo, certificara que el profesionista no había sido suspendido en su ejercicio, y que el Ayuntamiento acreditara que había observado buena conducta.

Es interesante hacer notar respecto de esta profesión, que a partir del 29 de noviembre de 1867 por disposición expresa de la ley de Instrucción para el Distrito Federal se debía comenzar a distinguir entre dos tipos de escribanos: el notario, que era "el funcionario establecido para reducir a instrumento público los actos, los contratos y últimas voluntades en los casos, que las leyes, lo prevengan o lo permitan"; y el actuario, considerado como "el funcionario que interviene en materia judicial, ya sea para autorizar las providencias de los jueces o árbitros para practicar las diligencias necesarias"⁽⁸⁵⁾.

En cualquiera de estas dos modalidades, para ejercer la profesión de escribano se requería pertenecer al colegio nacional de escribanos, hasta el año de 1902 en que fue suprimida como carrera, ya que se le consideraba más como una función pública que como una profesión. A partir de entonces, el empleo de notario solamente era conferido por el Ejecutivo de la Unión previa la obtención de la patente que para tal fin, expedía la Secretaría de Justicia a quienes hubieran acreditado entre otras cosas, el poseer título de abogado así como la aprobación del examen practicado por un jurado compuesto por el Secretario de Justicia o su representante; el presidente del Consejo de Notarios y tres notarios nombrados por dicho Consejo; además de la práctica mínima de seis meses, en una notaría de la ciudad de México⁽⁸⁶⁾.

Por lo que hace a la medicina, ésta se enseñaba en varios estados de la República, sin que en alguno de ellos, se alcanzara la calidad que se le reconocía a la Escuela de Medicina del Distrito Federal, "equiparable a la de París"⁽⁸⁷⁾.

La expedición de los títulos de médico, en los estados, estaba a cargo de

85. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo: Apuntes para la historia de notariado en México, Asociación Nacional del Notariado Mexicano; 1979, p.p. 54-58; en *Ibid.*, p. 156.

86. *Ibid.*, p. 158.

87. *Ibid.*, p. 160

recto o indirecto, del ejecutivo. En algunos caso como los de Jalisco y Nuevo León, los títulos a parteros y enfermeros, considerados como auxiliares de la medicina, eran expedidos por la institución educativa del caso, en ejercicio de una facultad delegada por el propio ejecutivo.

En la formación de médicos a nivel nacional, no dejaba de estar presente la influencia de la Escuela de Medicina del Distrito Federal.

En 1897 los títulos eran expedidos con la denominación de médicos; Para 1906 ya lo eran con la de 'Médico-Cirujano'. Durante este mismo año, comenzaron a gestarse las primeras especialidades de la medicina que también merecían título, una vez que se tuviera el de médico. Así surgen los títulos para especialistas en anatomía patológica, fisiología experimental, bacteriología, ginecología, oftalmología, otorrinolaringología, dermatología, venereología, psiquiatría, higiene, medicina legal y pediatría (88).

Generalmente para el ejercicio de estas especialidades, sólo se requería el título que extendía la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Por lo que se refiere al ejercicio de la medicina propiamente, nos relata Milada Bazant que "a pesar de los debates parlamentarios para exigir el título, de las leyes que lo requerían y de los esfuerzos de los titulados, muchos ejercían sin título" (89).

Obviamente, la medicina no quedaba fuera del catálogo de profesiones que a los estados interesaba regular, y lo cual hacían en ejercicio de la facultad que en su favor, se implicaba en el artículo 32 Constitucional. Algunos estados como el de Hidalgo, penalizaban en su código sobre la materia criminal, el ejercicio de la medicina sin título; el castigo se constituía de multas severas y arresto mayor. En el Distrito Federal y hacia 1875, el código penal establecía que "El que sin título legal ejerza la medicina, la cirugía, la obstetricia o la farmacia, será castigado con un año de prisión y multa de 100 a 1000 pesos" (artículo 759). Para las demás profesiones la sanción no era tan severa. El artículo 760 del propio ordenamiento penal, disponía que --

88. Ibid., p. 163.

89. Ibid., p. 164.

"El que sin título ejerza cualquier profesión que lo requiera sufrirá la pena de arresto mayor y multa de 50 a 500 pesos"

Como un mero dato adicional, es interesante advertir que como una opción alternativa de la medicina alópata, surge la homeopática, al fundarse por un grupo de particulares, la Escuela de medicina homeopática en 1869, cuyos estudios fueron regularizados posteriormente por Porfirio Díaz, en 1889.

Otra carrera creada también dentro de la Escuela de Medicina del Distrito Federal, en 1902, fue la de Cirujano Dentista. Se había venido practicando la odontología de tiempo atrás, sin que aún se le reconociera como una profesión. En 1896 con motivo de la fundación de la Sociedad Dental Mexicana, que era una agrupación privada formada por prestigiosos Doctores en Medicina con inquietudes odontológicas, comienza esta carrera, a adquirir visos de formalidad hasta convencer su implantación en la Escuela de Medicina como ya hemos anotado.

Para ejercer esta profesión, que a partir del 19 de Abril de 1904 se comenzó a enseñar en el Consultorio Nacional de Enseñanza Dental, se requería el título que en el Distrito Federal, extendía la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Los egresados de otras instituciones educativas distintas a las mencionadas, y que fueran de "autoridad no discutida", podían validar sus títulos ante la Secretaría del Ramo recién aludida.

La ingeniería fue durante las tres últimas décadas del siglo XIX, la carrera más popular después del magisterio, la abogacía y la medicina. Este auge se explicaba en función a los planes de desarrollo económico que para el México de aquella época, ejecutaba el gobierno.

La carrera de ingeniería, se cursaba preferentemente en la Escuela Nacional de Ingeniería que había sido reorganizada en 1867 después de haber tenido como sus antecedentes inmediatos al Colegio Militar y al de Minería. Desde ella, se comenzó a dar brillo a esta profesión, a grado tal, que los innumerosos y notables beneficios que ocasionó para la sociedad mexicana, lograron apresurar la convicción generalizada de que los retos que el desarrollo del país planteaba en lo futuro, debían de ser enfrentados con la ampliación de

de carreras técnicas.

En algunos estados de la República, la ingeniería se consideraba inseparable de la arquitectura. Mientras que en el Distrito Federal se expedían títulos de 'ingeniero civil', en Jalisco y Puebla, para fines del siglo pasado, se extendían bajo la denominación de 'ingeniero arquitecto'⁽⁹⁰⁾.

En esta profesión, al igual que en las demás, también operaba el control indirecto gubernamental que era ejercido a través de las instituciones educativas formadoras de los futuros ingenieros. La Escuela Nacional de Ingeniería -- siempre registró una dependencia del ejecutivo. Bajo la supervisión directa de la Secretaría de Fomento en ocasiones (1881 y 1907) y en otras, de la de instrucción pública (1891), pero siempre bajo la mirada atenta del sector oficial.

Aunque en todos los estados se requería de la ingeniería para el desarrollo, en algunos de ellos como Oaxaca (1898) y Estado de México (desde 1886), -- paradójicamente tuvo que suspenderse su enseñanza por falta de alumnos.

Para su ejercicio como profesión, la ingeniería era una de las que requerían título. En esta exigencia coincidían todas las entidades federadas, variando solamente entre cada una de ellas, los requisitos para obtenerlo, que -- según las prevenciones de su respectivas leyes, eran distintas en cada caso. -- El ejecutivo, previa la expedición del título por parte de las instituciones educativas, regulaba el ejercicio de la ingeniería a través de las resoluciones que emitía relativas a concesiones de licencias para obras de ingeniería -- en la capital.

Los títulos extranjeros que acreditaban el estudio de esta carrera, podían hacerse valer dentro del país siempre y cuando provinieran de universidades de reconocido prestigio y previo el trámite de revalidación a que se les debía su jetar ante la Secretaría de instrucción pública, la que expedía las referidas licencias para realizar obras, una vez que se contara con la opinión favorable del Director de la Escuela de Ingeniería del Distrito Federal, respecto de la capacidad profesional del interesado.

90. Ibid., p. 173.

Cabe hacer destacar que en tratándose de personas extranjeras que desearan ejercer en México al amparo de sus títulos obtenidos en otros países, el Ejecutivo decretó que para hacer procedente el trámite de revalidación respectivo, se debía constatar que hubiera reciprocidad para los mexicanos que quisieran ejercer en aquellos países a los que correspondían los títulos por revalidar. Además se obligaba al ingeniero profesionista a anunciar ante el público, el tipo de título que poseía, así como la procedencia de éste⁽⁹¹⁾. Esto desde luego, constituía un elemento adicional de seguridad para la sociedad, frente a la práctica profesional de la ingeniería.

Por lo que atañe a la arquitectura, en 1867 la antigua Academia de San Carlos, se transforma en la Escuela Nacional de Bellas Artes, en donde se siguió enseñando la arquitectura junto con las carreras de escultor, pintor y grabador. Estas tres últimas, no eran objeto de la expedición de título, a diferencia de la primera, para cuyo ejercicio era un requisito en la medida en que la arquitectura participaba análogamente a la ingeniería, dentro del mecanismo regulador implantado por el gobierno.

Dada la poca información que el público tenía sobre las diferencias entre ingeniería y arquitectura, demandaba por igual, los servicios de unos u otros profesionistas, de donde lógicamente brota una tendencia por confundir a ambas profesiones.

Los años finales del siglo XIX sirvieron también de marco al avance considerable en la vida económica de México. Los pequeños negocios cuya administración se mantenía sana con los servicios de meros tenedores de libros que libremente, ejercían una contabilidad muy simple, paulatinamente se empezaron a ver acompañados, por grandes empresas que se abrían al mercado nacional, así como por los bancos.

Esto fue haciendo necesario, crear una carrera que preparara recursos hu--

91. Dublón, Manuel y Lozano, José María: La legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República Mexicana; 1876-1904, tomo 39-11, 1 de julio de 1907, - p.p. 353-355. Citada por Milada Bazant; Op. Cit., p. 176.

manos capaces de realizar operaciones contables, administrativas y mercanti--
les de mucho mayor nivel. Se establece para tal fin, la Escuela Superior de -
Comercio y Administración del Distrito Federal en 1867.

Los cursos que sobre contaduría, comercio y administración impartíanse en
esa Escuela, fueron enteramente libres hasta 1903 cuando se crean las carre--
ras de contador de comercio y perito en la administración pública.

Es decir, durante el período de 1867 a 1903, no se otorgaban títulos y no
se pedían requisitos para ingresar, atendiendo a que la práctica de estas car--
reras, aún no despertaba la atención reguladora del Estado. Incluso en lo su
cesivo, tanto en la Escuela del Distrito Federal, como en las que se fueron -
abriendo en los estados, se expidieron simplemente diplomas, que tenían más_
a acreditar la capacidad académica de los egresados, en garantía de sus even-
tuales contratantes, que a propiciar una regulación estricta hacia la práctica
de aquéllos, por parte de los gobiernos locales.

Regulación estricta de éstos si la tuvo la práctica de la correduría, cu-
yos servicios eran frecuentemente requeridos por la sociedad, a pesar de que_
sus practicantes no requerían estudios especiales. Ellos, como en nuestra épo-
ca, intervenían en la compra-venta de bienes raíces, pero también lo hacían en
tratándose de operaciones relacionadas con el intercambio de mercancías, de -
seguros y en lo relativo a transportes.

Los títulos que se exigían a estos profesionales para poder ejercer, eran
expedidos por la Secretaría de Hacienda, previa demostración documental de --
que el interesado estuviera incorporado al Colegio de corredores, ante el que
debía aprobar el riguroso exámen respectivo; de ser varón con edad mínima de_
21 años; de ser ciudadano mexicano; de poseer conducta intachable; de tener -
su domicilio dentro del Distrito Federal y haber practicado el comercio en la
República, desde cualquier negociación mercantil o desde el despacho de algún
corredor titulado.

Por último, conviene hacer una también brevísima referencia a dos profesio-
nes especialmente requeridas desde el siglo pasado, por el campo mexicano: la
agricultura y la veterinaria.

A la sazón, era la Escuela Nacional de agricultura la encargada de formar profesionistas en ambas materias.

Desde 1867, estas carreras de agricultor y veterinario que estaban planeadas en cuatro años de estudio, se destacaron por su mayor contenido práctico, en relación al teórico.

Para 1893 (23 de Enero), la Escuela Nacional de Agricultura, estableció - las carreras de ingeniero agrónomo (3años), médico veterinario (4 años), maa-yordomo de fincas rústicas y mariscal inteligente (2 años)⁽⁹²⁾.

Esta escuela, de la misma manera que la de ingeniería, siempre estuvo sujeta al control estatal, vía, en ocasiones, la Secretaría de Instrucción pública, en otras, vía la Secretaría de Fomento.

Con la misma visión política y social se fueron fundando a semejanza de la nacional del Distrito Federal, escuelas regionales de agricultura a partir de 1879. Su objetivo fundamental era el enseñar la teoría, pero relevantemente - la práctica de cultivar la tierra. La Secretaría de fomento, a partir de 1907 y ante los escasos resultados que se habían obtenido, decide sustituir este - tipo de escuelas regionales, por estaciones experimentales agrícolas.

El futuro de esta estructura educativa agrícola cuyos egresados no tenían ningún tipo de regulación específica para ejercer, nos lo describe sintécticamente y claramente la investigadora Bazant en los términos siguientes:

"La experiencia de la enseñanza agrícola en los estados fue difícil y ninguna escuela regional logró subsistir más de cinco años. El fracaso se debió a múltiples factores. Faltaba, sin duda, correlación entre - la realidad social y el plan de estudios, muy elevado en un país analfabeta en el que sólo una pequeña élite llegaba al nivel profesional y en el que la carrera carecía de prestigio social. Por otra parte, no había opciones de trabajo para los pocos que terminaban la carrera agrícola y muchos se dedicaron a la enseñanza"⁽⁹³⁾.

92. Ibid., p. 189.

93. Ibid., p. 196.

No cabe duda de que esta realidad tal y como la dibuja Mílada Bazant, no sólo resulta penosa, sino difícil de comprender si se tiene en cuenta que un país con las extensiones y riquezas agrícolas como las que ha tenido el nuestro, debía, requerir cada día, más y mejores recursos humanos para lograr el positivo aprovechamiento de aquéllas. Afortunadamente este panorama cambió, tanto que, en nuestros días, ya se cuenta con un buen número de profesionistas que debidamente capacitados, son permanentemente requeridos por los asuntos relacionados con el campo.

En fin, por lo demás, y para no desviarnos del objetivo al que nos hemos propuesto arribar en este capítulo, diremos, con el apoyo en el breve bosquejo expuesto sobre la situación particular que guardaban algunas de las profesiones, que, al arribo de los primeros años del siglo XX, la regulación a ellas, por cuanto a su ejercicio, mostró un cariz completamente heterogéneo. Esta realidad, derivó como natural consecuencia de la libertad que las entidades federadas tenían, para reglamentar el artículo 3^o constitucional, según la interpretación que especialmente este precepto, les mereciese a aquéllas, a través de sus respectivas legislaturas locales.

Como hemos visto, esta libertad jamás cristalizó con la expedición de ley reglamentaria alguna del invocado precepto constitucional, debido en parte, a que esa libertad no había podido aún, ser delimitada con exactitud por el propio Congreso de la Unión.

Como consecuencia de lo anterior, y aunque mediante controles a veces casuísticos y desarticulados que encontraban su fundamento en actos provenientes en algunos casos del Ejecutivo, y en otros, de las legislaturas respectivas, lo cierto es, que en ningún momento, los gobiernos locales dejaron de regular directa o indirectamente la práctica de ciertas profesiones cuyo grado de incidencia dentro de la esfera de la responsabilidad social, lo ameritaba a su juicio, profesiones a las cuales ya nos hemos referido.

Así, languidecía la vida profesional del siglo XIX en México, en medio de un ambiente con aromas de triunfo liberal, intensificados con la reinstalación de la República en 1867, frente a una serie de expectativas que para el país, dibujaba el porfiriato; con las evidencias de la desuniformidad de la educación

superior, como una manifestación más, de la marcada influencia centralista que se propiciaba desde el Distrito Federal; y ante una proliferación desmedida de profesionistas técnicos, como el resultado lógico de la prioritaria preocupación que el progreso económico de la Nación representaba para su gobierno.

Se aprestaba México pues, bajo estas condiciones, y al cruzar los umbrales del siglo XX, a resolver los ingentes problemas que su destino le tendría deparados.

Entre esos problemas y ubicados dentro del campo que por ahora es de nuestro interés, dos había, que por su trascendencia, debían merecer especial atención. Uno, el de poner remedio a la situación de desequilibrio provocada por la todavía mayor multiplicación de instituciones educativas, profesiones y especialidades, como efecto del vertiginoso avance que registraba la ciencia en todas sus ramas, frente a un insuficiente número de empleos; y dos, el de lograr sostener una casa de estudios nacional que renovara y homogeneizara la educación superior en México.

El segundo, como sabemos, se resuelve en 1910 con la fundación de la Universidad Nacional de México, aunque con las vicisitudes y luchas que culminan fclmente en 1933 con la adopción de su autonomía.

El primero, con todo y su faceta sobre la regulación uniforme del ejercicio que todas aquellas profesiones y especialidades implicaban, pareció haber sido el legado, que sus antecesores, dejaban a nuestros constituyentes del 16-17 para su solución definitiva, lo que sin embargo no ocurre, y con sus reservas según veremos, hasta el año de 1945 cuando entra en vigor, la primera ley reglamentaria de un precepto constitucional, continente de la garantía individual de libertad de ejercicio profesional.

Sobre estos tópicos, trataremos de ocupar nuestra atención, en el capítulo siguiente.

CAPITULO TERCERO

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

SUMARIO: I. Regulación del ejercicio profesional dentro de la Constitución - de 1917.- 1. Su texto original y sus reformas. 2. Su redacción actual. 3. El ejercicio profesional como garantía individual de libertad.- II. La ley reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.- 1. Antecedentes. 2. Su exégesis A) Advertencia; B) Sus reformas; C) El título profesional y las instituciones facultadas para expedirlo; D) Profesiones que necesitan título para su ejercicio; E) Igualdad jurídica de los profesionistas; F) Registro de títulos profesionales y diplomas de especialización; G) Los grados académicos; H) Delimitación reglamentaria de los campos profesionales; I) El interés social dentro del ejercicio profesional; J) Profesiones que implican el ejercicio de una función pública; K) Ambivalencia aplicativa de la ley de profesiones para el Distrito Federal; L) Requisitos académicos para la obtención de un título profesional; M) La función controladora del ejercicio profesional dentro del esquema del federalismo mexicano; a) problemática; b) Los convenios de coordinación para unificar la estructura jurídico-normativa del ejercicio profesional; c) Sus vicios de inconstitucionalidad y su inconveniencia administrativa; d) Condición para la concurrencia controladora; e) Justificación de la concurrencia de la autoridad federal en la función controladora; f) Bases de una nueva fundamentación para el control del ejercicio profesional; N) El ejercicio profesional amparado por títulos obtenidos en el extranjero; O) La Dirección general de profesiones. Sus facultades; P) El ejercicio profesional. Obligaciones del profesionista; Q) Los Colegios de profesionistas a) somera referencia a sus antecedentes; b) Naturaleza y estructura jurídicas; c) Consideraciones constitucionales sobre la colegiación libre y obligatoria; d) Constitución y restricciones legales de los colegios; e) Propósitos legales de los colegios de profesionistas; f) Propuestas para vigorizar la acción de los colegios como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia del ejercicio profesional; - Q) El servicio social; R) Infracciones, delitos y sanciones.

I. REGULACION DEL EJERCICIO PROFESIONAL DENTRO DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Estaban por cumplirse justo sesenta años desde aquel cinco de Febrero de 1857. día que, indeleblemente grabado en las páginas de la historia nacional, se tornaba digno corolario de la máxima obra jurídico-política, producto febril, de las intensas, de las brillantes aportaciones que en favor del pueblo de México, habían realizado, aquéllos, los integrantes del rutilante Congreso Constituyente de 56-57.

Aún se mantenían encendidas las luces que habían resplandecido una y otra vez emanadas de Francisco Zarco, de Valentín Gómez Farias, de León Guzmán, de Ponciano Arriaga, Ignacio Luis Vallarta, Santos Degollado, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez e Isidoro Olvera, entre otros. El eco impagante de sus convictas voces, las que se alzaron bajo la acariciada ilusión - de legar a las generaciones por venir, instituciones firmes, sólidas, que propiciando un ambiente de paz y de libertad, hicieran posible la prosperidad -- del pueblo mexicano, de ninguna manera se hallaban extinguidas, a pesar de - que sí, se habían visto apagadas por los ruidos estruendosos de los fusiles fraticidas que acompañaron a la mayor parte de aquellas seis décadas transecu rridas.

Las guerras intestinas se sucedieron durante aquel período. Así nos lo refiere la historia; la que por otra parte, no puede facultarnos para emitir juicios tendientes a calificar a cada uno de los bandos que protagonizaron aquellas reyertas; sabemos que sí no en todos, cuando menos en la mayoría de los casos, la historia es redactada por los vencedores, los que por cierto, al igual que los vencidos, y que cualquiera otro ser humano, jamás hubieran podido adquirir a título de propiedad perpetua, la verdad. Es muy diferente vencer por tener la razón, que tener la razón por haber vencido.

Lo que sí es un hecho, objetivamente considerado, es que esta serie de luchas armadas, entronizadas las más de las veces con el pretexto de defender ideales conservadores contra ideales progresistas, y a la inversa; la evidente ausencia de capacidad o deseo para conciliar ambas posiciones; y el desmedido afán de poder, que brotaba lógicamente en los caudillos victoriosos, sedicentes portadores de las banderas reivindicatorias de los derechos sociales - conculcados al pueblo bajo el 'yugo de las dictaduras'; se constituyeron en -

factores que urgían un orden constitucional de mayor facticidad aplicativa a fin de que al regular realmente estos fenómenos, pudiera instaurarse en definitiva, la tan deseada armonía social dentro de un marco de vida institucional.

Esta fué sin duda, la más ardua empresa que frente a sí, tuvieron los -- constituyentes de 1916-1917.

Habría que atemperar el individualismo-liberal postulado por la Constitución de 57, para "buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno". -- Así lo advertía el primer jefe del ejército constitucionalista, Don Venustiano Carranza, en el mensaje que dirigió al Congreso Constituyente, el primero de Diciembre de 1916, cuando presentó ante éste, su proyecto de Constitución (94). Si este mensaje, que representa el faro orientador de los trabajos que culminaron con la expedición de nuestra Constitución actual, tuviera que explicarse en cuatro palabras, diríamos: propone la justicia social. Esto es, -- el equilibrio armónico a que debe propender el Estado y sus autoridades al hacer uso éstas, del 'poder público' de que se hallan investidas, frente a los intereses individuales y frente a los intereses colectivos.

En efecto, aquella ardua empresa que tenían frente a sí, fué a nuestro gusto, hábilmente sorteada por los constituyentes de Querétaro, al haber interpretado cabalmente el espíritu conciliador del proyecto de Carranza (95); -- al haberlo enriquecido con su genio preclaro, y así haberlo implicado sistemáticamente en todo el articulado de su obra, sobre la base conceptual de la 'justicia social'.

A este fin contribuyó determinadamente la que puede considerarse como -- más trascendental aportación de nuestros egregios constituyentes del 17: la -- incorporación a la Carta Magna, de los llamados 'Derechos sociales', inherentes a las clases mayoritarias de nuestra población, congregadas preponderantemente en los sectores obrero y agrario; ésto sin olvidar el perfil social

94. El texto íntegro de este mensaje, aparece publicado en 'Leyes fundamentales de México; Op. Cit., p.p. 745-764

95. Cabe destacar que en la elaboración de este proyecto, participaron destacadamente el abogado José Sotavento Macías, Don Luis Manuel Rojas, el -- ingeniero Félix F. Palavicini y Don Alfonso Cravioto; habiendo también -- fungido todos ellos como diputados constituyentes.

que introdujeron a la educación, especialmente a la dirigida a dichos grandes sectores.

Se cristalizaba pues la propuesta del diputado Cravioto. Al solicitar que se retiraran del artículo 5^o a discusión, todas las expresiones tendientes a regular las relaciones obrero-patronales, expresaba: "Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros" (96).

Los constituyentes del 17 de todo esto guardaban clara conciencia, y seguramente una satisfacción justificada por haber resultado capaces de conciliar en la 'justicia social', los hasta entonces opuestos intereses de la libertad individual, y los de los sectores sociales mayoritarios. Así los diputados constituyentes, firmaban, en Querétaro, la mañana del 31 de Enero de -- 1917, el nuevo ordenamiento jurídico fundamental del que habían sido autores, y el que, al igual que su antecesor, se promulgaría en un cinco de Febrero; claro, con sesenta largos y cruentos años de distancia: Todo un gran capítulo de nuestra historia.

Así, nuestra Constitución vigente, fué promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1^o de Mayo de 1917.

Desde entonces y hasta la fecha, se han sostenido, a nivel de prescripción constitucional, las bases que permiten la regulación del ejercicio profesional a cargo del legislador ordinario. Estas bases, insertas originalmente en el artículo 4^o y posteriormente en el 5^o de la Carta fundamental, no han sufrido modificaciones sustantivas a lo largo de esta evolución según veremos a continuación.

1. Su texto original y sus reformas.

Como se recordará, los artículos que dentro de la Constitución del 57 tenían a su cargo la pretendida regulación del ejercicio profesional, eran el -

3º y 4º de aquel máximo ordenamiento.

El primero al establecer la libertad enseñanza, disponía también que el legislador secundario a nivel local--según hemos concluido ya en el capítulo precedente--tendría la facultad para determinar en la Ley, las profesiones que necesitaban título para su ejercicio y los requisitos a cubrir para la expedición de aquél:

"Art. 3º La enseñanza es libre. La Ley determinará -- qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y -- con qué requisitos se deben expedir(SIC)".

El segundo por su parte, consagraba la garantía de libertad de trabajo en sentido amplio, y la de libertad de profesión en sentido restringido⁽⁹⁷⁾, así como las limitaciones o restricciones que la propia Constitución imponía al -- al ejercicio de ambas libertades:

"Art. 4º Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni -- uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia -- judicial cuando ataca los derechos de terceros, ó -- por resolución gubernativa, dictada en los términos -- que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad".

Está claro que la garantía de libertad para ejercer cualquier profesión, -- que, como hemos dicho, se contiene dentro de la de trabajo, comprendida a su vez en el precepto transcrito, estaba restringida en principio, al título, --en caso de que se tratara de alguna profesión que, por prescripción de la ley -- así lo requiriera-- y posteriormente, de acuerdo al artículo 4º, a que fuese -- una profesión útil y honesta, cuyo ejercicio no perjudicara los derechos de -- terceros, ni ofendiera los derechos de la sociedad.

Estas, que a nuestro juicio fueron las declaraciones básicas para edifi-- car la regulación del ejercicio profesional, fueron aprovechadas y enriqueci--

97. Cfr. las aseveraciones con que sobre el particular concluimos, al ahondar el estudio de ambos preceptos en la Constitución de 1857, en la parte relativa del anterior capítulo. (advertencia y Apartado IV).

das en el proyecto de Constitución que Don Venustiano Carranza presentó ante el Congreso Constituyente en Diciembre de 16, proyecto en cuyo artículo 4º se prescribía:

"Art. 4º A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, ni privarla de sus productos, sino por determinación judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

"La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo".

Un primer gran acierto de este artículo 4º del proyecto de Carranza, lo constituyó la integración que de la materia profesional, se hizo en un solo artículo; prácticamente fusionaba en uno solo, los artículos 3º y 4º de la Constitución de 57, excepción hecha de la enseñanza, para cuya regulación, el proyecto destinaba en exclusiva, el artículo 3º. Cambiaba también la declaración de que "todo hombre es libre..." por la de "A ninguna persona se le podrá impedir...", lo cual, además de atenuar el tono individualista de la redacción anterior, venía a reforzar la claridad de la obligación que a cargo de las autoridades estatales, se derivaba de este precepto; obligación consistente en respetar, en no vulnerar esa libertad, con sus restricciones apuntadas.

La expresión "útil y honesto" fué sustituida por la de "lícito". lo que -- tanto desde el punto de vista lógico como jurídico, volvió más clara y objetiva esta primera restricción a la garantía que se comenta.

Por otra parte, el precepto del proyecto, venía a confirmar la competencia para la expedición de la ley a que se refería su segundo párrafo, en favor de los Estados.

Con estas alteraciones se sometió a discusión del Constituyente, el artículo 4º del proyecto.

Los debates se centraron en torno al término 'lícitos' con el fin de delimitar la amplitud conceptual que a ese término se le debía reconocer al -- ser adjudicado a alguna profesión, industria, comercio o trabajo. La intensidad de aquéllos, se elevó considerablemente, a raíz de que, la comisión del -- Congreso respectiva, conformada por el general Francisco J. Múgica, por Alberto Román, L. G. Monzón, por Enrique Recio y por Enrique Colunga, procedió a efectuar algunas modificaciones al artículo 4º del proyecto. Entre ellas se contaba, el haber retirado de su primer párrafo, la expresión "ni privarla de sus productos", para agregar al final del mismo párrafo que: "nadie puede -- ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

A su vez, esta misma comisión, incorporaba como segundo párrafo, el siguiente texto:

"Se declaran ilícitos y prohibidos el comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego de azar"(98).

El debate suscitado a propósito de estas modificaciones que se proponían al artículo 4º del proyecto, sin haber sido siquiera extenso, a diferencia del que mereció el artículo 3º, transcurrió casi totalmente, sobre la discusión de un solo tema: el de si se debían incorporar o no, a la Constitución, las prohibiciones de este transcrito segundo párrafo.

Solamente fue el diputado Paulino Machorro Narváez quien por única ocasión a lo largo de todo el debate, aludiera al artículo 4º, relacionándolo con una de las trascendentes cuestiones que en él se contenían, es decir, -- vinculándolo con la cuestión profesional.

Propone el diputado Machorro, una adición al artículo 4º: "la ley reglamentará también el ejercicio de las profesiones". Argumentaba que con esta -- añadidura se dejaría abierta la puerta para que cuando estuviere debidamente estudiado el problema de la reglamentación profesional, (lo cual nos lleva --

98. 'Los Derechos del Pueblo Mexicano'; México a través de sus constituciones: Congreso de la Unión, L. Legislatura, Cámara de Diputados; Tomo III, Ed. Porrúa, 2a. edición, núm. 40, p. 380.

a inducir que se reconocía que hasta ese momento no estaba lo suficientemente estudiado) se pudiera aprovechar la apertura de aquella puerta en la Constitución, a fin de erradicar los grandes vicios que ya desde entonces se hacían -- evidentes en la práctica de las profesiones llamadas liberales.

Aducía este brillante diputado constituyente, que las profesiones requerían una reglamentación protectora de la sociedad, "frente a la práctica evidentemente liberal y exclusivamente individualista que de aquéllas se realiza"; referíase concretamente a la medicina que le mereció el calificativo de mercantilista; y a su propia profesión, la abogacía, "fuente de desprestigio y corrupción", precisamente, por falta de reglamentación.

Salvo esta ocasión, nunca se tocó dentro del Constituyente de 16-17, el asunto relativo a las profesiones que tan largos y acalorados debates había pro vocado hasta 1901 en el seno de distintos foros y congresos.

Sin embargo, esta aparentemente grave omisión o descuido, no lo es, si se le considera en función de que el multicitado artículo 4º del proyecto, entró a discusión de la Asamblea, ya con las adiciones que proponía la comisión, en la décima sexta sesión ordinaria del Congreso, celebrada el lunes 18 de Diciembre de 1916. Frente a esto no debemos pasar por alto que, conforme al decreto de 16 de Septiembre de 1916, expedido por Carranza para reformar el Plan de Guadalupe, y al mismo tiempo para funcionar como convocatoria al Congreso Constituyente, los trabajos de éste, debían concluir precisamente el 31 de Enero de -- 1917; es decir justos cuarenta y cuatro días después, de aquél en el que se discutía y aprobaba el artículo 4º de la nueva Constitución.

Vaya presión a la que estuvieron sujetos los redactores de la Carta Magna de Querétaro; y aún les faltaba abordar el análisis de artículos como el 5º y el 27, que encerraban nada menos que la filosofía viva, la esencia y la teleología de la recién "constitucionalizada revolución". Recuérdese que el artículo 123, al que finalmente se aprobó trasladar todo el contenido normativo de índole laboral que originalmente se encerraba en el artículo 5º del proyecto, fué aprobado hasta la sesión del 23 de Enero de 1917; mientras que el artículo 27, cuyo dictámen reformado por la comisión fue presentado ante la Asamblea el 29 de Enero (día en que se constituyó el Congreso en sesión permanente a fin

de alcanzar a concluir sus labores el día 31, según ordenanza de la convocatoria ya citada) y "después de prolongada discusión, que sólo produjo modificaciones de poca monta, el dictámen fué aprobado a las tres y media de la mañana del 30 de Enero..."⁽⁹⁹⁾.

Por supuesto que sopesando esta presión, se justifica del todo, que los constituyentes hayan preterido el debate pormenorizado de asuntos que siendo de indiscutible importancia y que por ende requerían de concienzudos y serenos estudios jurídico-políticos, como lo es el que nos atañe en este trabajo; para así concentrar lo mejor de su atención y su menguado tiempo, al análisis e incorporación de los asuntos que, a manera de postulados torales del movimiento revolucionario recién apaciguados, representaban la estabilidad misma de la Nación.

Por todo ello, y volviendo a nuestro artículo 4º del proyecto Carrancista, es explicable la intervención del diputado Enrique Colunga, quien en su calidad de miembro de la comisión respectiva, rechazó la adición propuesta por Machorro, argumentando que "la comisión cree que corresponde a las leyes orgánicas determinar cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio. La cuestión-decía-ha sido muy debatida y no compete resolverla a la Federación, sino a las leyes reglamentarias de los Estados..."; inmediatamente después de lo cual pedía, a nombre de la Comisión, que la Asamblea considerara suficientemente discutido el asunto.⁽¹⁰⁰⁾

De esta suerte y después de un realmente sucinto debate sobre el proyecto adicionado por la Comisión, el artículo 4º fué aprobado por 145 votos contra 7, sin que se hubiera tocado más, a propósito de su reglamentación, el asunto de las profesiones.

Esta fué en consecuencia, la redacción original del artículo 4º de nuestra actual Constitución:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la

99. Véase Tena Ramírez, Op. Cit., p. 816

100.V. 'Los Derechos de Pueblo Mexicano'; Op. Cit., pp' 389 y 390

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

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

Si se compara la redacción final de este artículo, con la que lucía el antiguo artículo 42 del proyecto de Carranza, observamos que además de algunas adecuaciones de 'forma' estrictamente, la única modificación que sufrió, fué la de restringir los casos de privación del producto de trabajo, en tanto que el proyecto contemplaba la posibilidad de poder afectar a dicho producto, mediante "resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley", cuando se ofendieran los derechos de la sociedad; la redacción del aprobado artículo, redujo esa posibilidad en forma exclusiva, a aquellos casos en que mediara una resolución judicial, a través de la adición que se le hizo a la parte final de su primer párrafo: "Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial".

No deja de resultar interesante, mencionar, que a raíz de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, (12 de mayo del mismo año) se han registrado cuando menos dos serios intentos para reformar el artículo 42 Constitucional, con el objeto preponderante, de dar facultad expresa al Congreso de la Unión para reglamentar el ejercicio profesional. El primero, a cargo del diputado Héctor Serdán mediante iniciativa presentada el día 3 de Septiembre de 1936; y el segundo, a instancia del diputado Adrián Velarde con fecha 8 de Diciembre de 1939⁽¹⁰¹⁾.

Otro precepto constitucional cuya génesis y evolución nos interesa conocer, en tanto que desde su origen ha estado encargado de regular importantes aspectos derivados del ámbito del trabajo, dentro del cual, según hemos di-

101. Los proyectos de reforma contenidos en estas iniciativas pueden consultarse en Ibid., núms. 44 y 45, pp. 393 y 394.

cho, incide el ejercicio profesional, es el 5º.

Este artículo al que correspondía idéntico número en el proyecto presentado por Carranza, después de que la Asamblea hubo de aceptar que la regulación de las relaciones obrero patronales merecían un capítulo exclusivo dando así paso a lo que sería el artículo 123, fué aprobado la noche del 23 de Enero de 1917, por el voto unánime de 163 Diputados presentes en la sesión de -- aquel día.

La redacción original del artículo 5º, en la Constitución de 1917, fué la siguiente:

"Art. 5º Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo -- 123.

" En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán -- ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los jurados, los -- cargos concejiles y los cargos de elección popular, -- directa o indirecta, obligatorias y gratuitas, las -- funciones electorales.

" El Estado no puede permitir que se lleve a efecto -- ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de -- trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, -- en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación -- u objeto con que pretendan eximirse.

" Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre -- pade su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. El contrato de trabajo -- sólo obligará a prestar el servicio convenido por el -- tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año -- en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, -- en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de -- cualquiera de los derechos políticos o civiles.

" La falta de cumplimiento de dicho contrato por -- lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a --

la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".

Como puede apreciarse sin mayor complicación, en este artículo 5º, en su versión original, se contienen varias seguridades o protecciones específicas a la garantía individual de libertad de trabajo. Dichas seguridades o protecciones específicas, de las que obviamente también participa, por ser una especie de la de trabajo, la de libertad de ejercicio profesional, son, según desprendemos del precepto antes transcrito: a) la de que NADIE puede ser --- obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento; b) no se puede admitir por las autoridades estatales, valor alguno a cualquier instrumento legal, en el que se menoscabe, se pierda o se sacrifique irrevocablemente la libertad del hombre; c) derivada lógicamente de lo anterior, surge del tercer párrafo, de este original artículo 5º que comentamos, la seguridad en favor del gobernado, en el sentido de que no se admitirá (y por consecuencia carecerá de validez jurídicamente hablando)- convenio en el que se haya estipulado la proscripción o destierro de alguno de los signantes; ni tampoco, la renuncia de alguno de ellos a ejercer temporal o permanentemente, alguna profesión, industria o comercio; d) la protección específica inserta en la declaración de que "El contrato de trabajo sólo obligara a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley...". no tiende sino a evitar la explotación de cualquier trabajador a manos de -- cualquier empleador o patrón, y e) congruente con el espíritu de esta última protección o seguridad específica, adicional como las demás a la garantía de trabajo, aparece la declaración de que incluso, ante el eventual incumplimiento del contrato respectivo, por parte del trabajador, éste será responsable por ello, sólo civilmente; lo que no deja de representar una seguridad más -- para el trabajador.

Con esta redacción, se mantuvo el artículo 5º, desde Mayo del 17 en que entró en vigor, hasta el 17 de Noviembre de 1942, cuando fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera reforma que se practicaba a dicho precepto. Esta reforma, conocida como la 'del 42', consistió en pulir la -- forma del párrafo segundo y adicionar a él, el texto: "los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos -- de la ley y con las excepciones que ésta señale" ; además de incorporar a --

esta limitación las funciones censales⁽¹⁰²⁾.

Así quedaba entonces el citado segundo párrafo del artículo 5^o:

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser -- obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, -- así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale"-- (103).

Así sus respectivos textos, la estrecha vinculación que por razón de la materia a regular, unía los artículos 4^o y 5^o, sirvió de base, para que en 1945 se expidiera la ley reglamentaria de ambos: la ley de profesiones para el -- Distrito Federal.

Este binomio constitucional, preceptivo y regulador del ejercicio profesional, desapareció en 1974 a propósito de sendas reformas que a sus componentes, se publicaban en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de Diciembre del propio año. El contenido regulador que sobre nuestra materia del ejercicio profesional se hallaba hasta entonces repartida en los dos invocados -- preceptos, se concentró en uno solo de ellos.

En efecto, el artículo 4^o Constitucional, fué objeto de una reforma absoluta; su contenido íntegro fué trasladado al del artículo 5^o, dejando su lugar vacante a garantías individuales esencialmente distintas a las que por -- ahora son de nuestro interés: a la igualdad entre el varón y la mujer, y a -- la protección de la familia, en su primera parte; y a la libertad de la pareja para decidir sobre el espaciamiento y el número de los hijos, en su segunda y hasta entonces último párrafo⁽¹⁰⁴⁾.

102. Cfr. Ibid., núms. 45 y 46, pp. 508 y 509.

103. Cfr. Tena Ramírez; Op. Cit., p. 819.

104. Desde 1974, el artículo 4^o ha sufrido dos modificaciones a manera de adición. La primera que consagra el derecho de toda persona a la protección de la salud (D.O.F. de 3 de febrero de 1983); y la segunda, que además de incorporar el 'Derecho de la familia' a disfrutar de vivienda digna y decorosa, se adicionó en un cuarto párrafo.

Las declaraciones que en 1983 se adicionaron al 'cajon' del artículo 4º.- especialmente nos referimos a las insertas en los párrafos 3º y 5º, no dejan de ser, más, que derechos públicos subjetivos, saludables aspiraciones y que - consagradas como tales dentro del texto constitucional, resultan plausibles.

El artículo 5º, además de dar cabida a la transcripción literal de los -- dos párrafos que hasta entonces nutrían al artículo precedente, fué objeto de algunas modificaciones que más que de fondo, lo fueron de forma:

En su segundo párrafo original, que pasó a ser el cuarto con motivo de la adición precitada, simplemente se modificó la puntuación, cambiando el punto_ y la coma que sucedían a la declaración de que "las funciones electorales y - censales tendrán carácter obligatorio y gratuito", por un punto y seguido, a - fin de separar a ésta, de la mención siguiente de que "los servicios profesio_ nales de índole social...".

En su tercer párrafo original, es decir, en el quinto actual, se sustituyó el término 'hombre' por el de 'persona'. Finalmente sus párrafos 6º y 7º,- sólo fueron objeto de un acomodamiento gramatical que contribuyó a su mejor - entendimiento.

Estas fueron finalmente, las últimas alteraciones que se han practicado a nuestro actual artículo 5º.

2. Su redacción actual.

Hemos, deliberadamente, destinado este segundo punto del apartado I, a la redacción que hasta hoy luce el 5º artículo de nuestra Carta Magna, en tanto que lo reconocemos como al precepto que si bien no en forma exhaustiva,-según veremos más adelante dentro de este mismo capítulo-sí en forma preponderante_ y sustantiva, sienta las bases conforme a las cuales se debe proyectar la regu_ lación sobre el ejercicio de las profesiones en México.

Por tal motivo, a continuación nos permitimos transcribir íntegramente el_ artículo multicitado con su redacción vigente, procurando subrayar las par-- tes que han de resaltar dentro del análisis jurídico constitucional que nos -

proponemos:

"Art. 5º A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. -- Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no por resolución judicial.

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

" Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, la cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

" En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

" El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, así sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan erigirse.

" Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pade su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

" El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

" La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona"

3. El ejercicio profesional como garantía individual de libertad.

Es sin lugar a dudas, el vigente artículo 5^o constitucional continente de una importantísima garantía individual de libertad. La doctrina parece haber coincidido al referirse a ella como 'libertad de trabajo'. Nos parece acertada esta referencia, en la medida en que se le equipare a una dilatada libertad ocupacional a desarrollarse por el gobernado, dentro de la cual se comprendan las modalidades concretas en que dicha libertad ocupacional puede traducirse o manifestarse; así, de acuerdo a la redacción actual del precepto aludido, podríamos hablar con validez, de la libertad concreta para ejercer una profesión; de la libertad concreta para dedicarse a cualquier industria; de la misma clase de libertad para abrazar alguna actividad comercial; o bien, de la libertad concreta que posee todo individuo para realizar cualquier tipo de trabajo que le acomode.

Nos referimos exclusivamente a la primera que es la de nuestra incumbencia, y lo haremos identificándola como lo que es: como una verdadera garantía individual de libertad que, concretamente, se implica dentro de una de mayor extensión, cual es, según hemos afirmado, la de libertad ocupacional o de trabajo LATU SENSU. Nos dirigimos pues, a la 'garantía individual de libertad para el ejercicio profesional'.

A diferencia de la libertad subjetiva o interna que ejerce el hombre en forma omnimoda, la libertad externa u objetiva, no resulta indiferente para el derecho positivo.

Al reconocerla como una potestad inherente a toda persona humana que actuando como "autofin" en términos Kantianos, le permite elegir sus más caros objetivos vitales, identificables con su felicidad misma, así como seleccionar los medios que a su juicio le puedan conducir a tan elevada meta; el derecho positivo la recoge y la incorpora a él, a través de la actividad del poder con

tituyente.

Al nacer el Estado en la Constitución, se convierte, lo hemos afirmado en otra parte, en el depositario del 'ejercicio' de la soberanía popular. Aquí, - habrá simplemente de 'ejercerla' a través del despliegue del poder público -- con que la Constitución misma lo inviste. Este poder público, que no es otra cosa sino el reflejo mediano de la soberanía popular, es el que permite la actuación unilateral, coercitiva e imperativa del gobierno, es decir, del conjunto de autoridades o agentes estatales, que, alícuotamente, y dentro de su respectivas competencias demarcadas por la Constitución y por las leyes secundarias, asumen finalmente la responsabilidad de poner en marcha la maquinaria estatal, a través de actos concretos llamados, por el origen que acusan, 'actos de autoridad'.

Son precisamente los actos de autoridad, los que dentro del mundo de la - realidad, dentro del mundo humano objetivado, como diría el Maestro Recaséns Siches, transforman en evidente; objetivizan; la hasta antes considerada 'abstracta' presencia estatal.

En efecto, es mediante la emisión de este tipo de actos, como el Estado, - logra mantenerse en movimiento hacia la consecución de los fines que su autor (el pueblo) le ha asignado, conservando, con el insustituible apoyo del derecho, el orden, la armonía y la prosperidad de la población a la que comprende.

Pues bien, todo acto de autoridad, esto es, todo acto unilateral, imperativo y coercitivo, al expedirse, lleva indefectiblemente como destino la esfera jurídica del gobernado, a la cual afecta directamente, bien sea en sentido positivo, o bien, en sentido negativo, según se trate de que dicho acto, reporte un beneficio o un perjuicio al STATUS jurídico del destinatario.

Ante la posibilidad de que esa afectación sea negativa, en perjuicio del gobernado, la propia Constitución establece verdaderos baluartes protectores - en favor de todo gobernado frente a la actividad del poder público estatal, - convertido en actos de autoridad. Estos valladares que tutelan la esfera jurídica de los gobernados, y que en su favor instituye la propia ley suprema, a fin de resguardarlos de una eventualmente perniciosa acción gubernativa, son,

como sabemos, los que se conocen como garantías individuales; las que, al no amparar exclusivamente a individuos (personas físicas), sino también a personas morales tanto de derecho privado, como social e incluso oficial; mejor debieran denominarse como acertadamente propone el Maestro Burgoa Orihuela, "garantías del gobernado"⁽¹⁰⁵⁾; en tanto que, cualquier persona, sea física o moral del tipo que fuere, puede ser susceptible de afectación por un acto de autoridad; mereciendo entonces, la protección de aquéllas.

De esta forma, vemos cómo las garantías individuales representan auténticas limitaciones al poder que ejerce el Estado a través de sus autoridades. Esta serie de limitaciones que le es impuesta a la figura estatal por la Constitución, resulta ser, el producto de la 'autoimposición' que a sí mismo se asigna el pueblo, (único soberano) en ejercicio de su facultad para autolimitarse. Al dar cuenta de esta decisión, el poder constituyente actuando conforme a su deber, simplemente la plasma en la Constitución, como una voluntad más del pueblo soberano.

Ello significa en efecto, que en el ordenamiento jurídico fundamental, nacen concomitantemente el Estado; sus órganos primarios de gobierno, y, debidamente limitado, el poder público del que estarán dotados. Estos tres elementos, como antes ya lo hemos apuntado, son la viva expresión de la voluntad soberana del pueblo, y por ende, merecen su consagración en la ley suprema.

De lo anterior se infiere que ese conjunto de 'diques' encargados de detener la frontera dentro de la cual la actuación del poder público estatal traído en actos de autoridad es constitucionalmente válida; es decir, las garantías individuales propiamente dichas; no son, lo repetimos, sino el producto genuino y directo del ejercicio de la facultad de autolimitación; que, junto con la de autodeterminación, configuran la soberanía del pueblo como atributo cualitativo inescindible a él.

Para el estudio de las garantías individuales que consagra nuestra carta magna, la doctrina ha dado por clasificarlas en cuatro grupos: 1) el de las ga

105. Consúltase la obra 'Las garantías individuales' del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, Editorial Porrúa, 1983, p. 176.

rantías individuales de igualdad; 2) el de las garantías individuales del libertad; 3) el de las de propiedad; y 4) el de las de seguridad jurídica. Para los efectos del tema que nos ocupa, habrá de interesarnos por ahora, el segundo de estos grupos, dentro del que se ubica la garantía para ejercer profesionalmente.

Cierto, la libertad del individuo o del gobernado como diríamos nosotros, - considerada como la potestad que tiene el individuo para determinar su felicidad y escoger los medios que a ella le conduzcan; está debidamente protegida en la Constitución a fin de que su sano desarrollo, indispensable para la consagración de una persona como tal, no pueda verse eventualmente entorpecido por abusos, desvíos o defectos en el ejercicio del poder público por parte de las diversas autoridades del Estado.

Nuestra Constitución actual, no sólo acoge y por tanto protege esta libertad genérica de todo individuo que se encuentre dentro del territorio nacional, mediante la terminante prohibición de la esclavitud (artículo segundo); - sino que, reconociendo que la libertad genérica se traduce forzosamente en ciertas libertades específicas, que son, justamente, de las que requiere el individuo para construir, sobre la dignidad que su condición como tal exige, - la edificación de su realización plena; de su felicidad; incorpora a su texto, un auténtico catálogo de garantías, tendientes a proteger; a salvaguardar las diversas expresiones de la libertad humana. Así, tenemos VERBI GRATIA, que en sendos preceptos, nuestro máximo código protege la libre manifestación del pensamiento; la libertad de trabajo; la de asociación; la de tránsito; - etc.

Sin embargo, estas libertades específicas, protegidas por diversas garantías constitucionales no lo están en forma ilimitada. El individuo no puede racionalmente ejercer una libertad en términos absolutos. Simplemente no sería libertad, sino un libertinaje, claramente atentatorio para la armonía de la sociedad que necesariamente da cabida a todo ZON POLITIKON, es decir, a todo aquél individuo que en condiciones normales, ajeno esté tanto de la postura divina, como de la bestial, a las que referíase el célebre Aristóteles de Estagira.

En efecto, es inconcuso que la armónica vida en sociedad, requiere de limitación que a la conducta de los individuos que en ella interactúan, debe imponer el derecho positivo a fin de asegurar que el derecho libertario de un individuo, termine donde comienza el de los demás y, lo más importante, que - aquel derecho se ejercite siempre, sin afectar a la suma integral de las individualidades: a la sociedad en su conjunto. A estos dos fines obedece el -- que las garantías llevadas al texto constitucional para 'garantizar'- valga la tautología- el ejercicio de las libertades específicas que reclama la evolución y progreso del individuo contengan en todo caso, limitaciones en favor de los derechos de tercero y de la sociedad.

La garantía de libertad de trabajo, así como las libertades en que ésta puede reflejarse, no son según se desprende del artículo en que se contienen, una excepción a lo expuesto. Veámos.

Cuando el artículo 5º constitucional establece que "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la PROFESION, industria, comercio o trabajo - que le acomode, siendo lícitos", está de hecho, consagrando una auténtica garantía individual de libertad ocupacional o de trabajo LATU SENSU- en tanto que permite que 'toda persona', sin distinción alguna, pueda dedicarse como ocupación temporal o definitiva, a la actividad profesional, industrial, comercial o laboral, que mejor le acomode, siendo lícitos.

Si bien es cierto que la parte transcrita del artículo 5º establece la garantía individual de trabajo LATU SENSU- como lo hemos repetido-; también lo es, que ESTRICTU SENSU, dicha garantía se puede convertir, dependiendo de la modalidad concreta en que la ejerza un gobernado en garantía individual - de libertad profesional, industrial, comercio o laboral (ESTRICTU SENSU). -- Así localizamos a la garantía individual de libertad para el ejercicio profesional.

Como de toda garantía individual, de ésta, se deriva una relación jurídica, implicada en el propio texto del precepto que la postula, que se establece entre dos sujetos que se hallan en planos distintos. Por un lado, el sujeto activo de dicha relación, que lo puede ser cualquier gobernado (sea persona física o moral) cuya esfera jurídica pueda ser objeto de una afectación a

través de un acto de autoridad; y por el otro, el sujeto pasivo, que en forma inmediata o próxima lo es la autoridad estatal en general, ya que en forma mediata o remota lo es el Estado mismo, en cuyo nombre y representación actúa --aquella. Por tanto, al encontrarse el primer sujeto, en un plano de 'sub'-ordinación respecto del segundo, que se halla en uno de 'SUPRA' ordinación al --actuar como autoridad; se dice que esta relación jurídica que entre ambos se --establece a propósito de la garantía individual respectiva, consignada en el --texto constitucional, es una relación jurídica de 'Supra' a 'subordinación'; --es decir, del plano de la autoridad, al del gobernado. De esta relación jurídica obviamente se desprende un objeto para ambos sujetos. Para el sujeto activo, el objeto consistirá en un Derecho público subjetivo, esto es, en la facultad que como potestad permanente le asiste a todo gobernado, para poder exigirle el sujeto pasivo de la relación, que cumpla con su obligación correlativa, que también dimana de la propia garantía constitucional; para este último sujeto, el objeto de la relación será precisamente la obligación misma que, indefectiblemente, siempre está a cargo de este sujeto en tratándose de garantías del gobernado. La obligación puede ser positiva o negativa, en tanto cons-triña a la autoridad estatal, a una acción o a una abstención.

Esto, aplicado al asunto que nos hemos propuesto analizar, significa ---que, desprendida de la redacción que en la primera parte de suprimir párrafo --utiliza al artículo 5º, se establece una relación jurídica de Supra a subordinación, entre toda autoridad, y cualquier gobernado que actualice desde luego, la hipótesis normativa del caso. Como producto de esta relación, el sujeto activo o gobernado, tiene la facultad de EXIGIRLE a cualquier autoridad estatal --en forma inmediata y al Estado mismo en forma mediata, que cumpla con la obligación que para el efecto de proteger al primero, la Constitución les impone --a éstos; obligación que en este caso, se traduce en una abstención. En efecto, --el Estado y sus autoridades, como sujetos pasivos, tienen la obligación de no --impedir, de no obstaculizar o vetar la libertad del gobernado para que pueda --dedicarse al ejercicio de la profesión que mejor le acomode. Esta obligación, --desde luego que se mantiene inelúcida, en la medida en que el gobernado bajo el pretexto de ejercer dicha libertad, no incurra en alguna de las hipótesis, reg- --trictivas, que como decíamos líneas arriba, a manera de limitaciones a la li-

bertad específica del individuo. establece la misma ley suprema en protección de los derechos de terceros y de la sociedad.

Interpretando sistemáticamente el artículo 5º con el 1º, que establece: -- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...". se explica fácilmente que, en adición a la expresión "A ninguna persona se le podrá impedir..."; la constitución permita que en México, CUALQUIER GOBERNADO, sin distinción alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, credo, etc., pueda en ejercicio de su estipulada libertad para ello, dedicarse al ejercicio de la profesión que desee, cuidando siempre, no incurrir en alguna de la hipótesis restrictivas prescritas por la propia Carta Magna.

Así, en primer término, debe cuidar que la profesión que haya escogido para ejercerla, sea una profesión LICITA. Ahora bien, aquí cabría preguntar --- ¿Que es lo que le da licitud a una profesión? Responder satisfactoriamente a esta interrogante, nos permitirá además de una correcta interpretación a esta parte del precepto, una clara delimitación acerca de la amplitud con que esta garantía de libertad protege al gobernado. ¿Es pues, lícita una profesión por la mención permisiva que para ejercerla, haga una ley? o ¿Lo será en cuanto ninguna ley, expresamente prohíba el ejercicio de la misma?; o bien, en el caso de que no estuviese ni permitida, ni prohibida expresamente por ley alguna? Para alcanzar la licitud, bastaría con que al ejercer esa determinada profesión, se observaran y respetaran tanto la moral como las buenas costumbres?.

Nosotros pensamos que cualquiera de estos tres supuestos interpretativos resultaría francamente defectuoso.

En el primer caso estaríamos frente a lo que podría describirse como una extensión oficiosa del principio de legalidad, el que como sabemos, en rigor no es más que aplicable en tratándose de establecer la competencia de las autoridades estatales; ninguna autoridad puede realizar, a virtud de este principio, nada que la ley expresamente no le permita; en tanto que el gobernado, al amparo de un principio general del derecho, puede realizar todo aquello -- que no le esté expresamente prohibido. Esto, amén de que resultaría, desde el

punto de vista práctico, punto menos que imposible, pensar que una ley pudiese mencionar en su texto las más de 1500 carreras que hoy por hoy obran registradas ante la Dirección General de Profesiones, y mismas que de acuerdo al criterio apuntado, requerirían autorización expresa en la ley, para poder ser ejercidas.

En cuanto al segundo supuesto planteado, referente a que una profesión pudiera considerarse lícita en tanto su ejercicio no estuviese expresamente prohibido por una ley, nos parece por dos razones obvio: 1) en primer lugar por -- que a propósito del principio general invocado en relación al supuesto anterior, el gobernado puede realizar libremente, cuanto acto no le esté expresamente prohibido por alguna disposición, y 2) como consecuencia lógica del anterior razonamiento, se debe considerar que las actividades 'profesionales' que pudieran estar expresamente prohibidas por alguna disposición jurídico-normativa, por que fuesen justamente una actividad ilícita de origen, jamás se podrían considerar comprendidas y por tanto amparadas por esta garantía individual de libertad que nos ocupa. La restricción que los constituyentes incorporaron a -- ella en el artículo 5º, por lo que hace a la licitud, jamás pudo llevar el espíritu de establecer que se marginaba de la protección que brinda la consabida garantía, a las actividades que bien pudieran ser profesionales, al tiempo de -- ser ilícitas por naturaleza, como podría serlo la "técnica, de investigación para la siembra y cultivo de estupefacientes". Esta actividad, por estar considerada en sí misma como una conducta delictuosa por la ley penal sustantiva, no hay duda de que es ilícita por naturaleza; la ilicitud le deviene desde su origen; sencillamente, por este motivo no podría tal actividad o alguna análoga a ella, quedar comprendida dentro de la hipótesis normativa que se encierra en -- el primer párrafo del artículo 5º Constitucional.

Lo que en dicha hipótesis se trata de evitar, desde nuestro punto de vista, -- es que a través del ejercicio de una profesión no viciada de ilicitud natural, ni originalmente; se incurra en infracciones legales, es decir en una ilicitud derivada del ejercicio profesional.

En consecuencia, para los efectos interpretativos de esta garantía, y adoptando como complemento al tercero de los supuestos antes anunciados, según el cual dijimos que dentro del ejercicio profesional se debieran observar el res--

peto a la moral y a las buenas costumbres imperantes dentro de una sociedad - determinada en tiempo y en espacio; pensamos que por 'profesión lícita' debe comprenderse a aquélla que tanto es lícita de origen, como lo es en forma derivada. Esto significa, tener según este supuesto, una profesión que siendo lícita, por naturaleza y origen, es decir, que no estando prohibida expresamente por disposición jurídica alguna; tampoco sirve de vehículo para que atraídos de su ejercicio se incurra en supuestos normativos reputados como ilícitos por una ley (lo que sería para nosotros la ilicitud derivada). En otras palabras, lo que a nuestro juicio se trata de evitar con esta primera limitación a la garantía del libre ejercicio profesional mediante la mención "sien-do lícitos", es que cuando se ejerza una profesión lícita, permitida; con motivo de ello, no se llegue al estado de infringir disposiciones legales que sean aplicables dentro del ámbito de desarrollo de dicha profesión.

Este criterio, que además de corresponder al concepto que sobre ilicitud nos ofrece el Código Civil para el Distrito Federal, el que en su artículo -- 1830 establece que: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres"; se vé apoyado por el criterio del Ple no de la Suprema Corte de Justicia, expuesto al resolver en revisión, el amparo promovido por Fernando Barrón Montes de Oca, y que fué fallado el 21 de Julio de 1970;

" PROFESIONES, PROTECCION AL TRABAJO LICITO EN EL ARTICULO 42 CONSTITUCIONAL.-El artículo 42 (ahora 52) de la Constitución, determina que el ejercicio de la libertad profesional sólo puede vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad; pero en las limitaciones se refieren al ejercicio de la libertad de profesión, industria, comercio, o trabajo cuando se desarrolla en forma lícita, no se refiere en general, porque los trabajos ilícitos no están protegidos por el artículo 42 (actualmente el 52) de la Constitución Federal. Un trabajo lícito puede prohibirse por determinación judicial o por disposición gubernativa; un trabajo lícito no está protegido por la norma fundamental sino que por su misma licitud se encuentra vedado"(106).

Ahora bien, cuando el ejercicio de alguna profesión lícita de origen, inclu

106. 'Jurisprudencia y tesis de 1917 a 1975'; Compilación Luis Nuñez y Castro Zavaleta; T, 1970, p. 581.

rra en el ámbito de la ilicitud derivada, es decir, infrinja determinadas disposiciones legales aplicables según sea el caso; consideramos que tal infracción, no puede estar sino simple, e invariablemente aparejada, a la afectación (ataque) de algún o algunos derechos de un tercero; o a la ofensa de los derechos de la sociedad; casos ambos en que podría actualizarse la sanción correspondiente prevista por el mismo primer párrafo del artículo 5^o, consistente en 'vedar' el ejercicio de esta libertad para el ejercicio profesional, a través de una determinación judicial o de una resolución gubernativa fundada en una ley, respectivamente. Por estas razones, pensamos que estas dos últimas limitaciones (no atacar derechos de tercero; ni ofenden los derechos de la sociedad) que el multicitado artículo 5^o impone a nuestra aludida garantía individual, no son sino la reiteración, aunque de diferente forma, del espíritu normativo que campea, en tratándose de la primera restricción acerca de la licitud que deben guardar las profesiones, ya comentada con antelación.

La limitación consistente en la posibilidad de vedar la libertad para el ejercicio profesional, cuando se "ataquen derechos de tercero", mediante "determinación judicial"; merece algún comentario adicional tendiente a elucidar lo que debe entenderse por "determinación judicial".

Es incuestionable que dicha determinación, que necesariamente tendría como objeto directo e inmediato, el privar de un derecho a su destinatario, solamente puede ser emitida por el juzgador respectivo, una vez que se hayan agotado las prevenciones de seguridad jurídica que en favor de todo gobernado, establece el artículo 14 constitucional, fundamentalmente, vía la garantía de audiencia; es decir, dicha vedación libertaria, a que tendería la "determinación judicial", exclusivamente procedería, una vez que el inculcado, hubiere ya, sido oído y vencido en JUICIO.

Si como sabemos, el acto jurisdiccional, formal y materialmente considerado que pone fin a todo juicio propiamente dicho, es la sentencia, en consecuencia, y por las razones apuntadas, no debe interpretarse esta disposición de "determinación judicial", sino como el equivalente a una sentencia jurisdiccional.

Por lo que hace a la otra limitación (que sería la tercera en el orden en

que se invocan) relativa a la también posible vedación de la misma libertad, - sólo que ahora a cargo de cualquier autoridad administrativa mediante "resolución" cuando se ofendan los derechos de la sociedad, resolución que debe estar "dictada en los términos que marque la ley"; creemos que es conveniente - insistir sobre los requisitos a considerar por la autoridad, antes de expedir un acto vedatorio de la libertad para el ejercicio profesional.

Está claro que esta eventual restricción contemplada por el artículo 5º, - representaría un gravísimo peligro de volver nugatorias las garantías concretas de libertad (comercio, industria, profesión, trabajo) que en él se consagran, al colocar al arbitrario pleno de cualquier autoridad administrativa, - la facultad de emitir este tipo de resoluciones vedatorias, cuando subjetivamente juzgue que se ha cometido una "ofensa a los derechos de la sociedad"; - si no se exigiera, como se hace en el propio precepto, que estas resoluciones sean "dictadas en los términos que marque la ley". Lo que significa que deberá ser en una ley formal y materialmente considerada, es decir, en un acto de autoridad emanado del órgano legislativo competente según el caso (federal o local); bajo las características de generalidad, abstracción e impersonalidad (atributos esenciales de toda ley), en donde se contemplen los supuestos, o cuando menos los criterios que permitan determinar qué tipo de conductas resultan ofensivas a los derechos de la sociedad. Este marco referencial establecido por el Legislador ordinario, es el que precisamente señala los puntos y los límites a la actividad de la autoridad administrativa, la que por lo mismo, jamás podría obrar omnímodamente en este renglón.

Contestés con el criterio del Maestro Burgoa Orihuela, consideramos que no cabe la interpretación que se ha intentado hacer al término "Ley" utilizado - por el artículo 5º en la parte que ahora atendemos, respecto de que este término es tan sólo invocado por la Constitución en su acepción material, esto, es como un acto general, abstracto e impersonal, con absoluta prescindencia del órgano del que pudiera proceder. Esta creencia, desde luego que nos colocaría en la situación de que un reglamento expedido por el Presidente de la República, - también podría servir de fundamento para dictar las resoluciones a que nos vemos refiriendo, toda vez que, desde el punto de vista material, es decir, - desde el punto de vista de su naturaleza misma, las disposiciones contenidas dentro de un reglamento, son al igual que las legales, abstractas, generales,

e impersonales; aunque formalmente se distinguen ambas, por cuanto al órgano del que procedan. En este caso, lo que sustancialmente estaría ocurriendo, -- sería que el Ejecutivo, es decir el Presidente de la República, estaría reglamentando una garantía individual, con el fin de limitar, mediante el señalamiento de los casos en que se pudieran ofender los derechos de la sociedad, la libertad consignada en ella.

Parece no estar a discusión que la facultad reglamentaria que el artículo 89 en su fracción I otorga al Presidente de la República, consiste en la expedición de 'reglamentos' para mejor proveer dentro de la esfera administrativa, al cumplimiento de las 'leyes' expedidas por el órgano legislativo; y no para detallar o pormenorizar para su mejor entendimiento y observancia, -- un precepto constitucional; ya que, salvo disposición expresa en contrario, -- hecha por la propia Constitución, esta tarea está reservada para el órgano legislativo; sea federal o local, según resuelva la propia Constitución esta circunstancia competencial por mención expresa, o bien, al sugerir la aplicación del principio de distribución de competencias que se encierra en el artículo 124 de la máxima ley aludida.

Sobre el particular, el precitado, destacado jurista comenta:

"estimamos que los reglamentos administrativos que -- por sí mismos, sin apoyarse en una ley preexistente, limitan la libertad de trabajo en el sentido de prohibir su ejercicio en ciertas actividades, son inconstitucionales por dos motivos fundamentales: primero, porque la autoridad que los expide, o sea, la administrativa, no está facultada por la ley suprema para reglamentar dicha garantía, sino que esta atribución compete al Congreso Federal o a las legislaturas locales en sus respectivos casos; y, segundo, -- porque una disposición materialmente legislativa que dicte el Presidente de la República (refiriéndose sólo a la materia federal o a la local para el Distrito Federal) tiene que fundamentarse en una ley formal -- previa según se desprende de la fracción I del artículo 89 de la constitución, fundamento del que carecerían los aludidos reglamentos"(107).

Así pues, para que una autoridad administrativa pueda vedar el ejercicio --

de la libertad para ejercer una profesión, se requiere en principio, que la conducta del supuesto infractor, actualice la hipótesis normativa contenida en una 'ley' (en su aspecto formal y material) de lo que sería una ofensa a los derechos de la sociedad; para que con base en ello, y previo cumplimiento de los requisitos señalados por los artículos 14 y 16 constitucionales, aquélla dicte la resolución vedatoria correspondiente.

La libertad para el ejercicio profesional encuentra otra importante limitación en la estipulación que hace el artículo 52 en su segundo párrafo: "la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio..."

Se da por descontado que no todas las profesiones existentes en el país, pueden ejercerse libremente; habrá algunas que, además de estar sujetas, como todas sin excepción lo están, a las limitaciones o restricciones ya aludidas; estarán también condicionadas por cuanto a su ejercicio, a la demostración -- previa que deben hacer los interesados en él, de que poseen determinada capacitación técnico-científico-práctica; hecho que han de acreditar, mediante la presentación del título correspondiente.

Vemos cómo el legislador constituyente, quiso dejar en manos del legislador ordinario, la facultad de expedir una ley ⁽¹⁰⁸⁾ en la que se abundara pormenorizadamente; detalladamente; es decir, se reglamentara en una palabra, esta restricción que el primero de ellos, implantaba al ejercicio profesional con la evidente finalidad de proteger a la sociedad.

Esta facultad, que desde su creación en la Constitución de 1857, siempre ha sido conferida a las legislaturas de cada entidad federada ⁽¹⁰⁹⁾, posibilita efectivamente a éstas, para reglamentar en principio, y particularmente, --

108. Obviamente entendemos por 'ley', en este caso, al igual que en el anteriormente referido en torno a los casos en que se pueden ofender derechos de la sociedad, al acto de autoridad formal y materialmente legislativo; por lo que en ningún momento incorporamos a las consideraciones sobre el particular, la idea del reglamento expedible por los titulares del Ejecutivo, en sendas entidades federadas.
109. Aunque en la Constitución de 1857 no se señalaba expresamente a cuál de los niveles de órganos legislativos, federal o local, correspondía la expedición de este tipo de leyes a que hace referencia nuestro actual art. 52

esta restricción que en forma genérica impone el 5º constitucional.

Acertadamente se consideró que la determinación sobre cuáles de las innumeras carreras por venir, en función de su grado de responsabilidad frente a la sociedad, requerían título para ser ejercidas; era una determinación que debía correr a cargo de dichos órganos legislativos locales.

Sin embargo, debemos detenernos cuidadosamente en la consideración de que, si bien es cierto, una ley expedida por los aludidos órganos debe reglamentar esta restricción, determinando qué profesiones requieren título para su ejercicio, las condiciones que han de reunirse para obtenerlo, y las autoridades competentes para expedirlo; también lo es, que esa ley, que incluso puede ser válidamente aprovechada para reglamentar no sólo otras partes del mismo precepto, sino otros artículos constitucionales, siempre que el contenido de unas y otros se encuentre directamente relacionado con la garantía de libertad para el ejercicio profesional; no puede, por ningún motivo, exceder la amplitud hipotético-normativa del precepto o de los preceptos constitucionales que está reglamentando so riesgo de caer bajo el absurdo de que el legislador ordinario pudiera ampliar, vía la interacción, la obra de legislador constituyente. Una ley reglamentaria invariablemente debe concretarse a 'desmenuzar', para su mejor comprensión, y por ende para su mejor aplicación en la realidad fenoménica, al o a los preceptos constitucionales que en ella se involucren justificadamente.

Por tanto, y en congruencia con las anteriores aserciones, podemos concluir categóricamente diciendo que, una ley encargada de reglamentar el artículo 5º y a los que pudieran ser concurrentes en relación con la libertad para el ejercicio profesional; nunca puede bajo el pretexto de estarlo o estarielos reglamentando, hacerlo al grado de pretender más restricciones o limitaciones que aquéllas que para hacer efectiva la mencionada libertad, pudieran establecer

culo 5º, y que en la precitada Constitución se refería a ellas en su artículo 3º; a la conclusión que favorecía a las legislaturas locales, se llegaba mediante la interpretación sistemática del aludido artículo 3º, con el 117, que entonces establecía lo que ahora hace nuestro artículo 124, el criterio para la distribución de competencias entre la federación y los estados. Felizmente, los constituyentes del 16-17, vinieron a clarificar en definitiva la anterior conclusión, gracias a la expresa mención que incorporaron en el párrafo segundo del entonces artículo 4º (5º actualmente) de "La ley determinará en cada Estado...

se en la propia Constitución.

Aceptar lo contrario nos llevaría sin remedio al gravísimo peligro de - que a través de la función legislativa ordinaria, se pudiera generar la nugtoriedad de las garantías individuales prescritas en la Constitución, al estipuarse en una ley, una serie de requisitos (que bien pudieran ser inalcanza--bles) de cuya observancia dependiera la posibilidad de ejercer o no, el derecho que en favor de todo gobernado se deriva de una garantía determinada. Lo cual, simple y llanamente, daría al traste con el régimen de derecho que por fortuna, aún conservamos y al que debemos ser capaces y decididos para defender.

En síntesis, una ley que pretenda reglamentar válidamente desde el punto de vista constitucional, el ejercicio profesional en México: ni debe, ni puede, establecer más requisitos o limitaciones para que el individuo haga uso de esta libertad, que aquéllos que señala en su propio texto la Constitución. Cabe recordar que ningún otro instrumento jurídico y mucho menos uno político o de otra índole, puede establecer restricciones a las garantías individuales. Ha quedado claro que ello, sólo se puede observar válida y exclusivamente en el mismo texto constitucional.

Otra restricción o limitación más, que a la libertad para el ejercicio profesional establece el propio artículo 5º de nuestra Carta fundamental, es lo que se ubica en la parte IN FINE, del párrafo cuarto del mismo precepto,- en donde se previene que "Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones - que ésta señale".

No cabe duda alguna de que en este señalamiento se localiza una restricción a la referida libertad, desde el momento en que se posibilita la imposición de un trabajo, traducido en 'servicios profesionales' aún, por encima y contra la voluntad de quien haya de prestarlo.

Esta obligación es plenamente justificable, desde que el individuo puede convertirse en profesionista gracias al apoyo que en mayor o menor grado recibe de la sociedad; una vez siéndolo, debe cuando menos, reciprocar a és--

ta, una parte de lo que por ella obtuvo, y qué mejor que hacerlo 'profesionalmente', por medio de servicios que se suponen calificados y tendientes a reportar un beneficio auténtico a alguno de sus sectores necesitados.

Sin embargo, no por su justificación plena desde el punto de vista a que acabamos de aludir, se podría abusar en forma desmedida de esta restricción, - hasta el punto de llegar a inferirle lesiones mortales a la libertad individual concreta, a la que, en aras de la justicia social, desea, simplemente mo derar. De este ingente riesgo, la propia mención constitucional transcrita se encarga de proteger al profesionista, al estipular que dichos servicios profesionales, "serán obligatorios y retribuidos en los términos de la LEY y con - las excepciones que ésta señale".

Es este un elemento de seguridad jurídica que el Constituyente quiso poner de nuevo a disposición del individuo. Claro, a fin de cuentas la autoridad encargada de llevar al campo de los hechos esta ordenanza constitucional, será la ejecutivo-administrativa la que antes de acordar la obligatoriedad de ciertos 'servicios' a cargo de un particular, estará indetectiblemente obligada a respetar todos y cada uno de los supuestos normativos que se contengan en la ley; en un acto de autoridad materializado, proveniente del órgano legislativo competente, con las características consabidas de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Finalmente a la conclusión de que los órganos legislativos competentes - son las legislaturas que funcionan dentro de cada una de las entidades federadas, se llega, al considerarse de que la prestación de servicios sociales de índole profesional, per se no constituir objeto de ninguna facultad federal expresamente señalada en la Constitución, se debe entender como una reservada - a los estados, en atención a lo instruido por el artículo 124 de aquélla.

Hasta aquí, nos hemos referido a las cinco restricciones que directamente vinculadas con el ejercicio profesional, nos exhibe el artículo 52 constitucional⁽¹¹⁰⁾.

110. Deliberadamente hemos omitido, como se observará, el tratamiento de integrantes tópicos, que, aunque son regulados por el artículo 52 constitucional, encuentran su mejor ubicación en los análisis que se realicen a

En el artículo 130 Constitucional, encontramos una disposición que también se traduce en una limitación a la libertad de nuestro interés.

En su párrafo sexto, declara que: "Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten". Por su parte, el párrafo octavo de este mismo precepto complementa la declaración anterior, señalando -- que: "Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento".

Hemos sostenido, que la interpretación armónica entre los artículos 1º y 5º de la Constitución, arroja como resultado inobjetable, la categórica afirmación de que los Estados Unidos Mexicanos TODO INDIVIDUO, sin distinción de índole alguna, goza de la garantía concreta de libertad para ejercer una profesión o más; sin que esta libertad (al igual que todas las demás garantías) pueda suspenderse o restringirse salvo en los casos en que la propia Constitución lo establezca.

De esta forma, al encargarse el artículo 130 por un lado de considerar a los ministros de los cultos como profesionistas, con lo que automáticamente los coloca a todos ellos dentro del ámbito regulador del 5º; y por el otro, de restringirles el ejercicio a su ya acordada libertad para el ejercicio profesional, (restricción que se manifiesta en la condición ineludible de la nacionalidad mexicana que por nacimiento debe poseer toda aquella persona que desee dedicarse a ejercer alguno de los cultos que, equiparados --decíamos-- a verdaderas profesiones, establece el artículo 130, en su ya citado párrafo octavo,) se puede afirmar válidamente, que en ambas declaraciones, el artículo 130 encierra una verdadera limitación acondicionada, a la libertad que nos ocupa.

En el párrafo séptimo, este mismo artículo, sin llegar a señalar concretamente una limitación más, sí deja abierta la puerta para que la autoridad

la luz de otro tipo de estudios regidos por el derecho laboral, y no en -- uno como éste, cuyo contenido pretende reducirse a consideraciones eminentemente jurídico-constitucionales y administrativas.

legislativa en cada Estado, pueda llegar al grado de prohibir el ejercicio de estos cultos o "profesiones", cuando ella considere que dentro de una localidad determinada, están cubiertas las 'necesidades' cuya satisfacción la otorga precisamente este tipo de 'ejercicio profesional'. Así se desprende de la simple lectura al enunciado párrafo séptimo: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Por último, por lo que se refiere al asunto que venimos tratando, relativo a las limitaciones que el texto constitucional le impone a la libertad para el ejercicio profesional, debemos advertir que en el artículo 123, conteniendo de garantías sociales, se descubren también algunas limitaciones a la garantía individual de libertad de trabajo genéricamente considerada, como las que obran en las fracciones II y III de aquel precepto en relación al trabajo de los menores de dieciséis años y el de los menores de catorce, respectivamente; mismas que por ser directamente aplicables a las relaciones obrero-patronales y no a las que resultan del ejercicio profesional, nos abstenemos de tratar.

Estas son en síntesis, las limitaciones que los constituyentes han querido imponer a la libertad individual para ejercer una profesión. En franco riesgo de resultar repetitivos; pero frente al afán de una diáfana claridad que evite toda posibilidad de error por interpretación, deseamos enfatizar que, fuera de estas restricciones o limitaciones consignadas en el texto de la Constitución, así como aquellas que a éste se pudieran agregar; ningún otro ordenamiento, sea de la clase o procedencia que fuere, puede prohibir el LIBRE EJERCICIO DE CUALQUIER PROFESION, sin dejar de incurrir en el plano de la inconstitucionalidad.

Parécenos que hasta aquí, hemos podido demostrar que dentro del artículo 5º Constitucional y a su vez, comprendidos dentro de la garantía de libertad de trabajo en sentido amplio, se localizan, porque existen, garantías de libertad concreta, expresamente aludidas por el citado precepto, (comercio, industria, profesión, trabajo) entre las que figura desde luego, la garantía individual de libertad para el ejercicio profesional.

Pues bien, resulta que esta garantía, de la misma forma que todas las demás que en el artículo 5º se encierran, goza de mecanismos adicionales de seguridad o de protección, que el propio precepto estatuye por medio de sendas declaraciones.

El primero lo encontramos en la declaración de que 'nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial'.

Esto equivale lógicamente a que ningún individuo puede ser privado del -- producto material o pecuniario que legítimamente obtenga por el ejercicio que haga de su profesión, si no es por que así lo disponga una resolución judicial, cuya expedición presupone que la autoridad responsable, ha cubierto los requisitos a que obligan los artículos 14 y 16 y que constituyen a su vez, como se sabe, el majestuoso y bendito par de columnas que al salvaguardar la seguridad jurídica de todo gobernado, sostienen el peso de las estructuras de todo régimen de derecho como el nuestro, a través de las garantías de audiencia y legalidad fundamentalmente.

Otra mención que asegura o protege todavía más a esta garantía, es la que se hace en el tercer párrafo del artículo 5º: "Nadie podrá ser obligado a -- prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial...".

Ya hemos visto cómo en tratándose de la libertad para el ejercicio profesional, esta declaración, encuentra una restricción: los servicios profesionales de índole social, sí son susceptibles de imponérsele a un individuo (profesionalista) incluso contra su consentimiento en los términos en que lo señale la ley respectiva; sin embargo, fuera de esta hipótesis, a ningún individuo -- se le puede OBLIGAR a que se dedique a ejercer la profesión que 'mejor le acomode', (con las limitaciones ya conocidas) la que, además, debe estar 'justamente retribuida', lo cual por otra parte, no deja de ser un buen deseo en un país en el que, como en el nuestro, la demanda laboral dista mucho de alcanzar los niveles deseados. Pero bien, obviamente, menos se podía, obligar a alguien, al -- ejercicio de una profesión que no fuese de su agrado.

"El Estado - reza en su quinto párrafo el precepto constitucional de igual número - no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o conve-

nio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso.

Es inconcuso que con esta declaración constitucional, se protege a la libertad g nerica del individuo; por consecuencia, las libertades específicas - que en aquélla se comprenden, así como las modalidades concretas en que estas pueden manifestarse, como lo es la garantía de libertad para el ejercicio profesional concretamente, también se ven protegidas por la citada menc n que a manera de seguridad adicional, el tantas veces invocado artículo quinto establece.

Al amparo de estas ideas queda claro entonces, que el Estado, y obviamente sus autoridades, no pueden permitir y por ende tampoco reconocer ningún tipo de convenio por virtud del cual se establezca la renuncia irrevocable a la libertad que tiene el individuo, para ejercer la profesión que sea de su agrado, por causa de trabajo, educación o voto religioso.

Efectivamente, para cristalizar esta protección, la Constitución recurre al expediente de restringir otra libertad como la de contratación entre los individuos. La magnitud teleológica de ambas, justifica a las claras que esta última se restrinja en favor de la primera.

Con este mismo espíritu y como remate, el párrafo sexto establece que "tan poco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

De este somero análisis que acabamos de realizar del artículo 5  constitución, para destacar, tanto la forma, como el alcance y especificidades bajo los cuales aquel precepto ampara la libertad para el ejercicio profesional como verdadera garantía individual; podemos sacar:

a) El ejercicio profesional, considerado como una de las diversas manifestaciones de la libertad, est  protegido en calidad de garantía individual, -- por el artículo 5  Constitucional;

b) La prevenciones generales que para su regulaci3n utiliza dicho precepto, incuestionablemente que tienden a hacer efectivo el principio de 'justicia social'; esto es, proteger tanto a los intereses de los individuos; como a los de la sociedad en su conjunto, procurando establecer el equilibrio arm3nico entre ambos;

c) En congruencia con dicho prop3sito, se justifica plenamente la existencia de limitaciones o restricciones a la libertad para el ejercicio profesional; las que s3lo pueden ser, aqu3llas que expresamente seale la propia Constituci3n, y

d) Para los efectos de interpretaci3n jur3dico-constitucional acerca del alcance y pormenores del ejercicio profesional como libertad, no debe interpretarse aislada y literalmente el art3culo 5º Constitucional; sino, sistem3ticamente bajo y el m3todo casual-teleol3gico.

Si bien es cierto este precepto es el que preponderantemente se encarga de normar aquella libertad, tambi3n lo es, que no lo hace en forma exclusiva, ya que, seg3n hemos visto, hay otros preceptos que para este fin, deben tomarse en cuenta, en tanto contienen prescripciones intimamente relacionados con el que ahora y aqu3, es nuestro objeto de estudio. Por otro lado, nada m3s recomendable para desentraar el sentido correcto de una norma constitucional, que, despu3s de haberla analizado junto con todas aqu3llas de la propia Constituci3n -- con las que guarda relaci3n, bajo la 3ptica de que todas ellas forman parte de un 'SISTEMA' normativo integrado como lo es la misma Constituci3n; se proceda a indagar sobre cu3les fueron las causas que dieron origen a esa norma, y cu3les fueron los fines que al crearla, se pretendieron alcanzar.

Por tales razones, ser3 a este m3todo interpretativo, el sistem3tico-causal-teleol3gico, al que habremos de acudir, cada vez que los planteamientos por formular en lo subsecuente, as3 lo requieran.

II. LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5º CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.

I. Antecedentes

A raz3 de que en 1917 entr3 en vigor nuestra actual Constituci3n y con ---

ella la garantía individual de libertad para el ejercicio profesional contenida en su artículo 52, según lo hemos tratado de demostrar en el apartado re-
tropróximo; hubieron de pasar todavía 28 años, antes de que dicha garantía fue
se reglamentada. En efecto, ello ocurrió por primera vez, el 27 de mayo de --
1945, es decir, al cobrar vigencia la ley de profesiones para el Distrito Fed-
ederal, precisamente un día después de su publicación en el Diario Oficial de -
la Federación. Era entonces, esta ley, reglamentaria de los artículos 42 y 52
constitucionales.

Imbuídos del espíritu de justicia social que ya se concentraba en ambos -
preceptos constitucionales, los integrantes de la XXXIX legislatura al Congre-
so de la Unión, tuvieron a su cargo, especialmente los de la Cámara de Diputa-
dos, la tarea de interpretar y de aprovechar las bases enunciadas por la Cons-
titución, a partir de las cuales, debía regularse el ejercicio de las profe-
siones en México. Así, fungiendo como legisladores locales para el Distrito -
Federal, produjeron la ley de profesiones que habría de convertirse en un ver-
dadero modelo para los homólogos ordenamientos a la postre expedidos por las
legislaturas de otras entidades federadas.

La preocupación total de los legisladores del 45, fué la de que, respetan-
do plenamente la libertad del individuo como profesionista, se construyera un
mecanismo regulador que permitiera al gobierno estatal, una vigilancia eficaz
sobre el ejercicio de diversas profesiones, para que, siendo éste correcto, -
se brindara una cabal protección a la sociedad, fundamentalmente frente a la
práctica de los sedicentes profesionistas, "charlatanes", poseedores de "titu-
los colorados".

Así nos lo refiere el Dictámen vertido por las Comisiones unidas según --
da de educación pública y segunda de puntos constitucionales; las que, después
de estudiar el "anteproyecto de Ley reglamentaria del artículo 42 Constitucio-
nal" (SIC), referente al "ejercicio de las profesiones en el Distrito y terri-
torios federales", que para tal fin, y previo su estudio, les había turnado -
la Comisión del "Bloque revolucionario de la H. Cámara de Diputados" encarga-
da de formular dicho anteproyecto. En aquél dictámen que era sometido a la -
consideración de la Asamblea en pleno, se señalaba:

"...

" Visto el anteproyecto que esa H. Cámara (refiriéndose a la de Diputados) tuvo a bien turnar a dichas comisiones, éstas estiman que, en lo general, dicho anteproyecto llena las condiciones mínimas necesarias para lograr el objeto que el H. Poder Legislativo se propone alcanzar en beneficio de la sociedad, y éste es, fundamentalmente, garantizar los intereses de la sociedad mexicana, frente a la invasión, cada día en aumento, de individuos audaces e impreparados que, usurpando un título que no les corresponde y simulando una capacidad científica y técnica que no tienen, con fines de lucro exclusivamente personales se hacen aparecer como profesionistas.
..."(111).

Más adelante, dentro del mismo dictámen, se establecía:

"... Cabe en consecuencia afirmar que la reglamentación del artículo 4^o Constitucional, en su parte referente al ejercicio profesional, es, primordialmente, una cuestión de interés social...

" Considerando el anteproyecto desde el punto de vista de la constitución, estimamos que el mismo se contrae a un ámbito legislativo en el que no contraviene ninguno de los preceptos constitucionales relacionados -- con la reglamentación referida..."(112).

Como se ve, en este dictámen se sostenía la convicción de que siendo el anteproyecto totalmente constitucional, aunque en lo particular se encontraban -- "deficiencias de forma y de redacción", lograría convertirse en un ordenamiento auténticamente protector de la sociedad.

En la sesión del jueves 16 de Diciembre de 1943, ante la Asamblea en pleno de la Cámara de Diputados, aparecía el distinguido jurista Don Andrés Serra Rojas a quien sus propios compañeros diputados de esa legislatura, le reconocían la paternidad del anteproyecto. Al conminar a la Asamblea para que aprobara en lo general el proyecto de ley que a la consideración de ésta se sometía, el mencionado tratadista hacía destacar entre otras cosas que:

"... Desde que se aprobó el artículo 3^o en 57 en materia de profesiones, nunca se expidió una ley reglamen-

111. Diario de los debates de la Cámara de diputados del XXXIX Congreso de la Unión; tomo, 1943; sesión del 15 de Diciembre; núm. 9, p.15

112. Ibídem, p. 16

taria, porque para los individualistas, defensores -- del derecho natural, una reglamentación sería contraria a ese mismo derecho..."

"Nosotros--continuaba--no deseamos volver al antiguo - liberalismo, sino aceptar las nuevas orientaciones de la Constitución, su propósito de reglamentar el trabajo y las profesiones..."

Al plantear la pregunta sobre cuál era la situación que a la sazón guardaban las profesiones en México, sostenía que:

"Desde hace algunos años, hay un clamor en todo México para la reglamentación de las profesiones; los charlatanes, que ya cuentan por miles, han invadido todas las esferas de acción social reservadas en los países de cultura superior al hombre que estudia, al hombre de ciencia, al técnico capaz de asumir esa responsabilidad..."

y abundaba: "porque el objeto y finalidad de esta ley, no es, como alguien ha pretendido, que se trate sólo de establecer derechos para los profesionistas. La idea modular del anteproyecto, es, sobre todas las cosas, dar una garantía plena, total, a la sociedad".

Como remate, el Diputado Serra Rojas, dibujaba en mente de su auditorio, la imagen de los destinatarios de esa ley que se proyectaba:

"Es necesario que nosotros estudiemos estos problemas con plena conciencia, con una total responsabilidad, con la visión puesta en los que forman la gran masa del pueblo, en esa gente humilde y desamparada que fuera de los recintos de esta Cámara sufre y que padece las más graves afecciones por el ejercicio indebido de profesionistas incapacitados. A ellos es justamente a quienes vamos a llevar los beneficios de nuestra reglamentación; a ellos son justamente a quienes vamos a proveer de elementos capacitados y técnicos; a ellos son a quienes vamos a dar todos los derechos que aseguren su vida y que una ley puede reconocer -- con toda amplitud"(113)

Finalmente se logró, en la sesión del 16 de Diciembre, la aprobación del -

proyecto, en lo general, por unanimidad de 77 votos. La discusión sobre su articulado en lo particular, verificada durante las sesiones correspondientes a los días 17, 20, 21, 22, 23, y 24⁽¹¹⁴⁾ del propio mes de Diciembre de 1943, provocó acalorados y largos debates, especialmente al abordar algunos de los temas torales en los que se hacía descansar el elemento sustantivo del proyecto: el mecanismo para vigilar al ejercicio profesional; mecanismo que constituía el vehículo que permitiría el arribo a la meta final, integralmente concebida por la ley que se proponía. Tales temas fueron: 1) Las profesiones que necesitarían título para su ejercicio (artículo 2^o); 2) Los requisitos para obtenerlo (artículo 9^o); 3) Las instituciones que debían estar autorizadas para expedirlo (artículos 12 y 13); 4) La forma de hacer valer los títulos expedidos dentro de una entidad federativa, en todas las demás; sin detrimento de la autonomía de cada una de ellas (artículos 14, 15 y 16); 5) El ejercicio profesional de los extranjeros en México, así como el valor que debía dárseles a los títulos expedidos en el extranjero tanto en favor de los mexicanos, como en el de quienes no lo fueran (artículos del 17 a 24); 6) El contenido y alcance del concepto 'ejercicio profesional' (artículo 27); 7) La representación y gestoría en las materias penal, obrera y agraria (artículos del 29 a 32); 8) Las obligaciones del profesionista como tal (artículo del 34 al 37 y 40); 9) La colegiación; su organización y fines (artículos 48, 49, 50, 52, 53 y 54). y 10) El servicio social (artículos de 55 a 59 y 62).

Vémos sintéticamente, cuáles fueron los puntos medulares que encendieron el debate en torno a cada uno de estos asuntos, para después, estar en posibilidad de comprender con mayor claridad la forma en que finalmente se intentó resolver cada uno de ellos en la ley aprobada, y que como hemos dicho, entraría en vigor en el año de 1945.

Respecto de las profesiones que requerirían título para su ejercicio, se discutieron aquellas que como decía el entonces diputado federal Manuel Moreno Sánchez, "deben figurar en la ley" porque "a la sociedad le interesa que figuren"⁽¹¹⁵⁾. Habiendo merecido especial atención lo relativo a si se incluían

114. En la sesión correspondiente a este día 24 de Diciembre, al filo de las 16:30 horas, se declaró la aprobación en su totalidad, del "proyecto de Ley sobre reglamentación de los artículos 4^o y 5^o constitucionales relativos al ejercicio profesional en el Distrito y Territorios Federales"; por unanimidad de 76 votos, pasando al Senado para sus efectos Constitucionales.
115. Ibid, sesión del 17 de Diciembre; p. 8

o no las carreras de Notario y Corredor público, a las que algunos consideraban más que como profesiones, auténticas funciones públicas del Estado; así como la necesidad de incorporar las profesiones de Piloto aviador y de marino; finalmente quedaron señaladas en el artículo 2º del proyecto, veintiuna profesiones que para poder ser ejercidas, se exigía la obtención previa del título respectivo. Dichas profesiones fueron las de: "actuuario; arquitecto; bacteriólogo; biólogo; cirujano dentista; contador; corredor; enfermero; enfermera y partera; ingeniero en sus diversas ramas profesionales (agronomía, ingeniería civil, hidráulica, mecánica, electricista, forestal, minera, municipal, sanitaria, petrolera, química, y las demás ramas que comprendan los planes de estudios de la Universidad Nacional Autónoma y en el Instituto Politécnico Nacional); licenciado en Derecho; licenciado en economía; marino en sus diversas ramas; médico en sus diversas ramas profesionales; médicos veterinario; metalúrgico; notario; piloto aviador; profesor de educación preescolar y primaria; químico en sus diversas ramas profesionales: farmacia, (químico farmacéutico y químico farmacéutico biólogo, químico zoológico y químico bacteriólogo y parasitólogo), y trabajador social".

Los requisitos que debían cubrirse para la obtención de los títulos respectivos se circunscribieron a los estudios propedéuticos que debidamente cursados y aprobados, eran los de educación primaria, secundaria prevocacional y vocacional, y en su caso y de acuerdo con los planes y programas respectivos, los estudios preparatorios, normales o profesionales.

La discusión relacionada con las instituciones que debían estar autorizadas por la ley para expedir títulos profesionales, se agudizó a propósito de los encontrados argumentos consistentes en que si sólo la Universidad Nacional por ser Autónoma, podría poseer dicha facultad, o si también, o, exclusivamente, debía pertenecerle a las escuelas e institutos directamente dependientes del gobierno federal, como lo era el Instituto Politécnico Nacional. En el mismo sentido se discutió la facultad para reconocer oficialmente a las instituciones educativas profesionales de carácter particular.

Finalmente se reconoció la primer facultad, en favor de las escuelas, facultades e institutos dependientes de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de las instituciones educativas profesionales dependientes del

gobierno federal, entre las que se contaba desde luego, al Instituto Politécnico Nacional; y a las instituciones que del mismo nivel obtuvieran reconocimiento oficial como tales, de la Secretaría de Educación Pública.

Al debatirse los artículos 14, 15 y 16 del proyecto, que establecían la -- normatividad para hacer válidos los títulos expedidos dentro de un Estado, en -- todos los demás, de conformidad al mandato constitucional que en ese sentido -- se contiene en la fracción V del 121; prevaleció la idea de que no era acorde -- al espíritu de la máxima Ley, que, para que la Dirección General de Profesiones registrara un título expedido por una autoridad local con arreglo a su ley, aquella procediera a convertirse en revisora de ésta, al solicitarle al interese -- sado, además del título, los documentos que hubieran servido de base para su -- emisión. Amén de que con ello, se lesionaba también la autonomía de las instituciones educativas que por disposición de su ley respectiva la tuvieran.

Al respecto, el Lic. Guillermo Aguilar y Maya opinaba que este clarísimo fe -- nónimo de invasión de "soberanía", en que se traducía el dudar de los actos pú -- blicos (dentro de los cuales incluía la expedición de títulos profesionales) -- realizados por las autoridades de una entidad federada, mediante la exigencia -- de documentos o certificados previos al título, que demostraran la procedencia -- y licitud de éste; era tan absurdo e inconstitucional, como que "en un exhorto -- que llegara de Jalisco en el que se ordenara la ejecución o el cumplimiento de -- una sentencia", se solicitara para su desahogo, la "comprobación también, de -- la existencia del juicio y la existencia y procedencia de la acción" (116).

Cierto, las exigencias previas tendientes al registro de un título expedido por una entidad federada, permiten corroborar si su expedición se ajustó a -- las leyes de aplicatividad local en la materia, y con ello, garantizar a la so -- ciedad la autenticidad de los títulos que ante ella fuesen exhibidos; sin embar -- go, había consenso en el sentido de que esta noble y conveniente finalidad no -- debía, por ningún motivo, alcanzarse contrariando el espíritu constitucional. -- Con esta idea estaba conteste la Comisión delictaminadora que presentaba el pro -- yecto; aceptaba en vez de su calificado miembro Andrés Serra Rojas, que, en efec -- to, no se podía contrariar la Constitución en aras de alcanzar dicha finalidad, -- pero que, los preceptos aludidos del proyecto, lejos de contrariarla, no hacían -- más que rimar con la prescripción del artículo 121 constitucional, ya que, ai

116. Ibíd., sesión del 20 de Diciembre; p. 23

ordenar éste, que en "cada Estado de la Federación se dará entera fé y crédito a los actos públicos....de todos los otros"; y que las leyes generales prescribirán "la manera de probar dichos actos...", en relación a la fracción V -- del propio artículo que reza: "los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros"; no se demuestra, sino que los preceptos que del proyecto se discutían, no hacían sino regular dichas prescripciones de la Carta Magna, consignadas en su in vocado precepto. Esta última opinión fue la que se impuso al momento de ser votados tan aludidos artículos del proyecto.

La prohibición tajante que en el proyecto se expresaba de que los extranjeros pudieran ejercer en México, fue uno de los temas más larga y acaloradamente debatidos.

Disposición era ésta, (artículo 17 del proyecto) que a lo largo de los debates, merecía lo mismo el calificativo de 'chauvinista', que el de excesivamente rígido, y falta de solidaridad por un bando; que los de patriótica, justa y recíproca por parte del otro. "¡Cuando se trata de los intereses de mi patria, no soy generoso con nadie!", respondía Serra Rojas a los impugnadores de la -- disposición. "No se puede --añadir-- ser generoso cuando se trata en una forma -- tan poco generosa a nuestros nacionales",⁽¹¹⁷⁾ refiriéndose obviamente al trato que las leyes relativas daban en otros países a los extranjeros, incluyendo a los mexicanos. A este argumento se le llegó incluso a equipar por sus detractores como un incomprensible e impropio deseo de venganza que no iba acorde con el espíritu de solidaridad internacional que siempre ha caracterizado a -- nuestro país; a más de que se justificaba la pregunta que el Diputado Aguilar -- y Maya elevaba a los miembros de la comisión, en el sentido de que cómo se salvaría de aprobarse esta disposición, las previsiones del artículo 33 constitucional que proclamaba la protección de los extranjeros a través de las garantías individuales enunciadas en el título primero de la Ley Suprema, entre las cuales se encontraba la de libertad para ejercer una profesión.

Por otra parte, de la lectura de la prolongada sesión del 21 de Diciembre -- en que esto se discutía, según nos da cuenta el Diario de los debates se ---

117. Ibid., sesión del 21 de Diciembre; p. 11

desprende el consenso que hubo en relación a que los títulos obtenidos en el extranjero, ya fuese por mexicanos o no, debían ser objeto de revalidación o de equivalencia según los planes y programas de estudios homólogos en México - para poder ejercer al amparo de aquéllos, alguna de las profesiones sujetas a restricción de acuerdo a la ley que se aprobaba.

En caso de que los extranjeros, habiéndose naturalizado como mexicanos, hubieran hecho todos sus estudios profesionales en planteles educativos nacionales, quedarían en igualdad de condiciones para el ejercicio profesional que los mexicanos por nacimiento.

Se daba por otra parte, como descontada la necesidad de que una ley del tipo de la que tratamos, estableciera el contenido y los alcances del concepto al que genéricamente pretendía regular, el del 'ejercicio profesional'. El artículo 27 del proyecto, a la postre aprobado, se encargaba de esclarecer este asunto en los siguientes términos:

"Art. 27 Se entiende por ejercicio profesional para los efectos de esta ley, la realización a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato".

Esta redacción, no ofreció mayor discusión más que por la permanencia o no dentro de ella del término "gratuito", mismo que fue defendido para no variar por el abogado Serra Rojas mediante un ejemplo que por su validez, nos permitimos reproducir íntegramente a continuación:

"En lo que yo discrepo, - afirmaba categórico el maestro Serra - fundamentalmente es en lo de gratuito. Si una persona ejerce habitualmente una profesión, de médico por ejemplo, y lo hace gratuitamente, si nosotros omitimos la expresión "gratuitamente" y dejamos para cuando éste, obtenga un lucro, efectivamente se contraría el propósito de la ley. ¿ Por qué ? Porque ya sea gratuita u onerosamente, de todas maneras implica la violación a este precepto". (117-BIS)

Desde luego entendemos que él se refería a la hipótesis de que un individuo pudiera llegar a pretender extraerse de las sanciones aplicables a quien - sin el título respectivo incurriera dentro del ámbito del ejercicio de la medicina, bajo el argumento de que tal práctica la realizaba gratuita y no onerosamente, lo cual francamente hubiera representado un despropósito frente al objetivo integral de la ley.

La redacción original del artículo 27 proyectado, prosperó en sus términos originales.

Este concepto de ejercicio profesional que hacía suyo el proyecto a discusión, se encontraba restringido por el artículo inmediato posterior al que contenía tal concepto. En efecto, el artículo 28 establecía que:

"Para ejercer en el Distrito y territorios federales cualquiera de las profesiones a que se refiere el artículo 2º, se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento y haber cumplido la mayor edad;

"II. Poseer título legalmente expedido y debidamente registrado;

"III. Obtener de la Dirección General de Profesiones patente de ejercicio".

Como se puede observar, este precepto no solamente contrariaba en su fracción I, al párrafo segundo del artículo 17 ya aprobado y en el que se equiparaba al mexicano por naturalización, a quien lo fuera por nacimiento para los efectos de la posibilidad de ejercer una profesión en México; sino que además, imponía en sus dos fracciones restantes, sendas restricciones para ejercer -- profesionalmente: restricciones que jamás sugería siquiera, el par de preceptos constitucionales que se estaban reglamentando, hecho que hacía de este artículo, un caso actualizado de inconstitucionalidad pura, en tanto que, como lo hemos afirmado en el apartado precedente de este mismo capítulo, ninguna ley que reglamente uno o varios preceptos de la Constitución en que se contengan garantías individuales, puede imponer a éstas, y en perjuicio del gobierno, más restricciones a su disfrute, que aquéllas que el propio articulado --

constitucional establezca (artículo 12).

Sin embargo, mientras que la oposición anotada, en que incurría la fracción I del precitado artículo 28 del proyecto, fué felizmente salvada a instancia de los propios integrantes de la com's en dictaminadora mediante la modificación de su señalamiento original, al sustituirlo por el de "Ser mexicano por nacimiento o naturalización y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles"; inexplicablemente, el artículo fue aprobado en su totalidad, sin que alguno de los diputados inicialmente inscritos como oradores en contra, (los más de los cuales depusieron su inscripción argumentando razones de poco peso) a diferencia de sus acostumbradas actitudes de defensa por la Constitución, hubieran denunciado ante la Asamblea, este grave vicio de inconstitucionalidad de que adolecía el artículo 28¹¹⁸.

En otro orden de ideas, se acordó acertadamente, proteger la representación y gestoría en las materias penal, agraria, obrera y cooperativa, haciendo clara remisión a las normas constitucionales y legales aplicables a cada una de ellas; para así estar en posibilidad de penalizar el ejercicio profesional de quienes no estuvieren legalmente habilitados para ello, excepción hecha de aquellos casos de gravedad en que se actuara con un propósito de auxilio inmediato. Sin refutación alguna, estas ideas fueron acogidas y en su momento aprobadas a través de los artículos en que se localizaban, por el ple no de la Asamblea.

De la misma manera fueron aprobadas una serie de obligaciones que el individuo, en su calidad de profesionista, debía asumir en beneficio y protección de la sociedad. Estas obligaciones que se esparcieron entre los artículos del 34 al 37, y 40 del multicitado proyecto, fueron, entre otras, la de sujetarse por cuanto al cobro de honorarios, a los aranceles, o, en su defecto al contrato que debía para tal efecto celebrar con quien fuera a servir (artículos 34 y 35); la de poner todos sus conocimientos técnicos-científicos al servicio de su 'cliente', así como la de asistir a cualquier persona en caso de urgencia (artículo 36), y la de guardar el secreto de los asuntos que se le confieran (artículo 40).

En acuerdo con el espíritu de los legisladores, estas y otras obligacio--

nes de los profesionistas que al mismo tiempo representaban protecciones adicionales para la sociedad, fueron aprobados sin dificultad alguna.

Un caso de discusión esperada, lo era el relativo al de la asociación profesional a través de la colegiación. Hubo quien como Don Manuel Moreno Sánchez, propuso la colegiación "forzosa, automática y unitaria", a fin de proteger realmente a la sociedad, a pesar de que la propia comisión había retirado la declaración del artículo 48 que en su versión original y, claro, antes de la modificación operada por sus propios autores, establecía la figura de la colegiación obligatoria. Dicho precepto en su párrafo final señalaba que: "Todo profesionista tendrá derecho para formar parte del Colegio de profesionistas, pero, una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de ellos en ningún caso, salvo que fuere expulsado".

Dándole el aludido diputado al término 'título' utilizado por el párrafo segundo del artículo 48 constitucional una doble acepción, primero como "título académico" y después como "título administrativo", (patente para ejercer expedida por la autoridad estatal) decía que si bien los estudios respectivos eran los requisitos señalados por la Constitución para obtener el "título académico"; faltaba señalar los requisitos para obtener el título administrativo, dentro de los cuales, preponderantemente, debía figurar la colegiación -- obligatoria como protección social e individual. Así, --decía Moreno Sánchez-- "el artículo 48 no se lesiona cuando la asociación forzosa viene a ser sólo una de las condiciones para expedir el título profesional tomado en el sentido de patente administrativa"⁽¹¹⁹⁾.

Esta postura resultó vencida por dos objeciones interpuestas por Don Andrés Serra Rojas. La primera, en el sentido de que la "asociación forzosa" -- contravenía el principio liberal de asociación que aún conserva nuestra Constitución en el artículo 94 y la segunda, fundada en que "todos los países totalitarios que han reglamentado la materia de las profesiones, son, justamente, los que más han abusado de la asociación obligatoria"⁽¹²⁰⁾.

Por otra parte se limitó a cinco el número de colegios de profesionistas.

119. Cfr., Ibid., p. 28

120. Ibidem, p. 29

de una misma rama, que podían operar dentro del Distrito Federal debido a que como requisito para la formación de uno de ellos, se establecía el de que con taran con un mínimo de cien afiliados, con lo que, habiendo algunos miles de profesionistas, fácilmente podría ocurrir que se estableciera un gran número de colegios que terminarían siendo incontrolables por parte del Estado.

A pesar de que se les reconoció a estos entes morales una serie de facultades tendientes a fortalecer su estructuración y organización interna, como -- por ejemplo, la de darse sus propios estatutos (artículo 53), el artículo 48_ les señalaba los lineamientos para integrar sus Consejos Directivos, al tiempo de que en su propio *IN FINE*, consagró la libre colegiación.

Como propósitos, el artículo 54 del proyecto, les asignaba entre otros, -- los de vigilar el ejercicio profesional para que éste se desarrollara dentro_ del más alto plano legal y moral; promover la elaboración de normas relaciona dos con este ejercicio; auxiliar a la administración pública para su moraliza ción; proponer los aranceles; servir de árbitros en los conflictos surgidos - de la práctica profesional; colaborar en la formación de los planes de estu-- dios profesionales respectivos, y participar en la programación a que debía - sujetarse la prestación del servicio social de sus miembros; por sólo citar - algunos de dichos propósitos.

Lo cierto es que los colegios de profesionistas fueron concebidos, proyec tados y así aprobados dentro de la ley, como verdaderos órganos que bajo la - condición de personas morales, se convirtieran en coadyuvantes del gobierno - estatal, en la no menos compleja que importante tarea de velar por los intere ses de la sociedad así como por los de los profesionistas individualmente con siderados.

Por último, se aprobó, por los diputados integrantes del esta XXXIX legis latura federal, establecer el servicio social como un trabajo provisional y - retribuido que debían prestar tanto los estudiantes como los profesionistas - en interés de la sociedad y del Estado (artículo 56). Este servicio se esta- tufa como obligatorio y orientado por la filosofía de que tanto unos como otros, debían retribuir a la sociedad y en beneficio de ella, algo de lo que en ma-- yor o menor grado les había aportado a aquéllos, para hacer posible su cali--

dad de pasantes profesionales o profesionistas.

De esta forma, e incorporándole en los últimos artículos, las sanciones - que propendieran a su cabal cumplimiento; así como las disposiciones transitorias tendientes a regularizar de conformidad a su texto, las situaciones -- que dentro de su ámbito aplicativo estaban dadas de FACTO, fue aprobada sobre las bases someramente enunciadas, la ley de profesiones para el Distrito y Territorios Federales, reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales, el 24 de Diciembre de 1943.

Habrían de transcurrir todavía diecisiete meses para que esta ley entrara en vigor; Aunque desconocemos las causas que pudieran justificar este tan amplio período de tiempo transcurrido entre su aprobación y su entrada en vigor, inferimos que éste se debió a la situación de excepción bajo la que se encontraba nuestro país en medio del régimen de suspensión de garantías, decretado como se sabe por el presidente Avila Camacho, con motivo de la declaración de guerra hecha por nuestro país a las naciones del "eje"; declaración que en forma de decreto presidencial, apareció publicada en el Diario -- oficial de la Federación de 2 de junio de 1942. Recordemos que aquella situación de excepción, se levantó hasta el mes de Septiembre de 1945 con la reimplantación del régimen normal de derecho que venía imperando en nuestro país, hasta antes de la conflagración aludida.

Sin embargo, el carácter de suposición que tiene esta imaginada causa, se confirma como tal, al advertir que cuando la ley de profesiones referida entra en vigor en Mayo 26 del 45, se mantenía aún, el invocado régimen suspenso de garantías.

2. Su Exégesis.

A. Advertencia.

Una vez perseguida la intención de esbozar la idea elemental acerca de -- los motivos que dieron origen a nuestra actual ley de profesiones para el Distrito Federal, reglamentaria del artículo 5º constitucional, nos propondremos -- analizar con un sentido crítico-propositivo y desde el punto de vista estricto

tamente constitucional, su articulado.

Sin pensar por momento alguno en la exhaustividad, trataremos, fundándonos en el anunciado análisis, de destacar las que a nuestro parecer son causas prí-
ntinas, del incontable número de problemas e incidentes que acaecen a diario en la cotidiana vida del ejercicio profesional en México.

B) Sus reformas.

La ley de profesiones para el Distrito Federal desde el inicio de su vigencia, a partir del 27 de mayo de 1965, ha sido objeto de dos reformas.

La primera, operó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 1974, modificando el rubro del Capítulo I relativo a "disposiciones generales"; así como a los artículos 1^a, 2^a, 3^a, 8^a, 9^a, 10, -- 13, 65, 67, 68 y 73; todos ellos, preceptos de la aún denominada "ley reglamentaria de los artículos 4^o y 5^o constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito y Territorios Federales" (121).

La segunda, por decreto aparecido en el propio Diario Oficial de fecha 23 de Diciembre de 1974.

En virtud de esta reforma, se modificó la denominación de la ley, sustituyendo su nombre anterior, por el de "ley reglamentaria del artículo 5^o constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal", a -- propósito de la reforma que también en Diciembre del propio año, se practicó a

121. El espíritu de estas reformas, según se lee en la nota introductoria de la iniciativa de reformas respectiva, se contrajo a tres propósitos fundamentales: 1) propiciar el reconocimiento al derecho que tiene todo profesionista para registrar su título, estableciendo el registro y la expedición de cédula de ejercicio, por parte del Estado, para todas las profesiones; 2) unificar en toda la República, el sistema de registro profesional, con respecto al régimen federal, y 3) establecer la necesaria congruencia entre la ley de profesiones y la nueva Ley Federal de Educación pública en el Diario Oficial de la Federación, de 29 de Noviembre de 1973 y -- puesta en vigor a partir del 14 de Diciembre del mismo año; especialmente en lo relativo a la organización de las instituciones educativas y a los requisitos para el otorgamiento de título y grados académicos.

a los artículos 4^o y 5^o constitucionales⁽¹²²⁾, absorbiendo este último, el ha ta entonces, contenido normativo del primero.

Además, con esta reforma, se registraron modificaciones en los artículos - 13 en su fracción II, 15, 16, 25, 44 y 45 en su fracción I.

Sobre la consistencia de estas reformas, tanto las de Enero, como las de - Diciembre de 1974, trataremos al abordar en nuestro análisis, los temas respe ctivos, incluidos en sendos preceptos afectados con motivo de ellas.

C) El título profesional y las instituciones facultadas para expedirlo.

En su artículo 1^o, la ley actual de profesiones para el Distrito Federal - se encarga de definir el concepto de 'título profesional' como el "Documento - expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta ley y otras disposi- ciones aplicables".

Mediante la reforma que a este artículo se aplicó en Enero de 1973 para -- quedar en los términos anotados, se logró una mayor precisión por cuanto a que el título profesional es el documento cuya expedición procede, una vez cubiertos los requisitos de orden académico a que se refiere la propia ley, así como otras disposiciones aplicables, tales como el artículo 23 de la Ley Federal de Educación (LFE), en el que se ordena que dicho otorgamiento sólo proceda en -- "favor de las personas que hayan concluido el tipo medio (de carácter formativo y terminal, que comprende la educación secundaria y el bachillerato; artícu lo 17 LFE) o cursado estudios de tipo superior, (licenciatura, maestría y doctorado; opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura, así co mo la educación normal en todos sus grados y especialidades; artículo 18 LFE) de conformidad con los requisitos establecidos en los correspondientes planes de

122. Vid., Supra, apartado I, núm. 2; la última reforma practicada al artículo 5^o constitucional, decretada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1974, mediante la cual, se le adicionó a éste, todo el con tenido que hasta antes de esa fecha, conformaba al artículo 4^o de la mis- ma ley fundamental.

estudio".

Por otra parte logró precisar también, cuáles son las instituciones facultadas para su expedición: las que dependan del Estado; las descentralizadas, y las particulares con reconocimiento oficial por lo que se refiere a la validez de los estudios que en ellas se impartan. Todas ellas deberán de impartir "educación profesional" como requisito insalvable para poder expedir títulos, conforme lo ordenan los artículos 10 y 11 de la misma ley.

Aquí surge una interesante pregunta por resolver ¿Las instituciones educativas privadas que, contando con la autorización a que se refiere la fracción II del artículo 3º constitucional, impartan educación normal; o bien, educación superior destinada a obreros y/o campesinos, no están facultados para la expedición de títulos profesionales?.

Nosotros pensamos que cuando menos actualmente, y de acuerdo a nuestro derecho positivo aplicable sobre el particular, no.

Reglamentando a la fracción II del artículo 3º Constitucional, la Ley Federal de Educación en su numeral 32, hace una clara distinción entre estos dos tipos de actos administrativos emanados de la autoridad: el 'reconocimiento de validez oficial de estudios', y la 'autorización' para impartir cierto tipo de estudios. Satisfechos los requisitos a que alude el artículo 35 de la ley Federal invocada, la expedición del primero, es decir, del reconocimiento, a favor de una institución educativa particular, procede, según el artículo 32, cuando en alguna de estas instituciones privadas, se imparta cualquier tipo o modalidad de educación; en tanto que, tratándose de educación "primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinado a obreros y campesinos, deberá obtenerse previamente, en cada caso, la 'autorización' expresa del Estado" (la que al igual que el reconocimiento de validez oficial, sólo pueden expedir la Secretaría de Educación Pública o los gobiernos de los Estados, según prescribe el artículo 35 de la LFE).

Por lo anterior se deduce que al sólo estar comprendidas dentro del artículo 1º de la Ley de Profesiones, las instituciones particulares "que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios" como facultadas para la expedición

de títulos profesionales; las que impartan educación primaria, secundaria y/o normal, o de cualquier tipo o grado destinada a obreros o campesinos, están impedidas para realizar dicha expedición; la que deberá realizar el órgano eg tal correspondiente, que hubiere extendido la 'autorización' referida.

D) Profesiones que necesitan título para su ejercicio.

El artículo 2º de la ley que nos ocupa, remite a las leyes especiales, en cargadas de regular las diversas "ramas o especialidades" profesionales, a fin de que en éstas se establezca cuáles son las "actividades profesionales que necesitan título y cédula para su ejercicio".

También reformado en estos términos en Enero de 74, el precepto en turno propicia una franca dispersión legislativa, al evadir, dejando a otras leyes, la mención de las profesiones que requieren título para poder ser ejercidas, tal y como lo confía el párrafo segundo del artículo 5º constitucional.

Esta dispersión, nos parece la forma menos recomendable para regular un -- campo como el del ejercicio profesional, que de suyo es ya, tan delicado como -- complejo y extenso. En estas condiciones, parece simplemente improbable que eg este campo sea susceptible de ordenarse y controlarse teniendo que recurrir en cada caso, a la búsqueda de entre un número indefinido de leyes, a la disposi- ción normativa aplicable para resolver un hecho concreto. Amén de la desunifor- midad de criterio con que seguramente cada ley concebiría al ejercicio de las profesiones que regulara; habría, en el mejor de los casos, que adicionar, si no es que crear, tantas leyes como ámbitos del ejercicio profesional se detectarían como dignos de estar sujetos a regulación. Si como en efecto sucede, hay disposiciones especiales como las contenidas en la Ley General de Salud; o en el reglamento de construcciones para el Distrito Federal, por sólo citar dos -- casos, que regulan de alguna manera, el ejercicio profesional que incide dentro de las materias sustantivas que se norman en dichos ordenamientos; en nada, absolutamente, perjudica su existencia (en la medida en que no las contraven-- gan) a la de las disposiciones creadas EX PROFESO para normar y regular al ejer- cicio profesional en general. Al contrario, las primeras servirían de apoyo a las segundas.

Cierto que resulta ardua y compleja la tarea de incorporar a la ley, (como

lo resolvieron los legisladores del 45, en este mismo artículo 2^o en comentario) un extenso catálogo conformado por los cientos de carreras que existiendo hoy por hoy, deben estar sujetas a regulación y a vigilancia gubernativa; empero, si lo que busca es precisamente su regulación eficaz a partir de su ordenamiento, (ya que no es fácil regular lo que está en desorden) es menester pues, e incluso diríamos inaplazable, erradicar la singular anarquía que priva en esta materia, procediendo a la elaboración de un catálogo general de carreras sujetas a regulación, en el que participaran autoridades, instituciones educativas a nivel superior, colegios de profesionistas, así como los órganos de asistencia técnica que pudieran verse involucrados.

Este catálogo general, no tendría mejor cabida en ningún otro sitio, que en las respectivas leyes reglamentarias expedidas por sendas legislaturas locales de cada entidad federada, en estricto apego al mandato que hace el artículo 5^o constitucional en su párrafo segundo. El hecho de que resultaría por demás prolijo dicho catálogo, de ninguna manera constituiría un argumento de peso para evadir tan urgente necesidad, y mucho menos para desvirtuar un mandato de la ley suprema como lo es, el de que "la Ley determinará ... cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio".

Desearnos insistir en que jamás debe invocarse siquiera la extensión de -- una o varias materias para evitar su prescripción legal, y menos aún cuando -- con ello, se desatendería una ordenanza constitucional. En caso contrario no existiría como existe *VERSI GRATIA*, toda una extensa mención de "enfermedades de trabajo" dentro del título "riesgos de trabajo" de la ley federal sobre la materia; ni el señalamiento de los servicios que, a cargo del Estado, son generadores del pago de derechos según la ley federal respectiva; etc., etc.

En conclusión, no debe trasladarse a otras leyes especiales, la obligación constitucional de determinar cuáles son las profesiones que requieren título para su ejercicio. ¿Cómo hacerlo cuando que de inicio, no se ha intentado siquiera, ordenar la nociva desuniformidad que existe en la nomenclatura misma de profesiones que, siendo idénticas en esencia, se las ha pretendido distinguir mediante denominaciones similares en el mejor de los casos, que varían -- unas respecto de otras, dependiendo de la institución educativa en la que se -- hayan cursado ?.

Recomendamos que se proceda a la brevedad posible, a integrar, dentro de la esfera ejecutivo-administrativa, un órgano plural, que tienda a la confección del catálogo general propuesto, toda vez que, y sin el deseo de causar hilaridad, las 23 profesiones que hasta hoy necesitan título para ser ejercidas, según lo dispone el artículo 2º transitorio del decreto que reformó a la ley en Enero de 1974⁽¹²³⁾; forman tan sólo una pequeña parte de las 1658 carreras -- que a nivel educación media superior, y superior, obran registradas ante la Dirección General de Profesiones hasta el mes de Diciembre de 1987⁽¹²⁴⁾.

En otro tenor, y para finalizar con el artículo 2º de la ley, diremos -- que, a nuestro juicio, la mención hecha por éste al final: "...profesiones que necesitan título y cédula para su ejercicio", vuelven a este precepto, simplemente anticonstitucional por dos razones: primera, por ser claramente atentatorio a la declaración del artículo 1º constitucional; y segundo, por no sólo no apearse, sino por exceder a lo dispuesto por el artículo 5º constitucional. La exposición de los elementos que construyen esta afirmación, la reservamos para cuando toque el turno de comentar el artículo 25 de la Ley en referencia.

E) Igualdad jurídica de los profesionistas.

El artículo 3º que también fué modificado en Enero de 74, al disponer que toda persona a quien se le hubiese expedido legalmente "título profesional o grado académico equivalente podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado"; logra establecer un plano de igualdad entre todos los profesionistas; independientemente de que la profesión que hubieran abrazado, sea, o no, de las que por mandato legal requieren título para su ejercicio, tienen derecho a que se les registre su título o grado, y que, en consecuencia, se les expida la cédula respectiva; por -- más que ambos documentos sirvieran de simple ornato al interesado, a quien, --

123. Estas profesiones son las de: 1) actuario; 2) arquitecto; 3) Bacteriólogo; 4) Biólogo; 5) Cirujano dentista; 6) Contador; 7) Corredor; 8) enfermera; 9) Enfermera y partera; 10) Ingeniero; 11) Licenciado en derecho; 12) Licenciado en economía; 13) Marino; 14) Médico; 15) Médico veterinario; 16) Metalúrgico; 17) Notario; 18) Piloto aviador; 19) Profesor de educación preescolar; 20) Profesor de educación primaria; 21) Profesor de educación secundaria; 22) Químico, y 23) Trabajador social.

124. Dato del departamento de planeación y cómputo de la Dirección General de Profesiones; SEP.

para ejercer su profesión de 'Licenciado en administración del tiempo libre'-VGR.. la ley no le exige ninguno de esas dos documentos. El, podrá ejercer esa, o la actividad que mejor le acomode, si tampoco para esta última requiere título, con las únicas limitaciones que a esta garantía individual de libertad, le impone la Constitución; mismas que han quedado señadas en el número 3 del apartado precedente en este mismo capítulo, al abordar el tema relativo.

El derecho de igualdad profesional sobre el que advertimos, es fácilmente detectable en la declaración que hace el propio artículo 3º:

"toda persona a quien legalmente se le haya expedido título profesional...podrá obtener cédula...previo - registro de dicho título o grado".

F) Registro de títulos profesionales y Diplomas de especialización.

Si bien es cierto que este artículo es loable desde el punto de vista a - que nos acabamos de referir, también es verdad que gracias a la confusión - que apunta al decir "título profesional o grado académico equivalente", se -- provoca una laguna normativa para la regulación de otro tipo de actividades - profesionales como lo son las especialidades a nivel poslicenciatura.

En efecto, como se sabe, son muchas las instituciones educativas y algunas que aunque no son de ésta índole, están facultadas legalmente para tal -- fin; las que expiden otro tipo de documentos que sin ser títulos profesionales, ni "grados académicos", acreditan la culminación aprobatoria de los respectivos cursos de especialización realizados con posterioridad a la obtención de un título profesional que avala estudios a nivel licenciatura.

Tal es el caso de los 'Diplomas' que expiden la generalidad de las instituciones de educación superior; y el de los 'certificados' de especialización que pueden expedir algunas "academias, colegios, consejos o asociaciones profesionales de las disciplinas para la salud, en arreglo a lo preceptuado por el artículo 81 párrafo segundo, de la Ley General de Salud.

Si en atención al artículo 3º de la ley de profesiones solamente son regis

trables los títulos profesionales y los " grados académicos" (SIC), se debe concluir que ni los 'Diplomas', ni los 'certificados' lo son, a pesar de prescripciones como la que hace en su primer párrafo, el aludido artículo 81 de la Ley General de Salud: "Las autoridades educarivas registrarán los certificados de especialización...". Esto, a virtud de la preeminencia aplicativa que tiene sobre el ámbito del ejercicio profesional, la Ley reglamentaria del artículo 5^a Constitucional para el Distrito Federal, como la propia Ley General de Salud lo reconoce al estipular en su artículo 78 que:

"El ejercicio de las profesiones, de las actividades técnicas y auxiliares y de las especialidades para la salud, estarán sujetos a:

" I.- La Ley Reglamentaria del artículo 5^a constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal ;

"II.- Las bases de coordinación que, conforme a la Ley, se definan entre las autoridades educativas y las autoridades sanitarias;

"III.- Las disposiciones de esta Ley y demás normas jurídicas aplicables, y

"IV.- Las leyes que expidan los estados, con fundamento en los artículos 5^a y 121, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Como se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 3^a de la Ley de profesiones; 78 y 81 de la Ley General de Salud en sus partes conducentes aludidas; la autoridad competente, es decir, en este caso la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, so riesgo de violar el principio de legalidad a virtud del cual, la autoridad sólo está facultada para actuar en los términos en que expresamente se lo autorice la ley, - no está en aptitud de registrar ni 'Diplomas', ni 'certificados', ni cualquier otro documento que ampare legalmente los estudios de especialización que haya realizado un profesionista.

Como consecuencia natural de ello, la autoridad gubernamental, carece de los elementos suficientes que le permitan vigilar eficazmente, el ejercicio profesional de los especialistas. Esta realidad, trasladada al delicado campo de la salud, surte un fuerte impacto que puede engendrar (como de hecho suce-

de a diario) graves consecuencias para los integrantes de la sociedad que, - desconocedores de todos estos vericuetos técnico-jurídico-administrativos, se ponen en las manos de un pseudo-neurocirujano o de un pseudo-cardiólogo (por citar sólo dos tipos de especialistas) en cuya sala de recepción dentro del consultorio aparatosamente instalado, se han pasado todo el tiempo de espera, leyendo la infinidad de constancias, menciones y reconocimientos enmarcados, entre los que destaca un "Diploma" que acredita al médico respectivo, - como 'especialista' por haber asistido al 'curso intensivo' que bajo la forma de curso de especialización o de actualización, se celebró durante 15 días en la Unidad de Congresos seguramente alquilada, de alguna institución reconocida.

Estos casos, por desgracia frecuentes, indudablemente que no sólo atentan contra los intereses de la sociedad y en forma grave, dicho sin exageraciones, sino que también logran afectar a los intereses de los auténticos especialistas; los que hubieron de cubrir todo un plan de estudios poslicenciatura, antes de obtener meritoriamente, sus diplomas respectivos.

Los especialistas "colorados" o "charlatanes", (utilizando términos de algunos legisladores del 45) también contribuyen importantemente al desprestigio de la ciencia médica nacional, a la vez que ofrecen permanentemente una competencia desleal a los que sí lo son.

Por lo anterior, resulta inaplazable la regulación eficaz del ejercicio - de las especialidades, particularmente las del área de la salud, partiendo - para ello, desde el punto de erradicar la laguna normativa de la que a nuestro juicio adolece el artículo 3º, para así, poder hacer realmente efectiva la protección que a la sociedad y a los propios especialistas, pretende darles la ley, frente a los simuladores, a través del 'espíritu' imbibido en su artículo 5º, el que a la letra señala:

"Para el ejercicio de una o varias especialidades se requiere autorización de la Dirección General de Profesiones, debiendo comprobarse previamente:

"1.- Haber obtenido título relativo a una profesión en los términos de esta ley; 2.- Comprobar, en forma idónea,

haber realizado estudios especiales de perfeccionamiento técnico-científico en la ciencia o ramas de la ciencia de que se trate".

Nos hemos querido, deliberadamente, referir al 'espíritu' protector de este precepto, y no a su redacción misma, ya que ésta se halla maculada de incongruente constitucionalidad. No puede un precepto legal, secundario, crear 'condiciones' para que una dependencia del Ejecutivo (federal en este caso), autorice a un profesionalista lo que ya la Constitución le ha autorizado a través de su también - artículo 5º y sin mayores restricciones que las que ella misma señala. A esta afirmación se llega, luego de considerar que, naturalmente, el ejercicio de una especialidad, no es, en esencia, sino ejercicio profesional perfeccionado, cualitativamente hablando, y que por tanto, está, como ya lo hemos sostenido, amparado por la garantía individual de libertad respectiva.

La intención pues, sana desde todos los puntos de vista desde los que se le quiera ver, que persigue el artículo 5º de la ley, cristalizaría en plenitud, si a su vez, el artículo 3º de la misma, contemplara la posibilidad de -- que la autoridad competente, registre los diplomas de especialidad. Con ello, paralelamente se estaría exhortando a toda institución facultada para impartir estudios a este nivel, a que expidieran a sus egresados aprobados, precisamente un 'DIPLOMA', y no otro tipo de documento como los 'certificados de especialización' que al ser emitidos actualmente por algunos organismos, contribuyen a la confusión que retrasa la deseada regulación en la práctica de las especialidades. Regulación que por otra parte, no puede ir más allá de que la autoridad gubernativa competentemente registre, antes de su expedición, el 'diploma' - respectivo extendiendo una constancia de ello; misma que, debidamente exhibida, garantizará a toda persona que la vea, el aval del gobierno sobre los auténticos estudios de especialización de quien ostente dicha constancia o cédula, - que no "autorización".

En lo modular, tanto la sustanciación en lo administrativo; la fundamentación y procedencia constitucional, y la teleología de este registro, serían -- idénticos a los que deben operar en tratándose del proceso registral para los títulos profesionales; por lo que, la opción que proponemos para resolver en definitiva todas estas cuestiones relativas al ejercicio de las especialidades, se deriva de las consideraciones que más adelante hacemos al ocuparnos --

del tema inherente al aludido proceso registral; convencidos de que debe establecerse por las leyes expedidas al efecto en cada entidad federada, un solo registro para el ejercicio profesional, dentro del cual se incluya, con las distinciones que procedan, toda una sección para las especialidades.

C) Los grados académicos.

Así pues, atendiendo al reclamo de claridad que hace el artículo 3º de la ley de profesiones, pensamos que, subsistiendo su espíritu regulador, debe cederse a modificar su actual redacción, substituyéndola por otra que, contemplando la posibilidad de que los diplomas de especialización sean registrables, se pueda aprovechar para hacer referencia a la puntual distinción que existe entre un 'título' o un 'diploma', frente al 'grado académico' acreditado en alguno de ellos. En efecto, esta confusión que propicia no solamente el artículo 3º de la ley de profesiones, sino también el 23 de la Ley Federal de Educación al hablar de "títulos o grados"; ha ocasionado en la práctica, la imposibilidad fáctica para resolver con clara precisión los incontables incidentes dables en la práctica de regular el ejercicio profesional; más aún, cuando -- que la última de dichas leyes, torna compleja la interpretación a estas disposiciones, al establecer en su primera parte que: "El tipo superior--refiriendo se a los tipos que comprende el sistema educativo nacional--está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado". Nótese cómo aquí se le está dando a la maestría y al doctorado, el calificativo de 'grados', diferenciándolos, mediante una 'y' distintiva, de la licenciatura; mientras que en el artículo 3º de la ley de profesiones se mencionan indistintamente: "título profesional o (copulativa) grado académico equivalente".

Está claro que el 'título' o el 'diploma', es el documento de que se sirve una institución facultada por la ley para expedirlo, a fin de acreditar que -- una persona ha realizado y aprobado en los términos legales y reglamentarios aplicables, los estudios correspondientes a un determinado plan de estudios, -- mismos que, debidamente certificados (artículos 66, LFE) por la autoridad -- competente, han permitido que dicha persona (cuyo nombre consta en el título o diploma) haya alcanzado el reconocimiento institucional de poseer un 'grado académico', lo cual se hace formalmente a través del título o diploma.

Así tenemos que en arreglo a la Ley Federal de Educación, los 'grados aca-

démicos' susceptibles de ser acreditados por un título, son los de técnico (artículo 17)⁽¹²⁵⁾; tecnólogo (artículo 18, segundo párrafo); licenciatura (artículo 18 primer párrafo); normal en todas sus especialidades (Ibid., párrafo tercerº)⁽¹²⁶⁾, así como los de maestría y doctorado (Ibid., párrafo primero). Todos estos grados académicos pueden estar amparados por un 'título' adjetivado como 'profesional', en tanto que todos esos estudios están encaminados al ejercicio de una 'profesión'; por más que el primero de los grados citados, el de técnico, y a diferencia de los demás, que pertenecen al tipo de educación superior; quede comprendido dentro del tipo educativo medio terminal.

Ahora, bien es cierto que todos ellos, como lo afirmamos, pueden ser acreditados mediante un 'título profesional'; sin embargo, en razón de anunciar a la sociedad, como medida precautoria a favor de ésta, y también de hacer una justa distinción al mérito de cada profesionista, es conveniente que se

125. En relación a este tipo de profesionistas, se ha llegado a discutir mucho la calidad del reconocimiento que se les debe brindar. Comenzaremos por señalar que su necesidad en México se justifica por dos razones: 1) preparar al estudiante para que pueda ingresar al mercado productivo, y 2) dotar de recursos humanos capacitados técnica y prácticamente a la oferta laboral nacional, para hacer frente a los retos del desarrollo económico del país. Por tanto, de ninguna manera se les debe ubicar dentro del nivel que se ha pretendido: el "SUBPROFESIONAL", ya que aunque a nivel 'Técnico', no dejan de ser 'profesionistas' y en ocasiones 'profesionales', según la acertada definición que sobre el ejercicio de esta indole nos ofrece la actual ley de profesiones. Por estas razones, no albergamos la más mínima duda de que a este tipo de profesionistas, se les debe de expedir 'título profesional' con la mención de que es a nivel técnico. En consecuencia, y de acuerdo a la redacción vigente de la ley, tienen derecho a que se les expida cédula profesional (artículo 13).
- Sería un auténtico contrasentido que el gobierno federal preparara cursos humanos a nivel técnico (como lo hace a través del mismo Instituto Politécnico Nacional y del CONALEP) para dejarlos al garete sin reconocimiento alguno.
- Finalmente, se explica que la esencia; que el espíritu de estas carreras, sea la capacitación más ágil para hacer frente en la misma forma, a las necesidades de trabajo específico que presente el desarrollo del país; sin embargo debe cuidarse que esto no resulte lesivo para la formación profesional de la educación superior.

126. Cabe aquí hacer la aclaración de que no deben confundirse los 'grados académicos' a que nos venimos refiriendo, como la terminación de un ciclo de estudios en su acepción académica, valga la tautología; con los períodos lectivos a los que también suele denominarse 'grados'. "La educación primaria consta de seis "grados" - se dice con suma frecuencia-, cuando que a nuestro modo de ver, debían ser aludidos como seis -

reconozca al título profesional', según el nivel al que corresponda el grado académico que dentro de él quede amparado. Así se hablaría en apego a una justa realidad y con puntual congruencia, de "título profesional de técnico en..."; "título profesional de tecnólogo en..."; "título profesional de licenciado en..."; título profesional de maestría en...", y de "título profesional de doctorado en..."(127).

Por su parte, los 'diplomas' de especialización, acreditan-pensamos que - así se debe reconocer-la realización y aprobación satisfactoria, de conformidad con los planes y disposiciones relativos; de los estudios tendientes al perfeccionamiento de la aptitud que un profesionista requiere para mejor solventar los problemas que le reporta el ejercicio profesional propiamente dicho.

Si consideramos que tanto el título profesional como el diploma de especialización, son nada menos que los puntos de apoyo para regular el ejercicio profesional, creemos que la clara definición de ambos, en el texto de la ley reglamentaria del ejercicio profesional, es, sencillamente, inevitable.

Al repasar el artículo 3^o de la ley de profesiones, y detener la vista en la expresión "título profesional o grado académico equivalente", nos convencemos más de que la eficacia aplicativa de cualquier ordenamiento, está en -

período lectivos, que conjuntamente, configuran el ciclo primario de estudios. Dentro del tipo educacional de nivel superior un período co-lectivo, lo sería un semestre determinado VGR., que no por haber sido satisfactoriamente aprobado, podría justificar que se hablara de haber obtenido un 'grado'.

Justamente, cuando el artículo 18 de la LFE, señala a "La educación normal en todos sus grados y especialidades", se refiere según nuestra interpretación, a la educación normal en todos sus períodos lectivos; los que debidamente culminados y aprobados, permitirán la procedencia para reconocer en favor de la persona que así lo hubiera realizado, el 'grado' de normalista; lo cual se acredita formalmente mediante el título respectivo.

127. Aunque los grados de maestría y doctorado no tienden propiamente a incidir dentro del ámbito del ejercicio profesional en forma directa, lo cierto es, que, por el hecho de perfeccionar a un profesionista, que puede o no, ya perfeccionado, incidir en aquél; consideramos que, con las distinciones apuntadas, también deben ser acreditados a través de un título profesional'.

proporción directa a la claridad de su articulado.

H) Delimitación reglamentaria de los campos profesionales.

Pasemos al artículo 4º de nuestra ley.

En él, se pretende facultar al Ejecutivo Federal para que "previo dictámen de la Dirección General de Profesiones....oyendo el parecer de los colegios de profesionistas y de las comisiones técnicas", expida "los reglamentos que delimiten los campos de acción de cada profesión..., y los límites para el ejercicio de las mismas profesiones".

Comprendemos que el legislador ordinario haya querido ceder en este caso al Ejecutivo Federal la oportunidad para que a través de reglamentos expedidos por éste, en ejercicio de la facultad que para tal fin le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, señale por ejemplo, en dónde termina - el campo de actuación profesional para un licenciado en derecho, y dónde comienza el de un licenciado en administración, de uno en economía o de un contador público; o bien el de un médico cirujano frente a un cirujano dentista; el de un ingeniero frente al de un arquitecto, etc., etc.; pero, independientemente de que esta delimitación fuera técnicamente posible, lo que resulta - incomprensible, es que se le haya querido facultar para algo que, según hemos afirmado, la Constitución misma no le permite realizar al Ejecutivo: para reglamentar una garantía individual. Y si una ley proveniente del Ejecutivo no puede establecer 'limitaciones' a una garantía como la es la de la libertad - para el ejercicio profesional, muchísimo menos podrá hacerlo un reglamento expedido por el Ejecutivo. Con lo que se colige que este precepto 4º, abre irreflexivamente la puerta falsa de la inconstitucionalidad, invitando al Ejecutivo a caer al abismo que ese vicio representa, mediante la expedición de reglamentos que limiten el ejercicio de las profesiones.

Sería aceptable sí, y previa la existencia de una ley reglamentaria-como es el caso-, que un reglamento explicara en forma detallada, pormenorizada, - cómo observar las limitaciones que a la garantía individual respectiva, imponga la propia Constitución, pero jamás estatuir límites al ejercicio de los derechos que en las garantías se consagran a favor de todo gobernado. A ello --

nos oponemos rotundamente; pero también a ello, debemos oponer con todo rigor y en forma perenne, la fuerza misma de todo nuestro sistema jurídico; no sólo por la conveniente sindéresis con la que exclusivamente se puede explicar con corrección nuestro derecho positivo, sino porque además, debemos evitar la en tronización de cualquier tipo de dictadura; ni oligarquía legislativa, ni auto cracia ejecutiva. Ambas serían las posiciones desde las cuales se podría fácil y 'legalmente', conculcar hasta exterminarlas, todas las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica de los gobernados.

I) El interés social dentro del ejercicio profesional.

El artículo 6^o establece que ante una eventual laguna de la ley para res olver un conflicto que pudiera darse entre los intereses particulares de los profesionistas y los de la sociedad, estos últimos serían favorecidos mediante la interpretación que en tal sentido se haga de la propia ley. Con tal prescrip ción, el precepto en turno viene a confirmar el por demás plausible deseo manifi esto de los legisladores del 45 encargados de la redacción de la ley, por fa vorecer el interés social.

Esto significa que ante cualquier silencio del legislador para resolver - cualquier conflicto entre los intereses apuntados, la interpretación sistemáti ca de la ley de profesiones deberá realizarse para resolver el conflicto, una - vez que se haya sopesado "el perjuicio que podría sufrir el individuo con la - ejecución de un acto de autoridad y la dimensión de la afectación a sus dere chos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés co lectivo perseguidas por el acto concreto de autoridad" (128).

Respecto al problema de cómo desentrañar el significado del concepto 'inter és social', diremos que interpretando la fracción II, del artículo 124 de - la ley de amparo, obtenemos un criterio orientador importante. Sin ser exhaus tivo, el legislador de amparo nos ofrece para el asunto que aquí nos ocupa, -- dos grandes criterios para desprender el contenido de la expresión 'interés so cial': a) que no se propicie la realización de actos delictivos o ilícitos, y b) que nos se favorezca la paralización o entorpecimiento de medidas sanitarias

128. Cfr. Tesis relacionada; compilación Castro-Zavaleta, 1974, p. 386.

o de campañas contra vicios. Es claro que tanto la comisión de delitos o ilícitos, como la obstaculización de medidas sanitarias o de campañas contra los hábitos que perjudican a la salud humana, son prácticas que atentan contra los derechos de una clase social determinada, siendo precisamente esto último lo que se debe evitar mediante la interpretación a la ley de profesiones, según lo manda su artículo 6º en la parte primera.

J) Profesiones que implican el ejercicio de una función pública.

En su segunda parte, y refiriéndose claramente a las profesiones de notario y corredor público, señala que "las profesiones que implican el ejercicio de una función pública se sujetarán a esta ley y a las leyes que regulen su actividad, (ley del notariado y código de comercio fundamentalmente) en lo que se oponga a este ordenamiento"; de donde se infiere una preeminencia aplicativa de aquéllas sobre ésta, cuando alguna actividad realizada por estos profesionistas reputados también por sus respectivas leyes como "fedatarios públicos", pudiera oponerse a las hipótesis de la ley de profesiones.

K) Ambivalencia aplicativa de la ley de profesiones para el Distrito Federal.

En su artículo 7º, reformado también en Enero de 1974, y que correspondía al 8º en el texto original de la ley según fué aprobada ésta en 1943, dispone que regirá "en el Distrito Federal en asuntos de orden común, y en toda la República en asuntos de orden federal". De acuerdo a esta prescripción, se entiende que si un profesionista, un contador, o un licenciado en Derecho por ejemplo, decide establecer un bufete para ejercer su profesión en el estado de Veracruz (o en cualquier otro) tendrá que ajustarse a la ley de profesiones de esa entidad encargada de regular asuntos del orden común, esto es, a todas aquellas situaciones cuyo conocimiento se comprenda dentro de la órbita competencial de las autoridades locales, (según el principio de distribución de competencias entre la Federación y los estados, que ya tratamos en su oportunidad); pero si VGR., decide ser contratado por alguna delegación federal de cualesquiera secretaría a las que alude el artículo 26 de la Ley Orgánica de la administración pública federal; por más que la sede del caso se encuentre dentro del territorio de dicha entidad federada, la ley aplicable será la

ley de profesiones materia de nuestro análisis por considerarse su contratación en esta última hipótesis, asunto de orden federal. De igual manera, si un ingeniero o un arquitecto desea proyectar y edificar en el estado de Chihuahua o -- Chiapas, habrá de estarse a lo dispuesto por las leyes de la materia en sendas entidades; más, si ha de participar en la construcción de un puente o de un camino federal, por ser este un asunto del mismo orden, a su ejercicio profesional, lo registrará de conformidad con su artículo 7º, la ley de profesiones para el Distrito Federal.

L) Requisitos académicos para la obtención de un título profesional.

Los artículos 8º y 9º son los dos únicos componentes del capítulo II de la ley, relativo a las "condiciones que deben llenarse para obtener un título profesional".

El primero de ambos preceptos, reformados también por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de Enero de 1974, establece que para poder obtener un título profesional, es indispensable cubrir los requisitos académicos previstos por las leyes aplicables. En este sentido se abre paso prioritariamente a la aplicación de los artículos 47 y 66 de la Ley Federal de Educación que establecen la consistencia y aplicación de la evaluación educativa; y las bases sobre las que debe operar el sistema federal de certificación de conocimientos, respectivamente.

Por su parte, el artículo 9º se encarga de señalar el requisito de la revalidación previa de los estudios amparados en un título profesional expedido por alguna institución que no forme parte del sistema educativo nacional en -- en los términos del artículo 1º y demás relativos de la Ley Federal de Educación.

Esta revalidación, a la que desde luego deberán someterse los títulos obtenidos en el extranjero, tendrá que realizarse de conformidad a lo estipulado por los artículos del 61 al 63 de la misma Ley Federal.

Asimismo, los interesados en registrar este tipo de títulos, por mandato del artículo 9º que comentamos, deberán acreditar que han prestado el servicio

social- dentro de México por supuesto-para poder aspirar al registro de su documento profesional.

El capítulo III "instituciones autorizadas que deben expedir los títulos profesionales", en su sección primera, comprende a los artículos 10 y 11 que señalan la autorización para expedir títulos profesionales exclusivamente en favor de las instituciones que impartan educación profesional (se entiende media terminal y superior) que lo hagan en estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias que las rijan. Esta obligación es para aquellas instituciones que funcionan dentro del Distrito Federal, según advertencia hecha en el rubro de esta primera sección.

Consideramos que la prescripción que hacen estos artículos, no es más que un complemento de las disposiciones del artículo primero de la propia ley, y al cual ya nos hemos referido en el inciso 'C' de este mismo apartado (128-BIS).

M) La función controladora del ejercicio profesional dentro del esquema - del federalismo mexicano.

a) Problemática.

La sección segunda, a través de los artículos que la integran, 12,- 13 y 14, está destinada a los "títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado con sujeción a sus leyes".

Este artículo 12 que originalmente en la ley, tal y como fue aprobada, correspondía al numeral 14, simplemente se concreta a repetir la prevención que hace la fracción V del artículo 121 constitucional, agregando un condicionamiento para el registro de los títulos.

El artículo invocado de la ley de profesiones actual, dice textualmente lo que sigue:

128-BIS Congruente con la tendencia ordenadora de estos preceptos, el artículo 14 de la propia ley, establece que: "por ningún concepto se registrarán títulos ni se revalidarán estudios de aquellos Estados que no tengan los planteles profesionales correspondientes.

"Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado serán registrados, siempre que su otorgamiento se haya sujetado a sus leyes respectivas, de conformidad con la fracción V del artículo - 121 de la Constitución.

Es precisamente aquí, en esta disposición, en donde a nuestro juicio se encuentra el punto neurálgico de la función controladora a cargo de las --- autoridades estatales (tanto a nivel federal, como a nivel local) del ejercicio profesional en México. Concebimos dicha función controladora en las dos fa ses que la integran en términos constitucionales y legales: 1) la fase que entraña la autorización para ejercer una profesión, y 2) la fase que implica la supervisión o vigilancia del ejercicio mismo de una profesión, para cuidar que no - se realice bajo alguna de las hipótesis restrictivas o limitativas expresadas_ por la Constitución.

Lógicamente que al verificarse los efectos jurídicos de esta función controladora tanto en el ámbito competencial federal, como en el local o estatal, - se presentan en la práctica un sin número de problemas técnicos, jurídicos y administrativos que entorpecen y dificultan la eficiencia y la eficacia de dicha función. Son estos problemas los que, afirmamos, deben ser resueltos radicalmente, desde su origen mismo, es decir, desde el plano constitucional, y en estricto respeto a los principios que importan la esencia y el sustento de nuestro sistema federal ⁽¹²⁹⁾.

Nos referiremos solamente a algunos de los citados problemas con el propósito de constatar la urgencia inaplazable y la trascendencia de su solución; la que es exigida tiempo ha, por el orden tantas veces pretendido del ám bito del ejercicio de las profesiones en nuestro país.

Se tiene aquí, pues, una brillante oportunidad más, para demostrar -- que en efecto, se busca el fortalecimiento de nuestro Estado Federal. Veámos.

Con fundamento en el párrafo segundo del artículo 52 Constitucional

129. Para recordar estos principios esenciales y estructurales que dan vida y estabilidad al Estado Federal en general y al mexicano en lo particular; así como los vicios y defectos que hay que eludir para conservar su salud, nos remitimos a las consideraciones formuladas a lo largo del capítulo - primero de este estudio EX PROFESO al tratamiento de la forma de Estado.

actual (el 4^a hasta antes de 1974), la gran mayoría de las entidades federadas, han expedido sus propias leyes de profesiones. Aunque con el modelo de la expedida en 1944 (Diciembre 31) por el Ejecutivo Federal, y preparada, elaborada y aprobada por el Congreso de la Unión, no dejan esas leyes, de contener criterios disímiles entre sí, con respecto a la esencia, modalidades y alcance del ejercicio profesional, así como a la forma en que éste debe regularse.

Con base en estas leyes, cada entidad federada se encuentra en posición, derivada claramente de la Constitución Federal, de reglamentar la garantía individual de libertad para el ejercicio profesional, en los términos que aquella autoriza, y a los cuales ya nos hemos referido.

Todas, absolutamente todas las leyes que para tal fin han expedido - las legislaturas locales en sendos estados, siguiendo a la de profesiones para el Distrito Federal, establecen restricciones, las más de ellas paraconstitucionales, con el objeto de regular la práctica de las profesiones dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Como denominador común entre esas restricciones, aparecen el registro del título profesional, y la obtención de una 'cédula' como "patente" (autorización) para el ejercicio profesional⁽¹³⁰⁾.

Bajo esta realidad, que de hecho se viene registrando (como hemos visto en el capítulo segundo del presente trabajo) desde 1857, al amparo de los entonces artículos 32 y 42, constitucionales y ante la ausencia de una legislación reglamentaria uniforme para el ejercicio profesional; se conculca gravemente la garantía de libertad que para ejercer una o más profesiones, le brinda la Constitución a todo gobernado.

De la interpretación armónica entre la fracción V del artículo 121, y los párrafos primero y segundo del artículo 5^o constitucionales, se deriva con diáfana claridad, el derecho público subjetivo en favor de todo profesionista, consistente en la facultad de exigirle a la autoridad estatal *IN GENERALE*, que cumpla con la obligación que la Constitución Federal le impone y que -

130. Sobre las consideraciones de inconstitucionalidad que caracterizan a estos requisitos en la forma en que los ordena la legislación vigente, y en relación a las cuales hemos simplemente advertido con anterioridad, abundaremos más adelante, y en especial al tratar concretamente dichas exigencias legales.

se traduce en un no hacer; en un no impedir; en una obligación de abstenerse de exigirle más requisitos para ejercer su profesión en cualquiera de los estados de la República, que aquéllos que la propia Constitución general le solicite.

En este orden de ideas, mientras el profesionista no incurra en alguna de las hipótesis restrictivas que a la libertad concreta en referencia impone la Constitución Federal⁽¹³¹⁾, el único requisito que debe cubrir para ejercer su profesión, es el de obtener previamente el "título" correspondiente. "La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llevarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo", reza el párrafo segundo del 5º -- constitucional.

Sencillamente su clara y categórica declaración, no deja lugar a interpretación alguna.

El profesionista, para ejercer su profesión, solamente deberá preocuparse por obtener el título correspondiente. Esto desde luego, en el caso - de que su profesión se halle comprendida entre las que la ley respectiva, establece que deben ejercerse con título obtenido previamente. Es inconcuso -- que de lo contrario, podrá ejercer sus conocimientos o habilidades libremente (con las limitaciones constitucionales) sin la necesidad de cubrir este requisito.

Así, sólo deberá cumplir con las "condiciones" señaladas en la ley aplicable, para que la autoridad que en ella misma esté facultada, le expida el título multicitado.

Una vez en las manos este título, de su legítimo poseedor, en ejercicio de su garantía de libre tránsito (artículo 11 constitucional) está CONSTITUCIONALMENTE autorizado, para hacerlo valer en cualquiera de los estados - de la República. Naturalmente, lo hará valer en aras de ejercer su profesión.

131. Hipótesis a las que nos referimos antes. Véase el número 3 del apartado I, dentro de este mismo capítulo.

"Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetadas en los otros", dispone en su fracción V, - el artículo 121 constitucional.

El derecho constitucional de todo profesionista, que se construye - en los términos descritos, consistente en la posibilidad de ejercer su profesión acreditada en el título que exhiba, dentro de las 31 entidades federadas restantes a aquélla en que le hubiera éste sido expedido, ¿no se vería conculcado si para ejercer en cada una de ellas tuviera que cumplir con más requisitos que los impuestos por la Constitución Federal; es decir, si en cada una de ellas tuviera que 'registrar' su título para obtener en cada caso su 'cédula' como patente para el ejercicio de su profesión ? Siempre hemos sostenido que ante la concurrencia de los hechos se bate la intención de la palabra.

Por lo visto no solamente resulta anticonstitucional, sino verdaderamente absurdo, el exigirle a un profesionista, (que por la naturaleza de sus negocios o asuntos tuviera necesidad de ejercer indistintamente en todos los estados del país) que obtuviera o trajera consigo 31 cédulas como patente para el ejercicio de su profesión; además de la del Distrito Federal por sí dentro de esta entidad, algo se le pudiera ofrecer.

Como se puede apreciar el artículo 12 de la ley de profesiones es - inconstitucional, por más que transcriba el dispositivo del artículo 121 en su fracción V; en la medida en que contribuye a la exigencia de requisitos para reconstitucionales a fin de permitir el ejercicio profesional, tales como el registro posterior a la obtención del título profesional, y la posesión de la cédula como patente.

Además de estos graves inconvenientes de índole jurídico-constitucional, como lo hemos afirmado al analizar el artículo 2º de la ley, la proliferación y dispersión de disposiciones legales y reglamentarias tendientes a regir el ejercicio profesional, trae aparejado una difusa multiplicación de esfuerzos, repetición de trámites, heterogeneidad en los criterios de instrumentación, gastos innecesarios de tiempo y dinero para la administración pública y para los profesionistas, así como incongruencias en la aplicación de -

las diversas leyes locales que, como decíamos, sin dejar de tener como modelo a la del Distrito Federal, son en su mayoría incompletas, inconstitucionales y por tanto ineficaces.

- b) Los convenios de coordinación para unificar la estructura jurídica co-normativa del ejercicio profesional.

Esta caótica situación, aunada a la fundada necesidad de que el gobierno federal vigile también el ejercicio profesional que se realice no dentro de una entidad federada, sino en todo el territorio nacional; trató de ser subsanada mediante las reformas que se operaron en la ley de profesiones para el Distrito Federal, en el mes de Enero de 1974; primordialmente a través de la adición de su artículo 13 actual, cuyo propósito total fue precisamente, - según se aprecia en la iniciativa de reformas respectiva, la "unificación en toda la República de un sistema de registro profesional, con respecto al régimen federal".

Sin embargo, ¿Cómo alcanzar tan necesario y plausible propósito, - sin incurrir en una centralización de facultades que la Constitución Federal otorga en favor de las autonomías locales, expresa y tácitamente a través de sus artículos 32; 52; 73, fracción XXV en su última parte; 121 primer párrafo y fracción V. y 124 ?.

Como vemos, aquí se estaba frente a una necesidad reguladora inaplazable, que bien podía resolverse como tantas otras se han resuelto: atentando contra la autonomía de las entidades federadas, que es, como concluimos en nuestro análisis del capítulo primero, pilar, baluarte y garante a la vez (junto con el de la participación de los estados en la construcción de la voluntad nacional) nada menos que de nuestro federalismo. Se optó pues, para enfrentar esta necesidad por el camino de los convenios de coordinación.

Así, se introdujo en Enero de 1974 con la misma redacción que hasta ahora luce, el artículo 13 de la ley de profesiones para el Distrito Federal

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, podrá celebrar convenios de -- coordinación con los gobiernos de los Estados para --

la unificación del registro profesional, de acuerdo con las siguientes bases:

"I.- Instituir un sólo servicio para el registro de títulos profesionales;

"II.- Reconocer para el ejercicio profesional en los Estados, la cédula expedida por la Secretaría de Educación Pública y, consecuentemente, reconocer para el ejercicio profesional en el Distrito Federal las cédulas expedidas por los Estados;(132)

"III.- Establecer los requisitos necesarios para el reconocimiento de los títulos profesionales, así como los de forma y contenido que los mismos deberán satisfacer;

"IV.- Intercambiar la información que se requiera; y

"V.- Las demás que tiendan al debido cumplimiento del objeto del convenio".

Con el fundamento de este precepto se celebraron los convenios de -- coordinación respectivos, entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de todos y cada uno de los estados dentro del lapso del 10 de junio de --- 1974 al 23 de marzo de 1976.⁽¹³³⁾

En los 31 convenios se distinguen cinco menciones que son comunes a todos:

1a. Se acuerda instituir un sólo registro de títulos profesionales y grados académicos para la expedición de cédulas de ejercicio con efectos de patente, a cargo de la Dirección General de Profesiones de la -- Secretaría de Educación Pública;

2a. El gobierno del estado en turno, conviene en no registrar títulos ni expedir cédulas durante la vigencia del convenio;

3a. Se reconoce dentro del estado firmante, la cédula expedida por la Secretaría de Educación Pública, -- a través de la Dirección General de Profesiones. A --

132. Esta fracción fué modificada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de Diciembre de 1974, suprimiéndole la mención "y territorios federales" que contenía su redacción original.
133. El primero de estos convenios se firmó con el estado de Tlaxcala el 10 de Junio de 1974, y el último con el de Veracruz el 23 de Marzo de 1976. Es-

su vez, las cédulas expedidas por el gobierno estatal con anterioridad a la vigencia del convenio, tendrán plena validez dentro del territorio del estado y dentro del Distrito Federal;

4a. Para que la Secretaría de Educación Pública proceda a registrar un título profesional, el interesado deberá comprobar:

- a) Que cumplió con los requisitos que para la obtención del título profesional o grado académico exigen las leyes de la entidad federada, y
- b) Que cubrió los derechos correspondientes al mismo estado y a la Federación y

5a. La duración del convenio es indefinida. Para darlo por terminado, la parte interesada deberá notificarlo a la otra con seis meses de anticipación y publicar dicha notificación, tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en su equivalente dentro del estado de que se trate.

c) Sus vicios de inconstitucionalidad y su inconveniencia administrativa.

Sobre estas bases se apoyan los 'convenios' que hoy por hoy, integran el mecanismo a través del cual se pensó que el gobierno federal podría ejercer un control eficaz sobre el ejercicio profesional dentro de la totalidad del territorio nacional.

Cierto que con la celebración de estos convenios se logró desaparecer en la práctica un buen número de las múltiples inconveniencias que acarrea la dispersión de la función registral de títulos profesionales; sin embargo, debemos reconocerlo, esta estructura normativa para el ejercicio profesional representada por los mencionados convenios, no dejó de contravenir el espíritu

de último entró en vigor el 1^a de abril del mismo año, previa su publicación tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz (circular séptima). A partir de entonces y hasta la fecha, se mantienen en vigor los 31 convenios que representan la estructura jurídica sobre la que se funda el control del ejercicio profesional en México. Todos ellos obran registrados en el libro único que para tal efecto fue abierto el 25 de Enero de 1974, es decir, justamente 23 días después de reformada la ley; correspondiendo a la sección V de registro de la Dirección General de Profesiones.

tu protector del federalismo mexicano que encierra nuestra Carta Magna; además de que tampoco ha logrado erradicar por completo, embrollos con que nos da cuenta la cotidiana operación administrativa. Estas afirmaciones, encuentran su apoyo en las razones siguientes:

PRIMERA.- La expedición de títulos profesionales, así como la realización de cualquier acto registral relacionado con éstos, son facultades ambas, que en forma expresa y tática respectivamente, la Constitución Federal, les asigna a las entidades federadas a través, como lo hemos dicho, de sus artículos 3º; -- 5º; 73, fracción XXV en su última parte; 121 primer párrafo y fracción V, y -- 124.

Los convenios de coordinación comentados, aunque formalmente aparentan -- respetar esas facultades que flotan dentro de la atmósfera de la autonomía estatal; lo que en realidad hacen, es construir un gran puente por encima de los aludidos preceptos constitucionales, para, a final de cuentas, venir a construir práctica, materialmente hablando, una auténtica centralización de ambas facultades, ya que al centralizar la facultad para registrar los títulos profesionales, y ser el registro de los mismos, en términos de la ley actual, el acto que al perfeccionarlos, hace procedente la expedición de la cédula como patente para poder ejercer las profesiones que en ellas se acrediten; indirectamente se está centralizando también, la facultad misma de expedirlos con plena validez legal para que sus poseedores puedan incursionar al ámbito del ejercicio profesional; lo que viene en detrimento no sólo de las autonomías de las entidades federadas, sino también, de las instituciones de educación superior que también son autónomas por disposición de las Leyes que las crearon. Simplemente, los títulos que ellas expidan, de acuerdo a los términos en que están redactados los convenios de coordinación, carecen de validez, para los efectos de habilitar a sus titulares en el ejercicio profesional, mientras no les extienda la cédula-patente respectiva, previo registro que de aquéllos realice, la autoridad administrativa central (Dirección General de Profesiones).

SEGUNDA.- Es a todas luces evidente, que la estructura normativa convencional a que nos venimos refiriendo, se empeña en mantener la exigencia de cumplir -- con más requisitos que los impuestos por la Constitución para ejercer una profesión.

Tales requisitos se significan en el registro del título, y en la cédula como patente de ejercicio.

TERCERA.- La disposición de que la autoridad administrativa federal exija la comprobación de que el poseedor de un título profesional efectivamente "cumplió con los requisitos" que para su expedición ordena la ley respectiva dentro de la entidad federada del caso, redactada en estos términos dentro de los "convencios de coordinación", ciertamente hacen presumir una función inconstitucional por invasión de competencias de aquélla, en perjuicio de las autoridades locales expedidoras de los títulos.

En efecto, en estos términos, se puede llegar a considerar como una posición 'REVISORA' a la de la autoridad federal frente a las autoridades locales que expidan dichos títulos; además de que tácitamente se les estaría a éstas, poniendo en tela de duda no sólo su capacidad administrativa y facultades, sino, lo que es peor, la legalidad misma de sus actos.

Desde luego que ésta, sería una interpretación jurídicamente correcta si el objetivo de la actuación que para la Dirección General de Profesiones se quiere, fuera el de "comprobar" la legalidad de los actos de otras autoridades; sin embargo, al no ser precisamente éste el objetivo de su actividad en tal sentido, procede a todas luces, una interpretación jurídica distinta respecto de esta función "autenticadora de documentos" que despliega justificablemente esta dependencia federal, según trataremos de constatarlo más adelante - al referirnos a las facultades que a ella asigna la ley de profesiones.

CUARTA.- Los convenios de coordinación, no dejan de representar una estructura normativa endeble e insegura para regular una materia de tanta importancia como la es la de las profesiones y su ejercicio. El vigor y por ende la observancia de aquellos, está a expensas de la libre voluntad de cualquiera de las partes que en ellos intervienen, con el simple hecho de notificar su deseo de concluirlos y de publicar esa determinación; y

QUINTA.- Aunque frente a las anteriores razones esta última resulta ser de menor escala, no deja de constituir un problema aún por superar.

En la práctica, resulta de un alto riesgo y de un no menor costo en tiempo y en dinero, tanto para los interesados como para las unidades administrativas responsables, el envío de expedientes completos a la Dirección General de Profesiones, procedentes de todas las entidades federadas (lo mismo de Baja California Norte que de Quintana Roo).

Si al tiempo durante el que se desahoga la recepción de un expediente, - el turno del mismo, su dictaminación, su autenticación, el proceso de registro del título, y el de la elaboración de la cédula correspondiente (tiempo que es en promedio y condiciones normales, de 2 a 3 horas); le agregamos el tiempo que el mismo expediente tarda en ser devuelto a la oficina de su procedencia, vemos cómo efectivamente, tanto el riesgo, como el costo económico y temporal, son nada exigüos. Y esto, suponiendo que todos los expedientes sean recibidos por la Dirección General de Profesiones debidamente integrados ya que en el caso contrario, serían devueltos a su lugar de procedencia, sin que obviamente hubiera procedido trámite alguno, para que tiempo después, y una vez debidamente completados, tuvieran que ser reenviados, duplicándose, y en ocasiones hasta triplicándose el procedimiento sintéticamente reseñado, con la consecuente multiplicación de los riesgos y costos denunciados.

Al analizar con detenimiento estas razones, se refuerza nuestra convicción de que quizá con una más afinada interpretación del articulado constitucional vigente, se podría obtener una estructura jurídico-normativa mucho más sólida que la integrada por convenios de coordinación para regular una materia que en un país en vías de desarrollo y con los problemas que le agobian para ello, como el nuestro, debe merecer una muy especial atención: la relativa a su ejercicio profesional. Este es, debe buscarse aquella estructura que al estar sólidamente cimentada en nuestra Constitución, sea eficiente y eficaz en lo administrativo, además de que obviamente su vigencia y por ende su observancia, no dependan de la voluntad de ninguno de sus actores.

d) Condición para la concurrencia controladora.

Si la construcción de una estructura normativa con tales características representa en sí un problema, éste se agrava al percatarnos de la necesidad de que las autoridades federadas participen en la acción controladora -

del ejercicio profesional, sobre la condición irremisible de que a esta acción, concorra el gobierno federal de consuno con los de las entidades federadas, -- sin lesionar en un ápice el esquema federalista que estatuye nuestra ley suprema. Véase porque se justifica la concurrencia del gobierno federal en los términos apuntados.

e) Justificación de la concurrencia de la autoridad federal en la -- función controladora.

Si pudiéramos aceptar que la función controladora del ejercicio profesional se agota mediante la estipulación de las profesiones que requieren ti tulo para su ejercicio; los requisitos que hay que cubrir para obtenerlo, y las autoridades que lo deban expedir; entonces, no tendríamos mayor dificultad para determinar con plena certeza, que las autoridades facultadas para realizar dicho control serían exclusivamente las de cada entidad federada, atento a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 5º Constitucional: "La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que...".

Independientemente de que estas estipulaciones corresponden como lo hemos sostenido a una sola de las fases de que se compone la función controladora, es decir, integrarían la fase tendiente a 'autorizar' materialmente (lo que la Constitución hace normativamente) el ejercicio de las profesiones; faltaría la segunda de estas fases, y que es la que de hecho hace necesaria la participación de la autoridad federal en la función controladora: la relativa a la vigilancia o supervisión en la práctica misma de las profesiones.

Todavía más, aún aceptando- sin conceder desde luego- que con sólo primera de las precitadas fases se integrara en su totalidad la función de control a cuyo cargo tiene la autoridad estatal; estaríamos aceptando también, -- que sólo se estaría procurando dicho control a nivel local, es decir, dentro de la circunscripción territorial correspondiente a cada estado federado.

No cabe la más mínima duda de que el párrafo segundo del 5º cuya parte acabamos de transcribir encierra un espíritu marcado de respeto a las autonomías de las entidades federadas. Este, además de encomiable, nos parece absolutamente congruente con la esencia del "pacto federal" al que la propia Constitu-

ción reconoce con prioridad (artículo 41).

Qué mejor que sea la propia autoridad local, la que conoce y vive - su propia realidad, la que determine qué profesiones de entre las que se requieran en la localidad, por su grado de responsabilidad frente a la sociedad, han de requerir título para su ejercicio; qué requisitos imponer a los aspirantes para su obtención; así como determinar qué instituciones (o autoridad del ejecutivo local) deban expedirlo.

Estos señalamientos desde luego que se harán con base en las circunstancias particulares de orden social, económico, cultural, e incluso hasta político y geográfico, que prevalezcan en la entidad respectiva.

Por otra parte, no cabe duda que dichas circunstancias pueden variar de una entidad a otra. Jamás éstas, serán las mismas en Chihuahua que en Chihuahua; en Nuevo León que en Tlaxcala; en Jalisco que en Oaxaca, etc.

Sin embargo, el individuo que haya logrado obtener legalmente su título profesional en alguna de las citadas entidades, puede también, así parece ya haber quedado demostrado, ejercer legalmente al amparo de su mismo título en cualquiera otra entidad federada a la que decida mudar su residencia definitiva o provisionalmente.

Pues bien, puede ocurrir que la legislación del estado 'X', con el fin de estimular la presencia de cierto tipo de profesionistas que su desarrollo económico, social o cultural esté exigiendo con urgencia; y con la convicción de que el grado de evolución alcanzado por la generalidad de sus habitantes, impediría que se pudieran éstos, ver lesionados o sorprendidos frente al ejercicio de esos profesionistas; decida acortar considerablemente los requisitos legales para la obtención de los títulos respectivos, aunque fuese aparentemente sin menoscabo de la calidad académica de aquéllos.

Esa legislatura obviamente que al tomar tal decisión, estará en estricto apego a su obligación, propendiendo solamente al bienestar, a la prosperidad, a la seguridad de su entidad; mas no tendría facultad para intervenir evitando que un profesionista, que habiéndose titulado en las referidas,

cedente la concurrencia de ambos tipos de gobierno, sin tener que trastocar - por ello, la esencia misma del federalismo.

Resolviendo satisfactoriamente este planteamiento, se estará en condiciones de construir con igual congruencia federalista, los mecanismos concretos que permitan salvar los problemas específicos que acaecen a diario en el campo del ejercicio profesional, tratando de evitar a toda costa que por falta de congruencia constitucional o de claridad, sean los propios preceptos legales los que les den origen.

f) Bases de una nueva fundamentación para el control del ejercicio profesional.

Hasta ahora nos hemos empeñado en demostrar las deficiencias constitucionales y operativas que caracterizan a la legislación reglamentaria del ejercicio profesional en México.

Mantenemos la creencia de que aprovechando armónica y sistemáticamente los actuales mandamientos de nuestra Constitución, es posible articular una estructura jurídico-normativa capaz de hacer concurrir tanto a las autoridades federales como a las locales en la que hemos llamado función controladora del ejercicio-profesional, dentro de un marco de absoluto respeto a los principios torales que sostienen y dan vida al Estado Federal Mexicano.

Hasta donde hemos podido comprender este problema y sus dimensiones, pensamos que para resolverlo, se debe proceder a modernizar la estructura jurídico-normativa a que nos referimos, sobre las bases siguientes:

1a. Deben afinarse los métodos de supervisión sobre la función educativa en su parte susceptible de generar grados académicos acreditables vía la expedición de títulos profesionales. Esta supervisión que debiera ser más rígida, ha de practicarse desde la etapa del diseño de planes y programas de estudios, hasta la de certificación de los mismos, procurando que las autoridades competentes en cada caso, cuenten con una fundamentación jurídica uniforme; a partir de la que debiera lucirse entre las leyes federales aplicables en la materia, como lo son VERBI GRATIA La Ley Federal de Educación, y la Ley

para la coordinación de la educación superior (134).

2a. Que se practiquen en las entidades federadas del caso, las reformas a sus respectivas leyes reglamentarias del ejercicio profesional, con el fin de suprimir todo tipo de requisito posterior a la obtención del título, en las condiciones para que un profesionista pueda ejercer. Estas leyes deben circunscribirse a señalar cuáles profesiones necesitan título para ejercerse; los requisitos que deben reunirse para obtenerlo así como la forma en que deben satisfacerse, y las autoridades e instituciones facultadas para expedirlo. No obstante, a juicio de cada legislatura local, se pueden incluir en las leyes reglamentarias correspondientes, hipótesis normativas tendientes a regular situaciones o asuntos a los que se considere vinculados con la materia que se legisla, siempre que con ello no se excedan o contravengan las hipótesis de los preceptos constitucionales objeto de reglamentación.

3a. Que el sistema de registro de los títulos profesionales y diplomas de especialización, debidamente perfeccionado en lo administrativo como mecanismo que permita ejercer un control personalizado del ejercicio profesional, se estatuya por las leyes respectivas a cargo de las autoridades competentes de cada entidad federada, y como un requisito previo a la expedición misma del título o diploma, de manera que se le pueda legítimamente considerar a dicho registro, como una condición (administrativa) que debe cubrirse para que el interesado lo pueda obtener y no para que pueda ejercer, lo cual es muy diferente.

4a. Que la autoridad registral competente expida una "constancia de inscripción" del título profesional o diploma respectivo, que haciendo para efectos prácticos las veces de uno u otro según corresponda, sirva como identificación oficial para el interesado, dentro del campo del ejercicio profesional en toda la República.

Esta "constancia de inscripción" local, serviría para que quienes solicitaran los servicios de un profesionista, puedan estar informados de que éste, además de poseer su título o diploma respectivo, cuenta con el aval del gobierno local que le hubiera expedido, para practicar su profesión o especialidad.

134. Por corresponder la sustancia de esta primera base a la función educati-

5a. Que el Congreso de la Unión expida una ley (abrogando a la actual) que sería reglamentaria de los artículos 5º y 121 constitucionales en relación al ejercicio de las profesiones, conforme a la cual se establezca entre otras cosas, el sistema de registro de títulos profesionales y diplomas de especialización para el Distrito Federal, de la misma forma en que se haría en el resto de las entidades federadas a través de sus respectivas leyes; y reglamentando al artículo 121 primer párrafo y fracción V, se estatuya un "Registro Nacional de Profesionistas" que serviría para incorporar a él, a todos aquellos profesionistas poseedores de su respectiva "constancia de inscripción" local. Una vez hecha esta inscripción en el Registro Nacional, los profesionistas serían acreedores a la "cédula profesional federal" cuya posesión les permitiría "probar" a nivel nacional que cuentan con un título profesional o con un diploma de especialización debidamente registrado y por ende legalmente obtenido de la autoridad o institución facultada, lo cual les posibilita en términos constitucionales y legales a ejercer profesionalmente en todo el país.

Todo esto estaría avalado por el gobierno federal a través de la "cédula profesional federal", cuyos efectos no serían más que los descritos. De esta forma, y con absoluto respeto a las facultades constitucionales de las entidades federadas, se estaría procediendo en plena congruencia con lo que previene el artículo 121 de la Ley Suprema en cuyo primer párrafo ordena:

va proplamente, nos abstenemos de comentarla con más detalle en aras de no desviar el objeto de nuestro análisis. Por lo que toca a la desuniformidad que evidencian las leyes federales comentadas (Ley Federal de Educación, y Ley para la coordinación de la Educación Superior) nos concretaremos a fin de demostrar nuestro aserto, a señalar sólo un ejemplo que se ubica del campo de nuestro interés. Mientras que el artículo 18 de la segunda de dichas leyes federales contempla la posibilidad de que también las instituciones particulares que imparten educación normal o de cualquier "tipo y grado" destinada a obreros y campesinos, es decir, que una institución que cuenta con "autorización" a sus estudios pueda expedir títulos profesionales, al establecer que "Los certificados, diplomas, TÍTULOS Y GRADOS ACADÉMICOS que expidan las instituciones respecto de estudios AUTORIZADOS o RECONOCIDOS requerirán..."; el artículo 23 de la Ley Federal de Educación mientras tanto, sólo lo contempla como facultadas para dicha expedición de títulos, a las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial a sus estudios, al disponer: "El Estado, sus organismos descentralizados y los PAR-TICULARES CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS expedirán -- certificados y otorgarán diplomas, títulos o grados académicos...". Confrontese en el mismo sentido lo señalado sobre el particular, en el inciso 'C', dentro de este mismo apartado.

...

" En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos..."

Hemos dicho que la "cédula profesional federal" no sería más, que el instrumento material expedido por el gobierno federal en apego a lo que válidamente podría estipular una "ley general" expedida por el "Congreso de la Unión"; -- para "probar" que la expedición de un título profesional o diploma (acto público realizado dentro de un 'Estado') se ha realizado observando los mandatos de la ley respectiva aplicable, entre los que se encuentran las condiciones que -- hay que cubrir previamente a la obtención del título y dentro de las cuales ha bría quedado debidamente satisfecha la relativa al "registro" local ⁽¹³⁵⁾.

No cabe duda de que, profusamente divulgadas estas prevenciones legales, -- hasta hacerlas auténticamente del dominio público, provocarían que la sociedad nacional, antes de contratar los servicios de un profesionista, estuviera en -- posibilidad de asegurarse de éste, auténticamente lo es, al solicitar la exhibición ya sea de la "constancia de inscripción" o de la "cédula profesional -- federal".

Huelga mencionar que cualquier persona con estar ligeramente informada so bre este procedimiento, preferirá contratar por su propia seguridad y tranquilidad, a aquel profesionista que exhibiera la "cédula profesional federal", ya que ésta presupone que su poseedor, contaría con el respaldo de dos avales: -- uno el gobierno local, que al haberle expedido el título previamente registrado lo habilitó formal y materialmente para ejercer su profesión; y el segundo. Del gobierno federal, que al haberle expedido la cédula respectiva, está probando --

Por lo demás, no cabe duda que se requiere una adecuada planeación educativa del tipo superior a fin de que los egresados, concurren realmente al campo específico de actividades que el desarrollo nacional requiere; -- y para desalentar la saturación en el ámbito de las tradicionales profesiones reconocidas como liberales.

135. Coincidiendo con la interpretación que nosotros hacemos del artículo 121, consúltese el interesante comentario que en relación a este mismo precepto, hace Eduardo Andrade Sánchez en: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada; U.N.A.M., 1985, pp. 292-295.

La veracidad de lo anterior.

Si comparamos detenidamente los efectos que acarrearía el tipo de "cédula profesional federal" que proponemos, con los que genera la que actualmente se viene expidiendo en la Dirección General de Profesiones, veremos que, en esencia, no habría gran diferencia entre unos y otros. La diferencia sustantiva, - de peso, estaría en su solidez por cuanto a la fundamentación constitucional - de una y otra. La primera dejaría de ser, lo que la segunda viene siendo, requisito *SINE QUA NON*, para ejercer una profesión reclamada; convirtiéndose en un acto 'voluntario', aunque con los mismos efectos de beneficio múltiple que procura el acto 'impuesto' paraconstitucionalmente.

Sin embargo, esto no sería suficiente para cubrir una importantísima necesidad vigente: la de garantizar la actualización permanente de los profesionistas. Esto sólo es factible, según la redacción que hoy por hoy mantiene nuestra Constitución, a través de una decisión voluntaria del profesionista para hacerlo, como una respuesta a la exigencia de sus contratantes. Por ello, y como una medida perentoria, en espera de la reforma constitucional que haga posible la obligatoriedad en la actualización profesional como requisito para poder seguir ejerciendo, proponemos mientras tanto, que sea la sociedad misma la que requiera a un profesionista que acredite ante ella, su actualización, antes de que lo contrate.

Esta acreditación la podría hacer, mediante el refrendo periódico de su "cédula profesional federal" ante la autoridad que la expidió, previa presentación de su "constancia de actualización", que deberá obtener el interesado, de cualquier colegio de profesionistas, institución educativa, consejo o academia que opere dentro del territorio nacional, y que se hallen facultados en términos de ley para tal efecto.

Este procedimiento, además de significar una protección adicional a la sociedad frente al ejercicio profesional, y una merecida distinción a los profesionistas preocupados por mantenerse actualizados; vendría a erradicar por completo uno de los graves riesgos que actualmente tenemos que aceptar todos los que de una u otra forma requerimos de los servicios de un profesionista.

Detengámonos a evaluar el riesgo que tiene que correr una persona, que, -

en un caso de urgencia, cae en las manos de un médico cirujano titulado con men
ción honorífica veinticinco años atrás. Este médico, llegó a colgar su título -
 en un cubículo, dentro de la próspera empresa comercial, de índole familiar, cu
ya administración decidió tomar. El prurito, justamente tres meses antes de la
 visita de esta persona 'X', animó al médico de nuestro no menos hipotético que
que realizable caso, a volver a abrazar su profesión, en ejercicio de su dere
cho latente, que imbibido en el título, había permanecido en desuso hasta este
día en que su titular se disponía a realizar una intervención quirúrgica de emer
gencia. ¿ Qué persona de las que integran la sociedad mexicana, hoy por hoy -
mantiene la seguridad de que en el indeseable caso de una emergencia, no sería
atendido por personal médico en circunstancias similares a las imaginariamente
descritas ?

Con esto, trasladado a otros campos profesionales como la ingeniería, el -
 derecho, la contaduría etc., aunque lógicamente en otra escala, advertimos que
 el riesgo de caer en manos de profesionistas no actualizados es hasta hoy, per
manente.

Por estas razones, estamos convencidos de que debe operarse el procedimiento
del referendo de la "cédula profesional federal", en los términos expuestos -
en esta base quinta.

En referencia a esta misma base que desarrollamos, habría que agregar que,
 quienes habiendo cursado estudios pos-licenciatura de Maestría o Doctorado, (al
os de especialización ya nos hemos referido tácitamente a través del registro
de los diplomas correspondientes) así lo acreditaran ante la autoridad registral
competente, podrían también de ésta, obtener junto con su título debidamente re
gistrado, la "constancia de inscripción" respectiva, a fin de poder incorporar
se con la mención de 'Maestro' o 'Doctor', al Registro Nacional de Profesionis
tas con lo que tendría (como en la actualidad) una segunda "cédula profesional
federal" expedida con tal carácter.

6a. Por último y a fin de unificar el criterio a nivel nacional sobre las profesiones
profesiones que por el grado de responsabilidad que conlleva su ejercicio fren
te a la sociedad deben estar sujetas a reglamentación, consideramos que debería
de procederse a la elaboración de un "catálogo general de profesiones sujetas -
a reglamentación dentro de la República Mexicana".

Este catálogo por cuanto a su confección y permanente actualización, podría estar a cargo de un órgano administrativo colegiado en cuyo seno confluyeran sendas representaciones de: a) las autoridades educativas de cada entidad federada; b) de las educativas federales; c) de las universidades e instituciones de educación superior, a través de la ANUIES; d) de los colegios de profesionistas; e) del Consejo Nacional Técnico de la Educación, f) de otras autoridades y organismos que debieran verse involucrados por la naturaleza de sus funciones, en el tratamiento de alguna o algunas profesiones en lo particular a juicio de la Secretaría de Educación Pública. Estos últimos podrían tener carácter de miembros supernumerarios.

La ventaja fundamental que ofrecería esta participación interinstitucional, sería que el catálogo que produjera dicho órgano colegiado, contaría con el consenso y la simpatía necesaria como para que su idéntica inclusión en las respectivas leyes de cada entidad federada, pudiera prosperar.

Ya hemos aceptado al abordar el tema de las profesiones que necesitan título para su ejercicio (inciso 'D' de este apartado) que de ninguna manera puede considerarse que la elaboración de un catálogo semejante al que proponemos sea una tarea exenta de problemas y complejidades. Sin embargo estamos ciertos que por grandes y cuantiosos que fueran, valdría la pena enfrentarlos y resolverlos en razón de los grandes y cuantiosos beneficios que reportaría este "catálogo", aplicado con uniformidad a nivel nacional.

En resumen, e insistiendo, hasta donde hemos logrado apreciar el problema que implica la regulación del ejercicio profesional en México, pensando que aprovechando los elementos enunciados en estas siete bases, podría construirse una nueva estructura jurídica-normativa que firmemente apoyada por nuestra constitución, permita armónicamente, la necesaria concurrencia de la autoridad tanto federal como local, en la importantísima función de controlar la práctica de las profesiones en México.

N) El ejercicio profesional amparado por títulos obtenidos en el extranjero.

En la sección III del capítulo correspondiente al mismo número, y bajo el ru

bro de "Registro de títulos expedidos en el extranjero", la ley de profesiones para el Distrito Federal en vigor, a través de sus artículos del 15 al 20. establece disposiciones tendientes a normar el ejercicio profesional que se realice dentro del territorio nacional, al amparo de títulos profesionales expedidos fuera de nuestro país.

La primera disposición que impone sobre este particular, lo hace en forma tajante, categórica, mediante su artículo 15, al prohibir de plano, el ejercicio profesional de los extranjeros respecto de aquellas profesiones restringidas, o de práctica sujeta a la obtención del título y a las cuales, como sabemos, se encarga de enlistar el segundo artículo transitorio del decreto reformador de la ley, en Enero de 74.

Entendemos a las claras que la intención del legislador al redactar y aprobar este artículo 15, (que corresponde al 17 de la ley según se aprobó) lo cual no sucedió sino hasta después de un largo y encendido debate⁽¹³⁶⁾, haya sido la de proteger a los intereses de la "patria" y a los de la clase profesionalista mexicana en lo particular. Así se entresaca de la famosa y tan aplaudida expresión proferida por el licenciado y diputado federal, Don Andrés Serra Rojas, quien en la sesión del 21 de Diciembre de 1943, antes de disponerse a salir en defensa de este criticado artículo, expresó: "¡ Cuando se trata de los intereses de mi patria, no soy generoso con nadie !"⁽¹³⁷⁾

Muy bien que se proteja a los profesionistas nacionales; muy bien que se quiera propiciar la reciprocidad internacional para permitir o no el ejercicio profesional de extranjeros en cuyos países de origen, no lo permiten a los mexicanos. Esto está muy bien, pero no a costa de una superlativa violación a nuestra Constitución. Si realmente se quiere; si realmente ya no necesitamos de profesionistas extranjeros; (ni siquiera de aquéllos que nos han venido a dar luz en muchos campos, es de justos el reconocerlo) pues entonces que se prohíba el ejercicio profesional de ellos, pero no a través de la confección de preceptos legales que, como éste, salta olímpicamente las disposiciones de los artículos 1º, 52 y 53 de nuestra Constitución⁽¹³⁸⁾.

136. Cfr. el Diario de los debates; Op. Cit., sesión del 21 de Diciembre, pp. 8-26

137. Ibid., p. 8

138. Sería prolijo el comentar la inobjetable inconstitucionalidad que se deg

Es muy simple demostrarlo. Hemos ya comprobado que el artículo 52 de la Constitución, es continente entre otras, de la garantía individual de libertad para el ejercicio profesional.

El artículo 12 de la propia Carta Magna establece que "En los Estados Unidos Mexicanos TODO INDIVIDUO gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."; advertencia que viene a confirmar su artículo 33 al disponer que, - en tratándose de extranjeros." ...Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución;...", entre las - que desde luego se encuentra la señalada del artículo 52.

Sobra a nuestro juicio, cualquier comentario adicional para demostrar la clara inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley que nos ocupa. Su redacción es la siguiente: "Ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal las profesiones Técnico-científicas que son objeto de esta ley". En su segundo párrafo, coloca a los mexicanos por naturalización que hubieran realizado sus estudios profesionales en una institución autorizada por esta ley, en igualdad de derechos que a los mexicanos por nacimiento para ejercer profesionalmente.

Por encima de la aceptación de que mientras la redacción de los artículos constitucionales mencionados se mantenga como está, simplemente no será posible prohibir a los extranjeros que puedan ejercer sus profesiones; cabe hacer algunas consideraciones de orden práctico para ver que efectivamente, sin prohí

prende de este artículo 15 de la ley de Profesiones en vigor, refiriéndose a los múltiples criterios externados por nuestro máximo tribunal apoyando esta afirmación. Por tanto, bastamos, a manera de ejemplo, transcribir a continuación, la siguiente tesis jurisprudencial: "LIBERTAD DE TRABAJO. PROFESIONALES EXTRANJEROS. Son violatorias de las - garantías consignadas en los artículos 12 y 42 (5- actualmente) de la Constitución, los artículos 15 y 18 de la Ley de Profesiones, en cuanto restringen a los extranjeros la actividad profesional, no obstante que los mismos ostentan título legalmente expedido en el país, o legalmente reconocido por las autoridades competentes; puesto que las libertades que conagra nuestra Constitución, se otorgan a todos los habitantes, sin distinción de nacionalidades, no pudiendo restringirse ni aún a título de reglamentación sobre nacionalidad y condición jurídica de extranjeros (facultad que se asigna al Congreso de la Unión por el artículo 73 constitucional, fracción XVI), porque cualquier discriminación pugnaría con la amplia libertad de trabajo que otorga el artículo 42 (ahora 52)." Tesis jurisprudencial. Informe 1954. Segunda Sala. Pág. 5.

bírseles, si es necesario restringirles el acceso al campo profesional, pero en términos autorizados por la propia Constitución.

Fundamentalmente, los flujos de capital extranjero hacia los sectores productivos del país, generan, entre otras cosas, la necesidad de aceptar que algunos extranjeros incurran en el ámbito de nuestra práctica profesional.

De la misma manera lo requiere la evolución de nuestros campos cultural, artístico, científico etc.; que son campos en los que son, siempre bienvenidos los recursos humanos perfeccionados procedentes de cualquier país del mundo.

En atención a estas realidades, y a la permisión constitucional que ya hemos comentado, no queda más que tratar de regular la presencia de profesionistas extranjeros en nuestro país, a fin de evitar un 'colonialismo profesional' - hacia los profesionistas mexicanos, o como dice el maestro Burgoa Orihuela, - para que se evite la formación de "verdaderos consorcios extranacionales" que colocan en posiciones desventajosas a nuestros profesionales (139).

Para proceder a esta regulación, se han discutido diversos criterios que aportan las fórmulas según las cuales debería construirse dicha regulación. - Estos son algunos de ellos:

a) Que se regule sobre la base, de convenios internacionales que garanticen reciprocidad para con los profesionistas mexicanos, respecto al tratamiento que sus homólogos extranjeros reciban en nuestro país;

b) Siguiendo el criterio del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, restringir a los extranjeros su acceso al ejercicio profesional, invocando consideraciones demográficas, económicas y sociales de nuestro país;

c) Permitir la práctica profesional, solamente a aquellos extranjeros a quienes la autoridad competente les haya extendido una calidad migratoria, en los términos de la Ley General de Población (artículo 67), que les permita dicha práctica; comprendiéndose entonces tan sólo, a los INMIGRANTES bajo las características de profesional, cargos de confianza, científico o ---

139. Las Garantías Individuales; Op. Cit., p. 322.

técnico (fracciones III, IV, V y VI respectivamente, del artículo 48 de la -- Ley General de Población); o bien, a los INMIGRADOS, que son los extranjeros -- que han adquirido ya, derechos de residencia definitiva en el país (artículo -- 52 de la propia ley general). y

d) Que se le pueda impedir el ejercicio profesional cuando así lo requieran las condiciones económicas, sociales o políticas de nuestro país, sobre la base de que en tales condiciones, se estarían ofendiendo los derechos -- de la sociedad mexicana (en todo caso, nosotros diríamos de la clase profes-- sionista nacional).

Pensamos que de acuerdo con estos criterios, sería el que hemos marcado -- con el inciso 'c', el que debiera considerarse al momento de concebir las "le -- yes" a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 5º constitucional. -- En ellas sí se pueden establecer requisitos o condiciones tales como las de -- poseer determinada calidad migratoria para poder obtener el título profesio-- nal.

Los demás criterios bien deben tomarse en cuenta tanto el legislador de -- población, como las autoridades competentes, para hacer procedente la expedi-- ción de las calidades migratorias que por su naturaleza misma hagan posible -- el ejercicio profesional de los extranjeros.

Cabe hacer mención de que dentro del término "título" que utiliza el artí -- culo 5º constitucional, no quedan comprendidos sino aquellos que precisamente expidan las autoridades nacionales facultadas por la ley respectiva, de donde se colige que el título profesional que pueda portar un extranjero y que le -- hubiera sido expedido en cualquier otro país, que no el nuestro, debe ser con -- siderado en todo caso, como un documento que debidamente revolidado por las -- autoridades nacionales competentes, haría entonces, y sólo hasta entonces, -- las veces de "título" profesional a que se refiere el precepto constitucional aludido.

Huelga mencionar que sin este título profesional, por propia restricción -- que hace la Constitución, ningún extranjero, como tampoco ningún nacional, po -- dría ejercer legalmente alguna de las profesiones sujetas a regulación en los

términos de las leyes relativas.

Procedimiento idéntico tendrían que seguir los mexicanos que hubieran obtenido un título profesional en el extranjero. Es decir deben obtener la revalidación del mismo en los términos de los artículos del 61 al 65 de la Ley Federal de Educación.

En el caso de los extranjeros que hubieran cursado sus estudios o parte de ellos dentro del sistema educativo nacional, tendrían, como requisito para poder obtener su título profesional, que acreditar su legal estancia en el país - de conformidad con las leyes de la materia a través de la calidad migratoria - correspondiente, cuya característica debe ser, lógicamente, congruente para el ejercicio profesional.

En caso contrario, si sólo se tratara de extranjeros que vienen a cursar - sus estudios a cualquiera de las instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional, éstas, podrían extenderles otro tipo de documento, ya fuere una acta, certificado, pergamino o como se le quiera designar, que les permitiera acreditar fehacientemente al volver a su país de origen, que han realizado los estudios respectivos; y no como ahora viene sucediendo, se les expida un título profesional que como hemos dicho, en términos constitucionales, autoriza -- PER SE, a su legítimo poseedor, para la práctica de la profesión que en él se ampare.

En este orden de ideas, y dentro de las consideraciones que acabamos de esgrimir, quedan comprendidos los comentarios que podríamos formular en torno al contenido de los artículos 16, 17, 18, 19 y 20, encargados de regular esta materia dentro de la ley de profesiones.

Ñ) La Dirección General de Profesiones. Sus facultades.

La Dirección General de Profesiones es, en el contexto legal actual, la autoridad ejecutivo-administrativa que, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, tiene a su cargo preponderantemente, la tarea de vigilar el ejercicio profesional y de fungir como el órgano de conexión entre el Estado y los colegios de profesionistas. Así lo dispone el artículo 21 de la ley. De esta -

forma, se pretende dar cumplimiento por la vía de esta Dirección General, a las tareas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le encomienda a la Secretaría de Educación Pública, en su artículo 38, fracciones XV (autorizar "para el ejercicio de las capacidades que acrediten" los estudios revaluados y los títulos); XVI ("vigilar con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones"), y XXX (establecer los sistemas para el cumplimiento del servicio social).

Su existencia y funcionamiento encuentran apoyo en una ley encargada de reglamentar un precepto constitucional como lo es el 5º; siendo esta ley la que le otorga un cúmulo de facultades en el que se encierra un deseo protector en favor de la sociedad a la que han de servir los profesionistas.

En efecto, en su artículo 23 se enlistan en sendas fracciones, catorce facultades a favor de esta Dirección General cuya operación no deja de representar un importante apoyo a las tareas sustantivas encargadas a otras dependencias del ejecutivo; además de que actualmente, funge como único órgano controlador (formalmente) del ejercicio profesional a nivel nacional, como resultado de la celebración de los convenios de coordinación celebrados entre las entidades federadas y la Federación para tal efecto⁽¹⁴⁰⁾. Este artículo 23 dispone:

"Son facultades y obligaciones de la Dirección General de Profesiones:"

"I.- Registrar los títulos de profesionistas a que se refiere esta ley, de conformidad con los artículos 14, 15 y 16 de este ordenamiento;"

En esta fracción, insiste el legislador, que no deberán registrarse títulos expedidos por los estados cuando carezcan éstos, de los planteles educativos profesionales encargados de impartir los estudios acreditados en un título (artículo 14 ya comentado con anterioridad); así como insiste también en la

140. A estos convenios nos hemos referido ya. En las citas hechas entonces, se infiere cómo y para qué se convino dejar esta función controladora a específicamente de la Dirección General de Profesiones, como el órgano del Ejecutivo Federal, competente por su propia naturaleza y facultades legales, para dicho propósito. Vid. SUPRA, subinciso b), inciso M) de este mismo apartado del capítulo tercero.

prohibición de permitir a los extranjeros que puedan estar en condiciones de ejercer una profesión reglamentada mediante el registro de sus respectivos títulos profesionales (artículos 15 y 16).

"II.- Llevar la hoja de servicio de cada profesionista cuyo título registre, y anotar en el propio expediente las sanciones que se impongan al profesionista en el desempeño de algún cargo o que impliquen la suspensión del ejercicio profesional".

De esta forma la ley, señala cómo debe llevarse el control personalizado del ejercicio profesional.

Por otra parte, las anotaciones a que se refiere, hechas en el expediente de un profesionista, solamente procederá hacerlas, mediante una determinación judicial (sentencia) que sancione a un profesionista con motivo de la comisión de algún delito o por haber "atacado los derechos de un tercero" en los términos del artículo 52 constitucional; o bien, con este mismo fundamento, al mediar una "resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad". Solamente en estos casos procederá legalmente, la realización de las aludidas anotaciones en el expediente u hoja de servicio de un profesionista.

"III.- Autorizar para el ejercicio de una especialización;"(141)

"IV.- Expedir al interesado la cédula personal correspondiente, con efectos de patente para el ejercicio profesional y para su identidad en todas sus actividades profesionales;"

A las consideraciones hechas con antelación, y las que nos llevan a calificar a la "cédula personal" con "efectos de patente" como un requisito para-constitucional⁽¹⁴²⁾ establecido por esta ley, solamente añadiríamos por lo que

141. Por haber ya tratado esta facultad de la Dirección General de Profesiones al abordar el análisis del artículo 52 de la ley, nos remitimos a los comentarios formulados en tal oportunidad. Cfr., inciso F) dentro de este mismo apartado.

142. Vid., Supra, subinciso a), inciso M), núm. 2.

toca al contenido de esta fracción, que al ejercer esta facultad, es decir, - al expedir las "cédulas personales con efectos de patente", la Dirección General de Profesiones, en estricto sentido, no está incurriendo en práctica inconstitucional alguna; ella, ceñida al principio de legalidad debe seguir --- actuando conforme a lo que la ley le manda. Lo inconstitucional será, que alguna autoridad le exija a un profesionista, además del título, (en el caso de las profesiones restringidas por la ley) la cédula profesional como patente - para ejercer.

La presunta o declarada inconstitucionalidad de un precepto legal, no exige a la autoridad de seguir observando el principio de legalidad. Ello representaría que se estuviera arrogando facultades que sólo corresponden al órgano jurisdiccional, como la sería el determinar si tal o cual precepto es constitucional o no.

"V.- Llevar la lista de los profesionistas que declaren no ejercer la profesión;"

Esta disposición en la práctica no es más que una buena intención del legislador para apoyar a la autoridad administrativa en su función controladora del ejercicio profesional (fase de vigilancia).

Hasta Diciembre de 1987, la Dirección General de Profesiones había registrado 1 213 978 profesionistas (diseminados entre el nivel técnico, de licenciatura y el conocido como "posgrado")⁽¹⁴³⁾.

Hasta hoy, y dada la estructura normativa que rige la fase de autorización para el ejercicio profesional, el profesionista, al obtener su título registrado y su cédula como patente, no vuelve a establecer contacto alguno con la Dirección de Profesiones, a no ser que desee registrar otro título obtenido con posterioridad; que haya extraviado su título o su cédula original y solicite una certificación o un duplicado respectivamente; o que acuda para solicitar algún informe relacionado con los asuntos que en aquélla se desahogan.

143. Dato proporcionado por el departamento de planeación y cómputo de la Dirección General de Profesiones, S.E.P.

Como se verá, en la actualidad, resulta materialmente imposible dar cumplimiento a este mandato de la fracción V.

"VI.- Publicar en los periódicos de mayor circulación todas las resoluciones de registro y denegatorias de registro de títulos;"

Comprendemos, justificamos y nos pronunciamos absoluta y rotundamente a favor de la teleología de esta disposición, cual es, la de proteger a la sociedad mediante su permanente información respecto de aquellas personas a las que ella pueda reconocer la calidad de profesionistas.

Es cierto que este positivo efecto puede alcanzarse si se instaurara un procedimiento distinto para controlar el ejercicio profesional;⁽¹⁴⁴⁾ pero muy difícilmente podría lograrse mediante uno como el que opera actualmente y en el que fundamentalmente se erige como causa principal de su ineficacia, la falta de recursos materiales que permitieran publicar tanto todos los acuerdos de registro, como las denegatorias, cuyo número por cierto, es nada exiguo.

"VII.- Cancelar el registro de los títulos de los -- profesionistas condenados judicialmente a inhabilitación en el ejercicio, y publicar profusamente dicha cancelación;"

La primera parte de esta fracción, viene a corroborar la hipótesis de la fracción II que ya hemos comentado; y por lo que hace a la segunda parte, podemos decir que aunque paradójicamente no son muchas las condenas judiciales que en este sentido recibe la Dirección General de Profesiones, lamentablemente, y por razones de simple práctica administrativa (que deben erradicarse) - no siempre se cumple con este mandato de publicarlos profusamente.

"VIII.- Determinar, de acuerdo con los colegios de -- profesionistas, la sede y forma como éstos desean -- cumplir con el servicio social;"

Esta es una facultad no ejercida, en virtud de que, como se sabe y según -

144. Analícese el que proponemos en las "bases de una nueva fundamentación para el control del ejercicio profesional"; Supra, subinciso f), inciso M) núm. 2.

veremos al llegar a ese punto, el servicio social se cumple en la gran mayoría de los casos, como requisito para la titulación y bajo la vigilancia de las ingtituciones educativas.

"IX.- Sugerir la distribución de los profesionistas conforme a las necesidades y exigencias de cada localidad;"

Esta es otra facultad usualmente tampoco ejercida.

"X. Llevar un archivo con los datos relativos a la enseñanza preparatoria, normal y profesional que se imparta en cada uno de los planteles educativos;"

Es en esta disposición, en donde encuentra su fundamentación legal el denominado "registro de instituciones educativas" que se mantiene dentro de la Dirección General de Profesiones. Su objetivo principal es el de que esta dependencia administrativa cuente con todos los antecedentes de las instituciones educativas que se dediquen, facultadas en términos de Ley, a impartir educación profesional, para así poder cotejar con posterioridad, la autenticidad de los documentos que ante ella deben exhibirse de acuerdo con el reglamento de la ley de profesiones. (artículos 14 y 15) para hacer procedente el registro de un título profesional y en consecuencia, la expedición de la cédula respectiva.

La gran cantidad de certificados de estudios, títulos profesionales y de otros documentos apócrifos que gracias a este procedimiento se logran detectar dentro de esta Dirección General, justifica la existencia de este registro y lo convierte sin lugar a dudas, en un elemento adicional, protector de la sociedad frente al ejercicio profesional fementido. Con esta entre otras funciones, la Dirección de Profesiones cumple con su principal tarea: vigilar el ejercicio profesional (art. 21).

Su necesidad y conveniencia pues, parecen no estar a discusión.

Sin embargo, si se considera que al desarrollar esta función de "autenticación" respecto de cierto tipo de documentos expedidos por las autoridades --

competentes, especialmente de entidades autónomas como lo son los estados federados y algunas instituciones de educación superior (universidades), la Dirección General de Profesiones se está colocando en una posición de revisora de los actos de aquéllas, indiscutiblemente que como lo apuntamos en otra parte de este trabajo, estaríamos en presencia de una franca invasión de aquella autonomía, y por ende, dicha función podría ser tachada merecidamente de inconstitucional.

Además, como acertadamente lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "exigir que el portador de un título compruebe la legalidad del mismo no sólo con la exhibición del propio título, sino con otros elementos probatorios que demuestren que el profesionista cursó las materias necesarias para obtenerlo, es admitir el absurdo de suponer que los certificados con que pudiera acreditar que hizo esos estudios, o algún informe testimonial que pudiera ofrecer con el mismo fin, merecen mayor fe que el título mismo..."(145)

Al solicitar la Dirección General de Profesiones que junto con la solicitud para registrar un "título profesional o grado académico" (en los términos en que lo marca el artículo 14 del reglamento de la ley de profesiones) se acompañen los certificados de estudios de secundaria y bachillerato; de estudios de tipo medio y "profesionales de licenciatura, maestría o doctorado", además de las otras constancias a que se refiere el artículo 15 del propio reglamento, lo hace no para "comprobar" la legalidad en la expedición de dichos documentos a cargo de las autoridades respectivas; sino para cerciorarse de la "autenticidad" de los mismos, al cotejar contra los datos previamente inscritos en el registro de las instituciones educativas, que haya una cabal correspondencia por cuanto a formatos, tipo de papel, sellos de cancelación, ante-firmas, firmas etc., para parantizar así a la sociedad, que cuando menos, quien haya registrado su título profesional, no será un profesionista sin la preparación académica que ordena la ley.

Sería necesario pues, que en la nueva legislación para la materia que proponemos, al fundamentarla correctamente en términos constitucionales, se redacte con la claridad y precisión debidas, esta importantísima facultad a car-

145. Amparo administrativo en revisión 3595/40, de 9 de Octubre de 1940. Citado por Eduardo Andrade Sánchez en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentado; Op. Cit., p. 295.

go de la autoridad federal, a fin de que ya no siga siendo susceptible de interpretaciones erróneas como la que hemos manifestado.

"XI.- Anotar los datos relativos a las universidades o escuelas profesionales extranjeras;"

Está Facultad, está animada por análogos propósitos expuestos al comentar la fracción anterior, en tratándose de los títulos expedidos en el extranjero que, debidamente revalidados, sean presentados ante la Dirección General de Profesiones, para su registro.

"XII.- Publicar, en el mes de Enero de cada año, la lista de los profesionistas titulados en los planteles de preparación profesional durante el año anterior;"

Respecto de esta disposición, serían igualmente aplicables los comentarios que formulamos al aludir a las fracciones VI y VII en su parte última.

"XIII.- Proporcionar a los interesados informes en asuntos de la competencia de la Dirección; y"

Esta obligación impuesta por la ley a la Dirección, cuya sustanciación queda desde luego inmersa dentro de la regulación del derecho de petición que hace el artículo 82 constitucional, evidencia también una real congruencia -- con lo dispuesto por el artículo 25 del reglamento de esta ley; el que dispone: "El archivo del registro será público y el Director de Profesiones está obligado a expedir certificados de las constancias del mismo, cuando así se le solicite por escrito".

Y por último, la fracción.

"XIV.- Las demás que le fijan las leyes y reglamentos. Que no merece mayor comentario.

O) El ejercicio profesional. Obligaciones del profesionista.

La construcción de una definición exhaustiva de todo lo que puede implicar el ejercicio profesional, ciertamente es una aventura complicada, pero que de

ninguna manera puede faltar en una ley cuyo propósito fundamental es precisamente regular el ejercicio profesional.

Así lo admitía el licenciado Serra Rojas al dirigirse a sus compañeros diputados en 1943, aludiendo al artículo 27 cuya aprobación estaba a discusión; decía entonces este destacado jurista:

"Desde que se redactó este artículo encontramos gran desdificultades, incluso, pensamos, no definir el ejercicio profesional; sin embargo, lo básico de esta ley es justamente el ejercicio de la profesión.

Era imposible, por lo tanto, omitir una explicación de lo que para la ley debe entenderse por servicio profesional..."(146).

A pesar de lo difícil que es para su definición, pensamos que el concepto de ejercicio profesional logrado por los legisladores, en 43, es feliz, ya -- que entre otras cosas, consiguieron dar los elementos para evitar una gran confusión en la que indebidamente se sigue incurriendo con no poca frecuencia en la práctica: la de equiparar a la función educativa propiamente dicha, con la de ejercer profesionalmente.

Hemos dicho, al abordar el análisis del artículo 52 constitucional en su antecedencia histórica (artículos 32 y 42 de la Constitución de 1857) que no se puede confundir la función de adiestrar, capacitar, habilitar; es decir, de educar; con la de poner en práctica los conocimientos y habilidades adquiridos durante el desarrollo de aquella otra función.

En efecto, la función del ejercicio profesional, la concebimos como la exposición de ideas o ejecución de actos aislados o concatenados entre sí, que presuponen necesariamente un adiestramiento práctico, técnico y/o científico, y que se manifiestan como un servicio con la finalidad de satisfacer una necesidad individual o colectiva determinada.

Es indiscutible que entre esta función, y la educación, hay muchos puntos de contacto por la misma naturaleza de ambas, pero esto no significa que se -

146. Diario de los debates, Op. Cit., sesión correspondiente al miércoles 22 de Diciembre de 1943; p. 10

pueda identificar a las dos, en una sola; salvo en el caso de la profesión del magisterio en el que, como fenómeno único y excepcional, estas funciones se funden. Un mentor, adiestrado para enseñar, al hacerlo, ejerce su profesión, y a su vez, la única forma que tiene para ejercer su profesión, es a través de la enseñanza, es decir, ejerciendo propiamente la función educativa⁽¹⁴⁷⁾.

Así define pues, el actual artículo 24 de la ley de profesiones al ejercicio profesional:

"Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto, o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter de profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de

147. Se ha dicho, creando un consenso aparentemente generalizado, que la educación es una teoría y una práctica sobre la formación del hombre y su destino.

Teoría y práctica que dependen del régimen económico-social establecido. De ahí que la función educativa sea una tarea política que conforma un estilo de vida, esto es, una manera de ser del hombre y la sociedad. No se educa a entidades abstractas sino a seres concretos que viven en un mundo real.

Con la finalidad - por otra parte - de reforzar nuestra afirmación respecto de la diferencia entre la función educativa y la de ejercer una profesión, hemos intentado detectar sin rigor científico alguno, las notas características de la primera. Así, tenemos que como causa genérica, reconoce la incorporación del individuo, al marco cultural vigente dentro de una sociedad determinada para garantizar así su evolución; la causa específica o determinante sería, informar, instruir, capacitar y adiestrar al individuo en las diversas ramas específicas del saber humano que convergen con la cultura social vigente; pensamos que la naturaleza o esencia de la educación, es precisamente la transmisión de conocimientos técnicos, científicos o prácticos en su caso, mediante el proceso enseñanza-aprendizaje por el cual se establece una relación entre el sujeto activo o emisor y otro que es el pasivo o receptor (informante y conocente); a su vez, pensamos que la finalidad específica o próxima de la función educativa se representa en la obtención del dominio teórico y práctico de alguna o algunas ramas del saber humano; en tanto que su finalidad remota o genérica sería el colocar al individuo a un nivel suficiente de conocimiento, que le mantenga en aptitud de incorporarse al proceso de evolución y desarrollo que registra la sociedad a la que pertenezca, e incluso, eventualmente a otras sociedades.

auxilio inmediato"(148)

Con esta referencia, y al condicionar a todo profesionista para el ejercicio de alguna de las profesiones reglamentadas, a la previa demostración de su nacionalidad mexicana; de poseer un título "debidamente registrado"; y a la obtención de la "patente de ejercicio"; el artículo 25 de la ley, incurre en vicios de inconstitucionalidad ya que estos requisitos representan verdaderas -- restricciones no contempladas por la Constitución para el goce de esta garantía individual de libertad para el ejercicio profesional.

En consecuencia, mediante el mandato que inserta la ley en su artículo -- 26 está prácticamente invitando a otras autoridades, a incursionar en el terreno de la inconstitucionalidad al establecer que "Las autoridades judiciales y las que conozcan de asuntos contenciosos administrativos rechazarán la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos del o los interesados, --

148. Con esta definición que nos ofrece el artículo transcrito, no tenemos mayor problema para determinar entonces, que toda aquella persona que está dotada legalmente facultada para incursionar al campo del ejercicio profesional, será la que en estricto rigor, merezca el denominativo de "profesionista". Aplicando este mismo y escrupuloso sistema, y con el simple propósito de sentar las bases que pudieran contribuir a la solución de algunas confusiones que se dan en la práctica a propósito de la interpretación -- conceptual de ambas figuras, diremos que a nuestro juicio, el "profesionista" se distingue a su vez del "profesional" en tanto que el primero no es sino la condición legal que alcanza un individuo y que le es reconocida formalmente cuando para tal fin, actualiza los supuestos jurídicos de la norma (obtención del título profesional); en tanto que el segundo -- presenta no una condición formal, sino una "calidad" que deontológicamente -- debiera ser el contenido esencial y por tanto inseparable, del continente -- "profesionista". Siguiendo este criterio, invariablemente, todo profesionista debiera ser profesional, aunque precisamente, no todo profesional -- sea profesionista; éste sería el género, aquí la especie.
- Pero bien ¿Cómo se alcanza entonces esa "calidad" de profesional? Nosotros pensamos que se alcanza cuando una persona abraza una ocupación -- como fuente principal de su ingreso y por tanto, la desempeña en forma -- más o menos permanente a grado tal, que logre alcanzar el dominio del conjunto de conocimientos y/o habilidades específicas de dicha actividad -- u oficio pudiendo desde luego para ello, haberse apoyado de alguna educación o entrenamiento especializados.
- Así la calidad de "profesional", se traduce en la capacidad para decidir -- lo que más conviene al solicitante de sus servicios con fundamento en la aptitud adquirida para realizar un diagnóstico y para aplicar sus conocimientos generales sobre una materia determinada, a un caso en lo particular, en lo concreto.

...

de persona que no tenga título profesional REGISTRADO ..." Hemos sostenido -- con insistencia y ahora lo volvemos a hacer, que de acuerdo con la redacción, vigente del artículo 5º constitucional, cualquier profesionista puede ejercer su profesión sin mayor requisito que el de haber obtenido su título profesional, en tratándose de aquellas profesiones que en tal sentido se hallen reglamentadas por la ley aplicable.

Tanto la parte final de este artículo 26, como el 27 y 28, lucen un fácil mente explicable espíritu protector a quienes pudieran incidir al campo del - ejercicio profesional en defensa de los derechos de obreros, trabajadores agrarios y cooperativos, así como de los de quienes se encuentren acusados penalmente por la comisión de algún delito. Para tal efecto, el artículo 27 remite a la Ley Federal del Trabajo, Código agrario y Ley de sociedades cooperativas respectivamente, a fin de regular la representación jurídica en sendas mate--

En estricto sentido pues, notamos que una persona se puede llegar a convertir en un auténtico profesional sin que necesariamente cuente con una 'profesión' en la acepción que esta tiene dentro del ámbito cuyo análisis es la materia de este trabajo (¿Quién no conoce a un auténtico "profesional" en la actividad de buscar calzada?). Efectivamente, nosotros entendemos por "profesión" a aquella actividad que para poder ser desempeñada a título obrero o gratuito, requiere una preparación técnico-científico-práctica adquirida dentro de los lineamientos de la función educativa propiamente dicha, en los términos que a ésta hemos identificado (Véase nota referencial anterior).

Surgen entonces, y de acuerdo con esta concepción, tantas profesiones, - como necesidades específicas de servicio profesionalizado, se reporte en una sociedad determinada. En el caso de la muestra como ya lo hemos apuntado en otra parte, existen, registradas debidamente en la Dirección General de Profesiones hasta 1987; 1658 carreras o profesiones que se imparten dentro del sistema educativo nacional (580 a nivel técnico; 626 a nivel licenciatura y 452 a nivel pos-licenciatura, haciendo el total - antes señalado).

Es de entre estas profesiones de donde la autoridad estatal debe seleccionar a aquellas cuyo ejercicio implique riesgos dignos de consideración contra los derechos de la sociedad; y entonces, proceder a su reglamentación en los términos constitucionales y legales a los que nos venimos refiriendo en todo el desarrollo del presente capítulo.

Es irrefutable que se requiere con urgencia, una revisión escrupulosa de esas 1658 carreras, para ver cuáles de ellas merecen incorporarse al regulado y totalmente superado, catálogo de 23 profesiones a las que la legislación actual reglamenta haciendo suponer que son las únicas cuyo ejercicio implica riesgo social.

rias, estableciendo la aplicación supletoria de las disposiciones conexas del Derecho común.

El artículo 29 de la ley, se concreta a abrir la posibilidad de sancionar en la forma en que ella misma lo señala, a toda aquella persona que "sin tener título profesional legalmente expedido" actúe "habitualmente" como profesionista, exceptuando a los gestores que actualicen la hipótesis normativa del artículo 26.

Como único comentario a este precepto, diremos que es necesario retirar - de su redacción el término "habitualmente", ya que si lo que se trata de proteger es el interés de la sociedad traducido en que toda persona que sin ser profesionista y actúe como tal sea sancionada, fundamentalmente por los riesgos que esa actitud de engaño podría acarrear; no cabe duda que estos mismos riesgos se pueden presentar y cristalizar en graves perjuicios, si un usurpador profesional construye un solo edificio; interviene quirúrgicamente por única vez, o defiende en juicio los intereses libertarios o patrimoniales de una persona, por más, que de este tipo de prácticas, no se ocupe "habitualmente".

Sobre el contenido del artículo 30, relativo a la facultad de la Dirección General de Profesiones para autorizar la práctica profesional de los "pasantes", nos ocupamos al tratar el capítulo que la ley destina para normar el servicio social de estudiantes y profesionistas.

Entre los artículos del 31 al 42, el legislador confeccionó un verdadero catálogo de obligaciones a cargo de los profesionistas. Catálogo en el que de nueva cuenta se refleja fielmente, su intención prístina de proteger los intereses de la sociedad.

Así, el artículo 31 obliga a todo profesionista a celebrar un contrato - con su "cliente" para la fijación de los honorarios por sus servicios, cuando éstos no se comprendan en los "aranceles".

Aquí, cabe mencionar que hay profesiones como la del Derecho por ejemplo, en las que es punto menos que imposible el predeterminar a través de "aranceles", el pago de honorarios por concepto de la prestación de servicios -

profesionales. Es obvio que dentro de los múltiples asuntos que se le pueden encomendar a un abogado, aunque éstos pudieran ser de la misma índole, el grado de dificultad de cada uno de ellos puede variar importantemente, variando también, el tiempo que aquél deba destinarles a unos y otros. En consecuencia variará también el monto de los honorarios en cada caso, haciendo, repetimos, prácticamente imposible su clasificación arancelaria.

Por este motivo consideramos que la vía más factible y segura tanto para el profesionista como para su 'contratante', es la de la celebración de un -- 'contrato' en el que se estipulen tanto las modalidades del asunto por realizar, como el monto de los honorarios en los términos de los artículos 31 y 32 de la ley.

"El profesionista está obligado a poner todos sus conocimientos científicos y recursos técnicos al servicio de su cliente..." reza el artículo 33, añadiendo que "En caso de urgencia inaplazable, los servicios que se requieran al profesionista, se prestarán en -- cualquiera hora y en el sitio que sean requeridos, -- siempre que este último no exceda de veinticinco kilómetros de distancia del domicilio del profesionista".

La primera parte del precepto aunque obvia, nos parece conveniente. La segunda se encuentra perfectamente fundada en la restricción que a la libertad del trabajo profesional, impone el párrafo cuarto del artículo 52 constitucional, al prescribir en su última parte que "Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley". Huelga mencionar que cualquier "caso de urgencia inaplazable" que requiera los servicios de un profesionista, debe ser considerado como un caso de servicio social auténtico, y por ende, dicha prestación puede considerarse como obligatoria.

El artículo 34 se encarga de establecer a través de sus cinco fracciones, las bases sobre las cuales debe seguirse el "juicio de peritos" cuando pudiera resultar algún conflicto entre el "cliente" y el profesionista respecto -- del servicio pactado.

El artículo 35 condena al profesionista que fuese objeto de un laudo arbitral

tral o de una resolución adversa que dirima alguna controversia entre aquél - y su "cliente", a no poder cobrar honorarios y a indemnizar a éste por los daños y perjuicios que sufiere. En caso contrario será el cliente el obligado a pagar además de los honorarios, los gastos de procedimiento, además de los "daños que en su prestigio profesional hubiere causado al profesionista" los que deberán ser evaluados en el propio laudo o sentencia según fuere el caso de que se hubiere sustanciado un procedimiento convencional o un juicio res-- pectivamente.

Todo profesionista está justificadamente obligado, por mandato expreso de la ley de profesiones en comentario, a través de su artículo 36, "a guardar - estrictamente el secreto de los asuntos que se le confián..."

Sin embargo, la ley, en ninguno de sus preceptos, se ocupa de establecer sanción alguna por la eventual infracción que un profesionista pudiera come-- ter apartándose del mandato de este precepto, y pudiendo lesionar los intere-- ses de su "cliente".

En el artículo 37 se establece que todos los profesionistas que ejerzan - en calidad de asalariados, deberán someterse por lo que a su contrato se re-- fiere, a las disposiciones de la "Ley Federal del Trabajo y al Estatuto de los Trabajadores al servicio de los poderes de la Unión" (actualmente Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaría del apartado B) del artículo 123 constitucional).

La posibilidad de que un profesionista convenga con su "cliente" en el es tablecimiento de "iguales" por concepto de la prestación continua de sus ser-- vicios, está amparada por el artículo 38.

Por su parte los artículos 39 y 40 reglamentan el derecho que todo profe-- sionista tiene para asociarse con sus homólogos a fin de ejercer, sin que por ello desaparezca la responsabilidad que en lo individual mantiene siempre to-- do profesionista como tal.

El artículo 41 refrenda las obligaciones que se derivan de la ley, a car-- go de los profesionistas que pudiendo ejercer civilmente, sirvan al Ejército_

o a la Marina, lo que desde luego no los exime de observar lo preceptuado por la ley de profesiones.

Una obligación más, importante, que debiera cumplirse en la medida en que los colegios de profesionistas asuman las funciones que la propia ley les reconoce, es la consignada a cargo de todo profesionista en el artículo 42, consistente en "no rebasar los conceptos de ética profesional que establezca el colegio respectivo", en los anuncios o en la publicidad que de su actividad, aquél realice.

Se contiene también en este precepto, la obligación de expresar en todo caso al anunciarse, la institución educativa de la que obtuvo su título.

Por último y sin quedar comprendido ya, dentro de las obligaciones del -- profesionista que hemos enunciado, el artículo 43 ordena a las autoridades ju diciales que comuniquen a la Dirección General de Profesiones las resolucio-- nes que hubieren causado ejecutoria respecto de la inhabilitación o suspensión en el ejercicio, de algún profesionista, a fin de que aquélla esté en posibilidad de proceder a la cancelación del registro que al sancionado correspon-- da, en los términos del artículo 23, fracción VII.

P) Los colegios de profesionistas.

Como una derivación de la libertad de asociación que a título de garantía individual en favor de todo gobernado consagra el artículo 9º constitucional, la ley de profesiones permite la asociación profesional bajo la figura de los colegios de profesionistas.

Así, los avisos que sobre esta permisión nos daban los artículo 39 y 40, -- según lo hemos comentado, se redondean con lo dispuesto por el artículo 44 -- que abriendo el capítulo VI de la ley, está destinado EX PROFESO a la regula-- ción de estos organismos.

Este último precepto, que fué reformado por decreto publicado en el Dia-- rio Oficial de la Federación de 23 de Diciembre de 1974 para suprimir de su -- redacción original la expresión "y Territorios Federales", apareciendo además,

en su versión actual, con un cuarto párrafo adicionado; establece en su primera parte que: "Todos los profesionistas de una misma rama podrán constituir - en el Distrito Federal, uno o varios colegios, sin que excedan de cinco por - cada rama profesional..."

Con esta declaratoria se abre como se observa, la posibilidad legal para_ que los profesionistas puedan organizarse y asociarse en colegios de profesio_nistas, desde los cuales, puedan no sólo proteger sus intereses como tales, - sino además velar por el prestigio de su profesión mediante el cuidado de que ésta se ejerza correctamente y dentro de los planos de ética y de actualiza_ción necesarios.

De esta manera, son los colegios, los mejores aliados de la autoridad en_ la ingente tarea de proteger a la sociedad, vigilando que el ejercicio de las profesiones se realice en los términos señalados y con probidad.

a) Somera referencia a sus antecedentes.

Fueron las 'corporaciones' o 'cofradías', que respondiendo a objeti_vos económico - religiosos con dedicación preferente a la práctica de la indus_tria y el comercio, quienes influenciaron la creación posterior de los gremios.

Como se sabe, estos últimos actuaron como cuerpos de oficio, arte, - profesión o facultad, (acepción que corresponde en estricto sentido al concep_to de gremio, congregación o colegio) que en no pocas ocasiones adoptaron la_ forma de confradías religiosas y de sociedades mutualistas o de auxilios mu--tuos.

En los albores de la Edad Media, la existencia de estos gremios se_ justificaba en función de proteger al individuo (aprendiz, compañero o maestro_ dentro de la estructura gremial) por parte de sus homólogos frente al poder - feudal fundamentalmente.

El individuo aislado hubiera fácilmente sido liquidado en su lucha_ contra los privilegios clasistas y sólo podía sobrevivir protegido, agrupándo_ se en el seno de los gremios; los que a su vez, requerían y disfrutaban de --

privilegios y franquicias que arrancaban a la corona.

El proceso de diferenciación y especialización de las distintas actividades fue evolucionando hasta convertir a los gremios en verdaderas asociaciones de especialistas de distintos oficios, ocupaciones o profesiones.

Durante la época de las ciudades, en las postrimerías del medioevo, los gremios se mantenían animados por similares motivos de defensa y solidaridad profesional, aunque tiempo después su actividad fue degenerando hasta convertirse al decir de los franceses de la época, en un "óbice al progreso industrial y a la libertad de trabajo. En vista de ello, fueron abolidas en Francia por Turgot, ministro de Luis XVI, y con posterioridad prohibido su restablecimiento por Chapelier mediante una Ley famosa que lleva su nombre; por considerarse que su funcionamiento implicaba una notable antítesis frente al postulado de la libertad de trabajo proclamada por la Revolución Francesa y adoptado por la mayor parte de los países democráticos"⁽¹⁴⁹⁾.

Mientras tanto, en España durante el siglo XVIII y bajo la dinastía de los Borbones, se precisa con mayor claridad el significado de 'colegio' como sucesor del gremio. Aquellos eran identificados como las agrupaciones de profesores o profesantes, de alguna disciplina científica, dedicados a la prestación remunerada de servicios a un cliente determinado o al público en general.

A fines de este mismo siglo XVIII, una ley de Jorge III en Inglaterra, establece la libertad de todas las industrias fuera de las corporaciones. En esta ley se ordenaron algunas restricciones a la libertad de trabajo a fin de evitar perjuicios a la sociedad o al Estado, así como a la integridad física de los obreros.

Los aspectos de esta ley inglesa, aunados a los de la ley Chapelier en Francia, sin duda que asestaron un fuerte golpe que con el mazo del liberalismo-individualista, se daba a la colegiación profesional.

Desde luego que como se recordará, de estos influjos liberales, ---

149. 'Las garantías individuales'; Op. Cit., p. 340

no escapó nuestro país, especialmente a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. La concepción de una sociedad corporativa, formada por estamentos con --- privilegios o fueros, era anatema para la sociedad liberal que había empezado a formarse desde los días de las reformas borbónicas (150).

Una sociedad más abierta y democrática, donde todo el mundo tuviera los mismos derechos ante la ley; junto al esfuerzo por abolir los gremios, y anular los fueros de la Iglesia, constituía el propósito de un país liberal - que como México, finalmente, en 1856 con la ley de desamortización de bienes de 25 de junio, prácticamente logró acabar con la otra vigorosa fortaleza de los colegios de profesionistas y de otras agrupaciones religiosas, al ordenar en su artículo 3º, que tanto unos como otras, quedaban incapacitados para ejercer ciertas actividades y concretamente, para adquirir bienes raíces o para administrarlos.

Desde entonces y confirmada por el artículo 9º tanto de la Constitución de 1857, como de la actual, se ha respetado en toda su dimensión la libertad de asociación que llevada a nuestro campo de estudio, se traduce en la posibilidad que tiene todo individuo para asociarse o no, según lo desee, a algún colegio de profesionistas.

b) Naturaleza y estructura jurídicas.

La naturaleza jurídica de los colegios de profesionistas es la de - una persona moral, según lo prescribe el artículo 46 de la ley:

"Los colegios de profesionistas constituidos de acuerdo con los requisitos anteriores, tendrán el carácter - de personas morales con todos los derechos y atribuciones que señala la ley".

Así reconoce la ley de profesiones, la capacidad que tienen los colegios, fungiendo como personas morales también reguladas por la legislación civil, para ejercitar derechos y para contraer obligaciones.

Encontramos un importante apoyo a esta disposición, en lo que orde-

150. Cfr. Anne Staples, en 'Historia de las profesiones en México' Op. Cit., p. 85.

nan los artículos del 25 al 28 del Código Civil vigente, artículos que configuran todo el título segundo del primer libro relativo a las "personas morales", dentro del señalado ordenamiento, cuyo numeral 25 dice:

"Son personas morales;
 "...
 "...
 "IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales
 y ..."

A su vez, el artículo siguiente agrega: "Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución". Es decir, los colegios de profesionistas pueden, en consecuencia, ejercer todos aquellos que les tenga reservados la ley, con la tendencia de que puedan alcanzar los propósitos que se encierran en el objeto de su creación.

Ahora bien, todos estos derechos así como también sus obligaciones legales, deben cumplirlos a través de sus respectivas representaciones, según lo dispone el artículo 27 del Código Civil en los términos siguientes:

"Las personas morales obran y se obligan por medio - de los órganos que los representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas en sus escrituras constitutivas y de sus estatutos"

Nótese cómo efectivamente en este precepto, se contempla la posibilidad de que sea la ley aplicable, la encargada de disponer acerca de los órganos de representación de las personas morales. Entendemos que puede disponer tanto cuáles serán éstos, como la forma de integrarlos, así como su competencia; lo que en realidad hace la ley de profesiones en tratándose de los colegios pero que también pudieran hacer tanto su escritura constitutiva como sus estatutos.

Finalmente, el artículo 28 hace la conexión entre estas disposiciones generales del Código Civil que hemos transcrito, y la ley de profesiones a cuyo cargo queda la estafeta reguladora de los colegios de profesionistas - en su ya invocada condición de personas morales.

El artículo 28 precitado establece que: "Las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos".

Así, este precepto de aplicación general, abre la posibilidad para que los legisladores de otras materias específicas, regulen la vida de las personas morales pudiendo incluso llegar hasta concederles la facultad de autode--terminarse en lo interno, en la medida en que la ley que las regule, limitán--dolas, así, lo establezca.

Sin embargo, esto dependerá de la clase de facultades que priorita--riamente la ley, les asigne a este tipo de personas; y de las que, por el prin--cipio de exclusión, podrán autoasignarse mediante su inclusión en sus documen--tos rectores.

Veámos el tratamiento que en este sentido les ofrece la ley de profg--siones a los colegios por lo que se refiere particularmente a la forma en que deben estructurarse y a las atribuciones que tienen.

En primer lugar, el artículo 44 de la citada ley, restringe la exis--tencia de los colegios, a cinco, como número máximo por cada ramo profesional dentro del Distrito Federal. Esta medida trata de propiciar que haya el mayor número de profesionistas asociados, pero a la vez, un número pequeño de colegios a fin de que la autoridad estatal pueda real y eficazmente ejercer un --control sobre ellos, dada la naturaleza de las funciones que como colaborado--res del Estado, les fije la ley, ya que de lo contrario podrían constituirse_ infinidad de colegios con base en los miles de profesionistas que existen den--tro del Distrito Federal (especialmente de aquellas profesiones llamadas libe--rales o tradicionales) de una misma rama; tomando en consideración que por ca--da cien de ellos, sería procedente estatuir un nuevo colegio según el requis--to mínimo que en este sentido impone el artículo 45 de la ley de Profesiones_ en su fracción I.

Lo anterior haría francamente imposible la acción supervisora por --

parte de la autoridad Estatal.

En seguida, el artículo 44 determina cuáles han de ser y cómo han -- de estructurarse los órganos de gobierno y representación de los colegios: -- "... gobernados por un Consejo compuesto por un presidente, un vicepresidente... que durarán dos años en el ejercicio de su encargo..." En su segundo párrafo prescribe la forma en que ha de procederse a la elección de los miembros del Consejo respectivo.

Sinceramente a estas dos primeras disposiciones del artículo 44, sin dejar de reconocerles su valor orientador, no les encontramos una justificación sólida. En otras palabras, no alcanzamos a vislumbrar porqué la ley no -- podría dejar en absoluta libertad a estos colegios para integrar sus órganos de gobierno según sus propias necesidades, bajo denominación que mejor les acomode. ¿Cómo encajonarlos a tener un sólo vicepresidente, si la necesidad política VGR., de la agrupación exige que fueren dos o más ? ¿ Porqué pre-determinales las formas a través de las cuales han de cristalizar sus capacidades democráticas a nivel gremial ?.

Pensamos que ningún riesgo real se correría si en este terreno la -- ley les diera absoluta libertad a los colegios, como la que tienen cualesquiera otro tipo de asociaciones que se hayan podido conformar bajo la protección del artículo 9º Constitucional.

En todo caso, y si lo que se quiere es que los órganos de gobierno -- de los colegios de profesionistas sean sólidos por ser auténticamente representativos y por estar formalmente constituidos, estos aspectos debieran ser objeto de minucioso análisis al momento en que la autoridad competente vaya a dictaminar la procedencia o no de sus registros oficiales como colegios de profesionistas, sin que por ello se tenga que atentar contra la genuina democracia que debe nacer, crecer y mantenerse sana en todo tipo de organización humana como la de los colegios, en los que se congregan personas que cuando me-

nos, ya han alcanzado la madurez que implica la obtención de una profesión.

En la primera parte de su tercer párrafo, este mismo artículo 44 establece la denominación con la que se reconocerá formalmente a este tipo de asociaciones: "Colegio de...". Esta expresión deberá ir sucedida por el nombre por el cual se identifiquen los profesionistas agrupados según el caso.

"Cada colegio tendrá secciones locales regidas en igual forma que en la anterior", continúa señalando este tercer párrafo.

Tomando en cuenta que esta ley es hasta hoy de exclusiva aplicación para el Distrito Federal, y al no existir en el diario de los debates o en la presentación del proyecto respectivo, antecedente alguno sobre la teleología de esta confusa disposición, nos tenemos que conformar interpretando que existe la posibilidad de crear "secciones locales" de un colegio de profesionistas en cada colonia o delegación política del Distrito Federal.

c) Consideraciones constitucionales sobre la colegiación libre y -- obligatoria.

La Colegiación libre para todo profesionista, en perfecta congruencia con el artículo 92 de la Constitución, es proclamada por este artículo 44 de este comentario, justamente en la parte *IN FINE* de su párrafo tercero, en donde se señala: "Todo profesionista, cumpliendo con los requisitos que exijan los reglamentos respectivos, (de cada colegio, pensamos) tendrá derecho para formar -- parte del colegio de profesionistas".

Mucho se ha discutido en torno a si la colegiación de profesionistas debe ser libre o debe ser obligatoria.

Los defensores de esta última posición, argumentan en su favor, que estableciendo la colegiación obligatoria se obtendrían entre otras, las siguientes ventajas:

1.- Que bajo el cuidado y disciplina que impondrían los colegios a todos los profesionistas, la sociedad recibiría de ellos, servicios garantiza

dos por cuanto a su calidad técnico-técnico-científica preevaluada en cada ca se por el propio colegio;

2.- Que se garantizaría una permanente actualización profesional de sus agremiados; lo que también redundaría en protección a la sociedad;

3.- Que se evitarían las inmoralidades y el charlatanismo al "prohibir el colegio" el ejercicio de quienes no estén facultados o capacitados para ello, y

Que podrían convertirse en los encargados de vigilar y sancionar a a sus agremiados cuando cometiesen infracciones a los códigos de ética profesional al desarrollar sus profesiones.

Estas razones y algunas otras más que sería prolijo enunciar, nos parecen por demás saludables atendiendo a sus fines. ¿Acaso habrá razones -- más sólidas que puedan válidamente esgrimirse dentro del campo regulador del eejercicio profesional, que aquellas perfiladas a proteger a la sociedad? Nosotros también pensamos que no.

Debemos preguntarnos antes de manifestar nuestra opinión sobre este tópico, ¿ En qué consistiría la obligatoriedad de la colegiación? ¿ ya que los fines que a través de ella se buscarían, han sido suscitadamente enunciados. -- ¿ Consistiría en que habría profesionistas que no podrían ejercer sin el aval del colegio al que deberían pertenecer? Porque de otra manera -- con el simple -- requisito de pertenecer a un colegio para poder ejercer, es decir, sin que hu biera el aval de éste, no nos explicamos cómo se podría garantizar el cumplimiento de los fines a que plausiblemente propende la colegiación obligatoria -- según sus sostenedores. ¿ A base de consejos y orientaciones a sus agremiados?

Pensamos que para que la colegiación obligatoria cumpliera con sus propósitos, se requeriría indefectiblemente que el ejercicio profesional de -- los colegiados, estuviera supeditado a un dictámen previo y favorable, en tal sentido emitido por el órgano o los órganos competentes de cada colegio. Porque ¿ de qué otra manera se podría "prohibir" el ejercicio a los profesionistas que a juicio del colegio "no están facultados o capacitados para ello"?

Esto representaría por consiguiente, tanto como dejar en manos ya - ni siquiera del legislador ordinario, (lo que de suyo es inconstitucional) si no en las de los órganos directivos de un colegio, la facultad de restringir - una garantía individual como la es, la de libertad para ejercer una profesión, o lo que sería pero aún, para vedar esta libertad. Francamente sería prolijo - aludir a las varias violaciones constitucionales que esto implicaría, en claro atentado contra los artículos 1^o y 5^o fundamentalmente.

Ahora bien, se podría argumentar que esta prohibición a que nos vemos refiriendo, no estaría a cargo del colegio directamente, sino que previo reporte que éste hiciera respecto de la incapacidad profesional de alguien, debidamente turnado a la autoridad administrativa competente, sería ésta la encargada de substanciar tal prohibición.

Cierto, en tal caso, la autoridad administrativa podría, en los términos del artículo 5^o constitucional y observando los requisitos de fundamentación y motivación a que obliga el 16, expedir una resolución tendiente a vedar el ejercicio de esta garantía individual siempre que en la ley que para ello - le sirva de fundamento, se contemple como "ofensa a los derechos de la sociedad" el que un profesionista "incapacitado" ejerza su profesión.

Esto sería sí, constitucional y legalmente factible, siempre que el invocado "reporte" se considerara como una simple denuncia ante la autoridad, para que ésta resolviera una vez agotados los requisitos de separación jurídica consagrados en protección de todo gobernado, en los artículos 14 y 16 de la -- ley suprema, fundamentalmente. Ya que de lo contrario, si se considerara al "reporte", como un elemento en el que se pudiera fundar una resolución gubernativa vedatoria de la libertad que tratamos, por más que así lo llegara a prevenir - una ley; aquí no vendría a representar sino la manifestación de una facultad de 'VETO' a favor de los colegios de profesionistas, respecto de los actos emitidos, vía los títulos profesionales, por entes autónomos como los estados federados, y algunas instituciones de educación superior (Universidades).

Sin embargo, y pese a su facticidad en lo términos apuntados, para substanciar este procedimiento vedatorio de índole administrativa, bastaría --

con hacer el simple reporte a manera de denuncia, sin necesidad de instaurar - la obligatoriedad de la colegición, violando, por sí fuera poco, el artículo - 9^o Constitucional. ¿ Porqué afirmamos esto último ? .

El artículo 9^o constitucional prescribe: "no se podrá coartar el de recho de asociarse o reunirse...". De donde se colige que todo gobernado tiene la libertad de asociarse o de reunirse sin más restricciones que las que la propia Constitución señala para tal efecto, entre las cuales no aparece alguna relacionada con el ejercicio profesional.

Aplicando por analogía, los razonamientos que utilizamos al análi- zar las garantías individuales que se contienen en el artículo 5^o Constitucional, diremos, refiriéndonos a la que consagra en este noveno, que ni siquiera una ley formal y materialmente considerada, a pretexto de reglamentar dicha ga- rantía, puede establecer más restricciones o limitaciones que para esta libertad - asociativa, señala expresamente la Constitución. En este sentido, las únicas re- stricciones que dicha ley suprema impone al ejercicio de esta libertad por - lo que hace a los "ciudadanos" mexicanos, son: 1) la de que el objeto de aso- ciación o reunirse sea "lícito"; 2) la de no liberar (discutir, pugnar) en reunión alguna cuando sus participantes se hallaran armados; 3) que no se profieran injurias contra la autoridad, y 4) que no se haga uso de violencia o se -- viertan amenazas en contra de la misma (artículo 9^o).

Como se puede apreciar fácilmente, salvo que algún gobernado, para nuestro tema un profesionista, incurra en alguna de las hipótesis restrictivas señaladas, podrá hacer uso en forma absoluta, de la libertad de asociación que en su favor estatuye este aludido precepto.

Claro está que esta libertad en favor de todo profesionista, se tra- duce en la facultad que tiene para asociarse o para no asociarse. De otra mang- ra lógicamente no sería una libertad.

Por estas razones estrictamente de orden jurídico, mientras el tex- to de la Constitución nuestra, siga como hasta hoy en su redacción, simplemen- te, desde el punto de vista técnico, no es posible establecer la colegición - obligatoria sin que esto importara una indeseada, como cualquiera otra,

ción artera a la Carta Magna.

Los colegios de profesionistas son, como veremos a continuación, --coadyuvantes del gobierno del Estado mexicano en la importantísima fase dentro de la que hemos llamado función controladora del ejercicio profesional, -- consistente en vigilar su correcta realización; pero de ninguna manera podrían convertirse en titulares exclusivos de esa vigilancia.

En conclusión, podemos afirmar categóricamente que hoy por hoy, la colegiación obligatoria vendría, paraconstitucionalmente, a restringir la libertad del individuo, sin que esta realidad sea romántica inspiración del liberalismo decimonónico; simplemente está fundada en una elemental interpretación del articulado de la Constitución.

Por último, y ya fuera de las consideraciones estrictamente jurídico-constitucionales, es necesario advertir que la facultad disciplinaria que necesariamente debe conllevar toda colegiación obligatoria, ha abierto en algunos países en donde ésta opera, un camino para substanciar procedimientos arbitrarios con móviles vindicativos. Además, la colegiación forzosa que existe VGR., en Francia, Chile o Estados Unidos, ha merecido opiniones diversas respecto a su eficacia. En Estados Unidos esta figura opera a nivel de cada entidad federada, y no hay evidencias de que el ejercicio profesional sea mejor en calidad, en aquellas entidades que la han implementado, respecto a las que en ese mismo país, no la tienen como obligatoria.

Continuando, y para terminar con el análisis del artículo 44 de la ley, diremos que su último párrafo está destinada a normar la forma en que ha de designarse la representación de los colegios de profesionistas en la integración de las "comisiones técnicas relativas a cada una de las profesiones", mismo que, como advertimos en su oportunidad, jamás han dejado de ser una mera-prescripción legal.

d) Constitución y restricciones legales de los colegios.

El artículo 45 establece los requisitos que deben satisfacerse para

obtener el registro de un colegio de profesionistas⁽¹⁵¹⁾.

El primero de ellos, es contar con un mínimo de cien "socios", sin contar a aquellos profesionistas que funjan como miembros activos en otro colegio previamente registrado. Disposición ésta, que tiende a asegurar que dicha membresía mínima exigida sea efectiva (fracción I).

No está por demás hacer la observación de que este número mínimo que los legisladores quisieron establecer para regular la realidad profesional del México de 1945, debe ajustarse a la de nuestros días. Hasta Diciembre de aquel año, la Dirección General de Profesiones había registrado a 14 profesionistas (3 a nivel técnico, y 11 a nivel licenciatura); para Diciembre de 1987 la cifra por el mismo concepto, se incrementó a 1'213,978 (578,210 de nivel técnico; 630, 313 de licenciatura, y 5, 455 del nivel llamado de posgrado)⁽¹⁵²⁾.

La parte final de esta primera fracción del artículo 45, otorga a la Dirección General de Profesiones, la facultad discrecional de autorizar la constitución de un colegio de profesionistas que no lograre reunir el número mínimo de afiliados a que se refiere antes; o bien cuando se tratara de -- homólogos cuya profesión sea de nueva creación. Disposición ésta, para la cual no tenemos mayor comentario.

Las fracciones II y III ordenan la satisfacción de los requisitos -- que para la constitución de una asociación civil establecen los artículos -- 2670, 2671 y 2673; así como ajustarse en todo lo que sobre esta materia disponen los artículos restantes que junto con los aludidos, integran el título de cinoprimeros del Código Civil. Con esto confirmamos que en efecto, actualmente los colegios de profesionistas son para fines jurídicos, personas morales de Derecho privado regidas en lo general, por la legislación común en su parte invocada.

-
151. Aunque fácilmente, de la interpretación integral de la ley se desprende que es la Dirección General de Profesiones la autoridad competente para registrar a los colegios de profesionistas, llama la atención que en ninguno de sus artículos, se mencione expresamente esta importante facultad a cargo de dicha dependencia.
152. Datos del departamento de planeación y cómputo de la Dirección General de Profesiones; S.E.P.

En los términos en que se halla redactada esta disposición pues, no deja de ser un sano y muy fácilmente evadible mandato, además de que contribuye a alejar, en vez de acercar al catálogo de facultades legales de los colegios, al concepto de autodeterminación tan necesario para el fortalecimiento interno de este tipo de asociaciones.

Muy diferente sería por tanto, prohibirles sí, que participaran como colegios, es decir como auxiliares calificados del Estado, en actividades político-partidistas o religiosas, sin perjuicio desde luego, de que cada uno de sus miembros en lo individual, y en ejercicio de sus legítimos derechos, - lo pueda hacer.

Una especie de "autonomía restringida" (vélgasenos la infundada expresión) es la que la ley, en su artículo 49, pretende ofrecer a los colegios; "Cada colegio se dará sus propios estatutos, sin contravenir las disposiciones de esta ley".

Nada tendríamos que observar en este precepto si su correcta y justificada redacción no abriera la puerta para que la "ley" a través de otros - artículos, pueda restringir la esfera de autodeterminación que tanto defendemos para la vida interna de los colegios. En nada perjudicaría que así lo fueran (autodeterminables), si por lo que hace a su actuación externa y atribuciones, estuvieran convenientemente limitados por la ley, en la medida en que su naturaleza como colaboradores Estatales así lo exija.

e) Propósitos legales de los colegios de profesionistas.

Por lo que hace a los propósitos que de acuerdo con esta ley deben perseguir los colegios, su artículo 50 dispone:

"Los colegios de profesionistas tendrán los siguientes propósitos:

"a) Vigilancia del ejercicio profesional con objeto de que éste se realice dentro del más alto plano legal y moral;

Interpretando armónicamente esta disposición con el contenido del -

artículo 21 de la ley, en el que se establece que la Dirección General de Profesiones como dependencia de la Secretaría de Educación Pública, tendrá a su cargo "la vigilancia del ejercicio profesional", siendo el órgano "de conexión entre el Estado y los colegios de profesionistas"; concluimos válidamente, -- tal como lo hemos venido afirmando, que los colegios de profesionistas deben ser, legalmente hablando, auténticos colaboradores de la autoridad Estatal, -- en la tarea de vigilar el correcto ejercicio de las profesiones.

Esta conclusión está plenamente avalada además, por lo que dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción XVI, en el sentido de que corresponde a la Secretaría de Educación Pública, -- el despacho, entre otros asuntos, del relativo a "Vigilar con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones".

Según apreciamos, hasta aquí, no cabe la más remota duda de que los colegios de profesionistas son auxiliares del Estado en esta trascendente labor de la vigilancia sobre la práctica de las profesiones. Ahora bien, esta -- condición, ¿ les permitiría jurídicamente ser reconocidos, como algunas personas los proponen, en calidad de "órganos descentralizados del Estado por colaboración" ?(153).

153. Entre otras personas, el licenciado Manuel Moreno Sánchez, integrante de la XXXIX Legislatura Federal autora de la ley que nos ocupa, al referirse en la sesión de 23 de Diciembre de 1943 (Vid. Diario de los debates, -- pp. 26 y 27) a los colegios de profesionistas, estando a discusión el artículo 48 del proyecto equivalente al 44 de la ley actual que ya comentamos, argumentaba con apoyo en algunas facultades que en el propio proyecto se les reconocía a los colegios, que:
- "...la propia redacción de los artículos siguientes establece que los colegios vienen a ser colaboradores del Poder Público, y vienen a tener -- una suerte de intervención en la administración pública, que se conoce -- en Derecho con el nombre técnico de administración descentralizada por colaboración.
- "Administración descentralizada por colaboración" significa que los organismos -- integrados por particulares que sin embargo, colaboran con el Estado en -- el desarrollo de determinados actos que son, por su naturaleza, actos -- de administración pública.
- "...luego, --continuaba-- vigilar el ejercicio de una profesión es una función del Estado que los colegios vienen a cumplir también por colaboración con el mismo...dice la F--refiriéndose a la facultad que a los colegios les asignaba ese inciso del entonces artículo 54 - Servir de árbitro entre profesionales o entre estos y sus clientes. Administrar justicia ¿ acaso no en una función pública ?..."

Despejar satisfactoriamente esta incógnita obviamente que tiene importancia práctica.

Si se resolviera afirmativamente, sosteniendo que sí lo son, ¿Cómo permitir por ejemplo que los profesionistas extranjeros que legalmente residen en nuestro país, en ejercicio de su libertad de asociación no restringida por la Constitución en su favor, puedan formar parte de un colegio de profesionistas que a su vez es reputado como órgano del Estado Mexicano ?.

Nosotros pensamos que no y que por ende no existe tal peligro. Por la sencilla razón de que por más que sea descentralizado un órgano administrativo, no deja de ser un órgano de Estado, concebido desde su gestación como tal, y por ende, actuará como una persona moral sujeta por lo que hace a su regulación, a las normas del derecho público y no del privado como acontece en el caso de los colegios de profesionistas, según lo hemos comprobado. Ellos están sujetos a las normas de la legislación común, del Derecho civil, aunque en lo particular los regule la ley de profesiones.

Apoyan nuestras ideas en este sentido, la del varias veces citado - en su calidad de coautor de la ley de profesiones, y a quien ahora citamos como destacado tratadista del Derecho administrativo; el Maestro Serra Rojas, - quien al abordar el tema de la descentralización, afirma que:

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa." (154)

-
- Colaborar en la elaboración de los planes de estudios profesionales - inciso K) - ¿ Quien hace estos planes de estudios si no los órganos de Estado o aquellos a los que el Estado ha dado facultad para que colaboren. ?"
154. Serra Rojas, Andrés: "Derecho administrativo; Edit., Porrúa, 8a. ed., -- T, I, p 470

Por otra parte Marcel Waline, en su obra TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF; sobre este mismo asunto comenta:

"Hemos apuntado que la descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental."(155)

En el mismo sentido el destacado jurista mexicano Doctor Miguel Acosta Romero en su obra 'Teoría general del derecho administrativo', identifica a los organismos descentralizados como "personas jurídicas colectivas de derecho público" (156)(157)

Con esta última atendible opinión de tan prestigiado maestro universitario, acabamos de redondear nuestra afirmación en el sentido de que los colegios de profesionistas, deben ser reconocidos como organismos auxiliares de la autoridad Estatal en la función de vigilar el correcto desempeño de las profesiones; sin embargo, como tales, se les debe de dotar de un grupo de funciones o atribuciones que, efectivamente venga a vigorizar su operación, la que en este renglón, merece una delicada atención.

"b) Promover la expedición de leyes, reglamentos y sus reformas, relativas al ejercicio profesional;

Se entiende que esta facultad perfectamente justificada por el conocimiento que tienen los colegios de los problemas que en la realidad obstaculizan la sana evolución de sus respectivas profesiones, deberán ejercerla ante alguna de las autoridades a las que el artículo 71 constitucional faculta para dar inicio al proceso legislativo.

"c) Auxiliar a la Administración Pública con capacidad para promover lo conducente a la moralización -

155. Op.Cit., 1951 p. 196; en Olivera Toro, Jorge; 'Manual de Derecho administrativo'; Edit. Porrúa, 4a. ed., p. 305.
 156. Op. Cit., Edit. Porrúa, 5a. ed. actualizada, p. 218
 157. Analícese también en este sentido, el espíritu del artículo 90 constitucional.

de la misma;

Es esta una importante facultad que en la práctica, debieran ejercer los colegios.

"d) Denunciar a la Secretaría de Educación Pública o a las autoridades penales las violaciones a la -- presente ley;

Esta es otra que lamentablemente, y en detrimento de su prioritaria_ tarea cual es la de vigilar que el ejercicio profesional "se realice dentro -- del más alto plano legal y moral", no han asumido como atribución, los colegios salvo en muy esporádicas ocasiones.

"e) Proponer los aranceles profesionales;

Ya hemos comentado en otra ocasión, al abordar el tema de las obliga_ ciones de los profesionistas, que esta facultad es, en la práctica, muy difícil de implementar en algunas profesiones y en otras simplemente, punto menos que imposible, por lo que, como se recordará, nos hemos pronunciado por la celebra_ ción de convenios privados entre el profesionista y su contratante, con el fin de acordar lo relativo al pago de honorarios.

"f) Servir de árbitro en los conflictos entre pro_ fesionales o entre éstos y sus clientes, cuando -- acuerden someterse los mismos a dicho arbitraje;

La propia naturaleza del colegio resulta congruente con esta disposi_ ción.

"g) Fomentar la cultura y las relaciones con los -- colegios similares del país o extranjeros"

Esta atribución resulta para el propio beneficio del colegio que la -- cumpla.

"h) Prestar la más amplia colaboración al Poder -- público como cuerpos consultores;

Esta hipótesis que encierra el inciso h), debería de ser constantemente actualizada por los órganos del poder público, en provecho de el conocimiento especializado y de los recursos humanos calificados con que cuentan los colegios en sus respectivas ramas profesionales.

"i) Representar a sus miembros o asociados ante la Dirección General de Profesiones;

Debe suponerse que la representación a que aquí se alude sería aquella requerida por un profesionista, cuando fuere a ser objeto de la imposición de alguna sanción por parte de la Dirección General de Profesiones, con motivo de la comisión de alguna falta prevista y sancionada por la propia ley.

No imaginamos algún otro caso en que se requiera "representación" -- del colegio en favor de alguno de sus miembros, ya que en alguna otra hipótesis estaríamos frente a una "gestión" como lo quiso prescribir el legislador -- en el inciso S).

Desde luego que interpretada de esta forma, la atribución en turno, -- colocaría en una posición de contradicción al colegio, atendiendo a dos de sus demás facultades: o vigila y denuncia; o representa y protege a quien incurra en infracciones dentro del ejercicio de su profesión.

"j) Formular los estatutos del colegio depositando un ejemplar en la propia dirección;

"k) Colaborar en la elaboración de los planes de -- estudios profesionales;

Esta es otra facultad muy poco, por no decir jamás ejercida por los colegios. Pensamos que el Sector educativo debiera propiciar y coordinar más -- aún, el acercamiento de los colegios con los órganos e instituciones encargadas de el diseño y formulación de este tipo de planes, ya que ello redundaría en beneficio tanto de los futuros profesionistas, como de las instituciones -- educativas y de la sociedad en general.

"l) Hacerse representar en los congresos relativos al ejercicio profesional;

"m) Formar lista de sus miembros por especialidades para llevar el turno conforme al cual deberá prestarse el servicio social;

"n) Anotar anualmente los trabajos desempeñados -- por los profesionistas en el servicio social;

Estas dos últimas atribuciones que involucran a los colegios en la - tarea de verificar que se cumpla con el servicio social han sido poco ejercidas; en tanto como advertiremos más adelante, esta función, en forma inexplicable, ha sido inveteradamente desatendida tanto por la Dirección de Profesiones, - como por los colegios; habiéndose hecho cargo de ella, las respectivas instituciones educativas; las que se concretan a remitir a dicha Dirección la constancia respectiva de "liberación del servicio social"; así como últimamente la - COSSIES, a la que al abordar el tema del Servicio Social nos referiremos.

"o) Fomentar listas de peritos profesionales, por especialidades, que serán las únicas que sirvan -- oficialmente;

Esta es otra saludable intención dispositiva, que tampoco se realiza con la frecuencia deseable.

"p) Velar porque los puestos públicos en que se requieran conocimientos propios de determinada profesión estén desempeñados por los técnicos respectivos con título legalmente expedido y debidamente registrado;

Generalmente quien se encarga de velar por el cumplimiento de esta disposición es la propia autoridad contratante y no los colegios.

"q) Expulsar de su seno, por el voto de dos terceras partes de sus miembros a los que ejecuten actos que desprestigien o deshonren a la profesión. - Será requisito en todo caso el oír al interesado y darle plena oportunidad de rendir las pruebas que estime conveniente, en la forma que lo determinen los estatutos o reglamentos del colegio;

"r) Establecer y aplicar sanciones contra los profesionales que faltaran al cumplimiento de sus deberes profesionales, siempre que no se trate de actos y omisiones que deban sancionarse por las autoridades;

Pensamos que con la atribución inserta en el inciso q), hubiere quedado cubierta y satisfecha la intención sancionadora en favor de los colegios, cuando estos comprueben la infracción a sus códigos de ética profesional internos.

Porque nos preguntamos ¿Cuándo, al faltar al cumplimiento de sus deberes profesionales un profesionalista, no estaría violando la ley de profesiones? nuestra respuesta, y después de repasar las obligaciones que ésta, a aquél le impone, es; siempre.

En consecuencia, jamás estará un colegio de profesionistas en aptitud de imponer una sanción a nadie, con motivo de la infracción a un precepto legal, sin entrar al caleidoscopio de la violación múltiple a la Constitución.

Por último, por lo que se refiere a las atribuciones que la ley de profesiones les confiere a los colegios, encontramos la que sigue:

"s) Gestionar el registro de los títulos de sus componentes"

Si se supone que los colegios son de "profesionistas", aquéllos deberían ser los primeros en establecer como requisito primordial para que alguien pudiera ingresar a ellos, el que tuvieran ya su título profesional "registrado". De otra manera, y en los términos de esta disposición, podríamos encontrarnos incluso, frente al grave absurdo, de contar con alguno que otro colegio de "aspirantes a profesionistas".

Estas son pues, las atribuciones que, elementalmente comentadas, el artículo 50 de la ley de profesiones asigna a los colegios y que como hemos visto, una buena parte de ellos permanecen en el texto legal, sin haberse ejercido en la forma en que el legislador y la sociedad lo hubieran deseado.

f) Propuestas para vigorizar la acción de los colegios como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia del ejercicio profesional.

Hemos tratado de demostrar hasta aquí, esperando, cuando menos en parte, haberlo conseguido, que las personas morales de derecho privado, --a las que la ley de profesiones exige el carácter de asociaciones civiles antes de reconocerlas como "colegios de profesionistas", --son auténticos colaboradores de la --autoridad Estatal en la vigilancia del ejercicio profesional.

Considerados como tales, y en atención a las innumerables facetas desde las que se puede apreciar al ejercicio profesional *PER SE*, de acuerdo a los variadísimos asuntos que lo conforman, parece indiscutible que debe procederse a la brevedad posible y con auténtica decisión política, a vigorizar la acción de los colegios de profesionistas a través del robustecimiento al marco competencial que para ellos dibuja la ley actual.

Por otra parte y dentro de los lineamientos que la moderna legislación debe marcar a la actuación externa (que no a la interna) de los colegios, --se deben incluir disposiciones tendientes a fortalecer su estructuración interna aumentando su representatividad. Esto se lograría al reducir a tres, el número de colegios dentro de cada entidad federada, y aumentando cuando menos a quinientos, el número mínimo de sus miembros. Ambos, debieran seguirse considerando como requisitos para que los colegios estuvieran en posibilidad de solicitar, y --en su caso, obtener su registro ante la autoridad competente, y entonces sí comenzar a fungir como auxiliares estatales en las condiciones en que hemos establecido. Esto aplicable en el caso de los colegios cuyos profesionistas tengan más de cinco años de haberse creado.

Podrían desde luego organizarse más asociaciones de profesionistas al amparo de la garantía constitucional respectiva; sin embargo, la colaboración --Estatal sólo se reconocerá respecto de aquellos que habiendo cubierto los requisitos de ley, hubieran logrado su registro; el que, por otra parte, tendrían --buen cuidado en conservar mediante el cumplimiento cabal de su atribuciones. Eg --taría siempre latente, la posibilidad de que la autoridad, al comprobar lo contrario, y observando los requisitos constitucionales y legales del caso, procediera a cancelar el registro respectivo, otorgando en sustitución tal reconocimiento, a cualesquiera de las demás asociaciones profesionales ya constituidas, --

que estarían atenta y responsablemente aguardando para obtener la distinción no sólo del reconocimiento, sino de poder compartir con el Estado, una de sus tareas de máxima responsabilidad.

Además de estos positivos efectos que acarrearía el fortalecimiento a la representatividad colegial, se pondría remedio a una realidad actual, digna de toda consideración.

Actualmente, en la Dirección General de Profesiones, obran registrados ciento treinta y dos colegios de profesionistas a nivel nacional (indebidamente desde nuestra óptica federalista) a cuyo cargo supuestamente, está la vigilancia de más de un millón doscientos mil profesionistas también registrados en la propia Dirección. Independientemente de que pudieran estar ejerciendo o no, lo cierto es, que tal cantidad de profesionistas, está legal y permanentemente habilitada para ello.

Esto, no hace sino venir a enfatizar la necesidad de fortalecer a -- los colegios y más aún si calculamos que según las cifras expuestas, cada colegio registrado, tendría que supervisar el ejercicio profesional de alrededor de nueve mil doscientos profesionistas.

En términos absolutos, es cierto, existen, comprobado está, colegios que hoy por hoy, y sin pasar de una docena, tienen la capacidad orgánica y funcional necesarias como para ejercer la vigilancia que a ellos pudiera corresponder; sin embargo, los ciento veinte restantes, ofrecen con frecuencia, evidencias claras de su incapacidad para ello.

Así pues, estos serían los beneficios que pueden obtenerse con el fortalecimiento a los colegios en el renglón de su representatividad; beneficios que bien pueden sintetizarse en dos fórmulas directamente proporcionales e insolublemente vinculadas: a) A mayor número de profesionistas colegiados; mayor protección para la sociedad, y b) A menor número de colegios; menor ineficiencia en el control Estatal.

Empero, para lograr todo lo anteriormente descrito, es necesario poner especial precaución en que el cúmulo de facultades que integren al nuevo -

marco jurídico que se propone, sean de tal manera analizadas, que su viabilidad aplicativa estuviese de antemano garantizada, lo cual significaría abonar en terreno fértil, para el seguro nacimiento de colegios de profesionistas debidamente fortalecidos con los nutrientes necesarios como para poder enfrentar la nada fácil y sí muy responsable tarea de ser, a la vez que colaboradores calificados del Estado, verdaderos responsables solidarios de que el ejercicio de sus respectivas profesiones, se desarrolle con ética, con justicia, y en estricto apego a Derecho.

Convencidos de lo expuesto, y a manera de plataforma básica desde la que se puedan proyectar los esfuerzos para alcanzar las metas delineadas, nos permitimos hacer las siguientes propuestas:

PRIMERA.- Que dentro de un nuevo marco jurídico normativo para la regulación del ejercicio profesional, respetuoso de los principios torales de nuestro federalismo, se aproveche la fuerza organizada de los profesionistas a nivel nacional, representada por los colegios, para que sirva de apoyo permanente a la concurrencia de las autoridades tanto federal como locales, en la función controladora que sobre la práctica de las profesiones está a su cargo;

SEGUNDA.- Que en la ley, se les reconozca a los colegios de profesionistas, su facultad estatutaria para poderse autodeterminar por lo que hace a su régimen y vida interiores;

TERCERA.- Que en la propia ley, se aumente el registro mínimo de membresía a quinientos integrantes como requisito para poder registrar a una asociación de profesionistas como 'colegio', reduciendo a tres, el número de éstos, que pueden operar dentro de cada entidad federada, excepto en el caso de colegios cuya profesión sea de creación menor a cinco años, y

CUARTA.- Que se elabore un nuevo catálogo legal de facultades para los colegios a partir de la depuración del actual, mediante la extracción de aquellas que -- hayan demostrado ser ociosas, incluyendo en aquél, la facultad de iniciar reformas al "catálogo general de profesiones sujetas a reglamentación"; así como la de expedir las "constancias de actualización profesional", para hacer procedente el refrendo de la "cédula profesional federal", en los términos en -- que lo proponemos en las "bases de una nueva fundamentación para el control del

ejercicio profesional"⁽¹⁵⁸⁾.

Q) El servicio social.

Si consideramos al servicio social como un proceso permanente de integración colectiva; como el instrumento de una acción sistemática de solidaridad nacional; como elemento armónico entre la ciencia especulativa y la realidad, cuya finalidad es apoyar la evolución del país, mediante la asistencia y el mejoramiento en los renglones de lo social, económico y cultural prioritariamente, de sus comunidades necesitadas; entonces, veremos la importancia subrayada que reviste el hecho de que a él, concurren precisamente quienes, con base en su preparación profesionalista, puedan no sólo hacer frente a aquellas necesidades; sino que al mismo tiempo, puedan recíprocamente a la sociedad, el apoyo que de una u otra forma, ella les brindó en la carrera hacia la obtención de una profesión.

Aceptando esto, huelga adicionar algún comentario que propenda a justificar la creación de un mecanismo formal con el propósito de imponer como 'obligación', la realización de este tipo de tareas que encierran un alto contenido de sentido cívico y de altruismo.

Dada pues su naturaleza y teleología, el servicio social debe encuadrarse dentro del ámbito del ejercicio profesional como una tarea sistemática, -- continua, ordenada legalmente, con toda claridad por cuanto a su implementación, ejecución, duración y periodicidad; debiéndose propiciar su canalización prioritaria, hacia las zonas urbanas y rurales más necesitadas, así como a -- las clases sociales y grupos más débiles en lo económico y por tanto menos organizados.

Así, la filosofía del servicio social es, en esencia, antes que la posibilidad de adiestramiento práctico para el profesionalista en lo individual, -- una verdadera asistencia a esos sectores de la población que reclaman sus conocimientos aplicados en provecho de éstos. Es por esto mismo que, sin tener que dejar de serlo, este servicio, tampoco puede considerarse esencialmente, -- como un mero requisito de titulación.

158. Vid., SUPRA, inciso M), subinciso f)

Se infiere pues, que la prestación del servicio social como una parte importante del ejercicio profesional mismo, debe estar a cargo tanto de estudiantes (pasantes), como de profesionistas.

Nótese cómo en función de un objetivo superior como lo es el de asistir_ a la sociedad, nos encontramos aquí, con que al servicio social de los estu-diantes, se le debe considerar como una verdadera y única excepción prevista y regulada por la ley, para permitir el acceso al campo del ejercicio profes- sional a quienes aún no han obtenido su título profesional, no siendo por en- de, profesionistas.

Tanto en el caso de los pasantes como en el de los profesionistas, es me nester pues, que en el texto legal se marquen con toda precisión las modalida des bajo las cuales ha de prestarse el servicio social; los requisitos a cum- plir para que sea acreditable su realización; así como cuáles han de ser los _órganos facultados para vigilar su desarrollo y constatar su cumplimiento.

Pasemos con estas orientaciones, a analizar cómo se norma en la ley de_ profesiones en vigor, este servicio social obligatorio que como recordamos, - encuentra su fundamentación, en la parte última del párrafo cuarto, pertene- ciente al artículo 52 constitucional: "Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las - excepciones que ésta señale". Veámos luego, cómo trata a esta figura, la ley_ de profesiones para el Distrito Federal.

Abriendo su capítulo VII bajo el rubro "Del servicio social de estudiantes y profesionistas", el artículo 52, dispone:

"Todos los estudiantes de las profesiones a que se re- fiere esta ley, así como los profesionistas no mayo- res de 60 años, no impedidos por enfermedades graves, ejerzan o no, deberán prestar el servicio social en - los términos de esta ley".

En congruencia con lo expuesto al inicio del presente inciso, el mandato que hace este artículo nos parece impecable; con una salvedad, ¿ Porqué consi derar tan sólo a los profesionistas que tengan una profesión de las 23 que re

glamenta la ley de profesiones, como únicos destinatarios y por tanto obligados a cumplir con esta encomiable exigencia legal ? ¿ Qué los profesionistas que ejerzan cualesquiera de las restantes 1635 profesiones (registradas en la Dirección General de Profesiones) aunque lo hagan sin el requisito legal de exhibir su título, (el que invariable y justamente se expida para acreditar el grado académico alcanzado) por ese simple hecho están exentos de contribuir a la sociedad el apoyo que ésta les brindó vía subsidio al sistema educativo nacional ? No nosotros pensamos que no, y por consecuencia, que la obligación legal de prestar el servicio social debe imponérseles a los estudiantes y profesionistas de todas las profesiones, reglamentadas por cuanto a su ejercicio o no.

El artículo 53 define el concepto de servicio social en los siguiente términos:

"Se entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución, que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado".

La claridad y atinencia de esta disposición, parece no merecer comentario alguno.

Entre los artículos 54, 56 y 58, la ley dispone que el servicio social debe prestarse bajo el control de los colegios de profesionistas correspondientes; reconociendo tácitamente, en el caso de los pasantes, a la Dirección General de Profesiones como la autoridad competente para vigilar su cumplimiento, junto con las instituciones educativas según lo interpretamos adelante.

Así, el artículo 54 señala que: "Los colegios de profesionistas... expresarán a la Dirección General de Profesiones la forma como prestarán el servicio social", refiriéndose a cada uno de sus asociados. Por su parte el artículo 56 establece que: "Los profesionistas prestarán por riguroso turno, a través del colegio respectivo, servicio social..."; después, este mismo precepto se encarga de señalar la forma en que dicho servicio debe realizarse: "... consistente en la resolución de consultas, ejecución de trabajos y aportación de datos obtenidos como resultado de sus investigaciones o del ejercicio profesional".

Por último, el artículo 58 impone como obligación, el informar cuando me nos cada tres años al colegio que corresponda, los datos más importantes que el profesionista haya experimentado durante el mismo período, dentro de su investigación o de su ejercicio profesional, expresando en cada caso los resultados obtenidos.

Nótese cómo mediante estas disposiciones, la ley señala aunque no con la precisión que hubiera que desear, como órganos encargados de vigilar el desarrollo del servicio social tanto de estudiantes como de profesionistas, a los colegios respectivos; mientras que tácitamente reconoce a favor tanto de la Dirección de Profesiones, como de las instituciones educativas expedidoras de títulos profesionales, la facultad de constatar su cumplimiento en tratándose solamente de los pasantes, ya que esta constatación, no vendría a ser sino un requisito más para la obtención del título, según lo previene el artículo 55, como lo veremos a continuación. Se entiende, no sobra mencionarlo, que esta facultad de vigilar el cumplimiento de la prestación del servicio social por parte de estudiantes (pasantes), es ejercitable, según su concepción legal, dentro del Distrito Federal en tanto que es éste el ámbito de aplicación de la ley; aunque por medio de los famosos "convenios de coordinación para unificar el servicio de registro de títulos a nivel nacional", la Dirección General de Profesiones, de hecho, ha centralizado esta facultad que corresponde originalmente, tanto a las autoridades competentes como a las instituciones educativas de cada entidad federada, ya que como hemos dicho, esta facultad para constatar el cumplimiento del servicio social de pasantes, se traduce en la posibilidad que dichas autoridades e instituciones tienen para exigir la realización de este servicio, como un requisito para poder obtener el título profesional respectivo, cuya expedición a su vez, representa una facultad reservada a las entidades federadas por la Constitución (artículo 52, párrafo segundo) en los términos de sus propias leyes.

Por otra parte, de entre los aludidos artículos 54, 56 y 58, es éste último, el que encarga prácticamente a los colegios, la tarea de constatar el cumplimiento del servicio en tratándose de profesionistas. Tarea para la cual tendría un gran valor la "cédula profesional federal" si dentro de los términos en que concebimos su expedición (véase, Supra, inciso M, subinciso f), se solicita el servicio social de los profesionistas, como requisito adi-

cional para su referendo.

Estas facultades, al igual que otras señaladas también por la ley para regular el servicio social, a cargo de la Dirección de Profesiones, de las instituciones educativas, y de los colegios de profesionistas en los términos referidos, han sido absorbidas por una "Comisión coordinadora del servicio social de estudiantes de las instituciones de educación superior" (COSSIES), órgano interinstitucional conformado entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la de Educación Pública, y a cuyo cargo está el "Sistema Nacional de Servicio Social". Las actividades que se desprenden de este sistema, "son coordinadas en su operación, con los gobiernos federal, estatal y municipal, así como las instituciones de educación superior y los sectores social y privado, a través de programas, los cuales se clasifican en: Programa Normal y Programa Regional de Empleo-servicio social obligatorio" (159). Ya que, si nos preocupáramos por analizar la fundamentación jurídica que da sustento a la estructura y operación de esta "comisión coordinadora" estaríamos desviando el camino hacia nuestro objetivo, nos concretamos a señalar que como es evidente, en esa fundamentación jurídica, se pasaron por alto varias disposiciones legales aplicables en materia del ejercicio profesional.

Ligado claramente con lo que veníamos exponiendo, el artículo 55 de la ley, ordena:

"Los planes de preparación profesional, según la naturaleza de la profesión, y de las necesidades sociales que se trate de satisfacer, exigirán a los estudiantes de las profesiones a que se recibiere esta ley, como requisito previo para otorgarles el título, que presten servicio social durante el tiempo no menor de seis meses ni mayor de dos años..."

Este precepto en el que se vuelve a incurrir a nuestro juicio, en el mismo defecto del artículo 52 a cuyo comentario previo nos remitimos, tiene el acierto de señalar la duración del servicio social para estudiantes, el cual podrá ser prestado en forma periódica (aunque no se señala cómo se pueden integrar los períodos) según se interpreta la disposición inserta en el segundo y último párrafo de este artículo 55: "No se computará en el término anterior

el tiempo que por enfermedad u otra causa grave, el estudiante permanezca fuera del lugar en que deba prestar el servicio social".

El artículo 57, establece una obligación justificable dentro del espíritu que conlleva el servicio social, al obligar a todo profesionista a fungir como auxiliares de las instituciones de investigación científica.

El artículo 59 prescribe:

"Cuando el servicio social absorba totalmente las actividades del estudiante o del profesionista, la remuneración respectiva deberá ser suficiente para satisfacer decorosamente sus necesidades".

Por su parte, el artículo 60 contempla que ante la eventualidad de algún peligro nacional, todo profesionista podrá quedar a disposición del gobierno federal en los términos de las leyes de emergencia que en tal caso, y observados los mandatos del artículo 29 constitucional, hayan de expedirse.

Finalmente, y antes de concluir este inciso de nuestro trabajo, inciso dentro del cual tratamos de analizar brevemente tanto la deontología, como la ontología reguladoras del servicio social, nos parece interesante, abordar en una síntesis muy apretada, un caso de servicio social, extraído de la cotidiana realidad dentro de uno de los sectores que mayor atención nos merece por su propia naturaleza: el de la salud. Algunas conclusiones podremos sacar al cotar lo que sobre el servicio social hasta aquí hemos expuesto, frente al anunciado caso siguiente:

Dentro de la carrera de medicina, al igual que sucede en todas las demás carreras, un pasante desahoga su servicio social, ejerciendo, en estricto rigor, la profesión de medicina sin haber obtenido aún, lógicamente, su título profesional. Esto es, en la práctica, un pasante de medicina ofrece consulta, prescribe recetas médicas, diagnóstica, y aunque tiene prohibido por las autoridades respectivas realizar cirujías, no existe disposición legal alguna que expresamente así lo señale. Además, en no pocas ocasiones el pasante se ve precisado a intervenir quirúrgicamente a alguna persona en caso de urgencia, al ser el único "médico" de la marginada población a la que le han enviado a prestar su

servicio social.

La carrera de medicina se integra por un total de seis años de estudios: uno y medio que transcurre en las aulas; dos y medio en hospitales (aula y --- práctica); uno de internado de pregrado (rotatorio) dentro del cual y bajo tutoría, se capacita en seis especialidades: medicina interna, pediatría, urgencias, cirugía general, ginecobstetricia y proyección a la comunidad o medicina familiar; más, el servicio social que se realiza bajo el control del sector salud. Este, asigna a los pasantes, plazas, en función del promedio que hubieren logrado durante sus estudios; así, se asignan plazas tipo 'B' o 'C' que se escogen también, de acuerdo a las características de la sede. La primera del orden de los cincuenta mil pesos, más aproximadamente setenta mil por concepto de "ayuda para material didáctico". La segunda del orden de ochenta mil, más - ciento cuarenta mil pesos también mensuales por los mismos conceptos.

Estas cantidades, los pasantes las comienzan a recibir, aproximadamente entre la tercera y quinta quincena posteriores a su envío a la zona rural, en ocasiones completamente alejada, e incomunicada, que se le hubiere asignado.

Así vemos como además, un alumno que hubiere obtenido '8' de promedio al estudiar y practicar en 'buenos hospitales', se encuentra en desventaja para - los efectos de la asignación de plazas, frente a otro que hubiere obtenido '9' o '10', en no tan buenos hospitales.

Por último diremos que hoy por hoy, un estudiante de medicina bien puede abandonar sus estudios al culminar el internado de pregrado, y años después, - regresar a desahogar su servicio social a fin de obtener su título, lo que de acuerdo a lo que hemos rústicamente expuesto, no deja de representar un grave peligro.

Bástanos con esto para ejemplificar y así poder confirmar nuestra opinión en el sentido de que la ley, al regular tan importante prestación de servicio como lo es el social, debe ser precisa y clara al normar sobre las modalidades, los requisitos y las instituciones u órganos que deban concurrir en la tarea de su vigilancia en el desarrollo, y en su cumplimiento.

R) Infracciones, delitos y sanciones.

De señalar los delitos susceptibles de ser actualizados a propósito del ejercicio profesional, así como de señalar las conductas representativas de infracción a las disposiciones de tipo administrativo que se contienen en la Ley de Profesiones, se encarga esta misma a través de todo su capítulo VIII y Glti mo, en el que se agrupan los artículos del 61 al 73.

Hemos visto a todo lo largo de este capítulo tercero que el objetivo príncipal que se persigue mediante una legislación para regular la materia del ejerccio de las profesiones, es precisamente la protección a la sociedad. Se congtituye entonces esta protección a la sociedad, en el bien jurídico fundamental tutelado por la norma, y asegurado a través de las penas y sanciones aplicables ante la violación de aquella.

Los artículos 61, 62 y 63, remiten a la legislación penal sustantiva, para la aplicación de las penas cuya imposición proceda, con motivo de la comisión de algún delito por un profesionista en ejercicio de su profesión (artículo 61), quien ejecute actos propios de alguna profesión (sujeta a reglamentación desde luego) sin tener título legalmente expedido; o quien se atribuya el carácter de profesionista sin serlo, comete el delito de usurpación de profesión, (artículo 62) previsto y sancionado por el artículo 250 del código penal a través de sus fracciones II y III. La sanción que en él se establece, es la de prisión de un mes a cinco años y multa de diez a diez mil pesos.

Además, dentro de la propia legislación penal, y dentro de su título decimosegundo, se establecen sanciones específicas resultantes de algunas conductas reputadas como delictuosas en materia de responsabilidad médica y administrativa (artículos 228-230); y algunas otras en materia de abogados, patrones y litigantes (artículos 231-233).

No tanto las sanciones contempladas en estos aludidos preceptos; pero -- las que se encierran en la parte a comentario de la ley de profesiones, son -- verdaderamente ridículas si tomamos en consideración el bien jurídico tutelado en cada caso.

El artículo 64 establece una sanción pecuniaria de orden de cincuenta - peso: que pudiera duplicarse de reincidir el dolidísimo uncionado, si este - se o, one a prestar sus servicios profesionales en un caso e urgencia bajo la - hipótesis del artículo 33 de la ley.

A quien ejerza su profesión sin haber registrado su título, se le impone una multa de quinientos pesos, que podría llegar hasta cinco mil de reincidir. Al margen de las consideraciones constitucionales que a nuevo gusto harían improcedentes estas sanciones a que se refiere el artículo 64 de la ley; llama la atención del monto de la multa. Habría que preguntarnos que le resultaría más provechoso a un profesionista evasor de la norma, ¿Pagar estas multas esporádicamente cada vez que fuera detectado, si lo fuera; o paga los cuarenta y seis mil pesos que hoy día, debe un profesionista cubrir por concepto de los derechos generados por el registro respectivo ?.

El artículo 66 impone una sanción de hasta cincuenta pesos a cada miembro del colegio que hubiere participado en una junta donde se hubiera violado el artículo 52 relativo a la prestación del servicio social de los profesionistas.

El artículo 67 de la ley en cita dispone:

"La Dirección General de Profesiones, a solicitud y previa audiencia de parte interesada, en sus respectivos casos cancelará las inscripciones de títulos profesionales, instituciones educativas, colegios de profesionistas o demás actos que deban registrarse..."

En seis fracciones que siguen a la redacción transcrita, se enuncian los casos en que procederán las cancelaciones a que se refiere esta disposición.

Lo interesante aquí, es poder determinar si la Dirección General de Profesiones, dependencia del Ejecutivo Federal, tiene constitucionalmente habilitada, facultad para "privar de sus derechos" a los poseedores de títulos profesionales; a las instituciones educativas o a los colegios de profesionistas, siguiendo el orden de la disposición que nos ocupa; privación que desde luego, se cristalizaría desde el momento en que dicha autoridad procediera a la can-

relación de la inscripción respectiva según fuere el caso. Veámos.

En su segundo párrafo, el artículo 14 constitucional establece que "Nadie podrá ser PRIVADO de la vida...o DERECHOS sino mediante juicio seguido ante los tribunales..."

Como se podrá apreciar fácilmente, este precepto, continente de importantes garantías de seguridad jurídica para todo gobernado, como la transcrita, manda que sólo una vez incoado juicio a una persona, del que desde luego resulte una sentencia condenatoria expedida por la autoridad jurisdiccional, se podrá privarle de sus derechos.

Frente a esta disposición constitucional, apreciamos que la autoridad administrativa no está facultada para privar de sus derechos a nadie vía la cancelación de inscripciones como lo quiere el artículo 67 de la ley.

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial..." reza el artículo 21 de la Carta Magna, mismo que más adelante prescribe: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..." Obviamente que en el caso a que nos referimos, el móvil de la sanción, significada en la cancelación de la inscripción a que hubiera lugar, no sería la infracción a un "reglamento gubernativo", sino a una ley, en su acepción tanto formal, como material.

Sin embargo, pensamos que en esta parte, el artículo 21 constitucional, se refiere a los reglamentos expedidos por el Ejecutivo en uso de la facultad que para ello le brinda el artículo 89, fracción I de la propia ley Suprema.

Como sabemos, y en otra parte de este trabajo lo hemos sostenido, un reglamento expedido en estas condiciones por el Presidente de la República en nuestro caso, no puede más, por cuanto hace a su intención reguladora, que venir a 'proveer', es decir, a hacer factible la observancia dentro de la esfera administrativa, de las leyes que expida el órgano legislativo (Congreso de la Unión para nuestro asunto).

Esto se traduce en que jamás un "reglamento gubernativo" podría

ir más allá de la PORMENORIZACION de la ley o del precepto que se supone está reglamentando.

Bajo este orden de ideas, resultaría francamente absurdo que VERBI GRATIA, el reglamento de la ley de profesiones pudiera establecer facultades a favor de la autoridad administrativa (Dirección de Profesiones) para sancionar alguna infracción a sus preceptos (lo que nos colocaría en el supuesto a que alude el artículo 21 constitucional invocado); en tanto que aquella, es decir, la propia ley, detallada simplemente por el segundo, no lo pudiera hacer. Aceptar esto equivaldría a desconocer el irretutable principio lógico de la mayoría de razón. Quien puede lo más, por consecuencia, puede lo menos.

Por ello pensamos que el fundamento constitucional de esta facultad cancelatoria, que en su artículo 67 le brinda la ley a la Dirección General de Profesiones, se encuentra en la parte del artículo 21 a que nos hemos referido, e interpretado en la forma también apuntada.

A mayor abundamiento, ¿Cómo podría la Dirección General de Profesiones cumplir realmente el objetivo de su creación que fue precisamente el de vigilar el ejercicio profesional, si no fuera gracias a la posibilidad de utilizar los mecanismos que para ello le fueron dotados por el legislador ?.

Necesariamente entre esos mecanismos debe encontrarse el de que, según la gravedad de los hechos cometidos y previa observancia de las garantías de audencia y legalidad, la propia autoridad administrativa revoque el acto que favoreció al particular.

Desde nuestro punto de vista, justamente este mecanismo es el que se encierra en el numeral 67 de la ley que hemos hasta aquí comentado.

El artículo 68, impone como sanción a quien ejerza una profesión que para ello requiera título, la imposibilidad de cobrar honorarios si lo hiciera sin la "cédula o autorización correspondiente".

Congruentes con lo que hemos venido señalando, en este caso, la inconstitucionalidad de la cédula profesional como requisito posterior a la obten-

ción de un título profesional, para poder ejercer la profesión que en éste se ampare, se le contagia a esta disposición, cuyo espíritu no deja por ello de ser saludable: el de que todo aquél que no esté habilitado legalmente para -- ejercer, y lo haga, merezca una sanción severa.

El artículo 69 establece la excepción a esta última sanción a que acabamos de aludir, en favor de aquellas personas que hubieran sido autorizadas para ejercer sin título, por la Dirección General de Profesiones, en los términos de la propia ley.

El artículo 70 prohíbe y sanciona con multa hasta de ¡ mil pesos ! el -- que una asociación sin estar reconocida en los términos de la propia ley, utilice el término 'colegio' para su denominación.

El artículo 71 previene la responsabilidad civil de los profesionistas, por las "contravenciones que cometan en el desempeño de sus trabajos profesionales los auxiliares o empleados que estén bajo su inmediata dependencia y -- dirección".

Por su parte, y congruente con el espíritu de protección social, a que -- ya en otra parte aludimos, en favor de los acusados penalmente, y de los derechos obreros exclusivamente, establece el artículo 72 otra excepción para que los defensores de tales derechos, que en los términos de las leyes aplicables a cada materia actúen, puedan incluso realizar actos propios del ejercicio -- profesional, sin el título respectivo.

Por último, el artículo 73 concede justificablemente, acción popular para denunciar a quien ejerza sin título y cédula, alguna de las profesiones que -- según esta ley, sí requieren de ambos.

Huelga mencionar para terminar con este tema y con el capítulo tercero -- mismo, que en aras no sólo de un mayor aseguramiento a los bienes jurídicos -- que se tutelen en las normas legales para la materia de profesiones; sino también de la seriedad jurídica misma, urge actualizar el catálogo de sanciones que en la ley se contemplan. No dudamos que éstas hayan sido drásticas en la época en la que la ley fue expedida, hace cuarenta y tres años; pero tampoco du-

damos que a todo infractor actual, puedan causarle aquéllas, simplemente hilaridad. Por ello, proponemos que las sanciones de la moderna y necesaria ley, se establezcan en razón, como se ha hecho ya en otros ordenamientos, del salario mínimo vigente a fin de que jamás vuelvan a perder su esencial espíritu -- coactivo por el simple cambio de circunstancias económicas.

CAPITULO CUARTO

HACIA UNA NUEVA LEGISLACION DE LA MATERIA (PROPUESTA)

SUMARIO: I. Presentación.- II. Disposiciones generales.- III. Del registro público para el ejercicio profesional. 1. Autoridades facultadas para ejercer la función registral. 2. Documentos de acreditación de grados académicos que son objeto de registro. 3. Requisitos para el registro. 4. Efectos del registro.- 5. Instituciones facultadas para expedir los documentos objeto de registro.- IV. Profesiones que requieren de título para su ejercicio.- V. El ejercicio profesional.- VI. Los colegios de profesionistas. 1. Naturaleza, constitución y registro. 2. Facultades y obligaciones.- VII. El servicio social obligatorio.- VIII. Delitos, sanciones y recursos. 1. Delitos y sanciones. 2. Recursos.- IX. Disposiciones transitorias.

I. PRESENTACION

A lo largo del capítulo precedente, nos propusimos hacer la explicación - del problema que hoy por hoy viene aquejando a la función reguladora del ejercicio de las profesiones. Nos planteamos el objetivo de describirlo desde sus orígenes, analizando cómo, a partir de la Constitución de 1917, se pretendió - normativizar al ejercicio profesional.

Posteriormente, y a través de un estudio exegético de la ley de profesiones en vigor para el Distrito Federal, enderezamos una crítica positiva, dirigida fundamentalmente a la demostración del porqué ha resultado hasta la fecha, parcial o inoperante la estructura normativa para el ejercicio profesional que en aquella se encierra; y a establecer cómo, a nuestro juicio, debiera proceder para convertirla en una estructura integral, factible, y por tanto eficaz. Entonces, nos concretamos simplemente a apuntalar las opciones para ello.

Estamos convencidos de que el presente trabajo, quedaría trunco si no se incluyera en él, la articulación armónica de todas esas opciones, representadas en una propuesta concreta para modernizar la estructura jurídico-normativa del ejercicio profesional, en plena congruencia con los postulados que durante el transcurso de toda esta exposición hemos venido abanderando.

Hemos visto cómo la ley actual, fue expedida en el México de 1945 para re

mente, aquellas disposiciones que representarían la parte medular de una legislación concebida en los términos de nuestras afirmaciones, hechas durante el desarrollo del tercer capítulo precedente. Por lo demás, es obvio que la pormenorización y adjetivización a las estipulaciones de nuestra propuesta, serían materia de una posterior reglamentación de la ley, en la que, pudieran ellas contenerse.

Especial atención, en la confección de esta propuesta, nos ha merecido el que se halle sólidamente apoyada en los preceptos constitucionales, que estando vigentes, deben concurrir en una interpretación sistemática a fixar los rumos para establecer la regulación del ejercicio de las profesiones.

En este sentido, se propone una legislación que al tiempo de ser irres- trictamente respetuosa de las facultades de las entidades federadas, permita -- que la función controladora del ejercicio profesional, se pueda llevar a cabo dentro de todo el territorio nacional, con la debida y necesaria participación para tal efecto, de la autoridad federal competente. Es por ello que la propuesta se presenta a manera de una ley, que sería reglamentaria de los artículos - 5^o y 121 constitucionales, en relación con el ejercicio profesional.

De esta manera, se considera como facultad de la autoridad local competente, en arreglo a lo que dispongan sus respectivas leyes aplicables, la de registrar títulos profesionales y diplomas de especialización, así como también, instituciones educativas facultadas para expedir dichos documentos, y colegios de profesionistas.

Por otra parte, se reconoce como facultad de la autoridad federal, la expedición de la "cédula profesional federal" como una mera constancia para información de la sociedad, de que el título o diploma en cada caso, ha sido debidamente registrado y posteriormente expedido en favor de quien lo ostente, para practicar una profesión que en los términos del artículo 5^o Constitucional, se halle sujeta a reglamentación legal.

Así, al considerar el registro de un título o de un diploma, como un requisito previo a satisfacer, para la obtención de tales documentos; y a la cédula profesional como el documento único, expedido por el gobierno federal, -

para simplemente hacer constar, que el portador de la misma ha obtenido legalmente el título o diploma que por sí mismos, le facultan para ejercer la profesión o la especialidad que en ellos se amparen; la propuesta se coloca clara y respetuosamente, dentro de la hipótesis normativa inserta en el párrafo segundo del artículo 5º constitucional, abandonando los vicios de inconstitucionalidad a que tantas veces nos referimos dentro del capítulo anterior.

A través de la "cédula profesional", la población de todo el territorio nacional contará con el aval del gobierno federal respecto de que el profesionista que la exhiba, está constitucionalmente facultado para ejercer su profesión, en tanto que, cubriendo los requisitos ordenados por la ley respectiva, entre los que como ya dijimos se encontraría el registro, se hizo acreedor a la expedición del título o diploma que en su favor realizó la entidad federada de que se trate.

Bajo estas condiciones, dentro de la propuesta se reconoce la facultad que tiene todo profesionista para ejercer en cualquier parte de la República Mexicana, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 5º y 121 constitucionales; mientras que al mismo tiempo, tanto la seguridad como los derechos de la sociedad que requiere de la prestación de servicios profesionales, estarían también, garantizados no sólo por la entidad federada que expidió el título o el diploma, sino también por el aval del gobierno federal, al expedir la cédula profesional como constancia y consecuencia de la inscripción voluntaria del profesionista en el registro nacional que para tal efecto se organice.

Por último, un tercer efecto derivado de este procedimiento, sería, que se estaría protegiendo también al auténtico profesionista frente a los usurpadores, los que desde luego, ya bajo estas condiciones, no podrían tan fácilmente engañar al público.

Todo esto, sin perjuicio de que se estaría suministrando tanto a los gobiernos locales, como al federal, los elementos informativos necesarios para poder ejercer la fase complementaria de la función controladora del ejercicio profesional: la relativa a su vigilancia.

De esta forma, y sin contravenir un ápice de la Constitución, se propicia

que sea la misma sociedad a la que los profesionistas pretendan servir, la que les exija a éstos, la cédula profesional para contratar sus servicios; o bien, que los contrate, conformándose con saber que sin el aval adicional del gobierno federal, y por ende sin la posibilidad de verificar su actualización, están en perfecta aptitud legal para ejercer.

Se incorpora también la figura del servicio social de estudiantes, como - un requisito de titulación, desarrollable al amparo y vigilancia de las instituciones educativas o autoridades facultadas para expedir los títulos respectivos. La facultad de constatar su cumplimiento, a cargo de la autoridad registral competente.

En tratándose del servicio social que deben prestar los profesionistas, - se faculta a los colegios para su vigilancia y constatación.

La constancia respectiva para comprobar esto último, expedible por los colegios; así como la "constancia de actualización profesional" que pueden extender tanto éstos, como las instituciones educativas, consejos y academias, que operando dentro del territorio nacional se encuentren legalmente habilitados - para tal efecto; se consideran, ambos, requisitos indispensables para hacer -- precedente el referendo periódico de la cédula profesional.

Sobre estas bases, se encarga a la Dirección General de Profesiones, para los fines de informática y estadística que la planeación profesional requiere, la elaboración y permanente actualización del "Padrón Nacional del Ejercicio - Profesional" en el que se contendría la información sobre: 1) las instituciones educativas que a nivel nacional están facultadas para expedir títulos profesionales o diplomas de especialización; 2) los colegios de profesionistas -- que operan legalmente registrados en todas y cada una de las entidades federadas, y 3) los profesionistas nacionales o extranjeros que hayan obtenido un título profesional o un diploma de especialización en apego a las respectivas leyes aplicables, y que por ende se hallen facultados para ejercer profesionalmente.

Desde luego que en la propuesta, este "Padrón Nacional", se concibe para - efectos estrictamente informativos y con absoluta independencia de los registros, que en cada entidad federada deban obrar, para la inscripción de actos -

que sean de la respectiva competencia de cada una de ellas.

Como se recordará, uno de los obstáculos con que han tropezado los diversos intentos por actualizar la legislación que nos ocupa, ha sido sin duda alguna, la dificultad por enunciar con homogeneidad en cada ley local, el grupo de profesiones que han de requerir título para su ejercicio; sobre todo si se considera el gran número de carreras que actualmente se imparten dentro del sistema educativo nacional, para satisfacer las innumerables demandas del mercado laboral especializado del país. Estas demandas, al variar constantemente de acuerdo a la evolución social y económica de México, obligarían a estar reformando con demasiada frecuencia cualquier cuerpo legal en el que se intentara directa y aisladamente, reglamentar todas aquellas profesiones que por su grado de responsabilidad social al ser ejercidas, requirieran de título o de diploma en tratándose de las especialidades.

Se propone pues para solventar esta situación, la elaboración y permanente actualización de un "CATALOGO GENERAL DE PROFESIONES QUE REQUIEREN TITULO PARA SU EJERCICIO DENTRO DE LA REPUBLICA MEXICANA".

Tanto para la elaboración como para la constante actualización de este catálogo, se propone la integración de una Comisión interinstitucional encargada EX PROFESO para ello, y la que, estando encabezada por la Secretaría de Educación Pública, congregue sendas representaciones de: 1) El Consejo Nacional Técnico de la Educación; 2) Todas y cada una de las entidades federadas; 3) Las universidades e instituciones de educación superior; 4) Los colegios de profesionistas, y 5) Aquellas otras autoridades, dependencias, instituciones u organismos que a juicio de la Secretaría de Educación Pública, deban fungir como miembros supernumerarios de la Comisión, por considerar que la naturaleza de sus competencias o actividades, los debe involucrar en el análisis para incorporar o no al catálogo, alguna profesión respecto de la cual pudieran mantener interés directo.

Reuniéndose una vez por año esta Comisión, para conocer de las solicitudes de adición o de supresión al catálogo, se lograría implantar la estabilidad, y sobre todo una vigente uniformidad reglamentaria de las profesiones a nivel nacional; ya que, dicho catálogo, vía la concertación fundada en la convenien

cia general, con toda seguridad que sería incorporado como contenido sustancial, a todas y cada una de las leyes locales sobre la materia.

Otra dificultad hasta ahora no superada por la legislación aplicable a -- las profesiones, es la relativa al ejercicio profesional de los extranjeros; -- La propuesta prevee la posibilidad constitucional, de que cualquier extranjero pueda dedicarse a la profesión que mejor le acomode, dentro del territorio nacional, previa la obtención del título profesional o diploma de especialización respectivo que conlleve dentro de su legal expedición, el requisito satisfecho del registro correspondiente.

A este respecto se plantean dos requisitos fundamentales para hacer procedente el registro precitado, y por consecuencia, la expedición del título o diploma: 1) el de acreditar que su legal estancia dentro del país, dictaminada por la autoridad competente, resulta congruente para dedicarse al ejercicio de una profesión, y 2) Que los estudios realizados en cualquier otro país, han sido revalidados o considerados como equivalentes, a los que se imparten dentro del Sistema Educativo Nacional, por la autoridad competente, en sujeción a lo dispuesto por la Ley Federal de Educación, por la Ley para la coordinación de la educación superior, y por las demás disposiciones aplicables.

Criterio análogo a este último requisito, se aplica para hacer procedente la expedición del título o diploma debidamente revalidado, a los mexicanos que lo hubieran obtenido en el extranjero.

Por lo que respecta a los colegios de profesionistas, se les asignan facultades propias del importante papel que desempeñan, como los órganos naturalmente capacitados para coadyuvar con la autoridad, fundamentalmente en la tarea de vigilar que el ejercicio profesional de sus agremiados sea el adecuado.

Además, se propone una ampliación a la esfera competencial de los colegios, que permita la autodeterminación de los mismos por lo que hace a su vida y gobierno internos.

A fin de fortalecer a estos órganos de colaboración de la autoridad Estatal, dotándoles de una mayor representatividad se propone el aumento de su mem--

bresía mínima a quinientos socios, pudiendo ser ésta, de doscientos cincuenta en tratándose de aquellas profesiones que no rebasen los cinco años de haberse implantado. Con la misma finalidad, se propone autorizar la operación de hasta tres colegios de la misma rama profesional en cada entidad federada.

Por último se establecen como derechos y obligaciones, de los colegios - respectivamente, la de iniciar propuestas de modificación al "Catálogo General de carreras que requieren título para su ejercicio dentro de la República Mexicana", y la de expedir previa la examinación del interesado y el pago de los derechos respectivos, las "constancias de actualización" a todo profesionalista de la misma rama profesional que lo solicite.

Con objeto de mantener la fuerza coactiva de la normatividad de que se trata, se propone el arreglo a su lista de sanciones de tal manera que éstas, no pierdan actualidad con motivo de los cambios que en lo económico puedan registrarse dentro del país. Para ello, se estructuran las sanciones en ajuste proporcional y simultáneo a los cambios que sufra el salario mínimo vigente.

Después, se incorporan a la propuesta los recursos administrativos de reconsideración y de inconformidad con objeto de que los gobernados que se hayan hecho acreedores a la imposición de una sanción en los términos de la ley, posean los medios de defensa que tendientes a proteger su seguridad jurídica, se derivan de la propia Constitución.

De esta manera, la propuesta representa cuando más, una modesta aportación en la trascendente e inaplazable tarea de construir una sólida estructura jurídico-normativa para el ejercicio profesional en México, que propenda a garantizar en todo momento, el equilibrio armónico entre los intereses de profesionistas y los de la sociedad, para así apoyar eficazmente, el progreso nacional por el que muchos continuaremos luchando.

Así pues, a continuación se hace la propuesta para una legislación moderna. Más no nos alejamos de la arraigada convicción, comprobable con tan sólo mirar hoy nuestro derredor, consistente en que cualquier proyecto, por excelso que pueda ser, sin la dosis de legitimación correspondiente, estaría naciendo, en el mejor de los casos, irremisiblemente condenado al fracaso. Ese grado de-

legitimación solamente se lo puede dar a un proyecto trascendente por revolucionario, es decir por transformador, la valiosa participación de los sectores sociales que en él se vean involucrados, para que lo enriquezcan aportándole - sus inapreciables experiencias.

No olvidemos que la nada fácil empresa de ordenar los fenómenos que acaecen en nuestra realidad social, es, ante todo, una empresa esencialmente política; y como acertadamente dijera el ilustre Maestro Don Jesús Reyes Heróles - "... en política... señores, la forma es fondo..."

II. DISPOSICIONES GENERALES.

ART. La presente ley, es reglamentaria de los artículos 52 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el ejercicio de las profesiones.

Sus disposiciones serán aplicables en el Distrito Federal para asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal.

Su aplicación y el cuidado a su observancia, estará a cargo de los Ejecutivos, tanto federal como locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que ella misma lo establece.

ART. Esta ley tiene por objeto regular y distribuir convenientemente las acciones de la función controladora del ejercicio profesional, así como el de -- prescribir la manera de probar los actos, registros y procedimientos que dentro de dicha función se realicen, entre las autoridades federal, y locales.

ART. Los actos, registros y procedimientos que integran la función controladora del ejercicio profesional, son aquellos que tiendan a:

- Establecer las condiciones que se deben cubrir para la obtención de un título profesional o de un diploma de especialización, con el fin de poder ejercer cualesquiera de las profesiones señaladas por esta ley, en los términos del párrafo segundo del artículo 52 constitucional;

- Establecer las acciones concretas, con el propósito de vigilar que que el ejercicio profesional se desarrolle con un claro propósito de servir a los intereses de la sociedad, y dentro de los planos de ética que marquen los colegios de profesionistas respectivos, y

- Establecer las medidas protectoras a los derechos de los profesionistas como tales.

ART. Para los efectos de esta ley, se considera como profesionista a toda persona que haya obtenido un título profesional de conformidad con lo dispuesto por la misma.

ART. En caso de conflicto entre los intereses individuales y los de la sp ciudad, la presente ley será interpretada y aplicada en favor de esta última.

III. DEL REGISTRO PUBLICO PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL.

ART. En cada entidad federada, habrá un registro público para el ejercicio profesional que se organizará de conformidad con las leyes que al efecto - expidan sus respectivos Congresos.

En el Distrito Federal se establecerá y operará de acuerdo a lo preceptuado por esta ley, compuesto por las secciones siguientes:

- Sección primera. Destinada a la inscripción de las instituciones facultadas para la expedición de títulos profesionales y diplomas de especialización dentro del Distrito Federal;

En esta misma sección, deberán inscribirse las instituciones que operen a través de planteles diseminados en dos o más entidades federadas, sin perjuicio de sus respectivos registros locales.

- Sección segunda. Para la inscripción de los títulos profesionales - expedidos en el Distrito Federal;

- Sección tercera. Para la inscripción de los diplomas de especializa

ción igualmente expedidos dentro del Distrito Federal;

- Sección Cuarta. Destinada a inscribir las autorizaciones provisionales para el ejercicio profesional que se otorguen en arreglo a la presente ley;

- Sección Quinta. Para la inscripción de los colegios de profesionistas que actúen dentro del Distrito Federal.

En esta misma sección, deberán registrarse los Colegios Nacionales y las Federaciones de colegios, sin perjuicio de los registros que a nivel local, deban tener sus secciones, representaciones o delegaciones, de acuerdo a la ley aplicables en las entidades federadas, según sea caso, y

- Sección Sexta. A ella se le denominará "Registro Nacional de Profesionistas", y estará destinada a la inscripción de todos los profesionistas -- del país, a quienes la autoridad registral federal, les haya extendido una cédula profesional

1. Autoridades facultadas para ejercer la función registral.

ART. En cada entidad federada, habrá una dependencia ejecutivo-administrativa que se encargará de desempeñar la función registral para el ejercicio profesional en los términos marcados por sus respectivas leyes sobre la materia, y con arreglo a lo dispuesto por esta ley.

ART. La función registral para el ejercicio profesional dentro del Distrito Federal, estará a cargo de la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

ART. La función registral a cargo de estas autoridades, representa tanto la organización, establecimiento, cuidado y actualización de los registros correspondientes, como la inscripción en ellos, de los actos señalados expresamente por las leyes de cada entidad federada, y por la presente.

Invariablemente, la autoridad expedirá al interesado, constancia de los actos que inscriba.

ART. La Dirección General de Profesiones, además de las facultades que le asigna en forma expresa la presente ley, se encargará de elaborar y mantener permanentemente actualizado el Padrón Nacional del Ejercicio Profesional que habrá de servir como fundamento para la planeación profesional del país.

Este Padrón Nacional, que tendrá fines estrictamente informativos y de estadística, deberá contener:

- Relación de las instituciones del país, que están legalmente facultadas para la expedición de títulos profesionales;
- Relación de las instituciones educativas, autoridades, consejos, -- academias y organismos, del país, que estén facultados en los términos de las leyes respectiva aplicables, para la expedición de diplomas de especialización;
- Relación de los colegios de profesionistas que operan dentro de todas y cada una de las entidades federadas, y
- Relación de profesionistas y especialistas que están facultados para el ejercicio profesional.

ART. Toda autoridad, dentro de su respectiva esfera de competencia, así como las persona físicas y morales, quedan obligadas a proporcionar toda la información que les sea requerida por la Dirección General de Profesiones, para la permanente actualización del Padrón Nacional a que se refiere el artículo anterior.

ART. Es obligación de la Dirección General de Profesiones, publicar y difundir profusamente en todo el territorio nacional durante el mes de Enero de cada año, todas aquellas disposiciones de esta ley, que por su esencia protectora a los derechos e intereses de la sociedad mexicana, ésta deba conocer y dominar ampliamente. Junto a esta publicación, se hará, sin variación alguna, la del Padrón Nacional del Ejercicio Profesional.

El o los servidores públicos que incumplan u obstaculicen la observancia de los mandatos a que se refiere este precepto, además de las sanciones admi--

nistrativa o penal a que pudieran hacerse acreedores en los términos del título décimo del código penal para el Distrito Federal, serán removidos de sus encargos.

2. Documentos de acreditación de grados académicos que son objeto de registro.

ART. Son documentos registrables para los efectos de esta ley:

- Los títulos profesionales, y
- Los diplomas de especialización.

ART. Se entiende por título profesional, el documento expedido por la institución facultada legalmente para ello; en el que se acredite en favor de una persona, la obtención de un grado académico, una vez cubiertos los requisitos señalados en los planes de estudio respectivos, y en el sistema federal de certificación de conocimientos, de acuerdo con la Ley Federal de Educación, y con la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

En este documento se expresará invariablemente, el grado académico que ampara.

ART. Para los efectos del artículo anterior, se consideran como grados académicos:

- El técnico;
- El tecnológico;
- El de licenciatura, en el que se incluye el de normal en todos sus ciclos y modalidades.
- El de Maestría, y
- El de Doctorado

ART. Diploma de especialización es el documento que expedido por las ingtituciones, autoridades, consejos, academias y organismos legalmente facultados para ello, acredite la realización de estudios posteriores al grado académico de licenciatura, con propósito de alcanzar el perfeccionamiento técnico-científico de los conocimientos de un profesionista, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

ART. El registro respectivo tanto de títulos profesionales, como de diplomas de especialización, realizado ante la autoridad competente, es requisito - insalvable para la expedición de los mismos.

3. Requisitos para el registro.

ART. Para hacer procedente la inscripción de un título profesional en la sección del registro correspondiente, deberán satisfacerse ante la autoridad - registral competente, los requisitos siguientes:

- Presentar solicitud debidamente recabada y firmada por el destina--tario del título;
- Acreditar la facultad legal del promovente del acto;
- Presentar el documento que en términos de ley, ofrezca prueba plena de la nacionalidad mexicana de destinatario.

En tratándose de extranjeros, se deberá presentar la forma migratoria correspondiente, en la que se exprese que el destinatario del título posee cualesquiera de las calidades migratorias siguientes:

* Inmigrante, con características de:

- . Profesional.
- . Cargos de confianza.
- . Científico, o
- . Técnico.

* Inmigrado

Las calidades y características migratorias a que se refiere este artículo, se considerarán para todos sus efectos, en los términos en que lo ordena la Ley General de Población vigente:

- Presentar, cuando el título profesional hubiese sido expedido en el extranjero, la revalidación o equivalencia tanto de aquél, como de los estudios en que se funde, si también hubieren sido realizados en otro país. Esta revalidación o en su caso equivalencia, deberá hacerse por la autoridad competente, en los términos de la Ley Federal de Educación, y demás disposiciones legales aplicables;

- Presentar la carta de liberación que de la obligación de cumplir -- con el servicio social, haya expedido en favor del destinatario del título, la institución expedidora de éste;

- Presentar la documentación original que certifique los estudios previos en que se funda la elaboración del título, de conformidad con las leyes aplicables.

- El original del título por expedir, el que deberá contener:

- . Denominación de la institución otorgante;
- . Nombre del destinatario,
- . Declaración de que obtuvo el grado académico que en él se ampara, en virtud de haber realizado los estudios correspondientes, de acuerdo a lo señalado en los planes de estudio relativos y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

Lugar y fecha en que sustentó el exámen profesional o mención expresa en caso de no ser aquél exigido;

Antefirma y firma de la persona o de las personas autorizadas para suscribirlo conforme a las disposiciones que rijan en la institución que lo expide;

. Fotografía del destinatario protegida por el sello de la ins
titucone que lo otorga, y

. Las demás características que sobre los mínimos anteriores, -
pudieran señalarse en el reglamento de la presente ley.

ART. Para la inscripción de títulos en los que se acrediten los grados -
académicos de maestría o doctorado, además de observarse en lo que proceda, -
lo dispuesto por el artículo anterior, deberán presentarse junto con la constancia de registro del título de licenciatura, las certificaciones que acrediten la realización de los estudios correspondientes.

ART. Para inscribir un diploma de especialización, es menester exhibir -
ante la autoridad registral competente:

- Constancia del registro del título de licenciatura sobre el que se
hayan sustentado los estudios de especialidad:

- El diploma de especialización respectivo en original; el que debe-
rá señalar la rama de la ciencia o técnica sobre la que el destinatario se --
perfeccionó así como reunir los requisitos de forma que señala esta ley para_
los títulos profesionales.

- La certificación de los estudios correspondientes, y

- La solicitud respectiva.

ART. Las autoridades registrales tendrán en todo tiempo, la obligación -
de cerciorarse sobre la autenticidad material de la documentación que les sea_
exhibida.

4. Efectos del registro.

ART. En los términos del artículo 121 constitucional, la inscripción de_
cualesquiera actos que realicen las autoridades registrales competentes con ape-
go a esta ley y a sus homólogas en cada entidad federada, tendrá como efecto,
el de su plena validez y por tanto será reconocida por todas las autoridades_

del país.

ART. En tratándose de instituciones facultadas para la expedición de títulos profesionales; de las personas morales que lo estén respecto a los diplomas de especialización, y de colegios, colegios nacionales o federaciones de - Colegios de profesionistas, la legal inscripción hecha en cualquiera entidad - federada se acreditará mediante la exhibición de la constancia de registro expedida en cada caso por la autoridad registral competente.

ART. La vigencia de estas inscripciones estará siempre condicionada a la conservación de las circunstancias y satisfacción de requisitos que las permitieron; así como al cumplimiento de las obligaciones legales que, a cargo de - cualquiera instituciones enunciadas por el artículo anterior, se deriven de la presente y de otras disposiciones aplicables.

ART. Exclusivamente con el fin de probar que un profesionista está facultado legalmente para ejercer alguna de las profesiones reglamentadas por esta ley, en virtud de haber obtenido un título profesional debidamente requisitado de cualquier institución o autoridad competente, la Dirección General de Profesiones, expedirá previa inscripción del acto, una cédula profesional que servirá al profesionista, como el documento de identificación oficial expedido por el gobierno federal, cuando aquél incurriere en acciones propias del ejercicio profesional.

ART. Para poder obtener la cédula profesional, el interesado deberá obtener su inscripción previa en el registro nacional de profesionistas ante la Dirección General de Profesiones debiendo exhibir la constancia de registro de - su título profesional, expedida por autoridad competente.

ART. Los profesionistas tendrán derecho a adicionar los datos de su inscripción original en el registro nacional, cuando mediante la presentación de las constancias de registro correspondientes, acrediten la obtención de un - grado superior al que hubiesen obtenido con anterioridad.

La Dirección General de Profesiones extenderá cédula profesional en la - que se haga destacar en forma expresa, la adición de cualesquiera de esos da-

tos.

ART. Tanto la inscripción respectiva como la cédula profesional, tendrán, en todo caso, una vigencia de...Esta podrá ser refrendada a su vencimiento, si así lo solicita el interesado ante la autoridad que la expidió, y acreditando mediante constancia expedida por cualesquiera de los colegios de profesionistas de su misma rama que operen legalmente reconocidos dentro del país, que - ha cumplido con el servicio social obligatorio para profesionistas.

Igualmente, deberá comprobar que se encuentra profesionalmente actualizado, presentando la constancia que deberá serle expedida por cualquier colegio, o consejo o institución educativa de su misma rama profesional, previa la evaluación que proceda, y el pago de los derechos correspondientes.

ART. Tanto el Ejecutivo Federal, como los de cada entidad federada, se - deberán encargar de que se convierta en información de dominio público, las - ventajas que representa la contratación de profesionistas que apareciendo inscritos en el registro nacional respectivo, posean su cédula profesional vigente.

5. Instituciones facultadas para expedir los documentos objeto de registro.

ART. Son instituciones con facultad para expedir títulos profesionales - y/o diplomas de especialización, las que impartiendo los estudios profesionales correspondientes:

- Establezca el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública o de otras dependencias de la administración pública centralizada, con apego a lo preceptuado por los artículos 27 de la Ley Federal de Educación, y 9^ª de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior;

- Establezcan los Ejecutivos de cada entidad federada con apego a -- sus respectivas leyes;

- Operen como organismos descentralizados del Estado con autorización

para impartir educación en los términos de las leyes que le hayan dado origen, y

- Sean establecimientos de carácter privado y que cuenten con la autorización o con el reconocimiento de validez oficial respecto de los estudios que impartan tendientes a ser acreditados mediante un título profesional o diploma de especialización según sea el caso. Dicha autorización o reconocimiento deberán obtenerlo en los términos en que lo prescribe la Ley Federal de -- Educación.

ART. Las instituciones a que se refiere el artículo anterior, tienen obligación de inscribirse en el correspondiente registro público para el ejercicio profesional de la entidad federada en la que operen, previa satisfacción de los requisitos que marque el reglamento de las leyes aplicables para el -- efecto.

Las instituciones que funcionen a través de planteles diseminados en dos entidades federadas o más, independientemente del registro local a que se alude en el párrafo anterior, deberán inscribirse en el registro federal correspondiente, ante la Dirección General de Profesiones.

ART. Las instituciones expedidoras de títulos profesionales y de diplomas de especialización serán responsables de que sus egresados hayan cumplido con el servicio social obligatorio.

ART. Para que una institución pueda expedir título profesional o diploma de especialización a sus egresados de nacionalidad distinta a la mexicana, deberán cerciorarse previamente que el destinatario posee las calidades migratorias que sean congruentes con el ejercicio profesional a las que se refiere esta ley. En caso contrario expedirán en favor de ellos, certificados de estudios con fines de acreditación en el exterior del país.

ART. En la elaboración de títulos profesionales y diplomas de especialización, las instituciones facultadas para ello, se sujetarán invariablemente a lo dispuesto por la ley sobre el Escudo, la Bandera, y el Himno Nacionales.

ART. Es prerrogativa de las instituciones a que se hace mención en este - apartado, expresar en su documentación y publicidad, su facultad legal para - la expedición de títulos profesionales y/o diplomas de especialización.

IV. PROFESIONES QUE REQUIEREN TITULO PARA SU EJERCICIO.

ART. Se establece una Comisión interinstitucional encargada de elaborar_ y mantener actualizado el Catálogo General de Profesiones que requieren título para su ejercicio dentro de la República Mexicana.

Esta comisión estará encabezada por el Secretario de Educación Pública - e integrada por sendas representaciones del Consejo Nacional Técnico de la Edu cación; de cada una de las entidades federadas; de las Universidades e Insti tuciones de Educación Superior; de los colegios de profesionistas, y de otras dependencias, instituciones u organismos que a juicio de la Secretaría de Edu cación Pública deban participar en calidad de miembros supernumerarios de la - Comisión, por estar directamente involucrados con algunas profesiones cuya in corporación o supresión al Catálogo se analice.

ART. Esta Comisión sesionará durante el mes de Enero de cada año con la_ exclusiva finalidad de analizar la procedencia o no de las solicitudes de adi ción o de supresión de profesiones, presentadas por cualquier autoridad, ins titución educativa o colegio de profesionistas, debidamente motivadas y docu mentadas en los términos del reglamento interior que rijan la vida y funciona miento de la Comisión.

ART. ES obligación de la Comisión interinstitucional, publicar profusa- mente durante el mes de Febrero de cada año, el Catálogo General de Profesio nes que requieren título para su ejercicio, debidamente actualizado.

ART. Esta ley reglamentará como profesiones que requieren título profesio nial para su ejercicio, a todas aquellas que se mencionen en el Catálogo Ge neral.

La Comisión Interinstitucional propenderá a que las legislaturas locales

de cada entidad federada hagan lo propio a fin de lograr una reglamentación - homogénea en esta materia a nivel nacional.

V. EL EJERCICIO PROFESIONAL.

ART. Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta ley la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto, o de la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter de profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato⁽¹⁶⁰⁾.

ART. Toda persona podrá ejercer dentro del territorio nacional, la profesión que mejor le convenga, siempre que ese ejercicio no reporte contravención a las disposiciones legales en vigor.

ART. Para poder ejercer cualesquiera de las profesiones que de acuerdo con esta ley requieren de título profesional para ello, el interesado deberá obtenerlo de alguna de las instituciones facultadas para su expedición en los términos del propio artículo del presente ordenamiento.

ART. Para que los títulos obtenidos en el extranjero puedan ostentarse para ejercitar el anterior derecho, deberán ser revalidados de conformidad con esta ley y las demás aplicables en materia educativa.

ART. Todo profesionista, al ofrecer sus servicios como tal, está obligado a exhibir la documentación legalmente obtenida que le faculte para ello. Esta documentación podrá ser el título profesional o diploma de especialización según sea el caso; las constancias de registro respectivas, o la cédula -

160. Hacemos en este caso la transcripción literal del artículo 2º de la ley de profesiones actual para el Distrito Federal, por considerar que la definición que hace sobre el ejercicio profesional, sigue siendo útil en la actualidad, tal como lo sostuvimos al abordar el tema en el capítulo anterior. Vid. inciso o), núm. 2. Capítulo Tercero.

profesional si es que la posee.

ART. Es prerrogativa de todo profesionista anunciar su número de cédula profesional en la papelería, recetarios, tarjetas, anuncios o cualquier otro tipo de publicidad que utilice para ofrecer sus servicios profesionales.

ART. Toda persona moral o física que contrate los servicios de un profesionista para que funja como tal, será responsable de la actuación de éste ante terceros; sin perjuicio de la responsabilidad que resulte del profesionista frente a su empleador y frente a los que resultaran ofendidos por aquél, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

VI. LOS COLEGIOS DE PROFESIONISTAS.

1. Naturaleza, constitución y registro.

ART. Los Colegios de profesionistas son las personas morales establecidas bajo la modalidad de asociaciones civiles con arreglo a las disposiciones del derecho privado, surgidas del convenio de varios profesionistas para reunirse de manera no transitoria, a efecto de realizar todo tipo de actividades relacionadas con la superación, prestigio y correcto ejercicio de la rama de la ciencia o de la técnica que les homologa.

ART. Para que una asociación de profesionistas pueda alcanzar el carácter de 'Colegio', debe obtener su inscripción como tal ante la autoridad registral de la entidad federada en donde se halle la sede y el centro de operaciones de la asociación respectiva.

ART. Solamente se podrán ostentar como 'colegio', aquellas asociaciones de profesionistas que hayan obtenido ya, su constancia de registro correspondiente expedida por la autoridad, de conformidad con lo dispuesto por ésta, y demás leyes aplicables.

ART. Para hacer procedente la inscripción de una asociación en calidad de colegio de profesionistas, es necesario acreditar ante la autoridad registral respectiva, que además de estar legalmente constituida como asociación -

civil, posean una membresía mínima efectiva de quinientos profesionistas homólogos.

En tratándose de las asociaciones cuya profesión no posea una antingüedad mayor de cinco años desde su establecimiento dentro del sistema educativo nacional, este requisito de membresía mínima, se reducirá a doscientos cincuenta profesionistas de la misma rama.

ART. Las actas constitutivas y los estatutos, así como los programas de acción de los colegios, deberán también inscribirse ante la autoridad registral competente en términos de esta ley y demás aplicables, con el fin de que tales documentos puedan surtir efectos contra tercero.

Dicha inscripción se logrará reuniendo los requisitos que para tal efecto, señalen esta ley y su reglamento.

ART. Los colegios de profesionistas son órganos colaboradores de la autoridad en la función controladora del ejercicio profesional y como tales, enderezarán sus acciones.

ART. En ningún caso, los estatutos que rijan la vida y gobierno interior de un colegio de profesionistas, podrán contravenir lo preceptuado por esta -- Ley.

ART. Para los efectos de la presente ley, se considera a las respectivas Asambleas Generales, como autoridad suprema al interior de cada colegio de -- profesionistas. Por ende, se les reconoce plena capacidad para autodeterminarse por lo que hace a su vida y régimen de gobierno internos.

Será reputada como acción de los colegios, toda aquella realizada por sus respectivos órganos de Dirección, siempre que la designación de ellos, se haya hecho en términos de ley, en ajuste a las prescripciones del título decimo primero del Código Civil en vigor, y por lo tanto, cuenten aquéllos con el -- aval de la Asamblea General.

En congruencia con lo dispuesto por el artículo anterior, cualquier cam-

bio que se opere en el cuadro directivo de un colegio de profesionistas, deberá ser reportado a la autoridad registral competente, para que se proceda a realizar la enmienda correspondiente en el registro original.

ART. Procederá la inscripción de una asociación de profesionistas con la denominación de 'Colegio Nacional', cuando además de haberse satisfecho los requisitos señalados por esta ley para la inscripción de un colegio de profesionistas, la asociación solicitante acredite tener una membresía mínima de cien de ellos en cada una de, cuando menos, dieciséis entidades federadas del país.

ART. Procederá la inscripción de una Federación de colegios de profesionistas, cuando cubiertos los requisitos legales y reglamentarios para la inscripción de cada uno de ellos, se acredite ante la Dirección General de Profesiones, mediante convenio protocolizado ante fedatario público que ha quedado legalmente realizada la fusión de cuando menos cincuenta colegios de una misma profesión a nivel nacional.

2. Facultades y obligaciones (161).

ART. Son facultades de los colegios de profesionistas:

- Participar en los procesos de diseño, elaboración o modificación de los planes y programas de estudios relativos a sus respectivas profesiones, según se proyecten implantar dentro del sistema educativo nacional;

- Iniciar propuestas de adición o de supresión de alguna profesión relacionada por su naturaleza con el colegio respectivo, al Catálogo General de Profesiones que requieren título para su ejercicio dentro de la República Mexicana;

- Participar en la elaboración de los dictámenes que elabore la Comisión Interinstitucional, cuando convocado un colegio por ella, se trate de modificar el Catálogo General a que hace referencia la fracción anterior;

161. Para enlistar las facultades y obligaciones de los colegios de profesionistas, partimos de las atribuciones que en favor de éstos, asigna la ley vigente, incluyendo dentro de las 'obligaciones', aquellas que por

- Servir de árbitro en los conflictos entre profesionistas, o entre éstos y sus contratantes, cuando acuerden someterse ellos, a dicho arbitraje;

- Actuar cuando así se les requiera, como consultores de las autoridades Estatales en cualquiera de sus niveles;

- Proponer ante las autoridades correspondientes, listas de peritos profesionales de entre los más destacados de sus miembros, a fin de que se les reconozca como 'peritos oficiales';

- Pugnar ante la autoridad competente en cada caso porque los cargos del servicio público que requieran conocimientos propios de una determinada -- profesión, sean ocupados por aquellos profesionistas que se encuentren debidamente actualizados en lo profesional y que hayan cumplido con el servicio social obligatorio, y

- Las demás que señalen sus propios estatutos, las disposiciones del -- reglamento de esta ley y de otras aplicables siempre que aquéllas, no contravengan a dichas disposiciones.

ART. Son obligaciones de los colegios de profesionistas:

- Vigilar el ejercicio profesional de sus homólogos para que éste se realice de conformidad con lo establecido por las leyes sobre la materia y por las normas de ética que en cada caso expida el colegio;

- Denunciar ante las autoridades competentes, las infracciones en -- que incurran sus iguales sobre lo dispuesto en la fracción anterior;

- Expedir a todo profesionista de su misma rama que se los solicite, -- las constancias de actualización profesional, previa la evaluación y el pago -- de derechos correspondientes;

su naturaleza no deben por ningún motivo, ser objeto de descuido para los colegios. Dentro de estas, incluimos la de expedir las constancias de actualización para hacer procedente el rotando de la cédula profesional. Por lo que hace a sus facultades, se agrega la de participar en la elaboración y modificación al Catálogo General de Carreras, en los términos en -- que se expone dentro de los artículos propuestos.

Los colegios, serán responsables solidarios del ejercicio profesional que desarrollen los profesionistas a quienes les hayan expedido estas constancias por lo que se refiere a la actualización técnico-científica de sus conocimientos:

- Vigilar y verificar el cumplimiento del servicio social obligatorio de sus homólogos profesionistas, y expedir las constancias de ello cuando proceda, y

- Las demás que les fije esta ley, así como las demás disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias relativas a la materia.

VII. EL SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO.

ART. Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio social obligatorio la asistencia continua, sistemática, que debe brindar todo aquel estudiante, y profesionista, al Estado, o, a los sectores de la población que reclaman los conocimientos calificados de éstos, en aras de su mejoramiento en los renglones de lo social, económico o cultural, para así poderse incorporar al proceso evolutivo del país.

ART. Por consecuencia, todo estudiante de cualquier carrera profesional, independientemente de que ésta se halle o no, sujeta a reglamentación por ésta y demás leyes relativas, deberá prestar el servicio social bajo la orientación y vigilancia de la autoridad o institución que le haya de expedir el título profesional correspondiente, la que habrá de constatar su debido cumplimiento.

En este caso, el servicio social jamás podrá prestarse por un período menor de seis meses, ni mayor de dos años.

ART. No se expedirá título profesional a quien no haya cumplido con la obligación que establece el artículo anterior;

ART. Todo profesionista está obligado a prestar el servicio social bajo la orientación y vigilancia de algún colegio de profesionistas de la misma --

rama profesional, el que extenderá una vez satisfecha aquella obligación, la carta de liberación respectiva que así lo haga constar. En este caso, el servicio social deberá comprenderse en un período de entre tres y seis meses -- efectivos cada dos años, desarrollando tareas específicas que debidamente regtribuidas, asignen los colegios respectivos de conformidad con lo que sobre -- el particular ordena esta ley y su reglamento.

ART. Quedan exentos del servicio social obligatorio en los términos de -- los preceptos anteriores, las personas mayores de sesenta años, y aquéllas -- que demuestren tener impedimento físico o causa grave que así lo justifique.

VIII. DELITOS, SANCIONES Y RECURSOS.⁽¹⁶²⁾

1. Delitos y sanciones

ART. Los delitos que cometan los profesionistas dentro del ejercicio profesional en términos de esta ley, serán sancionados por las autoridades competentes según lo prevea la legislación penal aplicable.

ART. Comete el delito de usurpación de profesión, toda aquella persona -- que incurra dentro del ámbito del ejercicio profesional, sin poseer el título respectivo, cuando de conformidad con esta ley, se requiera poseer dicho documento.

ART. A quien cometa el delito o usurpación de profesión, se le sanciona--rá con arreglo a lo dispuesto por el artículo 250 del Código Penal para el -- Distrito Federal y para toda la República en materia federal.

ART. Se le impondrá multa de hasta quinientas veces el salario mínimo -- diario, vigente en la zona de que se trate, a las instituciones educativas -- que debiendo obtener el o los registros a que las obliga la presente ley, no -- lo hicieren.

162. Para la construcción de este apartado tomamos algunas disposiciones de -- la ley de profesiones vigente, cuya naturaleza nos parece no sólo pro--picia, sino necesaria para la viabilidad de nuestra propuesta integral--mente considerada.

La Dirección General de Profesiones, dentro del ámbito de su competencia, y agotados los recursos a que se refiere el presente apartado de la ley, impondrá, de resultar procedente, la sanción señalada en el párrafo anterior.

ART. Se sancionará de igual forma, y con la misma multa, a toda aquella persona que resulte responsable de la presentación de documentos apócrifos para la tramitación de cualesquiera de los asuntos regulados por esta ley sin perjuicio de las sanciones penales que se hicieren legalmente procedentes.

ART. La autoridad registral competente, suspenderá los registros de títulos profesionales, y diplomas de especialización, en los siguientes casos:

- Por error o falsedad en los documentos, cuando alguno de estos hechos se advierta en forma superveniente, y

- Por requerimiento de autoridad judicial en el que se inhabilite temporalmente a un profesionista para ejercer su profesión o especialidad.

El registro surtirá nuevamente sus efectos, una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos que establece esta ley, o que recaiga sentencia que así lo ordene.

ART. Los registros de títulos y diplomas serán cancelados por la autoridad competente, de manera definitiva en los siguientes casos:

- Por requerimiento de autoridad jurisdiccional a través de una sentencia que inhabilite permanentemente a un profesionista para ejercer su profesión o especialidad, y

- Por muerte del profesionista.

ART. La cancelación de un título o de un diploma, procedente según lo dispuesto por el artículo anterior, se hará constar en:

- El libro de registro en que se haya asentado la inscripción;

- El expediente del interesado;

- En el padrón nacional del ejercicio profesional, y
- En su caso, en el Registro Nacional de Profesionistas, si es que estuviere inscrito también en él.

Si en forma ulterior, la autoridad competente ordenara restituir la eficacia del registro correspondiente, se agregarán al registro original, las anotaciones que en tal sentido lo especifiquen y lo hagan constar.

ART. En el caso de los profesionistas poseedores de cédula profesional en los términos de esta ley, la cancelación del registro del título o diploma respectivo, producirá efectos de revocación de la cédula correspondiente.

Para tal efecto, toda cancelación que en tal sentido se realice por las autoridades competentes a nivel local, será reportada a la Dirección General de Profesiones para que se proceda en consecuencia.

ART. La Dirección General de Profesiones dentro del ámbito de su competencia, o las autoridades locales correspondientes, podrán previa oportunidad de defensa a la parte interesada, cancelar en sus respectivos casos, las inscripciones de instituciones facultadas para expedir títulos profesionales y/o diplomas de especialización; colegios de profesionistas; Colegios Nacionales y federación de Colegios, por las siguientes causas:

- Por error o falsedad en los documentos inscritos o exhibidos ante la autoridad respectiva;
- Por resolución de autoridad competente;
- Por desaparición de la institución;
- Por revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial a sus estudios, acordada por autoridad competente, en tratándose de las instituciones de índole privada.
- Por la violación a las disposiciones de esta ley, o por el incumplim-

miento de las obligaciones que ella les asigna tanto a las instituciones, como a los colegios;

- Por disolución del Colegio; Colegio Nacional o Federación de Colegios según sea el caso, y

- Por mandato de otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables, cuando se actualicen hipótesis normativas previstas en ellas.

En tratándose de la cancelación a la inscripción de alguna institución facultada para expedir títulos y/o diplomas, en ningún caso se afectará la validez de los títulos o diplomas que hubiese expedido con anterioridad.

ART. Queda prohibido a toda agrupación sea profesional o no, el empleo del término 'Colegio', fuera de las asociaciones expresamente autorizadas en los términos de esta ley.

La infracción a esta disposición, será sancionada con multa de hasta trescientas veces el salario mínimo diario que esté en vigor en el momento, dentro del lugar en que se hubiere cometido.

ART. Se exceptúan de las sanciones previstas en este apartado, a las personas que sin tener título profesional, incurrieren en el ejercicio profesional, con motivo de la defensa de algún asunto propio; cuando actúen en calidad de gestores en asuntos obreros, agrarios o cooperativos en los términos de las leyes respectivas; cuando se encuentren dentro de la hipótesis contemplada por la fracción IX del artículo 20 constitucional, o cuando actúen en atención a un caso de extrema y comprobable urgencia.

ART. Se concede acción popular para denunciar a quien, sin título o diploma legalmente expedido por esta ley, ejerza alguna de las profesiones que requieren título para su ejercicio o alguna de las especialidades de estas profesiones.

ART. Las sanciones administrativas a que se refiere el presente apartado, serán impuestas por la autoridad registral competente de la entidad federada de que se trate, en arreglo a lo que previenen esta ley y las respectivas aplicables.

cables, concediendo en todo caso, oportunidad de defensa al infractor.

2. Recursos.

ART. Aplicada la sanción, el afectado podrá interponer por escrito y dentro del término de quince días naturales contados a partir de la fecha en que sea notificado legalmente sobre la sanción, el recurso de reconsideración ante el Director General de Profesiones, o ante el titular del órgano de autoridad emisor del acto, según se trate de un asunto del ámbito federal o estatal en los términos de esta ley, y demás aplicables.

ART. Si la reconsideración se substanciará en el sentido de confirmar el acto impugnado, el promovente podrá interponer el recurso de inconformidad ante el Secretario de Educación Pública o su equivalente en los estados. Se hará también por escrito y dentro de un período de treinta días naturales contratados a partir del momento en que se le hubiere notificado la conformidad del acto reclamado.

ART. Por lo que hace al procedimiento para interponer y substanciar ambos recursos, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

ART. En la interpretación de ambos recursos, y siempre que así lo solicite el recurrente, se suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza su importe ante las autoridades hacendarias correspondientes, en arreglo a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

IX. DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

ART. Esta ley, abroga a la ley reglamentaria del artículo 5^o constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones; y deroga toda disposición legal o reglamento que se aparte o contravenga lo preceptuado por ella.

ART. Los ejecutivos locales, con apego a sus respectivas leyes, proveerán en la esfera administrativa, todo lo necesario para la operación de la su-

toridad facultada a nivel estatal para desarrollar la función controladora sobre el ejercicio profesional a que se refiere la presente ley.

ART. En tanto se elabora y expida el Catálogo General de Profesiones que requieren de título profesional para su ejercicio dentro de la República Mexicana, a que se refiere esta ley; las profesiones que lo requerirán son: "....
....."

ART. Son nulos de pleno derecho los títulos o diplomas expedidos por instituciones de carácter privado, que hubieren funcionado sin autorización o reconocimiento de validez oficial según lo exigen las leyes relativas.

ART. El Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I, del artículo 89 constitucional, expedirá dentro de un plazo de noventa días contados a partir de que esta Ley entre en vigor, el reglamento de la misma.

Mientras tanto, se seguirá aplicado en lo que no se oponga a las disposiciones de esta ley, el reglamento en vigor, de la ley reglamentaria del artículo 5º constitucional, que se abroga.

CONCLUSIONES

Del capítulo primero

- 1.- La vida, estabilidad y fortaleza de todo Estado federal, se funda en dos principios esenciales para ello: a) el respeto irrestricto a la autonomía de las entidades federadas, y b) la participación de ellas en la construcción de la voluntad nacional;
- 2.- Ante la presencia de 'prioridades' nacionales, antes de recurrir al expediente de centralizar facultades en favor del gobierno federal, se debe estudiar sistemáticamente la Constitución a fin de mantener un Estado federal sano y vigoroso, dotando a las autoridades federales de un marco competencial suficiente, sin que ello ocurra a costa de la debilidad creciente de los respectivos marcos locales;
- 3.- La única fuente de asignación de facultades a los gobiernos federal y locales, es la Constitución. La que procede a hacerlo atendiendo a las necesidades que plantea una Nación en constante evolución por un lado; y por otro, considerando los requerimientos que brotan de los procesos para alcanzar el sano desarrollo de las entidades federadas. No puede concebirse la salud y prosperidad del 'todo', si sus 'partes' no lo fueran previamente;
- 4.- Vulnerar la autonomía de las entidades federadas, equivale simple y llanamente, a cavar la tumba de cualquier Estado federal;
- 5.- El uso inconsulto, irreflexivo y en ocasiones hasta abusivo de las llamadas facultades implícitas, genera una viciosa costumbre de tendencia centralista, a costa de la reducción a las competencias locales, que aunque gradual, no deja de lacerar a las entidades federadas;
- 6.- Si bien el proceso de gestación del Estado federal mexicano fue un proceso *SUI GENERIS* por las circunstancias políticas que le enmarcaron, no por ello se debe aceptarlo como una "burda" y "extralógica" copia del Estado federal --

norteamericano;

7.- De la correcta interpretación a nuestros artículos 39 y 40 constitucionales debe partir cualquier intento por explicar al federalismo mexicano desde el el punto de vista jurídico-positivo;

8.- El federalismo mexicano debe fortalecerse no sólo en su aspecto jurídico, sino también en el político; responsabilidad ingente dentro de la cual, el Partido Revolucionario Institucional juega un papel determinante.

Del capítulo segundo.

1.- La regulación del ejercicio de las profesiones durante el período colonial novohispano, jamás fue homogénea, en tanto que hubiere existido un órgano con autoridad, creado EX PROFESO, para permitir previo el cumplimiento de ciertos requisitos, la práctica profesional, y mucho menos para vigilar que dicha práctica se ofreciese con corrección;

2.- Durante esta época, aunque generalmente eran los establecimientos educativos los que instruían, capacitaban y acreditaban a los profesionistas; fueron otros órganos, siempre con clara ingerencia de la autoridad, los que permitían el ejercicio de sus respectivas profesiones;

3.- Si bien, la Constitución de 1824 al ordenar las bases del federalismo mexicano, trató de asegurar las libertades mínimas para los individuos; no se preocupó de normar dentro de una garantía individual para el trabajo, la de libertad para el ejercicio profesional;

4.- De 1824 a 1856, el ejercicio profesional en México se vio sujeto a tan variadas formas de regulación, como entidades federadas se interesaron sobre el particular. La autorización para la práctica de profesiones, siempre estuvo a cargo de la autoridad, con la participación de los establecimientos educativos, de los colegios y gremios de profesionistas;

5.- Durante la vigencia de la Constitución de 1857, y pese a la considerable proliferación de las profesiones, la función controladora hacia éstas, siguió

luciendo una marcada heterogeneidad en virtud de la libertad reglamentaria que en favor de cada entidad federada se derivaba de la disímil interpretación que entonces, se daba al artículo 3º de la máxima ley. Coexistía esta función reguladora, en manos de la autoridad, instituciones educativas, y colegios o asociaciones de cada profesión;

6.- Como una de las causas fundamentales de la desuniformidad reguladora hacia la práctica profesional, advertimos la de que nunca, durante las seis décadas de vigencia formal de la Constitución del 57, se expidió la ley relativa, reglamentaria de su artículo 3º

Del capítulo tercero

1.- Dentro de las garantías de libertad concreta que se encierran en el artículo 5º Constitucional, se localiza a la garantía individual de libertad para el ejercicio profesional;

2.- Una ley encargada de reglamentar un precepto constitucional continente de una garantía individual, jamás podrá, a pretexto de estarlo reglamentando, imponer más restricciones o limitaciones para ejercer la garantía correspondiente, que aquellas expresamente estatuidas por la propia Constitución;

3.- El espíritu normativo del artículo 5º Constitucional, y por ende, el de las garantías que contiene, indiscutiblemente que propende a la cristalización de la justicia social, es decir, a la protección jurídica tanto de los intereses individuales, como de los colectivos;

4.- Para sus efectos aplicativos, el artículo 5º Constitucional no puede ser objeto de una interpretación aislada, sino sistemática y causal-teleológica;

5.- La ley de profesiones actual para el Distrito Federal, fue expedida con el propósito prístino de proteger a la sociedad;

6.- De varios vicios de inconstitucionalidad adolece esta ley, pero fundamentalmente del de exigir el registro de un título, así como la cédula profesional respectiva, para permitir el ejercicio de las profesiones reglamentadas;

- 7.- Las instituciones educativas que cuenten con 'autorización' respecto de - cierto tipo de estudios, no se ven facultadas por la ley en ese caso, para la expedición de títulos profesionales;
- 8.- No es conveniente la dispersión legislativa para regular el ejercicio -- de las profesiones, tal y como lo propone el artículo 2º de la ley actual sobre la materia para el Distrito Federal;
- 9.- En atención a lo dispuesto por el artículo 5º Constitucional en su segundo párrafo, debe llevarse al texto de la ley, el catálogo completo de profesiones que por el grado de responsabilidad social implicado en su ejercicio, requieran de la obtención previa de título profesional;
- 10.- En las respectivas leyes locales sobre la materia, se debe incluir la facultad a cargo de la autoridad competente para registrar diplomas, y así estar en posibilidad de regular el ejercicio de las especialidades profesionales;
- 11.- Se debe erradicar de la legislación, la indebida confusión entre 'título profesional', y 'grado académico';
- 12.- Los títulos profesionales y los diplomas de especialización, son los verdaderos puntos de apoyo para la regulación del ejercicio profesional;
- 13.- En la función controladora del ejercicio profesional, resulta imprescindible la concurrencia armónica de las autoridades federal y locales. Es necesario por lo tanto, construir el mecanismo que sólidamente cimentado en la articulación actual de nuestra Constitución, haga posible dicha concurrencia con - absoluto respeto a los principios en que se sostiene nuestro federalismo;
- 14.- La heterogeneidad reguladora sobre la práctica de las profesiones que -- desde 1824 priva en México, aún no ha podido ser del todo superada;
- 15.- Los convenios de coordinación celebrados entre las entidades federadas y la Federación para unificar el servicio de registro de títulos son atentatorios contra el espíritu del Pacto Federal, amén de que provocan serias inconveniencias de orden práctico dentro de la esfera administrativa;

- 16.- Deben afinarse los mecanismos de supervisión sobre la función educativa, en su parte susceptible de generar grados académicos acreditables mediante la expedición de títulos profesionales;
- 17.- Deben erradicarse de las leyes locales, los vicios de inconstitucionalidad que evidencian la de profesiones para el Distrito Federal;
- 18.- La facultad registral de títulos y diplomas está, y debe reconocerse dentro de la esfera competencial de las entidades federadas;
- 19.- El registro de títulos y diplomas, debe ser un acto previo al de su expedición;
- 20.- El Congreso de la Unión debe expedir una nueva legislación reglamentaria de los artículos 5º y 121 constitucionales para hacer factible la función controladora del ejercicio profesional en los términos apuntados;
- 21.- La actualización profesional de los profesionistas en una figura protectora de la sociedad y del profesionista auténtico, que no debe pasarse por alto. Para hacer posible su implantación obligatoria, si se justifica una modificación al texto constitucional;
- 22.- Aunque debe limitarse, es inconstitucional prohibir el ejercicio profesional a los extranjeros;
- 23.- Los colegios de profesionistas, deben ser auténticos colaboradores de la autoridad en la vigilancia del ejercicio profesional;
- 24.- Hay que fortalecer a los colegios dotándoles de la facultad para autodefinirse en su vida y gobiernos internos; propendiendo a su mayor representatividad, y robusteciendo sus catálogos de facultades y obligaciones;
- 25.- La colegiación obligatoria no es susceptible de implantación, mientras se mantenga el texto actual de la Constitución;
- 26.- Debe afinarse el mecanismo regulador para que la prestación del servicio

social tanto de estudiantes como de profesionistas, sea realmente eficaz, y

27.- El espíritu coactivo de las sanciones al infractor de la norma del ejercicio profesional, debe mantenerse como tal mediante la actualización de aquéllas .

Del capítulo cuarto.

Las conclusiones a este capítulo quedan implícitas en la propuesta que en él - se contiene, y a cuyo tenor nos remitimos.

A P E N D I C E *

**BOSQUEJO COMPARATIVO SOBRE LOS ESQUEMAS QUE PARA
REGULAR EL EJERCICIO PROFESIONAL HAN IMPERADO EN OTROS PAISES**

* La información que se contiene en el presente apéndice, fue localizada en archivos de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública sin registro de fecha, por lo que su actualidad y vigencia debe considerarse con toda reserva.

Sin embargo, se estimó procedente su incorporación en este trabajo, como un mero punto de referencia sobre las disposiciones que se han adoptado en otros países, para la regulación de la práctica de profesiones.

1.- ALEMANIA

Ciertas actividades se consideran libres y pueden ser ejercidas indistintamente por nacionales o extranjeros a condición de que los interesados se sujeten a determinadas limitaciones, referente al número de profesionistas -- que dentro de un margen de tolerancia establecido al efecto, pueden ejercer -- la actividad de que se trate, tomando en cuenta que no deben rebasarse los límites fijados por las condiciones de la demanda de los servicios profesionales. También están sujetos los profesionistas extranjeros en Alemania a los requisitos migratorios.

Tratándose de la profesión de abogado es indispensable tener la nacionalidad Alemana y en el caso de los arquitectos se requiere que sean admitidos previamente en el seno de las organizaciones profesionales de esa rama. Para ser auditor se requiere conocer a la perfección el idioma alemán y comprobar conocimiento a fondo de las leyes y disposiciones en general que rigen la materia de esta especialidad. En concreto, las normas que rigen en materia de profesiones son variables y no existe ninguna ley que específicamente estudie todos los aspectos del ejercicio profesional, por lo que no puede establecerse ninguna regla fija sobre este particular en relación con los extranjeros.

2.- ARGENTINA

El artículo 20 de la Constitución de este país, previene "los extranjeros gozan en el territorio de la nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la nación; pero la autoridad puede acordar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República".

En el caso de profesionistas dedicados al ejercicio de profesiones libres, los estudios cursados en el extranjero deben revalidarse ante las Universidades Argentinas con excepción de los que comprueban haberse titulado en

los Países adheridos a la Convención de Montevideo de 1889, quienes únicamente están obligados a exhibir ante la autoridad competente el título respectivo.

3.- BELGICA

En este país existen profesiones liberales para cuyo ejercicio se requiere la condición de belga sin que se distinga entre la calidad de belga por nacimiento o belga por naturalización.

Entre las profesiones que requieren para su ejercicio la condición de belga se encuentran los agentes de cambio, los abogados, los notarios, los geómetras y los supervisores de empresas; en estos casos no tienen ninguna aplicación condiciones de reciprocidad, sino que los extranjeros quedan expresamente excluidos de toda posibilidad de ejercicio.

Existen en cambio otras profesiones para cuyo ejercicio se dan facilidades a los profesionistas extranjeros, previa determinación en cada caso de las equivalencias de estudios y el examen individual de la validez del título respectivo, tales profesiones son las siguientes: Médicos, Veterinarios, Dentistas, Farmacéuticos y Arquitectos.

De acuerdo con la legislación fiscal vigente en Bélgica se considera como profesiones liberales principalmente las que a continuación se mencionan: La Abogacía; la Medicina; la Veterinaria; la Odontología; la Arquitectura; la Ingeniería; la Escultura y la Pintura; el Notario; la Publicidad; se entiende que son profesionistas liberales aquellos que se dedican a ocupaciones lucrativas de carácter principalmente intelectual interviniendo como consejeros o de cualquier otro modo en los asuntos de otros y que, conservando su independencia; reciben de ellos una remuneración proporcional a los servicios prestados.

Por regla general para el ejercicio de estas actividades se exige una edad determinada, la comprobación de estudios, práctica profesional y la posesión del título correspondiente. En algunos casos también es requisito figurar dentro del colegio profesional de la rama.

4.- BOLIVIA

La autorización para ejercer alguna profesión liberal es otorgada por - el ministerio de educación a favor de quienes comprueben su calidad de profesionistas con el título correspondiente, sea cual fuere la nacionalidad del - profesionista, a condición de que haya hecho los estudios y obtenido el res - pectivo título en una universidad boliviana.

En las mismas condiciones se encuentran quienes siendo de nacionalidad- boliviana exhiban títulos debidamente legalizados obtenidos en universidades- extranjeras.

En ningún caso se otorga autorización para ejercer a extranjeros que no ubieren realizado sus estudios universitarios en Bolivia, salvo los que sobre el particular estipulen los convenios internacionales suscritos por Bolivia o establezcan las normas de reciprocidad.

Discrecionalmente y previa revalidación se puede conceder autorización - para ejercer a los nacionales de otros países que exhiban diplomas oficiales- expedidos en su país de origen, con el cual no existe convenio que establezca reciprocidad, a condición de que presenten y aprueben los exámenes de grado - teórico y prácticos señalados por las disposiciones vigentes sobre la materia en Bolivia.

5.- COSTA RICA

De acuerdo con lo que disponen las Leyes Orgánicas de los respectivos- Colegios de Profesiones, si se requiere ser costarricense por nacimiento o -- por naturalización para el ejercicio de las mismas. Dichas leyes abarcan todas las profesiones liberales.

Las Leyes que regulan el ejercicio de las profesiones son de observan - cia nacional y no existen leyes estatales o provinciales sobre la materia.

Costa Rica tiene convenios vigentes sobre Reconocimiento mútuo de Vali - dez de títulos Profesionales y de Incorporación de Estudios con España y con

Colombia.

6.- CUBA

Solamente podrán ejercer las profesiones que requieren título oficial, - salvo lo dispuesto en el artículo 57 de esta Ley Fundamental, los cubanos por nacimiento y los naturalizados que hubieren obtenido esta condición con cinco años o más de anterioridad a la fecha en que soliciten la autorización para - ejercer. El Consejo de Ministros podrá sin embargo, por Ley Extraordinaria, - acordar la suspensión temporal de este precepto cuando por razones de utilidad pública resultase necesaria o conveniente la cooperación de profesionales o técnicos extranjeros en el desarrollo de iniciativas públicas o privadas de interés nacional. La Ley que así lo acordare fijará el alcance y término de - la autorización. En el cumplimiento de este precepto, así como en los casos - en que por alguna ley o reglamento se regule el ejercicio de cualquiera nueva profesión, arte u oficio, se respetarán los derechos al trabajo adquiridos -- por las personas que hasta ese momento hubieran ejercido la profesión, arte u oficio de que se trate, y se observarán los principios de reciprocidad internacional .

"La disposición anterior abarca todas las profesiones liberales y algunos oficios tales como: Contador, Corredor, Corredor de Aduana, Corredor Mercantil, Procurador, Locutor, Auxiliar de Farmacia, Periodista, Publicitario, - Telegrafista, Optometrista, etc. Tanto el artículo mencionado como la Ley de Nacionalización del Trabajo del 8 de Noviembre de 1933, son de observancia nacional, no existiendo disposiciones locales que las regulen. Tampoco existen tratados que reglamenten el caso previsto en la parte final del artículo -- transcrito".

7.- CHILE

Sólo para ejercer la profesión de abogado es requisito indispensable -- ser chileno por nacimiento o naturalización. Esta exigencia está basada en un precepto del Código Orgánico de Tribunales de Chile", de 1941.- Las demás profesiones liberales pueden ejercerse sin importar la nacionalidad. La única -- excepción la constituyen los profesionales ecuatorianos, los que pueden ejer-

cer cualquier profesión en Chile, dado el tratado existente."

En este país no existen leyes provinciales sobre la materia por ser de régimen centralista.

No se reconoce una reciprocidad de carácter general en la materia del libre ejercicio de las profesiones liberales. Chile tiene suscritos los siguientes Convenios: multilateral "Convención sobre ejercicio de profesiones liberales" suscrito en México el 28 de enero de 1902; bilateral con Uruguay "Convención sobre ejercicio de profesiones liberales" firmado en Montevideo el 17 de noviembre de 1916; bilateral con Ecuador, "Convenio sobre mútuo reconocimiento de exámenes y títulos profesionales", suscrito en Quito el 17 de diciembre de 1917.

8.- DINAMARCA

En este país no existen disposiciones codificadas que reglamenten las actividades profesionales y por lo tanto para normar el criterio sobre el particular, debe procurarse la determinación de los precedentes más o menos circunstanciales que rigen al respecto.

a).- En principio, los nacionales de otros países sí pueden ejercer profesiones liberales en Dinamarca, exceptuando la de abogado con el carácter de litigante.

b).- Para ejercerlas, se requiere un permiso de trabajo que otorgan o deniegan las Autoridades del Interior por conducto de la Policía Nacional, así como la conformidad de las agrupaciones gremiales respectivas. Se aplican criterios de orden social, como el de escasez o plétora de profesionales de la especialidad de que se trate y como el de la preferencia a los nacionales de países cercanos; de orden educativo o académico por lo que se refiere al reconocimiento de estudios, que varía de una profesión a otra, y de orden político, tal como el de las facilidades que se conceden a los inmigrantes a quienes la Organización de las Naciones Unidas designa como "personas desplazadas".

c).- Las disposiciones aplicables a los profesionales son básicamente - las mismas que se aplican en general, a los trabajadores de cualquier ocupación, aunque, desde luego, requieren como queda dicho, la comprobación previa de la capacidad.

d).- En la práctica, se otorga un número muy reducido de permisos de -- trabajo para que ejerzan sus profesiones en Dinamarca los nacionales de otros países. Como se indica más adelante, los nacionales de otros países nórdicos - están exentos del requisito de obtener permiso de trabajo.

No se ha encontrado en la legislación danesa hasta ahora consultada ninguna definición de las profesiones liberales. A falta de ésta, o de la simple enumeración de las actividades comprendidas en los ordenamientos referentes a trabajadores de otras nacionalidades que solicitan ejercer en Dinamarca, es de entenderse que las disposiciones aludidas en los párrafos B y C abarcan todas las profesiones liberales, con la salvedad señalada en el A de los abogados litigantes.

Las disposiciones aplicables son de orden nacional, y no existen otras - de carácter local.

En virtud de una convención sustentada el 22 de mayo de 1954 entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, los nacionales de estos tres últimos países disfrutan, a base de reciprocidad, de los mismos derechos de trabajo que - los dinamarqueses, estando exentos del requisito de obtener el permiso de trabajo a que se refiere el párrafo B. Se espera que Islandia quedará incorpora-da próximamente a la mencionada convención, la cual, entonces, abarcaría los - cinco países que integran el Grupo Nórdico.

Dinamarca ha suscrito también la convención sobre residencia, trabajo, - derechos individuales y otras materias, concluida en París el 13 de diciembre - de 1955, entre los estados miembros del Consejo de Europa, cuyo capítulo IV - al tratar sobre ocupaciones remuneradas o lucrativas comprende expresamente - las profesiones con la intención manifiesta de que su ejercicio pueda llegar - a garantizarse sobre bases de igualdad entre los nacionales de los países contratantes y los de cada parte en su territorio. En realidad la Convención no -

modifica el régimen existente en Dinamarca sobre el particular, ya que admite numerosas reservas e interpretaciones, subordinando en determinados aspectos - expresamente al criterio nacional propio de cada una de las partes, la calificación de los motivos económicos, sociales y de orden público que puedan de - jar sin efecto o suspender indefinidamente el otorgamiento de las facilidades en favor de extranjeros que prevé dicho instrumento.

9.- ECUADOR

Los extranjeros pueden ejercer las profesiones liberales en todo el territorio ecuatoriano si presentan un examen profesional, exámen que no es necesario cuando existe una convención vigente que establezca derechos de reciprocidad como por ejemplo el acuerdo sobre títulos académicos que suscribieron el 18 de julio de 1911 los países Bolivianos; la convención sobre el ejercicio de profesiones liberales que suscribieron en Montevideo el 4 de febrero de 1889 Uruguay, Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú, a la que se adhirió el Ecuador el 22 de mayo de 1929 y convenios bilaterales vigentes con Chile y España. Nuestro tratado de amistad, comercio y navegación con Ecuador de 10 de julio de 1888 dispone que sus respectivos Ciudadanos gozarán de los derechos de los Nacionales para ejercer su industria o profesión sin especificar profesiones liberales.

10.- EGIPTO

Para el ejercicio de la carrera de leyes era requisito indispensable ser nacional de la República Árabe Unida. Frecuentemente, se hacen excepciones en favor de nacionales de otros países Árabes. También se exceptuaba de esta disposición a los abogados extranjeros que litigaban en las antiguas Cortes Mixtas, antes de que esos tribunales fueran suprimidos en 1952.

Los extranjeros se encontraban en libertad de practicar las demás profesiones liberales si poseían un permiso de residencia.

Las disposiciones anteriores se aplicaron tanto en el territorio de la - Provincia Sur (Egipto), como en el de la Provincia Norte. (Siria).

11.- EL SALVADOR

Para el ejercicio de Profesiones liberales en El Salvador, en términos genéricos, la Universidad es la única Institución autorizada para conceder licencia de ejercicio de tales profesiones y acordar incorporaciones (Art. 191 - Estatuto Orgánico de la Universidad de El Salvador). Es indiferente en este caso la calidad de extranjero o salvadoreño por nacimiento o naturalización.

Asimismo, corresponde a la misma Universidad y como función del Consejo Superior Universitario "reglamentar las incorporaciones de académicos y los permisos de ejercicios profesionales (Art. 56, numeral 17 del mismo Estatuto)

Para el ejercicio del Notariado sólo podrán, de conformidad a la Ley de Notariado, efectuar tales funciones: 1) los Abogados que hubieren obtenido su Título en El Salvador; 2) Los salvadoreños por nacimiento que hubieren obtenido el Título de Abogado en otro País y hayan estado incorporados en El Salvador; 3) Los salvadoreños por naturalización y los centroamericanos que tuvieren Título de Abogado concedido en otro País, previa incorporación en El Salvador y residentes en la República durante dos años consecutivos e inmediatos anteriores a la autorización para cartular, justificando su buena conducta pública y privada en ese tiempo. Los profesionales mencionados anteriormente deberán además haber sido autorizados para el ejercicio de la función, por la Corte Suprema de Justicia, en conformidad a esta Ley.

Según las normas que establecen las leyes respectivas, podrán también ejercer la función de notariado los Agentes Diplomáticos y Consulares, pero sólo en los Países extranjeros en los que estuvieran acreditados (Art. 12)9-- Ley de Notariado vigente en El Salvador.

Para ser Abogado se requiere haber sido recibido de la manera que previenen las Leyes, lo cual hará constar el Secretario de la Corte por medio de una razón firmada y sellada al pie o al dorso del Título de Doctor aprobado por la Universidad sin necesidad de otro Título. (Art. 86, Código de Procedimientos Civiles en El Salvador).

Los Abogados de los otros países no podrán ejercer su profesión en la -

República sin ser incorporados previamente en la Universidad y ser examinados por el Tribunal Supremo de Justicia, según los Tratados existentes y previa información sobre identidad de la persona. (Art. 87 ibidem).

En El Salvador solamente existe una Universidad y en consecuencia sus actividades se rigen, con validez nacional, por el Estatuto Orgánico arriba citado.

El Salvador tiene suscritos y vigentes con varios países americanos y europeos, tratados respecto a reconocimiento y validez de Títulos Universitarios.

12.- ESTADOS UNIDOS

En este país la reglamentación del ejercicio profesional no surte competencia Federal sino que está reservada a las facultades de cada uno de los Estados que integran la Unión Americana. En consecuencia, para determinar si se requiere el carácter de nacional de dicho país para ejercer una profesión, es necesario remitirse a lo que sobre el particular disponga la Ley del Estado de que se trate. Por otra parte las disposiciones sobre cada actividad profesional varían en lo referente al requisito de la Nacionalidad; así aunque en los Estados de la Unión Americana por lo general se prohíbe el ejercicio de la abogacía a los extranjeros, en algunos de dichos Estados se les permite que ejerzan la Medicina, la Ingeniería y otras profesiones.

En virtud de tratados de carácter internacional celebrados por los Estados Unidos con otros países referentes al ejercicio de actividades de carácter profesional, se concede a los nacionales de los países signatarios en sus respectivos territorios y en ciertos casos, libertad de ejercicio profesional, aunque en otros casos se les sujeta a determinadas restricciones. Así por ejemplo, en el Tratado concertado con la República de Liberia se otorga la facultad de ejercer las profesiones liberales a los liberianos en los Estados Unidos y a los ciudadanos de este País en Liberia, sin limitación alguna; en cambio en el tratado que se concertó entre los Estados Unidos e Italia sobre actividades profesionales se excluye específicamente el ejercicio de la abogacía; y en el celebrado con la República Federal Alemana únicamente se auto-

riza el ejercicio profesional de aquéllos profesionales o técnicos alemanes - cuyos servicios sean indispensables para lograr un funcionamiento efectivo de las empresas o corporaciones alemanas autorizadas para operar en los Estados- Unidos de América. Por lo que hace a Japón, el tratado respectivo permite a los nacionales de ese País el ejercicio de las profesiones en un plan de igualdad con los nacionales de los Estados Unidos de América.

13.- FRANCIA

Profesiones cuyo ejercicio está subordinado a un acuerdo recíproco: Médico, Cirujano Dentista, Partera.

Estas profesiones en principio, están reservadas a los Ciudadanos Franceses que poseen títulos universitarios franceses de Doctor en Medicina, de Cirujano Dentista o de Partera, expedidos por el Estado. De acuerdo con los términos del Código de Salubridad pública, los extranjeros pueden ser autorizados para ejercer en Francia, siempre que hayan firmado acuerdos especiales de reciprocidad, entre dos Estados y que la equivalencia del valor científico de los diplomas haya sido reconocida por las autoridades francesas competentes, es decir, por el Ministerio de Instrucción pública. Estos acuerdos deben, además contener obligatoriamente la paridad Efectiva y estipular el número de profesionales extranjeros que cada uno de los dos países autoriza a ejercer en su territorio.

Los extranjeros que ejercían legalmente su profesión en Francia antes del 3 de septiembre de 1939, tratándose de Médicos; y del 24 de septiembre de 1945, cuando se trate de Parteras, quedan autorizados a seguir ejerciendo su profesión.

FARMACEUTICO

En principio esta profesión no puede ser ejercida en Francia más que por ciudadanos franceses con diploma extendido por el Estado, sin embargo, a título de reciprocidad, pueden ser autorizados a ejercer esta profesión el Ciudadano de un país extranjero en el cual un francés pueda ejercer.

CONTADOR Y CONTADOR PUBLICO

El ejercicio en Francia de esta profesión por extranjero, está subordinada a la existencia de un acuerdo de reciprocidad y al reconocimiento de la equivalencia del valor técnico de los diplomas extendidos por una y otra de las autoridades. Sin embargo, los extranjeros que no estén amparados por convenios pueden a título excepcional, obtener autorización para ejercer esta profesión en Francia, se ha establecido un convenio de reciprocidad a este respecto entre Francia y Suiza.

ARQUITECTO

En aplicación de disposiciones legales, los nacionales de países extranjeros pueden ser autorizados a ejercer en Francia la profesión de Arquitecto, bajo condiciones de reciprocidad fijadas por los convenios diplomáticos y mediante la justificación de títulos equivalentes al diploma exigido a los arquitectos franceses. Sin embargo, los extranjeros no amparados por convenios pueden, a título excepcional, obtener dicha autorización. Pero estos arquitectos no serán miembros de la Orden aunque sí sometidos a su disciplinaria vigilancia. (La Orden de Arquitectos es una Institución similar a las Barras de Abogados).

El ejercicio de la profesión de arquitecto en Francia, queda pues subordinado a la existencia de un acuerdo de reciprocidad que debe además acentuar las condiciones de competencia y de moralidad requeridas por las autoridades correspondientes para otorgar a los interesados la autorización de ejercer.

Existe un acuerdo a este respecto entre Francia y Bélgica.

ABOGADO

En principio el ejercicio de esta profesión queda reservado a los Ciudadanos Franceses. Sin embargo, en virtud de una costumbre basada en la corte-sía internacional y de la cual los abogados franceses se beneficia a título de reciprocidad en gran número de países, los abogados extranjeros son admitidos a título excepcional, a litigar ante los tribunales franceses con la autoriza-

ción del tribunal ante el cual se presenten; pero deben ser asistidos para el caso por un colega francés:

Profesiones cuyo ejercicio no está reglamentado:- Las autoridades francesas -- proporcionaron además una lista no exhaustiva de profesiones liberales que no exigen en Francia reglamentación especial para ser ejercidas por extranjeros.- Estas profesiones son: Consejero Fiscal, Consejero Jurídico (Se trata de juristas que se limitan a proporcionar opiniones técnicas, sin presentarse ante ningún tribunal para ejercer un derecho) Ingeniero Consejero, Agrónomo, Profesor en alguna escuela privada técnica, industrial o comercial, Profesor de Lenguas Vivas en algún establecimiento privado, Ingenieros asistentes sociales.

La autorización para ejercer en Francia queda originalmente subordinada al otorgamiento de las autoridades competentes, de un permiso de inmigración y de una autorización para establecerse en el País, que le puede ser retirado si lo exigen razones de orden público o de buenas costumbres.

No existe a la fecha ningún tratado multilateral que permita el ejercicio de profesiones liberales por extranjeros. En cambio, el tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que dió origen al Mercado Común, prevé la forma según la cual desaparecerán los impedimentos para que los nacionales de los países que integran esta comunidad puedan entregarse al ejercicio de sus profesiones en territorios de los otros asociados. Debe hacerse notar que esta disposición no se halla todavía en vigor".

14.- GUATEMALA

Para ejercer las profesiones liberales en este país no es requisito indispensable ser guatemalteco, por origen o naturalizado, salvo para el notariado, cuya función, de carácter público, requiere entre otras cualidades, la de guatemalteco.

Todas las leyes que rigen esta materia son de observancia nacional, ya que por el sistema Político-Administrativo unitario de Guatemala los Departamentos de la República no tienen legislación propia.

15.- HAITI

El ejercicio de las profesiones liberales por extranjeros en Haití no es es ta legislado específicamente. Sin embargo, el artículo 65 de la Ley de 11 de Agosto de 1903 (Le Moniteur núm. 67 de 22 de agosto de 1903) previene que todos los extranjeros que ejerzan en la República el comercio, una industria o una profesión cualquiera están sujetos a la "patente" impuesta que debe cu br ir se en estos casos.

El artículo 65 de la Ley de 11 de agosto de 1903, modificado por la Ley de 4 de noviembre de 1959 (Le Moniteur núm. 125 de 3 de diciembre de 1959),- implica no obstante, que alguna profesión puede haber sido prohibida al ex tran je ro por la Ley o también por que el Gobierno le rechace la licencia.

Hay empero, algunas leyes especiales para el ejercicio de algunas prof g s i o n es. por ejemplo:

ABOGADO.- La Ley de 24 de junio de 1932 (Le Moniteur núm. 59 de 4 de abril de 1932) expresamente reserva en su artículo 5 de ejercicio de la profesión de ab o g a d o a los haitianos. Sin distinción de sexo. El extranjero no está capaci t a d o para ejercer la profesión de abogado en Haití.

MEDICO FARMACEUTICO, DENTISTA Y PARTERA.- Estas profesiones están reglamenta- das por el Decreto-Ley de 27 de junio de 1949 (Le Moniteur núm. 60 de 10. de agosto de 1940) modificado por el decreto-Ley de 18 de agosto de 1941 (Le Moniteur-núm. 69 de 18 de agosto de 1941).

De lo anterior resulta que el extranjero puede ejercer las profesiones- indicadas con las siguientes reservas:

Limitación de su número en el país a:

- 5 Médicos
- 2 Dentistas
- 2 Farmacéuticos, y
- 1 Partera.

Existe la condición disyuntiva de obtener un diploma de la facultad de Medicina de Haití o bien un diploma extranjero. En este último caso el solicitante debe obtener la equivalencia condicionada por los artículos 4 y 5 del Decreto-Ley de 27 de julio de 1946.

Además de las profesiones liberales antes dichas, sobre las otras no hay legislación precisa acerca de las condiciones a llenar por el extranjero para su ejercicio.

Las carreras de Arquitecto, Ingeniero Civil, Ingeniero Agrónomo e Ingeniero Mecánico están principio reconocidas como abiertas al extranjero - por conclusión lógica de la letra del Decreto de 27 de enero de 1959, (La Moniteur núm. 2) de 31 de enero de 1959) el que prevé un impuesto especial para los extranjeros.

La apreciación de la capacidad del extranjero para el ejercicio de profesiones liberales, además de lo que expresamente la Ley dijera, depende del Ministerio de Educación Nacional en lo general y del Ministerio de Obras Públicas o de Agricultura en el plan técnico.

16.- NORUEGA

En Noruega no existen disposiciones generales que exijan la ciudadanía noruega para poder ejercer las profesiones. Sin embargo, las autoridades u organizaciones competentes noruegas se reservan el derecho de examinar en cada caso si puede ser concedida la "licencia practicandi" a un extranjero.

17.- PANAMA

Si se requiere ser nacional de la República de Panamá, ya sea por nacimiento o por naturalización para ejercer profesiones liberales.

En términos generales se consideran profesiones liberales las siguientes: Médicos, Abogados, Ingenieros, Arquitectos, Dentistas, Veterinarios, Contadores, Auditores, Profesores o Maestros en escuelas de primera, segunda enseñanza y universidades; así como barberos y cultoras de belleza. En la Asam-

blea Nacional se encuentra es estudio para su discusión y probable aprobación en la próxima sesión de dicho Cuerpo Legislativo, la Ley que exigirá que también sean panameños por nacimiento o naturalización los Publicistas y Agentes de Relaciones Públicas.

Los locutores de radio pueden ser extranjeros siempre y cuando haya reciprocidad en el país del cual sea originario el radio-locutor. Para ejercer el comercio al por menor también es requisito ser panameño por nacimiento o - naturalización después de cinco años de haber obtenido la carta definitiva.

Son de observancia nacional todas las disposiciones relativas al ejercicio de las profesiones. Esta República tiene Gobierno Unitario compuesto por Provincias que se rigen por las Leyes y disposiciones emanadas de la Asamblea Nacional y Ejecutivo.

No existe tratado que permita a extranjeros, a base de reciprocidad, - ejercer profesiones reservadas a los nacionales; pero tanto las empresas privadas como las dependencias gubernamentales pueden contratar profesionales ex tranjeros por período determinado, sin que éstos adquieran residencia o nacionalidad.

18.- POLONIA

En los países socialistas no existe propiamente el ejercicio privado de las profesiones llamadas liberales. En principio los Médicos, Veterinarios, - Ingenieros, Arquitectos y aún los juristas ejercer una actividad nacional, en cauzada en instituciones estatales.

En la actualidad todavía se permite al Médico ejercer libremente su profesión, siempre que haya cumplido con su obligación social reglamentaria, pero la única actividad libre que se el permite es la consulta. Los laborato -- rios, las clínicas, los hospitales, etc., son dirigidos exclusivamente por el Estado. A los dentistas se les permite hasta ahora una liberación ligeramente mayor que a los Médicos Generales en la actividad privada, pero a cambio de - cumplir con obligaciones muy bastas en las clínicas estatales. Los Veterina - rios tenían una libertad completa hasta hace muy poco pero ahora les ha sido -

retirada y su actividad es estatal. Los Ingenieros y Arquitectos prácticamente no tienen actividad privada puesto que la vasta labor de construcción que se ha llevado a cabo en Polonia en la postguerra es casi toda estatal. Es -- cierto que en los últimos tiempos el régimen ha permitido y aún alentado un -- importante movimiento de construcción de casas privadas pequeñas para habita-- ción familiar, pero aún en ese tipo de construcción los Arquitectos caen bajo una clasificación nacional controlada por el Estado, así nuestra Embajada sólo ha encontrado una reglamentación en relación con los abogados, quienes todavía -- ejercen una considerable actividad privada, aún cuando la naturaleza del rēg^l men socialista tiende a restringirla y a dar a los abogados, cada vez en mayor_ grado, funciones nacionales controladas por el Estado.

La Ley sobre Nacionalidad en Polonia no establece diferencia entre ciu-- dadanos por nacimiento y ciudadanos naturalizados. Concretamente en Polonia - la Ley sólo distingue entre nacionales y extranjeros.

Hemos podido comprobar que conforme al artículo 40 de la Ley de 27 de - junio de 1950 sobre el Derecho de Abogacía (Boletín Oficial- Dziennik Ustaw-0 1959, N o 8) sólo los nacionales de Polonia pueden ejercer la profesión de -- abogado en este país. Como queda dicho arriba, no se distingue entre polacos por nacimiento o naturalizados y el derecho está reservado simplemente a los- "Nacionales" de Polonia.

No tenemos noticia de que la restricción mencionada se aplique a otra - profesión que la del jurista o abogado. Según los informes que hemos podido - recoger toda otra profesión caería bajo el régimen de reconocimiento de reval-- idación de diplomas extranjeros (con todas las complicaciones y trabas que - ese régimen encuentra en los más de los países) conforme al artículo 31 de la Ley de 15 de diciembre de 1951 sobre Enseñanza Superior y sobre los Trabajado-- res de la Ciencia (Boletín Oficial-Dziennik Ustaw-1956, No.205). Según dicha- disposición tal reconocimiento queda al arbitrio del Ministro de Enseñanza Su-- perior, en consulta con el Ministro de Negocios Extranjeros y con los demás-- Ministros interesados.

Si el Estado juzga necesario, en circunstancias que manifiestamente se-- rían especiales, contratar a un profesionista extranjero para prestar en Polo

nía un servicio cualquiera, huelga decir que en el hecho mismo del contrato - queda implícito el reconocimiento de su título y de su idoneidad y el profesionista queda automáticamente relevado de todo trámite al respecto.

Toda Ley en Polonia es de observancia nacional. No existen leyes provinciales o municipales, fuera de disposiciones o circulares puramente administrativo.

19.- PORTUGAL

Los derechos que la Constitución Política de este país reconoce a los nacionales del mismo en materia de trabajo y de ejercicio profesional son también reconocidos a los extranjeros residentes en Portugal con las restricciones que para determinados casos establecen las leyes.

El principio de equiparación de los extranjeros y los nacionales se encuentra sujeto a las limitaciones resultantes de los términos mismos en que dicho principio está establecido.

Tales limitaciones se reflejan de modo particular y no siempre uniforme en los términos en que están concebidos los diplomas que regulan especialmente el ejercicio de las actividades denominadas profesiones liberales.

Aún cuando no exista un precepto que derina tales profesiones, la Ley - Fiscal las enumera específicamente para los efectos del pago de los impuestos.

Entre los que se regulan destacan particularmente la abogacía y la procuraduría forense; la Medicina, la Ingeniería y la Arquitectura.

ABOGACIA

El ejercicio de la abogacía por los extranjeros se halla previsto y permitido aún que condicionalmente por los artículos 533 y 534 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El primero de dichos artículos que se refiere a los extranjeros en gene

ral dice lo siguiente: "Los extranjeros diplomados por cualquier Facultad de Derecho de Portugal podrán ejercer la abogacía en los mismos términos que los portugueses, si en su país se concede igual derecho a estos últimos, o si así lo establece un convenio internacional.

El artículo 354 concede expresamente, en reciprocidad a los abogados brasileños el derecho de ejercer en Portugal.

Para ejercer la abogacía se requiere estar inscrito en el Colegio de Abogados. Al amparo de un convenio celebrado entre España y Portugal, que data del año de 1870, los abogados españoles son inscritos en el Colegio de Abogados de Portugal y pueden ejercer su profesión en este país, atenta la reciprocidad establecida por dicho convenio según la cual los súbditos de cada uno de los dos estados signatarios podrán "residir en nuestros respectivos territorios como los nacionales y ejercer por lo tanto cualquiera industria" empliéndose este término en un sentido lato como sinónimo de cualquiera actividad, inclusive la actividad profesional.

Determinadas leyes exigen a los extranjeros como requisito para que puedan obtener la autorización que los faculta para el ejercicio de la abogacía, la presentación de pruebas de competencia, a cuyo fin deben sustentar los correspondientes exámenes en las facultades de derecho portuguesas.

La procuraduría forense está prohibida a los extranjeros ya que sólo pueden ser autorizados para la práctica de esta profesión quienes están inscritos en el Colegio respectivo y para ello es necesario comprobar que el solicitante se encuentra en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos, lo que es privativo de los ciudadanos portugueses por nacimiento o los naturalizados.

MEDICINA

A nadie le es permitido en Portugal el ejercicio de la medicina si no está inscrito en el respectivo colegio profesional.

Los estatutos que rigen el funcionamiento de este colegio aprobados por

Decreto-Ley de 21 de junio de 1956, previenen que sólo podrán ser inscritos - en dicho Colegio: los portugueses por nacimiento o los naturalizados a quienes la Ley permitirá el ejercicio de la profesión de médico, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos que comprueben poseer título profesional expedido por una escuela portuguesa de enseñanza superior o por una escuela extranjera de la misma categoría siempre que en este último caso hubieren obtenido la revalidación de los estudios.

Los extranjeros no naturalizados y por lo tanto no comprendidos en la - situación anteriormente considerada, sólo podrán ser inscritos si satisfacen las condiciones especiales establecidas por la Ley para que los extranjeros - puedan ejercer la medicina en Portugal.

En consecuencia, debe considerarse que sólo por excepción pueden ejercer la medicina en Portugal los extranjeros, y dicho ejercicio está condicionado a la observancia de determinados requisitos y a la imposición de tasas especiales.

Así por ejemplo es indispensable que concurren para el otorgamiento de la autorización algunas de las circunstancias tasativamente enunciadas a continuación:

- a) exigencias superiores de salud pública
- b) necesidades propias de la investigación científica
- c) conveniencia a juicio de las autoridades
- d) solicitud expresa de un enfermo o en su nombre de alguna persona, en cuyo caso podrá ejercer el Médico extranjero, pero sólo a título accidental.

En conclusión, puede decirse que salvo los casos de reciprocidad o de - aplicación de convenios internacionales, sólo en forma restringida y excepcional, pueden ser autorizados en Portugal los extranjeros para ejercer la medicina.

INGENIERIA Y ARQUITECTURA

El régimen legal a que se haya sujeto el ejercicio de estas profesiones, es fundamentalmente similar al que rige para las de abogado y médico.

Es requisito inscribirse en el colegio de ingenieros para poder ejercer esta profesión, y sólo tienen derecho a ser inscritos los portugueses y los naturalizados a quienes la Ley permita el ejercicio de su profesión, que se encuentren en pleno goce de los derechos civiles y políticos que le confiere la Ley.

En principio, las profesiones de ingeniero y arquitecto según lo establecido por la Ley Portuguesa sólo podrán ser permitidas a profesionistas titulados de nacionalidad portuguesa. Esta regla admite determinadas excepciones. -- Así por ejemplo se autoriza a los extranjeros para ejercer tales profesiones sólo en los siguientes casos de excepción:

- 1.- Necesidades derivadas de la investigación científica o de desarrollo técnico industrial.
- 2.- Conveniencia a juicio de las autoridades.
- 3.- Falta debidamente comprobada de ingenieros o de ingenieros portugueses especializados y experimentados en determinada rama.
- 4.- Prestación de servicios a empresas o sociedades extranjeras que ejercen su actividad temporalmente en Portugal.
- 5.- Cuando se trate de la instalación de maquinaria o aparatos, o de la comprobación de su buen funcionamiento, si los constructores y proveedores de los mismos exigen que la instalación se lleve a cabo por sus propios ingenieros o arquitectos. En este caso la autorización será dada por un plazo no mayor de 1 año renovable hasta por 5.

Con excepción del caso a que se refiere el punto 5 en todo los demás están obligados los profesionistas a obtener su inscripción en el respectivo colegio de Ingenieros o Abogados.

Debe entenderse que las disposiciones de los convenios internacionales celebrados por Portugal en materia de profesiones, prevalecen sobre las dispo-

siciones de la leyes nacionales.

De todo lo anterior expuesto pueden sintetizarse la siguientes conclusiones:

a).- Los extranjeros son autorizados a ejercer la profesión de abogados en Portugal si existe en vigor un régimen de reciprocidad entre este País y el de su origen a condición de que sean diplomados por cualquiera de las facultades protuguesas. Igual derecho se reconocerá a abogados brasileños ya sean diplomados o no en su país, sujetándose en este último caso al correspondiente exámen.

b).- El ejercicio de la procuraduría forense se haya reservado a los portugueses por nacimiento o naturalización que se encuentren en el goce de sus derechos políticos.

c).- Salvo convenio que se pacte en contrario, sólo en casos excepcionales y tasativamente enumerados, es permitido a los extranjeros el ejercicio de la medicina así como de las profesiones de ingeniero y arquitecto, a condición de que obtengan la respectiva autorización y satisfagan ciertos requisitos a que están obligados también los portugueses.

20.- SUIZA

Solamente ciertas profesiones liberales exigen la nacionalidad Suiza por nacimiento o por naturalización, para su ejercicio; tales son: la de abogado, notario, agrimensor en el aspecto catastral y las profesiones médicas: médico cirujano; dentista; farmacéutico y veterinario. El ejercicio de estas profesiones está reglamentado por normas de carácter federal y en ciertos casos por disposiciones cantonales.

Los suizos por nacimiento o por naturalización que deseen practicar alguna de las profesiones médicas habiendo obtenido su título en un estado extranjero solamente pueden ejercer en el país a condición de que exista reciprocidad y que además soliciten y les sea concedida la autorización respectiva, previo exámen que deberán sustentar ante las autoridades competentes.

Hasta la fecha no ha concluido Suiza ningún tratado internacional relati

vo al reconocimiento de títulos extranjeros en la rama de la medicina. Quienes se dedican a la docencia en su nivel profesional de materias médicas, están autorizados para ejercer libremente su profesión en todo el territorio de la confederación Suiza una vez satisfechos los requisitos que señalan las leyes y reglamentos vigentes sobre el particular.

21.- TURQUIA

Es necesario obtener la nacionalidad turca para poder ejercer en Turquía las siguientes profesiones y oficios:

Abogados, Médicos, Dentistas y Enfermeras. Químicos, Farmacéuticos, Representantes, agentes y corredores de compañías de seguros. Comerciantes que ejercen el comercio en las aguas territoriales y todas las personas relacionadas con el tráfico marítimo de cabotaje. Todas aquellas personas que reciben una beca, ya sea del Gobierno Turco o de Gobiernos extranjeros. Todos los artesanos y personas que ejercen oficios manuales. Industriales y personas relacionadas con industrias.

No existe ningún acuerdo sobre la base de reciprocidad para que los extranjeros puedan ejercer esas funciones en Turquía.

22.- URUGUAY

En Uruguay no se requiere ser nacional de ese país, por nacimiento o por naturalización, para ejercer las profesiones liberales. Los extranjeros, en consecuencia, pueden ejercer libremente dichas profesiones. No existe ninguna disposición legal que establezca exigencias o limitaciones al respecto; tampoco existe ningún tratado que establezca condiciones de reciprocidad como requisito para que los extranjeros puedan ejercer una profesión liberal en Uruguay.

En todo caso se exige la posesión del título correspondiente que faculte para el ejercicio profesional. Si el título ha sido otorgado por universidades extranjeras, tanto el ciudadano uruguayo como el extranjero que lo posea podrán ejercer la correspondiente profesión en todo el territorio nacional siempre que entre el país que lo hubiere otorgado y el Uruguay, existan vigentes conve-

nios que establezcan el mutuo reconocimiento de los respectivos títulos o diplomas universitarios.

23.- Venezuela

En Venezuela a los profesionistas extranjeros que desean ejercer su profesión dentro del país, se les exige la presentación de su título y materias aprobadas ante cualquiera de las Universidades existentes en el Territorio Nacional. Esta documentación es estudiada por el Consejo Universitario respectivo y turnado por éste a su vez, a la facultad correspondiente, para su estudio y dictámen.

En el caso de que dentro de las materias que se envíen, no apareciesen las que regularmente se cursan y exigen en las Universidades de Venezuela, se le dará al interesado el tiempo suficiente para que la o las estudie y puedan presentar exámen sobre las mismas.

Si el profesionistas conservase su nacionalidad de origen se le exigirá que en su país, exista la reciprocidad debida en relación con los profesionistas Venezolanos. quiere decir, que se les otorguen las mismas facilidades que a ellos se les prodiga.

En el supuesto de que el profesionistas hubiese adquirido la nacionalidad venezolana se le eximirá de este último requisito, es decir, de la reciprocidad.

APOYO BIBLIOGRAFICO Y DOCUMENTAL

- Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, 5a. edición., México, 1983.
- _____ y Góngora Pimentel, Genaro: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislación-jurisprudencia - Doctrina; Editorial Porrúa, México, 1983.
- Andrade Sánchez, Eduardo et. al.: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada; I.I.J., U.N.A.M., México, 1985.
- Arce Garza, Francisco et. al.: Historia de las Profesiones en Mexico; Coeditado por SEP-Colegio de México, 1982.
- Bascuñan Valdez, Anibal: Manual de Técnicas de la investigación jurídica; Editorial jurídica de Chile, Santiago, 1971.
- Bisán, Raúl: Derecho Constitucional Argentino y Comparado; Buenos Aires, 1940.
- Bórquez, Djed: Crónica del Constituyente; Edición P.R.I., 1985.
- Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa, - México, 1984.
- _____ : Las Garantías Individuales; Editorial Porrúa, México, 1983.
- Bravo Caro, Rodolfo: Guía del Extranjero; Editorial Porrúa, 12a. ed., México, - 1986.
- Castro Zavaleta, Luis: Compilación de jurisprudencia y Tesis de 1917 a 1975. Código Civil para el Distrito Federal; Editorial Porrúa, 51a. ed., México, --- 1982.
- Código Penal para el Distrito Federal; Editorial Porrúa, 44a. ed., México, --- 1988.
- Congreso de la Unión, Cámara de diputados. I. Legislatura: Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones; Edición Manuel Porrúa S. A. Librería.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Trillas, 5a.- ed., México, 1988.
- Cossies: Reporte de Evaluación; Coedición SPP-SEP, México, 1984.
- Diario de debates de la Cámara de Diputados: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; XXXIX legislatura; año I, México, 1943.
- Diario Oficial del la Federación; publicaciones de 29-XI-73; 31-XII-74; 23-XII-74; y 3-II-83.
- Garza Mercado, Arío: Manual de Técnicas de Investigación; Edición del Colegio de México, 3a. ed., 1981.
- González Peña, Manuel: Manual de Gramática Castellana; 4ta. Edición, México.
- Hamilton, Madison y Jay: El Federalista; Fondo de Cultura Económica, México, - 1974.
- Lee Benson, Nettie: La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano; LI Legislatura, Cámara de Diputados; serie estudios parlamentarios, México, - 1980.

- Ley de Profesiones para el Distrito Federal; Edición S.E.P., México, 1985.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Edición Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México; 1983.
- Ley General de Salud; Ediciones Andrade; 1a. ed., México, 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Editorial Porrúa, 14a. ed., México, 1985.
- Libro Único de Registro de Convenios de Coordinación, sección V de registro; - Dirección General de Profesiones, S.E.P.
- Loewenstein, Karl; Teoría de la Constitución; Editorial Ariel Barcelona; Trad. Alfredo Gallego Anabitarte; Barcelona, 1983.
- Madrid Hurtado, Miguel de la; Estudios de Derecho Constitucional; Edición especial del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.L., México, 1980.
- Mendieta y Nuñez, Lucio; Historia de la Facultad de Derecho; Edición U.N.A.M., México, 1975.
- Moreno, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Pax-México, 6a. ed., México, 1976.
- Moreno Garavilla, Jaime Miguel; El Federalismo en México; Tesis profesional; - U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1982.
- Olivera Toro, Jorge; Manual de Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, 4a. - ed., México, 1976.
- Pardinas, Felipe; Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales; Editorial siglo XXI, 29a. ed., México, 1984.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo; Apuntes para la historia del notariado en México; Editado por la Asociación Nacional del notariado Mexicano; México, 1979.
- Prieto, Alejandro; México en la Historia Universal; Editorial Banca y Comercio S. A., México, 1987.
- Riva Palacio, Vicente et. al.; México a través de los Siglos; Editorial Cumbre; XI T.; México, 1981.
- Real Academia de la Lengua; Diccionario de la lengua española; 19a. edición
- Ruiz Torrea, Humberto; Lineamientos prácticos para la Presentación de Originales, en materia de investigación jurídica; Edición U.N.A.M., 1.1.j., México, 1982.
- Secretaría de Educación Pública; Normas Fundamentales; Edición S.E.P., 3a. ed., 1980.
- _____ : Prontuario de los principales ordenamientos jurídicos cuya -- aplicación concierne a la Secretaría de Educación Pública y a entidades -- del Sector Educativo; Edición S.E.P., México, 1987.
- Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México; Editorial Porrúa; 10a. -- ed., México, 1981.
- _____ : Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; 17a. ed., -- México, 1980.
- Tocqueville, Alexis de; La Democracia en América; Fondo de Cultura Económica, -- México 1978.

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge: Ley Federal del Trabajo de 1970, reforma procesal de 1980; Editorial Porrúa, 53a. ed., México, 1985.
_____: Nueva Legislación de Amparo Reformada; Editorial Porrúa, 47a. -
ed., México, 1986.