

## Ética uniforme y Colegios Profesionales: Informe sobre un Proyecto de Ley

*Recepción: junio de 2012. Aprobación: enero de 2013*

pp. 217-250

*Ronald Balza<sup>1</sup>*

### Contexto:

A pesar no identificarse explícitamente con el socialismo maoísta y guevarista hasta 2005 [Balza (2009)], algunas características del marco jurídico que la Revolución ha propuesto desde 2007 tienen precedentes al menos desde 2003. En julio de dicho año fue presentado para la evaluación de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF) un Proyecto de Ley Marco de Protección a los Colegios Profesionales y del Ejercicio Profesional de las Carreras Universitarias. En él se proponía extender la colegiación obligatoria sobre los profesionales de todas las carreras ofrecidas por las Universidades venezolanas, con los fines de proteger intereses generales y lograr una “ética uniforme” para el ejercicio profesional. También se sugería crear un Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras, integrado por 31 miembros de los Colegios y 9 representantes del Ejecutivo Nacional. Entre otras atribuciones, este “máximo órgano de representación y defensa gremial de los profesionales de Venezuela” debería elegir un Tribunal Superior Deontológico, que debería “conocer (...) y decidir todos los casos de infracciones a las leyes de ejercicio profesional y sus reglamentos respectivos, a los códigos de ética profesional, a los estatutos de colegios, resoluciones, disposiciones y acuerdos dictados por los órganos de los colegios profesionales, cuyos hechos hayan sido cometidos en su jurisdicción”.

Aparte de la vigencia de leyes que definían los Colegios existentes para entonces, el Proyecto de Ley habría tenido que vincularse con la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, que en su artículo 405 indicaba que “los colegios de profesionales legalmente establecidos y sus federaciones y confederaciones gozarán de igual derecho para ejercer las atribuciones de los organismos sindicales de trabajadores en representación de sus miembros, previo registro en el Ministerio del ramo del trabajo”. Esto no se hizo. El Proyecto no fue aprobado, ni presentado nuevamente. Sin embargo, el abandono de la iniciativa no le resta interés, a la luz de los eventos ocurridos durante la siguiente década. Estructuras jerárquicas similares se encuentran en las Leyes Orgánicas de Comunas y de Planificación Pública y Popular, aprobadas por primera vez en 2008 y 2010, y en el Proyecto de Ley de Educación Superior,

---

1 Es Profesor-Investigador, miembro del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.

aprobado por la Asamblea en primera discusión a fines de 2010 y vetado por el Presidente de la República a principios de 2011.

Según Urquijo (2009:71), la teoría socialdemócrata del movimiento obrero defendida por Sidney y Beatriz Webb sostenía que los sindicatos tendrían “una función permanente que cumplir en un estado democrático”, asumiendo “cada vez más el carácter de asociaciones profesionales”. De su propio examen de diversas teorías del movimiento obrero organizado y de los retos que le imponía “ese mundo cibernético que se perfila en el horizonte”, Urquijo (2009:192), afirma que “mientras exista una clase asalariada en el mundo del trabajo, contratada por el capital y sus representantes”, correspondería a los dirigentes sindicales “prever las estrategias, políticas y formas de acción que deberán asumirse para el logro de un orden laboral cada vez más justo y equitativo”. Para los marxistas leninistas, sin embargo, que pretendían resolver la lucha de clases a favor de la clase trabajadora, “una vez lograda la sociedad socialista (soviética) no estaba claro qué papel le correspondía en esa sociedad al sindicato” [Urquijo (2009:21)]. Los sindicatos, explica Urquijo (2009:36), eran útiles para enfrentar al capital, pero sus funciones reivindicativas, “economicistas”, serían temporales. No tendrían sentido si la propiedad privada se hubiese eliminado y el trabajo dejase de ser una mercancía, puesto que ya no se vendería a cambio de un salario. Triunfante la clase obrera, los sindicatos tendrían que “subordinarse estratégicamente a la organización política de los trabajadores, en la que reside la verdadera misión transformadora del proletariado, y su auténtica conciencia de clase”. Es difícil imaginar un destino diferente para las asociaciones profesionales.

Sin pretender establecer las motivaciones tras la presentación y posterior abandono del Proyecto, se ofrece a continuación el texto sin modificaciones del Informe de Impacto Económico y Presupuestario del “Proyecto de Ley Marco de Protección a los Colegios Profesionales y del Ejercicio Profesional de las Carreras Universitarias” (IE 0703-171), remitido el 16 de julio de 2003 por el Jefe de la Oficina, Francisco Rodríguez, al Secretario de la Asamblea Nacional, Diputado Eustoquio Contreras, con la comunicación OAEF/0479/03. Estuvo publicado electrónicamente a nombre de la OAEF en la página <http://www.oaef.gov.ve>, posteriormente desactivada.

#### Referencias empleadas para la contextualización del documento

- Balza, R. (2009) “Del golpe de estado al Socialismo Bolivariano: ‘primer período de transición del comunismo o de la construcción del socialismo’” Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales/ N° 45, IIES-UCAB; 33-82
- Urquijo, J. (2009) Teoría de las relaciones sindicato-gerenciales, 4ta. Edición corregida y aumentada, Caracas, IIES-UCAB, 481 págs.

Documento

I.- Introducción

El presente Informe tiene por objeto evaluar el impacto e incidencia económica y presupuestaria del Proyecto de Ley Marco de Protección a los Colegios Profesionales y del Ejercicio Profesional de las Carreras Universitarias. Cuenta con siete secciones: Síntesis del Proyecto de Ley, Legislación vigente sobre Colegios profesionales en Venezuela, Impacto económico de la Colegiación Obligatoria, Impacto económico de la Creación de un Cuerpo Supracolegial, Impacto presupuestario del Proyecto de Ley, Sobre las omisiones del Proyecto de Ley y Sobre la redacción del Proyecto de Ley. Para la elaboración de este Informe se ha tenido presente la discusión relacionada con la aplicación de la Ley española sobre Colegios Profesionales (Ley 2/1974, de 13 de febrero<sup>2</sup>), que parece haber servido de referencia a los legisladores.

II.- Síntesis del Proyecto de Ley

A continuación, se citan algunos de los artículos del Proyecto que se comentarán en este informe:

1. El objeto de la Ley propuesta es “regular, coordinar y supervisar el funcionamiento de los Colegios Profesionales (...), así como las relaciones interinstitucionales de cada uno de los gremios profesionales del país” (Art. 1).

2. Declara “la disposición del Estado de otorgar la colegiación a cada uno de los títulos académicos conferidos por el Estado venezolano, a través de universidades venezolanas” (Art. 2).

3. Define los Colegios Profesionales como “corporaciones de derecho público, reconocidos por la Constitución y amparados por el ordenamiento jurídico, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (Art. 3).

4. Establece que “quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas en sus respectivas leyes de ejercicio profesional, tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda”. Además, hace obligatoria “para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión” (Art. 4).

5. Establece que el proyecto de Ley de creación de nuevos colegios “se elaborará conforme a lo establecido en el artículo 204 de la Constitución vigente,

---

2 La actual Ley española de Colegios recoge la modificaciones introducidas por: a) Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios profesionales; b) Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales; y c) Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

o por petición mayoritaria de los profesionales interesados, siempre que aquella este fehacientemente expresada. El cauce y los requisitos de la iniciativa de los profesionales recogida en este apartado se desarrollará reglamentariamente” (Art. 6).

6. Establece que “los profesionales quedarán sujetos a las normas deontológicas y de disciplina establecidas por el colegio habilitante” (Art. 12).

7. Hace corresponder “a los órganos del Estado venezolano, así como a los beneficiarios del presupuesto público, ejercer la potestad disciplinaria sobre los profesionales sujetos a esta Ley” (Art. 14).

8. Establece entre otros “fines esenciales de los Colegios”: “velar por [la] calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados promoviendo [su] perfeccionamiento (...)”, “asegurar que la actividad de sus colegiados se someta (...) a las normas deontológicas de la profesión y a las requeridas por la sociedad a la que sirven” y “procurar la adecuada satisfacción de los intereses generales relacionados con el ejercicio de la (...) profesión” (Art. 25, a, b, c).

9. Entre otras competencias el Proyecto asigna a los Colegios las siguientes: “ejercer la facultad disciplinaria sobre los profesionales colegiados”, “encargarse del cobro de los honorarios profesionales con carácter general o a petición de los colegiados, en los casos en que el colegio (...) los servicios adecuados y en las condiciones que determinen los estatutos de cada colegio” y “dictar normas sobre honorarios cuando estos no se acrediten en forma de aranceles, tarifas o tasas” (Art. 26, c, j, l).

10. El Proyecto propone la creación de un Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras (CGP), definido como “el máximo órgano de representación y defensa gremial de los profesionales de Venezuela” (Art. 34). A continuación se ofrece una lista de su composición y sus atribuciones:

*a) Lo integrarían “tres (3) Presidentes Ejecutivos, siete (7) Vicepresidentes Administrativos, veintiún (21) Delegados Generales representantes de gremio (...). Simultáneamente, participarán tres (3) Delegados Generales del Ministerio de Educación Superior; tres (3) Delegados Generales del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y, (3) Delegados Generales del Ministerio de Planificación y Desarrollo con plenos derechos a voz y voto en las Asambleas Generales” (Art. 34). Sería electo en Asamblea General de colegios profesionales (Art. 35). No se especifica la composición de las Asambleas Generales.*

*b) El CGP debe nombrar la Junta Directiva del Tribunal Superior Deontológico, “órgano competente para conocer de oficio o a instancia de parte y decidir todos los casos de infracciones a las leyes de ejercicio profesional y sus reglamentos respectivos, a los códigos de ética profesional, a los estatutos de colegios, resoluciones, disposiciones y acuerdos dictados por los órganos de los colegios profesionales, cuyos hechos hayan sido cometidos en su jurisdicción” (Art. 36).*

*La acción de dicho Tribunal debe ser promovida por la Fiscalía (Art. 38), cuyo modo de designación no se explicita en el Proyecto. El dictamen del Tribunal contra un profesional es apelable ante el Consejo de Apelaciones del CGP, y las decisiones de este apelables ante el Tribunal Supremo de Justicia (Art. 41). El modo de designación del Consejo no se explicita en el Proyecto.*

*c) El CGP puede proceder “recurso de reconsideración” “contra los actos emanados de los órganos de gobierno de los colegios profesionales, resolutorios de los recursos de reposición (...), con carácter potestativo” cuando no exista el correspondiente Consejo de Colegios de la respectiva entidad federal (Art. 30). Además, “las decisiones de los colegios se podrá recurrir ante el Consejo de Apelaciones” del CGP. No queda clara la intención de los legisladores, pero al parecer “se entenderá negada la solicitud” si dicho Consejo no responde en treinta días (Art. 43).*

*d) “Si existiera”, el “correspondiente” CGP debe elaborar un informe previo a la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de Leyes de fusión, absorción, segregación, disolución o cambios de denominación de Colegios Profesionales (Arts. 19, 20, 21 y 23).*

*e) La vigilancia sobre ingresos, gastos y patrimonio del CGP es función de la Contraloría (Art. 39). El Proyecto no especifica ni la procedencia y composición del patrimonio ni el modo de elección de los miembros de la Contraloría. La vigilancia sobre gestión administrativa y operaciones económicas financieras del CGP es función del Comisario, cuya designación “no estará sujetas a votaciones secretas, se realizará en Asamblea General, previa consideración de su hoja curricular, evaluándose su desempeño ético y profesional, se exigirá para su designación un mínimo de cinco (5) años de experiencia laboral y/o colegiación profesional en el respectivo Colegio de Contadores Públicos de la respectiva entidad federal, y será designado por la votación de las dos terceras partes (2/3) de los miembros asistentes a la Asamblea” (Art. 40).*

*f) Al CGP se adscriben dos Departamentos sin fines explícitamente definidos: el Departamento de Profesionales No Docentes del Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras (Art. 32) y el Departamento de Ejercicio Profesional Independiente del Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras (Art. 33).*

11. El Proyecto carece de Disposiciones Transitorias.

### III.- Legislación vigente sobre Colegios profesionales en Venezuela

En Venezuela, hasta la fecha, al menos para catorce profesiones universitarias se han dictado Leyes de Ejercicio Profesional o de Colegiación, que han creado Colegios y Federaciones Profesionales. Tales Leyes, y las fechas de su aprobación, se presentan en la siguiente tabla:

<b>Leyes de Ejercicio ó Colegiación</b>	<b>Fecha</b>
Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines	26.11.58
Abogados	16.12.66
Veterinarios	30.08.68
Odontología	10.08.70
Economista	15.12.71
Bioanálisis	23.07.73
Colegiación Farmacéutica	28.01.78
Psicología	11.09.78
Medicina	23.08.82
Administración	26.08.82
Periodismo	22.12.94
Sociología y Antropología	23.06.98
Nutrición y Dietética	27.08.98
Relaciones Industriales y Recursos Humanos	17.12.02

Doce de tales Leyes fueron aprobadas en cumplimiento del Art. 82 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, que declaraba:

*“La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley”.*

La última Ley fue aprobada en 2002, de acuerdo con el Art. 105 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que declara:

*“La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas, incluyendo la colegiación”.*

Casi todas las Leyes comparten la misma estructura. Definen la profesión en base a los títulos universitarios y las actividades comprendidas dentro de su ejercicio legal. Definen los Colegios Profesionales y sus órganos de gobierno (Asamblea, Junta Directiva y Tribunal Disciplinario) y las Federaciones de Colegios y sus órganos de gobierno (Asamblea Nacional, Directorio Nacional y Tribunal Disciplinario

Nacional, básicamente. Organismos adicionales también existen: la Federación de Abogados, por ejemplo, añade un Consejo Superior, la de Administradores Consejo Nacional, Fiscalía General y Contraloría Nacional, la Federación de Médicos incorpora Consejo Nacional, Comité Ejecutivo, Consejo Consultivo y Comisión Electoral). Además, las Leyes establecen los casos de ejercicio ilegal de la profesión y el rango de sanciones penales y disciplinarias aplicables sobre los que violen la Ley. Introducen la posibilidad de creación de un Instituto de Previsión Social para los profesionales considerados. Por último, incorporan Disposiciones Transitorias relacionadas con las personas que desempeñan cargos en órganos de gobierno de organizaciones profesionales preexistentes, o que hayan ejercido durante algunos años la profesión sin cumplir con los requisitos exigidos por la nueva Ley.

Algunas Leyes denominan sus organizaciones profesionales de modos ligeramente diferentes a los de la mayoría (por ejemplo, Odontólogos, Periodistas e Ingenieros). Otras incorporan regulaciones sobre temas muy específicos de la profesión (por ejemplo, Médicos e Ingenieros). Sin embargo, la estructura de las Leyes vigentes es muy similar, por lo que podremos referirnos a aquellos aspectos comunes entre ellas para describir la situación actual de colegiación en Venezuela.

### 1. Colegios, Delegaciones y Federaciones: Definiciones básicas

En general, los Colegios suelen definirse como

*“corporaciones profesionales con personería jurídica, patrimonio propio y sin fines de lucro, con todos los derechos, obligaciones y atribuciones que le señala la Ley y su reglamento, los estatutos del colegio, el Código de Ética y sus reglamentos internos” (Adm. Art. 13).*

Sus miembros son los profesionales debidamente inscritos, que hayan obtenido o revalidado un título en universidades nacionales y lo hayan registrado en la correspondiente Oficina de Registro Público, o que hayan sido favorecidos por las Disposiciones Transitorias de la Ley. Inscribirse en un Colegio es obligatorio para el ejercicio legal de casi todas las profesiones<sup>3</sup>, excepto para algunos profesionales

---

3 La última Ley de Ejercicio aprobada, la de la Profesión de Licenciados en Relaciones Industriales y Recursos Humanos (2002), únicamente afirma que “todo profesional calificado (...) está en el derecho de inscribirse y ser registrado en el Colegio (...) de su respectiva Entidad Federal” (Art. 4). Según Bonilla y García (2001:258), la Ley aclara que la colegiación es voluntaria y no obligatoria, “lo cual se ajusta al espíritu de la nueva Constitución de la República” (nótese que en la Constitución de 1999 no aparece la palabra “obligatoria” al referirse a la colegiación, presente en la de 1961). A pesar de lo dicho, la Ley mencionada subordina el ejercicio profesional al cumplimiento de un Código de Ética que debe dictar a la Federación correspondiente.

graduados en universidades extranjeras contratados para investigación o docencia (Med. Art. 6) o para servicios temporales (Ing. Art. 19).

Algunas Leyes y Reglamentos establecen que debe existir un Colegio en cada Entidad Federal, siempre que el número de profesionales que hubiere en ellas superase un mínimo requerido (10, generalmente). Cuando no se satisficiese dicho requisito, los profesionales podrían constituirse en Delegación. Cuando un profesional decide ejercer su profesión en una Entidad debe solicitar su incorporación en el Colegio constituido en ella (Econ. Art. 7).

Colegios y Delegaciones integran la Federación de Colegios de [Profesionales] de Venezuela, que suele definirse como

*“una corporación de carácter profesional y gremial, sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida (...) para la defensa de la moral y la dignidad profesional, de los intereses económicos y gremiales de la profesión, para fomentar nexos de solidaridad y mutua ayuda entre los profesionales que la integren y para promover ante la sociedad el reconocimiento de la misión inherente a la profesión” (Psi. Art. 22).*

Otras definiciones parecen enfatizar sobre el carácter “reivindicativo” (Med. Art. 68) de la Federación. Considérese la siguiente declaración:

*“La Federación (...) fomentará el perfeccionamiento moral y científico de los [profesionales], su bienestar material y social, promoverá la defensa de los intereses y fueros de los Colegios y Delegaciones que la integran e incrementará en la sociedad el público reconocimiento de la misión fundamental que atañe a la profesión” (Abo. Art. 44).*

Los órganos de gobierno de Colegios y Federaciones, por supuesto, se relacionan entre sí. Discutiremos algunas de dichas relaciones en próximas secciones, eligiendo únicamente los aspectos que consideraremos de mayor relevancia para el comentario del Proyecto de Ley<sup>4</sup>.

---

4 Antes de hacerlo, sin embargo, es conveniente hacer una precisión. Algunas organizaciones profesionales denominan de modos diferentes sus agrupaciones regionales y nacionales. No existen, por ejemplo, Federaciones de Ingenieros, Odontólogos o Periodistas, sino un Colegio de Ingenieros de Venezuela, o de Odontólogos, y un Colegio Nacional de Periodistas. Sin embargo, las estructuras organizativas son similares. Conviene recordar que el Colegio de Psicólogos de Venezuela fue convertido en Federación en 1978 (Art. 47).

## 2. Asambleas

Las Asambleas son las máximas autoridades de las organizaciones profesionales. En general, la Asamblea de un Colegio

*“estará integrada por todos los [profesionales] hábiles para elegir y ser elegidos inscritos e incorporados al respectivo Colegio o Delegación de su dependencia (Econ. Art. 20).*

Entre otras cosas, la Asamblea del Colegio debe elegir a los miembros de los demás órganos del gobierno del Colegio, y evaluar sus informes. Frecuentemente, la elección se debe realizar

*“por votación directa, secreta y aplicando el sistema de representación proporcional” (Adm. Art. 25).*

Además, debe aprobar presupuestos de ingresos y gastos y dictar sus Reglamentos Internos, los que deben ser

*“de obligatorio cumplimiento para todos los miembros del Colegio (...), siempre que respondan a las directrices de la Federación (...), a las normas contenidas en el Código de Ética Profesional, y siempre y cuando no contravengan las leyes” (Psi. Art. 14).*

Para su instalación, algunas Leyes requieren “no menos de la mitad más uno de sus miembros”. Cuando no hubiere quórum, los asistentes pueden constituir una Comisión Preparatoria que realice una nueva convocatoria. “Si para el día fijado (...) no se obtuviere aun el quórum, [la Asamblea] se instalará con los asistentes” [Adm. Art. 19].

Las Asambleas de las Federaciones (también llamadas Asambleas o Convenciones Nacionales) pueden tener composiciones diferentes de acuerdo con la profesión. Una de las más sencillas es la constituida por un conjunto de Delegados elegidos según el sistema del cociente electoral por la Asamblea de cada Colegio, y cuyo número dependería del total de miembros del Colegio (Econ. Art. 30). Otras, sin embargo, garantizan la participación de autoridades de cada Colegio y de los órganos de gobierno actuales (y algunos pasados) de la Federación (Adm. Art. 30). Sin embargo, en todos los casos, la Asamblea constituye la máxima autoridad de la Federación.

Entre las atribuciones de la Asamblea Nacional suele encontrarse la elección de los miembros de los demás órganos nacionales de gobierno, que debe hacerse

*“por votación directa, secreta y aplicando el sistema de representación proporcional” (Adm. Art. 40).*

Además, generalmente la Asamblea Nacional debe evaluar los informes de dichos órganos, dictar sus Reglamentos Internos, conocer de la actuación de los Colegios, aprobar presupuestos de ingresos y gastos y, uno de los más importantes para todo el sistema de Colegios Profesionales, debe dictar el Código de Ética de la profesión (Psi. Art. 25)<sup>5</sup>.

La instalación de algunas Asambleas Nacionales se requiere al menos la mitad más uno de los Colegios y Delegaciones dependientes de la Federación, y al menos la mitad más uno de los miembros del Directorio Nacional. Para las demás sesiones,

*“se requerirá la presencia de la mayoría de los delegados asistentes a la instalación y las decisiones requerirán del voto de la mayoría de los presentes. En caso de no haber quórum para la instalación, se procederá de acuerdo a las normas estatutarias (...) respectivas” (Adm. Art. 32).*

### 3. Tribunales

Cada Colegio debe tener un Tribunal Disciplinario, elegido en Asamblea entre sus miembros bajo las condiciones señaladas previamente. Al Tribunal corresponde sancionar

*“las infracciones a la (...) Ley y su Reglamento y de las normas de ética profesional, sin perjuicio de enjuiciamiento (...) conforme al Código Penal [u] (...) otras leyes” (Econ. Art. 39).*

Las infracciones son de distinto tipo. Pueden agruparse en cuatro tipos: las que cometen quienes ejercen la profesión sin disponer de título y/o sin estar inscritos en el Colegio respectivo (lo que en España es llamado “intrusismo”), las que suponen competencia desleal en perjuicio de los colegas, las que implican incumplir con las obligaciones impuestas por los Colegios y las que perjudican a los usuarios de los servicios, como consecuencia de “la acción, omisión, impericia, imprudencia o negligencia en el ejercicio profesional” (Med. Arts. 113, 114 y 118).

Las sanciones suelen ser de tipo disciplinario (amonestaciones o privación de derechos gremiales), administrativo (multas o suspensión del ejercicio) o

---

5 Es bueno señalar que algunas Leyes no mencionan explícitamente a la Asamblea en relación con el Código de Ética, sino a la Federación (Abo. Art. 1, Adm. Art. 27). Sin embargo, incluso en los casos se asigna a otro órgano la función de interpretar normas de ética profesional y dictar las no previstas, la Ley exige que se sometan los acuerdos a la consideración de la Asamblea (Med. Art. 83).

penal (Med. Arts. 115, 116 y 117). En algunos Colegios, corresponde a la Junta Directiva, entre otras funciones, ejecutar las sanciones impuestas por el Tribunal, y al Presidente del Colegio denunciar ante los Tribunales ordinarios de la República los casos que deban ser de su conocimiento. (Econ. Arts. 39). En otros, los mismos Tribunales aplican las sanciones disciplinarias, y funcionarios autorizados por un Ministerio reconocido por Ley las sanciones administrativas (Med. Arts. 119 y 120).

Las decisiones de los Tribunales de los Colegios son apelables ante el Tribunal Disciplinario de la Federación. Algunas Leyes establecen que las decisiones de este último Tribunal son inapelables (Med. Art. 67).

#### 4. Comisión Electoral

Los procesos electorales de algunas Federaciones y Colegios son encomendados a un órgano especial cuya integración y funcionamiento debe regirse por un Reglamento Electoral aprobado por la Asamblea de la Federación respectiva. Este organismo es la Comisión Electoral de la Federación, que actúa en los procesos colegiales por medio de Comisiones Electorales Regionales (Med. Arts. 86, 87).

Debe notarse que la Constitución de 1999 asignó al Poder Electoral la función de organizar las elecciones de gremios profesionales (Art. 293).

#### 5. Financiamiento y patrimonio de las organizaciones profesionales

Algunas Leyes asignan a las Asambleas de los Colegios la función de fijar la cuota mensual y demás contribuciones que deban pagar sus miembros (Psi. Art. 15). Sin embargo, asignan a la Asamblea Nacional la función de fijar la cuota por inscripción en los Colegios y las contribuciones necesarias para celebrar Asambleas Nacionales y mantener el Instituto de Prevención y cualquier otro organismo creado por la Federación (Psi. Art. 25). El patrimonio de las Federaciones suele comprender:

1. Los bienes, derechos, acciones y obligaciones que adquiera por cualquier título.
2. Los ingresos procedentes de los Colegios (...)
3. Las contribuciones que determine la Asamblea
4. Los aportes que establezca la Ley
5. Las contribuciones de personas o entidades públicas o privadas (Med. Art. 73).

Algunas Federaciones recaudan fondos cobrando tasas por la tramitación de autorizaciones aprobadas por sus miembros (Ing. Art. 25)<sup>6</sup>

---

6 En este caso, se trata al Colegio de Ingenieros de Venezuela como una "Federación". Como hemos indicado antes, a pesar de denominarse de un modo diferente ambas organizaciones son muy similares.

Algunas Leyes crean una Contraloría para cada Colegio, y una Contraloría Nacional para la Federación, a las que se encarga de vigilar y fiscalizar ingresos, gastos y patrimonio de dichas organizaciones (Adm. Arts. 24 y 39, Cont. Arts. 17 y 23). Sus miembros son elegidos por las Asambleas respectivas (Adm. Arts. 40).

## 6. Colegios y Honorarios Profesionales

No todas las Leyes hacen referencia explícita a los honorarios permitidos a sus miembros. Una de ellas es la Ley de Ejercicio de la Medicina, que establece que

*“El monto de los honorarios deberá estar inspirado en el principio de justiprecio teniendo en cuenta la importancia y tipo de las prestaciones, la situación económica del enfermo, la experiencia profesional y otras circunstancias relacionadas con el acto médico” (Art. 37)*

Aunque se permitía al médico fijar el precio, debía tener en cuenta normas dictadas por el antiguo Ministerio de Sanidad y Asistencia Social previa consulta a la Federación. En caso de inconformidad entre médico y paciente, y antes de recurrir a los Tribunales para ejercer las acciones previstas en la Ley, las partes debían asistir a una “reunión conciliatoria” con el Presidente del Colegio Médico respectivo (Arts. 37, 38 y 39).

Otros Colegios Profesionales incorporan sus exigencias sobre los honorarios en sus Códigos de Ética. Por ejemplo, el Código de Ética del Abogado Venezolano (1985) establece trece consideraciones que deben hacer los abogados para fijar sus honorarios (Art. 40), bajo el siguiente mandato:

*“El abogado cuidará que su retribución no peque ni por exceso ni por defecto, pues ambos extremos son contrarios a la dignidad profesional” (Art. 39)*

El Colegio también puede ser la primera instancia de discusión entre cliente y abogado por inconformidad con respecto a la remuneración.

Otros Códigos no sugieren máximos para la remuneración de sus miembros. Por ejemplo, desde 1996

*“Se considera (...) contrario a la ética e incompatible con el digno ejercicio de la profesión, para un miembro del Colegio de Ingenieros de Venezuela (...) ofrecer, solicitar o prestar servicios profesionales por remuneraciones inferiores a las establecidas como mínimas, por el Colegio de Ingenieros de Venezuela” (Art. 6).*

En algunos, casos, Colegios y Federaciones pueden participar en la negociación de contratos colectivos:

*“La Federación Médica Venezolana queda facultada para contratar colectivamente con las entidades públicas o privadas en nombre de los médicos que allí presten servicios en labores asistenciales. Si el carácter de la contratación fuere local, el contrato será firmado por los respectivos Colegios de Médicos, con la aprobación previa de la Federación” (Med. Art. 72).*

#### 7. Estado, Universidades y Colegios

Para los fines del presente Informe, es relevante considerar cierto conjunto de derechos constitucionales que el Estado garantiza a los ciudadanos, relacionados con la educación y el trabajo. Además, es necesario examinar la asignación de funciones académicas entre Universidades y Colegios.

Con respecto a los derechos laborales, la Constitución de 1999 garantiza a toda persona el pleno ejercicio del derecho al trabajo, sin “otras restricciones que las que la Ley establezca”, (Art. 87) y prohíbe “todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición” (Art. 89). Además, reconoce el derecho de asociación (Art. 52).

Con respecto a la educación, la Constitución la declara “servicio público” y “función indeclinable” del Estado, y la fundamenta en “el respeto a todas las corrientes del pensamiento” (Art. 102).

El Estado asigna a las Universidades “una función rectora en la educación, la cultura y la ciencia” (Ley de Universidades de 02.09.70, Art. 3), para cuya satisfacción les reconoce autonomía organizativa, académica, administrativa, económica y financiera (Uni. Art. 9). La autonomía universitaria es garantizada por la Constitución de 1999 (Art. 109). Además, el Estado debe reconocer “para todos los efectos legales los grados, títulos y certificados de competencia que otorguen y expidan las Universidades Nacionales” (Uni. Art. 17) y las Privadas “refrendados por el Ejecutivo Nacional, por órgano del [antiguo] Ministerio de Educación”, y reserva para “la exclusiva competencia de las Universidades Nacionales lo relativo a la reválida de los títulos universitarios extranjeros y a las equivalencias de estudios universitarios y de educación superior” (Uni. Art. 182).

Algunas Leyes, sin embargo, subordinan el reconocimiento del título universitario obtenido o revalidado en Venezuela e inscrito en el Registro Público a su inscripción en el Colegio Profesional correspondiente (Cont. Art. 18).

Entre otras funciones de Colegios y Federaciones, algunas Leyes les asignan el fomento del mejoramiento profesional de sus miembros, el estudio, divulgación e investigación de trabajos relacionados con la profesión y la asesoría de las Escuelas o Facultades correspondientes “cuando así lo soliciten” (Cont. Art. 15). La

Federación Médica Venezolana, por ejemplo, tiene entre sus atribuciones “celebrar congresos y otras reuniones científicas”, “mantener un servicio de información bibliográfica”, “procurar el establecimiento de cursos de postgrado”, “colaborar con las Facultades de Medicina de las distintas Universidades” (Med. Art. 70) y, conjuntamente con la Academia Nacional de Medicina, procurar la incorporación de cursos de Deontología Médica en cursos universitarios de pre y postgrado (Med. Art. 71).

#### 8. Los Colegios como Sindicatos

La Ley Orgánica del Trabajo vigente en Venezuela (10.06.97) concede a Colegios, Federaciones y Confederaciones

*“igual derecho para ejercer las atribuciones de los organismos sindicales de los trabajadores en representación de sus miembros” (Art. 405).*

Vale mencionar que dicha Ley garantiza que

*“Nadie podrá ser obligado ni constreñido directamente a formar parte o no de un sindicato” (Art. 401).*

El derecho a no formar parte de un sindicato, que reconoce el derecho de libertad negativa de asociación, es garantizado por la Constitución de 1999 (Art. 95).

#### IV.- Impacto económico de la Colegiación Obligatoria

Utilizando la teoría neoinstitucional, Hares y Trujillo (2002:20) definen a los Colegios como “organizaciones económicas que surgen por interés común de sus miembros, con el fin de impedir que [sus] transacciones (...) se vean amenazadas por la posible presencia de prácticas oportunistas como consecuencia de la falta de plenitud en las especificaciones de los contratos y de las restricciones de obtención de información”.

¿En qué se diferencian un Colegio Profesional y un sindicato? Según algunos autores, en nada<sup>7</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta las restricciones que impone la colegiación obligatoria sobre los derechos constitucionales de libre elección del

---

7 Gravelle y Rees (1992) afirman que las asociaciones profesionales suelen comportarse como sindicatos, aun cuando sus miembros de no las definan como tales (como ejemplos, mencionan la British Medical Association y la Law Society). McConnell y Brue (1997:174) presentan al Colegio como el ejemplo más característico de un sindicato exclusivo, esto es, un sindicato que representa a “trabajadores muy cualificados, y por consiguiente muy específicos”, que puede “restringir la oferta de un determinado tipo de trabajo limitando la entrada de la ocupación de que se trate”.

trabajo y libertad negativa de sindicalización, es forzoso establecer diferencias. En la Exposición de Motivos de su Proyecto, los legisladores afirman que

*“la obligatoriedad de incorporarse a un colegio para el ejercicio de la profesión se justifica, no en atención a los derechos de los profesionales, sino como garantía de los intereses ciudadanos de los destinatarios de sus servicios”.*

En ocasiones tales derechos se asocian con intereses particulares e intereses generales. Para discutir el impacto económico de la colegiación obligatoria propuesta en el Proyecto, utilizaremos tales intereses como referencia.

### 1. Los Colegios en defensa de intereses particulares

Si los Colegios actúan como sindicatos, sus acciones pueden afectar los ingresos y el empleo de los profesionales a través de su intervención sobre la demanda y la oferta del servicio, por medio de la negociación colectiva o el establecimiento de trámites burocráticos. Es importante notar que el impacto económico de la actuación sindical de los Colegios puede ser perjudicial para algunos de sus miembros cuando la colegiación es obligatoria. Consideraremos algunos problemas relacionados a continuación:

1. La demanda del servicio puede incrementarse por distintas vías. Entre ellas, se cuentan la publicidad, las presiones políticas, la promoción de programas para incrementar la productividad de sus miembros y para mejorar la gestión de los empleadores (McConnell y Brue, 1997:171-172). Con respecto a la publicidad de los servicios profesionales, los Códigos de Ética de varias Federaciones se imponen restricciones, y aun prohibiciones, que suelen perjudicar a los profesionales más jóvenes, y menos conocidos. Utilizando presiones políticas, algunos Colegios han intentado incorporar en sus Leyes de Ejercicio la exigencia de creación de puestos de trabajo en empresas públicas o privadas (ver Proyecto de Ley de Relaciones Industriales y Recursos Humanos, Arts. 6, 7, 8 y 9)<sup>8</sup>. Por último, algunos Colegios ofrecen cursos y congresos a sus miembros, y asesorías a sus clientes, que podrían contribuir a incrementar su productividad.

2. Los Colegios pueden intentar controlar la oferta de servicios estableciendo dos tipos de regulaciones: barreras a la entrada de nuevos competidores y restricciones sobre el ejercicio de sus miembros (TDC, 1992 y Paterson et al, 2003). Entre las primeras, se cuentan la exigencia de certificados de calificación (títulos universitarios, tiempo de práctica y/o exámenes profesionales) y de inscripción

---

8 Según Bonilla y García (2001:259), estos cuatro artículos limitan el desarrollo de “cientos” de profesionales, y violan derechos gerenciales de empresas y organizaciones (Urquijo, 2000: 267-288). Críticas sobre estos y otros artículos del Proyecto también fueron formuladas por la OAEF (2002). La Ley aprobó artículos menos exigentes que los propuestos.

en un Colegio, y la reserva para una (o varias profesiones)<sup>9</sup> de los derechos exclusivos para ofrecer cierto tipo de servicios. Entre las segundas, se cuentan restricciones geográficas a la oferta del servicio, restricciones sobre la cooperación interprofesional y restricciones sobre la estructura de las empresas profesionales y/o su número de miembros. Es de notar que tales restricciones, sobre todo las del segundo tipo, limitan las posibilidades de elección de los consumidores e inhiben las posibles innovaciones que resultan de la libre organización empresarial.

3. Los Colegios suelen establecer regulaciones sobre el monto y modo de cobro de los honorarios profesionales, y ocasionalmente participan en las discusiones de negociación colectiva. Tales intervenciones pueden perjudicar a quienes estén dispuestos a ofrecer sus servicios a honorarios relativamente bajos. Especialmente, a los más jóvenes.

4. Los intereses de los dirigentes de un Colegio y de sus miembros pueden ser incompatibles. Si los dirigentes deciden fijar honorarios relativamente altos, pueden contribuir a mantener el nivel de desempleo profesional relativamente alto. Si, por el contrario, se preocupan por mantener poder político y económico, pueden interesarse menos por los honorarios y más por el número de miembros activos y por el pago de sus inscripciones y cuotas (McConnell y Brue, 1997:291-293). Cuando se reconoce la libertad negativa de asociación, los individuos que sienten lesionados sus intereses por ser parte de una organización pueden retirarse de ella, formar parte de otra o de ninguna. En el caso de los sindicatos no profesionales, por ejemplo, los dirigentes tienen que considerar la posibilidad de no afiliación de los trabajadores al fijar objetivos, normas y cuotas de la organización. Cuando, por el contrario, no se reconoce dicha libertad, los individuos pueden ser perjudicados por pertenecer a una organización creada originalmente para la defensa de sus intereses<sup>10</sup>.

5. Los Colegios que actúan como sindicatos pueden imponer a sus miembros y a los consumidores trámites burocráticos que incrementan sus costos transaccionales. Dos casos sirvan de ejemplo. Primer caso: algunos Colegios de Arquitectos de España obligaban a sus miembros a cobrar sus honorarios a través de los Colegios. Con ello, garantizaban el cobro de las tarifas fijadas. Sin embargo, muchos arquitectos jóvenes

9 Los gremios medievales controlaban la oferta de sometiendo a los aprendices a programas de formación deliberadamente largos. Tal posibilidad persistiría actualmente si se permitiera a los Colegios exigir a sus miembros presentar pruebas adicionales a las universitarias, y condicionar el ejercicio profesional a su aprobación: “si para conseguir la licencia es necesario aprobar un examen (...) y este examen lo controla el colegio profesional correspondiente, está claro que este tiene el control de la oferta de trabajo y tendrá interés en limitar la oferta para impedir que bajen los salarios”. (McConnell y Brue, 1997:174).

10 Debe tenerse en cuenta que los Colegios pueden convertirse en “buscadores de rentas”, beneficiados por “sistemas de financiación coactiva” (TDC, 1992: 76 y Paterson et al, 2003). En estos casos, los incentivos de los dirigentes pueden diferir de los intereses de los profesionales, quienes son obligados por Ley a pertenecer a la organización.

debían devolver al cliente parte de sus honorarios para ser competitivos, mientras que los de más experiencia hacían cobros adicionales, por lo que “el porcentaje que aporta cada arquitecto al Colegio se comporta como si fuera un impuesto regresivo sobre la renta” (TDC, 1992:38). Segundo caso: algunos Colegios tienen el poder de conceder visados sobre proyectos de ingenieros y arquitectos. Sin embargo, en España los Colegios admitían ya en 1992 que dicho visado es sólo un trámite burocrático, puesto que no se responsabilizaban “por haber visado los proyectos, de que el proyecto esté bien hecho, de que los cálculos sean correctos y, por tanto, no se responsabiliza[n] de que la obra sea segura (TDC, 1992: 65).

En base a los argumentos expuestos, puede afirmarse que el impacto económico de la colegiación obligatoria puede ser favorable para algunos miembros del Colegio, y adverso para otros.

## 2. Los Colegios en defensa de intereses generales

Existe, por lo tanto, una importante diferencia entre sindicato y Colegio en sociedades cuyas Constituciones reconozcan los derechos de libertad de trabajo y de asociación a los individuos. Aunque no se obligue a los trabajadores a pertenecer a un sindicato para ejercer el derecho al trabajo, en algunos países sí se les obliga a pertenecer a un Colegio. En algunos casos, además de un título académico particular, los Colegios exigen requisitos adicionales a los profesionales de la carrera en cuestión, ejerzan o no la profesión. Entre otras cosas, los Colegios deciden e imponen cuotas sobre sus miembros, y frecuentemente intervienen en la fijación de sus honorarios por servicios profesionales. El incumplimiento de las exigencias impuestas por los Colegios puede acarrear sanciones aprobadas por las Leyes nacionales.

Cuando los legisladores establecen la obligatoriedad de la colegiación deben tener en cuenta, por tanto, que limitan derechos constitucionalmente garantizados a los profesionales. En Venezuela, por ejemplo, la colegiación obligatoria restringe derechos establecidos en los Artículos 52, 87, 95 y (potencialmente) 89.5 de la Constitución de 1999.

En algunos países, dicha limitación se ha justificado sólo en defensa de los intereses de quienes reciban los servicios profesionales. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional español estableció

*“el legislador, al [imponer la colegiación obligatoria sobre un grupo profesional], deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (...) como el de libre elección profesional y de oficio (...) y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un Colegio Profesional, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de*

*éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público” (TC 0194/1998).*

En esta misma Sentencia, el Tribunal añadió que

*“En todo caso, pues, la calificación de una profesión como colegiada, con la consiguiente incorporación obligatoria, requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el Colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados; extremos que podrán ser controlados por este Tribunal” (TC 0194/1998).*

Para la defensa del interés público, los Colegios pueden aplicar

*“disciplina profesional, normas deontológicas<sup>11</sup>, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.” (TC 0194/1998).*

En principio, corresponde a los Colegios decidir sus normas y procedimientos. Sin embargo, aun cuando la Ley de Colegios Profesionales de España garantiza

*“la autonomía de los Colegios, su personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de los fines profesionales,*

reserva a la Administración

*“la regulación de las profesiones dentro del necesario respeto del ordenamiento jurídico general” (Ley 2/1974 Exp. Mot.).*

---

11 La única de las Leyes de Ejercicio venezolanas consultadas que se refiere a su Código de Ética como Código de Deontología es la de la Medicina. Diversas definiciones de deontología provienen de la filosofía utilitarista promovida por Jeremy Bentham, quien utilizó la palabra en 1834 para titular su libro *Deontology, or the Science of Morality*. Entre otras, podemos referir las siguientes: deontología es un conjunto de “deberes que deben cumplirse para alcanzar el ideal utilitario de mayor placer posible para el mayor número posible de individuos” o una “ciencia de normas que sirven de medios para alcanzar normas que se consideran fines” o una “disciplina descriptiva y empírica cuyo fin es la determinación de los deberes que deben cumplirse en determinadas circunstancias sociales” (Ferrater Mora, 1994:816). Conviene tener en cuenta que el “ideal utilitarista” no constituye una proposición filosófica unánimemente aceptada para construir una teoría de la justicia (Rawls, 1971).

Dicha Ley, por ejemplo, establece que

*“El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Libre Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal” (Art. 2 Ley 2/1974).*

En España, por lo tanto, los Colegios no pueden comportarse como sindicatos. El Tribunal Constitucional español, al diferenciar unos de otros, presenta la siguiente definición

*“los Colegios Profesionales (...) constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, por otra parte, ya ha garantizado en principio el Estado con la expedición del título habilitante”*

y se reserva el poder de controlar el cumplimiento de las funciones asignadas a los Colegios.

Aunque el Proyecto de Ley utiliza argumentos del Tribunal Constitucional, no parece tener en cuenta que dicho Tribunal únicamente admite la colegiación obligatoria, con la consiguiente restricción de los derechos de asociación negativa y libre ejercicio de los profesionales afectados, si puede comprobarse para cada caso la existencia de un claro interés social que pueda defenderse aplicando un Código de Ética. El Artículo 2 del Proyecto comentado declara la disposición del Estado de otorgar la colegiación a cada uno de los títulos académicos conferidos por el Estado venezolano, a través de universidades venezolanas sin establecer discriminación alguna<sup>12</sup>.

Discutiremos a continuación los argumentos de los defensores de la colegiación obligatoria.

---

12 El número de carreras que matricularon estudiantes en las universidades venezolanas fue lo suficientemente grande como para ocupar 21 páginas de cuadros del Boletín Estadístico de Educación Superior en 1998. (OPSU, 2000: 130-150). Es interesante mencionar que cerca de 40 títulos universitarios son ofrecidos en Venezuela en Ingeniería, Arquitectura y Tecnología. La aprobación de la Ley propuesta podría significar la disolución del Colegio de Ingenieros.

### 1. Información asimétrica y colegiación obligatoria<sup>13</sup>.

Un profesional generalmente tiene mejores conocimientos que su cliente con respecto a la situación por la cual se les consulta, y con respecto a sus propias habilidades profesionales. Ello causa un típico problema de agente-principal, donde el profesional es el agente y el cliente el principal<sup>14</sup>. El principal puede ser incapaz de supervisar permanentemente al agente y/o de conocer sus capacidades antes de contratarlo. La asimetría en la información puede inhibir la realización de transacciones, puesto que puede perjudicar al principal directamente, e indirectamente al afectar a terceras personas que no participen en la transacción. Cuando agente y principal lo saben, aceptan contratos con características especiales. Consideremos varios casos.

Cuando el principal no puede supervisar al agente, le ofrece un contrato por medio del cual ambos compartan los mismos riesgos. De esta manera, el principal otorga al agente incentivos compatibles con sus objetivos.

Cuando el principal no puede conocer las capacidades del agente antes de contratarlo, puede ofrecerle contratos diferentes, de modo que el agente revele sus habilidades eligiendo una combinación de esfuerzo y remuneración compatible con sus posibilidades.

En algunos casos, el agente puede enviar una señal al principal, indicándole su capacidad por medio de un título o certificado otorgado por una institución. Obviamente, el valor informativo de un título es nulo si todos los posibles agentes lo tienen. La dificultad para obtener dicho título, relacionada con la remuneración ofrecida a quien lo posea, puede servir al agente para decidir entre obtenerlo o no, dependiendo de su capacidad. De este modo, si el agente posee el título, el principal puede suponer que su capacidad es mayor que si no lo posee, y remunerarlo en consecuencia.

Por supuesto, el cumplimiento de los contratos requiere de la existencia de un Tribunal que sancione a los infractores.

Ahora bien, ¿puede la colegiación obligatoria contribuir a resolver los problemas de información asimétrica? En principio, sostendremos que no.

- a. Si poseer “la titulación requerida” y “las condiciones señaladas en sus respectivas leyes de ejercicio profesional” basta para que un profesional tenga el derecho y el deber de colegiarse, la colegiación obligatoria no envía ninguna señal útil al principal. Sólo en los países donde la colegiación es voluntaria, la pertenencia a una Asociación profesional sirve como señal, puesto que tales Asociaciones pueden exigir requisitos complementarios de capacidad técnica, como estudios de postgrado o experiencia profesional (TDC, 1992:27).

---

13 Ver el discurso de Monti, (2003) y las respuestas de CEPLIS (2003).

14 Ver Rasmusen (1996) y Laffont, y Martimort (2002).

- b. No corresponde a los Colegios ofrecer certificados con igual o superior contenido informativo que los otorgados o revalidados por la Universidades venezolanas, ni garantizar “una formación continuada y normalizada”, aun cuando contribuyan a la actualización de sus asociados.
- c. Los Tribunales de Colegios y Federaciones no pueden imponer sanciones penales, por lo que el cumplimiento de los contratos entre las partes requiere de la participación del Poder Judicial venezolano.

## 2. Intereses generales y Códigos de Ética

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, los legisladores utilizan los argumentos del Tribunal Constitucional español ya referidos, al afirmar que la obligatoriedad de incorporarse a un colegio para el ejercicio de la profesión se justifica, no en atención a los derechos de los profesionales, sino como garantía de los intereses ciudadanos de los destinatarios de sus servicios, indicándose que la calificación de una profesión como colegiada, requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados, o dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes, confirmada esta concepción en el artículo 105 de la Carta Magna.

Además, comparten una opinión del Presidente del Colegio Oficial de Médicos de S/C de Tenerife (Martín, 2002), al afirmar que la existencia de un marco normativo regulado por el Estado venezolano permite garantizar una ética uniforme, una formación continuada y normalizada, unas normas únicas de trabajo en aras de que las profesiones no coliden entre sí, y, un Tribunal Deontológico coordinado.

La Exposición de Motivos plantea varios problemas cuyas implicaciones esbozaremos a continuación.

- a. La colegiación obligatoria implica limitar derechos constitucionales, como ya hemos comentado. Por ello, antes de aprobarla, debe demostrarse la existencia de intereses comunes afectados por el desempeño profesional. Además, debe probarse que un Colegio puede cumplir una función disciplinaria sobre los profesionales que favorezca a sus clientes. Esto es, sin embargo, muy discutible. En la misma Sentencia 194/1998 del Tribunal Constitucional español, citada por los legisladores, un Magistrado expresó su discrepancia en los siguientes términos

*“En lo sucesivo, y de conformidad con esta peligrosa doctrina que inicia la presente sentencia, para justificar la colegiación obligatoria será suficiente que el colectivo profesional concernido invoque genéricamente cualquier bien o interés constitucional para poder obtener, incluso por la vía penal mediante el tipo del intrusismo, dicha colegiación forzosa (...) lo cual, no sólo puede*

*contribuir a expandir el gremialismo, sino también, y lo que es peor, a conculcar los derechos fundamentales a la libertad y de asociación”<sup>15</sup>.*

- b. La idea de una “ética uniforme” garantizada por un “Tribunal Deontológico coordinado” es difícil de sostener cuando se examinan distintas definiciones de ética. Aun cuando tal cosa queda, por supuesto, fuera del alcance de este Informe, podemos ilustrar dichas dificultades con un ejemplo. Según algunos autores, el objeto de la ética es el estudio y análisis de la moral, que puede definirse como “un sistema de normas, preceptos y deberes que regulan los actos humanos individuales y sociales en función de la bondad o malicia de los mismos” (Martín, 1995:21). Entre muchos, dos modos de clasificar “las éticas” ilustran el problema: existen éticas teleológicas y éticas deontológicas. Aunque ambas se preocupan por el logro del bien, las teleológicas hacen depender el valor moral de las acciones de sus consecuencias (por lo que son llamadas “consecuencialistas”), mientras las deontológicas no (por lo que son llamadas “absolutistas”) <sup>16</sup>. ¿Cuál será el criterio para definir una “ética uniforme” y cuál la justificación para someter a todos los profesionales obligatoriamente colegiados al control de un Tribunal Deontológico? Es muy difícil conciliar “el respeto a todas las corrientes del pensamiento” (Art. 102) y el derecho de los trabajadores a no ser discriminados (Art. 89), garantizados por la Constitución de 1999, con la idea de una “ética uniforme”.
- c. Las Leyes venezolanas suelen dejar a cargo de las Asambleas de las Federaciones la aprobación de sus Códigos de Ética. Conviene recordar que la instalación de la Asamblea suele hacerse aplicando la regla de la mayoría, y la aprobación de sus acuerdos aplicando la regla de la pluralidad. Dichas reglas no garantizan para todos los casos soberanía individual y racionalidad social [Arrow, 1963 y Austen-Smith y Banks (2000)]. En aspectos relacionados con principios éticos, subordinados en algunos casos a los religiosos, dicho conflicto es potencialmente complejo. Vale tener presente que

---

15 En España, los llamados Agentes de la Propiedad Inmobiliaria presentaron una denuncia por intrusismo contra un individuo que no poseía dicho título y se dedicaba a la intermediación inmobiliaria. Contra condenas decididas en 1990 y 1991 por un Juzgado y una Audiencia, dicho individuo solicitó y obtuvo un amparo del Tribunal Constitucional, donde se lee: “Ningún interés público esencial se advierte en la exigencia de un título para la intermediación en el mercado inmobiliario que no responda sino a intereses privados o colegiales, legítimos y respetables, pero insuficientes por sí solos para justificar la amenaza de una sanción penal como la aquí aplicada” (STC 111/1993).

16 Se recomienda revisar palabras relacionadas en el Diccionario de Filosofía de Ferrater Mora (1994).

*“El conformarse a la legalidad no produce, o no produce necesariamente, la moralidad, en efecto, el sujeto puede conformarse a la legalidad por temor a castigos que puedan sobrevenir si hay infracciones a la ley, o por la esperanza de recompensas si obedece la ley. En cambio, la conformidad con la moralidad es independiente de todo temor, de toda fuente externa a la ley moral misma” (Ferrater Mora, 1994:2090).*

En estos casos, la existencia de un único Código de Ética, impuesto por Ley a todos los profesionales, elimina el valor informativo que podrían tener distintos Códigos de Ética para los usuarios de los servicios<sup>17</sup>. Dentro de los límites que determine la Constitución de 1999, no parece haber razón para que exista un único Código de Ética para una misma profesión. Distintos Códigos beneficiarían a profesionales y consumidores al dejar el control de los Colegios no sólo en manos del Poder Público, sino en las de los profesionales, “que en caso de no estar de acuerdo con la administración de uno de ellos o con los principios éticos que promueve tendría otras alternativas” (Procompetencia, 1998). La libre colegiación con diversas alternativas contribuiría a revelar las preferencias de los profesionales, otorgando valor informativo a la colegiación. Por otra parte, la libre elección de un Código de Ética calza mejor con el Art. 89 de la Constitución de 1999 que la imposición de un Código único.

- d. Las Leyes venezolanas deben definir los delitos punibles y establecer las penas correspondientes. Los Códigos de Ética Profesionales pueden influir sobre el marco legal para temas tan complejos como la mala praxis médica, el aborto, la eugenesia, la eutanasia y la manipulación genética. Sin embargo, ocasionalmente dichos Códigos introducen normas relacionadas con honorarios profesionales y limitación de la competencia que difícilmente son moralmente equiparables con los problemas mencionados, y que no deben tener las mismas implicaciones penales<sup>18</sup>. Por ello sería conveniente subordinar la aprobación de tales Códigos al cumplimiento de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia (13.01.92)<sup>19</sup>.

---

17 No queda claro si los legisladores están de acuerdo con normas deontológicas distintas para distintos colegios habilitantes (ver Art. 12 del Proyecto).

18 En España y otros países, según el Tribunal de Defensa de la Competencia, “el uso que se hace de [los Códigos Deontológicos] resulta rechazable (...), puesto que no sirven a la finalidad de ordenar la ética de la conducta exigible a un profesional, sino más bien de evitar la competencia so capa de deslealtad intracolegial” (TDC, 1992: 63).

19 En Venezuela, “en la Resolución SPPLC/0001-94 (AVAVIT), Procompetencia encontró que el código de ética que regía a una asociación de agencias de viajes se habían incluido un conjunto de artículos que nada tenían que ver con la ética del ejercicio de una profesión y que por el contrario limitaban la competencia entre los asociados de manera artificial y contraria a las leyes” (Procompetencia, 1998).

### 3. La vigilancia de los Colegios sobre sus miembros<sup>20</sup>

Una vez contando con un Código de Ética y un Tribunal Disciplinario, Colegios y Federaciones deben vigilar a sus miembros, y divulgar las sanciones de las que son objeto. Sin embargo, los procedimientos seguidos por algunos Colegios son insuficientes. Hares y Trujillo (2002:77-79) ofrecen un interesante ejemplo: el Colegio de Abogados del Distrito Federal al parecer no persigue a los abogados que incumplen sus normas, limitándose a recibir y verificar las denuncias que los consumidores le dirigen. Además, una vez decidida una sanción, se le divulga por medios no disponibles para todos los consumidores.

En casos como este, los Colegios no cumplen con el único fin que, en principio, justifica la colegiación obligatoria: el uso de sus Tribunales para la protección de los consumidores.

Una posible razón es la decisión de los Colegios de “no cumplir (...) las normas restrictivas (...) por ser manifiestamente inadecuadas a la situación actual e incluso no beneficiosas para algunos o todos los colegiados” (TDC, 1992:43).

Otra posible razón ha sido “el error de vincular los gremios a los partidos políticos y la baja credibilidad de ellos resultante” (Bonilla y García, 2001:249-250).

Tales razones hacen sospechar que reforzar y extender el actual sistema de colegiación obligatoria no contribuye a la defensa de los intereses generales.

### 4. La vigilancia de los Colegios sobre los gobiernos

La diversidad de Códigos de Ética y la colegiación voluntaria pueden contribuir al fortalecimiento de los Colegios como instituciones defensoras de intereses generales frente a actuaciones gubernamentales.

- a. La diversidad de normas éticas entre profesionales obliga a una justificación explícita de las diferencias. La existencia de un conjunto de métodos de análisis propios de cada profesión compromete la reputación de los profesionales, y condiciona la “legitimidad científica” de sus trabajos<sup>21</sup>. Ello permite distanciar el análisis profesional de un problema en particular de la intervención política directa en favor del no siempre bien definido “bienestar económico”<sup>22</sup>.

---

20 La vigilancia de los Colegios fue considerada en España un alivio para el “tremendo atasco” que sufren sus Tribunales de Justicia (TDC, 1992:63).

21 Según Keohane (1999:240), “un proceso es científicamente legítimo si ha seguido prácticas científicas establecidas, tales como asignar el trabajo a los científicos con mejor reputación en el campo, y someter el resultado a la estricta revisión de sus pares. El establecimiento de procesos institucionalizados que sean científicamente legítimos reduce los costos transaccionales de transacción al excluir ciertos aspectos causales del proceso político

22 Dos ejemplos de cómo los conocimientos profesionales pueden ser utilizados para justificar políticas gubernamentales éticamente discutibles se presentan a continuación. Primer ejemplo:

- b. La libre adscripción a principios comunes ha conducido a la firma de acuerdos internacionales entre asociaciones profesionales. Importantes ejemplos son los acuerdos entre asociaciones médicas condenando la tortura y la experimentación con seres humanos sin su consentimiento, y las discusiones éticas con respecto a las penas de mutilación y muerte vigentes en las leyes de algunos países (ver León, 1983).
- c. Los Colegios pueden exigir el cumplimiento de las Leyes a los gobiernos y a los profesionales<sup>23</sup>. Aun cuando no pudiesen exigir la pertenencia de los empleados públicos a un Colegio, pueden exigir de los gobiernos la contratación de profesionales titulados, la revalidación de títulos extranjeros y el respeto a los principios éticos básicos contenidos en la Constitución. Esto es de gran importancia en casos en los cuales la usurpación de funciones profesionales coloca en peligro la vida de los consumidores (ver Núñez, 2003 y El Colega Médico, 2003).

#### 5. Una conclusión sobre la colegiación obligatoria

La colegiación obligatoria introduce costos transaccionales que son perjudiciales para profesionales y consumidores, sin resolver los problemas de información asimétrica que suelen utilizarse como argumento en su favor. En este sentido, aun cuando facilite la defensa de intereses particulares, puede lesionar intereses generales. Por tal razón, afirmamos que los Artículos 2, 4, 7, 11, 12, 17 y 26.d, 26.h, 26.j y 26.l) del Proyecto comentado son contrarios al interés público, y no pueden justificarse en su nombre.

#### V.- Impacto económico de la Creación de un Cuerpo Supracolegial

El Proyecto de Ley propone la creación de un Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras (CGP), que, al parecer, constituiría

---

en 1938 la esterilización quirúrgica era legalmente aplicada en algunos de los estados norteamericanos a “personas taradas, bien por haber cometido un crimen o por sufrir demencia”. Según Pigou (1938/1946: 92), “el conocimiento que poseemos del problema nos faculta a tomar (...) medidas en esta dirección (...), en beneficio del bienestar económico y general de la comunidad”. Segundo ejemplo: entre 1945 y 1947, ante la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela, un médico justificó “la aplicación de corriente eléctrica a los detenidos políticos, por tratarse de una modalidad terapéutica (electrochoque) de gran utilidad para ‘corregir ciertos disturbios de la personalidad’” (León, 1983:26).

- 23 Entre 1958 y 1959, el Tribunal Disciplinario de la Federación Médica Venezolana se propuso descubrir y condenar a los médicos que colaboraron con el gobierno en la tortura y asesinato de presos políticos. En su circular, hizo “un llamado a la responsabilidad personal de cada uno de los miembros de los Tribunales Disciplinarios de los Colegios Médicos de la República para que actúen en defensa de la profesión médica Venezolana” (León, 1983:27). Se recibió una denuncia.

el “máximo órgano de representación y defensa gremial de los profesionales de Venezuela” (Art. 34) y, al parecer, la máxima autoridad sobre los Colegios Profesionales.

La composición y atribuciones del CGP, a nuestro juicio, desvirtúan por completo los fines de la colegiación profesional, dejando a los profesionales indefensos ante el Ejecutivo Nacional y sometidos al juicio de profesionales de disciplinas distintas a la propia. Justificaremos esta afirmación a continuación.

### 1. Cuerpos supracolegiales y Estado

En Europa existen varias organizaciones supracolegial<sup>24</sup>. Sólo a manera de ejemplo, consideremos el denominado Conseil européen des professions libérales (CEPLIS), creado en 1974. Actualmente, el CEPLIS se encuentra compuesto por once miembros nacionales y seis miembros europeos, cada uno de los cuales es un colectivo de Colegios Profesionales. El CEPLIS fue creado para

*“El estudio y la promoción, en los planos científico y cultural, de todos los medios (...) relacionados con el ejercicio y la política de las profesiones liberales. A tal efecto, tiene por objeto (...) asegurar la coordinación y defensa de los intereses morales, culturales, científicos y materiales de las profesiones liberales”. (IST, 2003).*

Según la organización, el CEPLIS representa 5 millones de profesionales liberales y catorce millones de asalariados en diez países de Europa. De sus miembros nacionales, llamados “interprofesionales”, destaca la francesa Union Nationale des Professions Libérales (UNAPL), que agrupa 60 “sindicatos” nacionales de profesiones liberales, 22 sindicatos regionales, 80 sindicatos departamentales y 8 organismos fundados por la UNAPL o asociados con ella. Este cuerpo se propone, entre otras cosas “defender los intereses de las profesiones liberales” y “representarlas ante los poderes públicos y las organizaciones nacionales e internacionales”, incluso en la discusión de contrataciones colectivas (UNAPL, 2003).

Otro de sus miembros es la Unión Profesional (UN) española, que cuenta con 36 miembros entre Consejos Generales (similares a las Federaciones venezolanas) y Colegios de las áreas de Salud, Jurídica, Económica, Técnica y de Ciencias. Fue para “la defensa de los intereses comunes de las profesiones y la consecución coordinada de las funciones de interés social” ante “los políticos, (...) los medios de comunicación y (...) la sociedad” (UN, 2003).

---

24 .Una extensa lista de ellas puede consultarse en IST (2003).

Las organizaciones creadas en Europa para la defensa de los intereses de los profesionales tienen un claro carácter sindical. Debe tenerse en cuenta que han sido creadas libremente por algunos Colegios, quienes han redactado sus propios Estatutos y han aceptado o rechazado a otros Colegios interesados en constituirlos. No tiene sentido que tales organizaciones fuesen creadas por Ley, con participación del Gobierno Nacional, puesto que los Colegios Profesionales deben defender los intereses de sus miembros ante los empleadores, incluido el Gobierno Nacional. Cuando la Constitución garantiza los derechos de asociación y sindicalización, el Gobierno debe limitarse a respetarlos. Si un grupo de Colegios considera ventajoso para la defensa de sus intereses, incluso en contra del Gobierno, constituir un cuerpo supracolegial, únicamente corresponde a ellos hacerlo.

## 2. La defensa de los intereses de los profesionales y el Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras (CGP)

El Proyecto de Ley comentado propone la creación de un cuerpo supracolegial cuyas características coartan la autonomía de Colegios y Federaciones, pudiendo vulnerar derechos consagrados en Venezuela por los Arts. 49, 52 y 95 de la Constitución de 1999. Las actuaciones de dicho cuerpo podrían, además, provocar graves perjuicios económicos sobre algunos grupos profesionales y las actividades que los empleen, al admitir las interferencias del Gobierno y de profesionales de distintas disciplinas en las decisiones y negociaciones de cada gremio. Consideraremos algunos puntos específicos a continuación.

1. Las relaciones entre Federaciones, Colegios y CGP no se hacen explícitas en el Proyecto comentado. Aunque las Leyes de Ejercicio vigentes coinciden en otorgar a las Asambleas de Colegios y Federaciones la máxima autoridad de dichas organizaciones, y las definen precisamente, el Proyecto define al CGP como el “máximo órgano de representación y defensa gremial de los profesionales de Venezuela”, subordinando bajo su poder a todas las Asambleas. No se especifica cómo se lograría la representación de Colegios y Federaciones dentro del CGP, ni si esta sería proporcional o no.

2. CGP estaría conformado por 40 miembros, 9 de ellos representantes del Ejecutivo Nacional (con voz y voto), lo que permitiría al Ejecutivo controlar explícitamente casi al 25% de los miembros. Los demás 31 miembros serían elegidos en “Asambleas Generales de colegios Profesionales”, no definidas en el Proyecto, por un procedimiento tampoco definido en él.

3. El CGP debe nombrar la Junta Directiva de un Tribunal Superior Deontológico (TSD), cuyas relaciones con los Tribunales Disciplinarios ya definidos para Colegios y Federaciones no son mencionadas en el Proyecto comentado. Pareciera que, incluso, tales Tribunales perdieran todas sus funciones, y que pueden ser desautorizados por el TSD. Conviene recordar que los Tribunales Disciplinarios

de Colegios y Federaciones son elegidos actualmente por las Asambleas, y no por Juntas Directivas o Directorios. El TSD introduce en los juicios disciplinarios la opinión del Ejecutivo Nacional, y de profesionales pertenecientes a gremios distintos a los del acusado. Ello puede violar el derecho a “ser juzgada por sus jueces naturales” que la Constitución de 1999 garantiza a toda persona (Art. 49.4).

4. Las decisiones del Tribunal propuesto pueden ser apeladas ante un Consejo de Apelaciones, cuya designación no es especificada en la Ley. La creación de ambos órganos sólo parece alargar los procedimientos disciplinarios, y complicar los trámites burocráticos: ¿cómo podría un único Tribunal examinar los casos presentados por todos los Colegios y Federaciones existentes eficientemente? ¿Qué ocurriría con los profesionales juzgados mientras el juicio se lleva a cabo?

5. Nótese que el procedimiento para crear nuevos Colegios admite una decisión legislativa independiente de la solicitud de los profesionales (ver Art. 6), y exige la opinión previa del CGP. Aunque la colegiación propuesta en el Proyecto es obligatoria, lo que permite la defensa de intereses particulares generalizando el delito de “intrusismo”, ningún artículo subordina la creación de los Colegios a la verificación de la posibilidad de defender intereses generales por esta vía. Como hemos intentado desarrollar en secciones anteriores, esto es algo que no puede afirmarse a priori.

### 3. Una conclusión sobre la creación del CGP

La creación del CGP limita la autonomía de Colegios y Federaciones, al desconocer a sus Asambleas como autoridades máximas de sus organizaciones e integrarlo con un 25% de Delegados del Ejecutivo Nacional. En este sentido, en lugar de “proteger” a los profesionales, el CGP puede someterlos a una situación de indefensión. Por tal razón, afirmamos que los Artículos contenidos en los Títulos IV y V atentan contra intereses particulares sin favorecer intereses generales.

## VI.- Impacto presupuestario del Proyecto de Ley

El Proyecto comentado no establece vías explícitas para determinar su impacto presupuestario, puesto que no obliga al Estado a contribuir con el sostenimiento de las organizaciones que los legisladores proponen crear, ni obliga explícitamente a los profesionales a pagar impuestos o tasas adicionales por su colegiación. Sin embargo, es conveniente advertir que la Ley propuesta puede implicar importantes gastos adicionales para el Gobierno.

1. El Proyecto no especifica el origen y composición del patrimonio del CGP. Su creación implicaría, sin duda, un incremento en las cuotas de los profesionales colegiados, que serían forzados a contribuir con su sostenimiento. Tal contribución sería, a todos los efectos, un impuesto. Sin embargo, la creación por vía legislativa de un cuerpo conformado en su 25% por Delegados del Ejecutivo Nacional seguramente obligaría al Gobierno a participar en el financiamiento de la nueva organización. A medida que nuevos Colegios fuesen creados, la complejidad del

sistema supracolegial sería mayor, incrementándose sus costos. El CGP siempre requeriría de financiamiento público, contribuyendo permanentemente al deterioro de las cuentas fiscales.

2. La creación de nuevos Colegios, con la consiguiente ampliación del conjunto de trabajadores incurso en el delito de “intrusismo”, puede obligar a algunos empleadores a despedir trabajadores y a sustituirlos por otros, calificados de acuerdo con nuevas Leyes de Ejercicio Profesional. Al menos, el Gobierno tendría forzosamente que hacerlo. Los despidos tendrían dos impactos negativos sobre el presupuesto. Uno ocurriría directamente, cuando el Gobierno debiese pagar pasivos laborales a los trabajadores que despida. Y otro podría ocurrir indirectamente, al reducirse la recaudación de impuestos internos con un posible incremento del desempleo<sup>25</sup>.

3. ¿Quién debe pagar las cuotas cuando un profesional trabaja exclusivamente al servicio de los órganos del Poder Público? El fin declarado de la colegiación obligatoria es vigilar a los profesionales, imponer sanciones disciplinarias y denunciar ante los Tribunales ordinarios a los infractores cuando el caso amerite sanciones penales. Si los órganos del Poder Público son los encargados de disciplinar a los profesionales, la colegiación obligatoria parece innecesaria para sus empleados. En España, razonamientos semejantes llevaron a algunos Institutos de Salud a pagar las cuotas de algunos de sus empleados, lo que dio pie a demandas por discriminación y a severos problemas presupuestarios. Los problemas han sido tan graves, que distintas autonomías aprobaron en 2001 dispensas a la colegiación obligatoria. Los Colegios han denunciado tales Leyes como inconstitucionales ante el Tribunal Constitucional (UN, 2003).

Los argumentos precedentes no incluyen cifras, puesto que se requeriría de información para la cual no existen registros. A pesar de ello, esperamos que sean convincentes con respecto a los efectos adversos que esta iniciativa puede tener sobre el presupuesto nacional, haciéndola inviable.

## VII.- Sobre las omisiones del Proyecto de Ley

Nueve omisiones del Proyecto parecen muy relevantes:

1. No menciona los órganos de gobierno de Colegios y Federaciones.
2. No menciona los modos de designación o elección de varios órganos de gobierno del CGP.

---

25 El Proyecto de Ley no promueve el incremento del empleo, sino su recomposición y encarecimiento. Los trabajadores no calificados (al menos según las nuevas Leyes de Ejercicio Profesional) tendrían que abandonar sus puestos, que tendrían que ofrecerse a trabajadores calificados a los honorarios fijados por los Colegios. Los costos implicados pueden significar una reducción en la demanda de trabajo, un aumento en el desempleo y una caída en la recaudación fiscal.

3. No define “petición mayoritaria fehacientemente expresada”.
4. No considera el caso de los profesionales de unas carreras que hacen postgrados en otras, con la aprobación de las Universidades venezolanas.
5. No considera el caso de los profesionales, venezolanos o extranjeros, graduados en Universidades extranjeras.
6. No considera el caso de los trabajadores que se desempeñan en su ocupación a satisfacción de sus empleadores, sin poseer el perfil exigido por las Leyes de Ejercicio Profesional.
7. No considera la importancia de la experiencia en la adquisición de competencias profesionales.
8. No especifica contra quién “protege” el CGP.
9. No tiene Disposiciones Transitorias.

#### VIII.- Sobre la redacción del Proyecto de Ley

Algunos párrafos del Preámbulo y la Exposición de Motivos, y algunos Artículos del Proyecto son confusos, ocasionalmente contradictorios o redundantes. Ver, por ejemplo, 14 (y comparar con 26.c), 13 y 15 (comparar con 4), 22 y 43.

Ocasionalmente los legisladores se refieren al previo informe del “correspondiente” CGP, “si existiera” (Art. 19, 20 y 21). ¿Puede existir más de uno? ¿Puede no existir? ¿Es el mismo al que se refiere los Títulos IV y V?

En el Preámbulo declaran que “sin que se consagre de forma expresa una obligatoriedad coercitiva (...), se vincula el ejercicio profesional al colegio profesional de manera indisoluble”, lo que es abiertamente contradictorio.

Por último, no queda claro a cual “concepto moderno de Estado” se refieren los legisladores cuando afirman que

*“El Estado debe proteger a sus profesionales, por ser éstos, agentes de desarrollo de sus industrias, de sus empresas, de sus escuelas, de sus comunidades, de su gente, de todo lo que implica el concepto moderno de Estado”.*

Conviene recordar que, frente a las teorías totalitaristas del Estado, diversos autores procuraron establecer diferencias entre sociedad, pueblo, nación y Estado (Ferrater Mora, 1994:1112). ¿Cuál es el concepto moderno que afirma que profesionales, industrias, empresas, escuelas, comunidades y gente son del Estado?

#### IX.- Conclusiones y Recomendaciones

De nuestra exposición podemos concluir lo siguiente:

1. Los Colegios Profesionales actúan generalmente como sindicatos en la defensa de intereses particulares.
2. La colegiación obligatoria puede violar derechos constitucionales e incrementar costos transaccionales sin resolver los problemas de información asimétrica existentes entre profesionales y consumidores. La colegiación voluntaria y la diversidad de Colegios y Códigos de Ética Profesionales, por el contrario, ofrecerían alternativas con valor informativo para ambos grupos y contribuirían a fortalecer la reputación de los Colegios. La colegiación obligatoria, por lo tanto, no puede justificarse en defensa de los intereses generales.
3. La asociación de Colegios y Federaciones Profesionales suele hacerse con fines sindicales, por lo que no deben ni definir las ni integrarlas miembros del Poder Público.
4. La creación de un Consejo General de Protección a los Colegios y Ejercicio Profesional de Carreras, aparte de significar una posible violación de derechos constitucionales, tendría un impacto presupuestario negativo.
5. El Proyecto de Ley no parece tener en cuenta la legislación vigente en Venezuela sobre ejercicio profesional.

Por tales razones, recomendamos:

1. Eliminar la obligatoriedad de la colegiación, o, al menos, de algunas restricciones impuestas por los Colegios. Por ejemplo, sería deseable que se admitiera la diversidad de Códigos de Ética [dentro de los límites impuestos por la Constitución de 1999 y la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia (13.01.92)] y se prohibieran las regulaciones sobre cobros de honorarios, límites geográficos para el ejercicio profesional y restricciones sobre la estructura empresarial.
2. Reconocer a Colegios y Federaciones el derecho a asociarse sin interferencias del Poder Público, con las únicas limitaciones que establezca la Constitución de 1999.

## X. Referencias

- Alt, J., M. Levi y E. Ostrom [ed] (1999) *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation 240
- Arrow, K.J. (1963) *Social Choice and Individuals Values* (2nd. Ed.), New Haven, Yale University Press.
- Austen-Smith, D. y J. Banks (2000) *Positive Political Theory I, Collective Preference*, Michigan, The University of Michigan Press
- Bonilla, J. y G. García (2001) “Comentario sobre el ‘Proyecto de Ley del Ejercicio de la Profesión de Licenciado en Relaciones Industriales y Afines’” en *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales Enero-Diciembre 2001* (37) Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Departamento de Estudios Laborales, Universidad Católica Andrés Bello, págs. 241-276
- CEPLIS (2003) “Rapport sur les documents émis par la DG Concurrence”, Bruselas. Disponible en [www.unionprofesional.com/DOCUS%20INDEX/Enjeux%20discours%20Monti%20FR.doc](http://www.unionprofesional.com/DOCUS%20INDEX/Enjeux%20discours%20Monti%20FR.doc)
- El Colega Médico (2003) “Alcaldía Libertador y CMDMC firman acuerdo para emprender Plan Barrio Adentro” en *El Colega Médico*. Publicación Oficial del Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, Año 3 No 23 Junio pág. 3
- Ferrater Mora, J. (1994) *Diccionario de Filosofía*, Nueva edición actualizada por la Cátedra Ferrater Mora bajo la dirección de Josep-Maria Terricabras, Barcelona, Ariel Filosofía
- Gravelle, H. y R. Rees (1992) *Microeconomics*, Essex, Longman Group Limited
- Hares, M. y E. Trujillo (2002), *Colegios profesionales como estructuras de coordinación de información y de señalización. Caso: Colegio de Abogados del Distrito Federal*. Caracas, Trabajo Especial de Grado para optar por el título de Economista en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor Guía: Ignacio de León.
- Institut des Sciences du Travail (2003) “Partenaires sociaux en Europe”, Université catholique de Louvain. Disponible en <http://www.trav.ucl.ac.be/dbq1/Table.asp>
- Keohane, R. (1999) “Ideology and professionalism in international institutions: insights from the work of Douglass C. North” en Alt, J., M. Levi y E. Ostrom [ed] (1999) 228-246
- Laffont, J. y D. Martimort (2002), *The Theory of Incentives*, Princeton, N.J., Princeton University Press

- Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (B.O.E. 15.02.1974). España. Disponible en <http://www.unionprofesional.com/DOCUS%20INDEX/Colegios%20Profesionales.htm>
- León, A. (1983) Tortura y pena de muerte: responsabilidad médica Caracas, Cuadernos de la Federación Médica Venezolana No 1
- Martín, A.. (1995) Introducción a la ética y a la crítica de la moral, Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Martín, R. (2002) “La necesidad de la colegiación como garantía ciudadana”. Tenerife. Disponible en <http://www.comtf.es/doc/OPINION%20Colegiacion%20Garantia%20abr02.htm>
- McConnell, C. y S. Brue (1997) Economía Laboral, Madrid, Mc Graw Hill
- Monti, M. (2003) “Competition in Professional Services: New Light and New Challenges By Commissioner for Competition European Commission For Bundesanwaltskammer”, Berlín. Disponible en [http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003\\_007\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003_007_en.pdf)
- Núñez, M. (2003) “Profesionales cubanos violan Código de Deontología Médica” El Nacional, Año LX, No 21499, 12.07.03, A/12
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (2002) “Consideraciones Económicas en torno al Proyecto de Ley del Ejercicio de la Profesión de Licenciado en Relaciones Industriales y Afines”. Caracas, Marzo, Serie: Informes IE 0302-053
- Oficina de Planificación del Sector Universitario (2000) Boletín Estadístico de Educación Superior N° 18, Caracas, Consejo Nacional de Universidades.
- Paterson, I. M. Fink, A. Ogus et al. (2003) “Economic impact of regulation in the field of liberal professions in difereent Member States. Study for the European Commision, DG Competition”, Viena, Institute for Advanced Studies.
- Pigou, A. C. (1938/1946) La economía del bienestar Madrid, M. Aguilar Editor
- Procompetencia (1998) “La promoción de la eficiencia y la equidad en la actividad gremial de los colegios profesionales”, Caracas. Disponible en [www.procompetencia.gov.ve/ppcolegios.html](http://www.procompetencia.gov.ve/ppcolegios.html)
- Rasmusen, E. (1996) Juegos e información, México, Fondo de Cultura Económica, 548 p
- Rawls, J. (1971) A Theory of Justice, Cambridge, Harvard University Press
- Tribunal Constitucional (1993) “Sentencia 111/1993” (B.O.E. núm. 100) España. Disponible en <http://www.boe.es/tc/>
- Tribunal Constitucional (1998) “Sentencia 194/1998” (B.O.E. núm. 260) España. Disponible en <http://www.boe.es/tc/>

- Tribunal de Defensa de la Competencia (1992) “informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España”, Madrid. Disponible en [www.mineco.es/tdc/Informes/cole.pdf](http://www.mineco.es/tdc/Informes/cole.pdf)
- Union Nationale des Professions Libérales (2003) “Presentation”. Francia. Disponible en <http://www.unapl.fr/unapl/index.htm>
- Unión Profesional (2003) “Consejos Generales, Superiores y Colegios Profesionales. Saludo del Presidente”. España. Disponible en <http://www.unionprofesional.com/Saludo.htm>
- Urquijo, J. I. (2000) Teoría de las Relaciones Sindicato Gerenciales, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.