

16 de noviembre, 2012
C-269-2012

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Presidenta Junta Directiva
Colegio de Profesionales en Orientación

Estimada señora:

Con la anuencia de la señora Procuradora General de la República, nos referimos a su oficio N° CPO-057-2011, de fecha 25 de agosto de 2011, mediante el cual nos solicita emitir criterio técnico-jurídico con respecto a la siguiente interrogante:

"A partir de la vigencia de la Ley 8863 de 18 de setiembre de 2010, para ejercer la profesión de Orientación ¿es posible hacerlo mediante la afiliación a otros colegios profesionales diferentes al Colegio de Profesionales en Orientación?"

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se acompaña a la presente consulta, el criterio jurídico del asesor legal del Colegio de Profesionales en Orientación.

I. Criterio de la Asesoría Legal Colegio de Profesionales en Orientación

Mediante oficio de fecha 7 de abril de 2011, la Asesoría Legal del Colegio de Profesionales en Orientación rindió su criterio legal respecto al tema consultado, en el cual concluye que a partir de la vigencia de la Ley 8863 de 18 de setiembre de 2010, para ejercer la profesión de orientador, resulta necesaria la obligatoria afiliación al Colegio de Profesionales en Orientación. En relación a lo anterior señala:

*"La norma nos parece clara, las personas que han estado hasta ahora colegiadas en COLYPRO pueden permanecer en ese colegio, eso **SIN PERJUCICIO** de la obligación establecida en el artículo 8, es decir, sin perjuicio de la COLEGIATURA OBLIGATORIA el Colegio de Profesionales en Orientación." (La cursiva no es del original)*

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 2

Al cumplirse en este caso con el citado requisito de admisibilidad, procederemos a referirnos al fondo de lo consultado.

II. Sobre la naturaleza de los Colegios Profesionales y la afiliación obligatoria

Tanto en doctrina como en jurisprudencia, se ha discutido en reiteradas ocasiones sobre la naturaleza jurídica de los colegios profesionales, tema que en el caso costarricense ha quedado establecido al considerarse los colegios profesionales como entidades corporativas de interés público, que trascienden a las simples asociaciones de derecho privado, pues actúan más allá de la defensa de sus miembros, teniendo finalidades de interés público. Al respecto, en el dictamen N° C-43-2011 del 24 de febrero de 2011, este órgano asesor indicó:

"Los Colegios Profesionales al ser obligatoriamente creados por ley –en razón de un interés público–, se encuentran sustraídos al "principio de libertad de formación y de organización" propios del principio asociativo puro; asimismo, al ser considerados como entes públicos no estatales que ejercen funciones públicas por delegación del Estado, necesariamente se encuentran sujetos al principio de legalidad, por lo que su competencia material y sobre quienes puede ejercer las potestades que el Estado le otorga, son aspectos que se encuentran definidos por ley. Es con la ley de creación que se configura el Colegio, se atribuye sus funciones, y se determina su composición y organización, sin perjuicio de que la Corporación en uso de las potestades reconocidas, también pueda establecer reglas de organización interna y de regulación del ejercicio profesional (reglas deontológicas)."

Los Colegios Profesionales son en consecuencia, entes públicos no estatales, que por los fines públicos que persiguen son dotados por el Estado de potestades de imperio, entre ellas la de regulación y control del ejercicio de la profesión que resguardan.

Las funciones públicas que ejercen los Colegios profesionales no se agotan entonces en la aplicación del régimen disciplinario, sino que se agregan también una serie de actividades relacionadas con la protección de la colectividad y el aseguramiento de la calidad y pericia de los profesionales. Tal como indicó esta Procuraduría en el dictamen señalado:

"Entre las funciones de interés público que estas corporaciones desempeñan, tenemos la defensa contra el ejercicio indebido de las

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 3

*profesiones, el velar porque no haya competencia desleal, procurar el progreso de determinadas disciplinas; y funciones de carácter público, como la fiscalización y control sobre el ejercicio de la profesión, lo que conlleva de forma implícita, potestades regulatorias y disciplinarias sobre sus miembros. En este orden de ideas, los Colegios Profesionales son titulares de potestades de imperio respecto de sus afiliados, a diferencia de las asociaciones privadas que no poseen dichas potestades. Reiteramos, **hay un claro interés público en el correcto desempeño de las profesiones; por ello el Estado otorga funciones públicas a los Colegios, y en algunos casos, impone la incorporación forzosa para quienes deseen ejercer una determinada profesión.***" (La negrita no es del original)

Precisamente por la importancia de la función que cumplen, se ha reconocido la posibilidad de que en la mayoría de las profesiones liberales se exija la colegiatura como requisito obligatorio para ejercer la profesión, y amoldar el ejercicio de esas actividades de interés público a los principios de moral, orden público y los derechos de terceros, tal y como lo exige la Constitución Política en su artículo 28¹. Sobre la colegiatura obligatoria se pronunció la Sala Constitucional en la sentencia N° 5483-95 de las 9:33 horas del 6 de octubre de 1995, en la cual indicó en lo conducente:

"La libertad de asociarse o no asociarse, que garantiza el artículo 25 de la Constitución Política, no puede resultar infringida por el artículo 2 de la Ley Orgánica del Colegio de Cirujanos Dentistas (No. 5784), ni por las demás normas citadas que impiden el ejercicio profesional y la obtención del material odontológico, pues el artículo 25, en cuanto dispone que "nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna", se refiere a aquellas situaciones, regidas por el principio de autonomía de la voluntad, en que sí queda al arbitrio de la persona resolver lo que corresponda porque la decisión sólo interesa, en primer término, al

¹ Si bien tanto para la Corte Interamericana de Derechos Humanos como para la Sala Constitucional la colegiatura obligatoria puede ser un medio para garantizar la moral, el orden público o los derechos de terceros, en el caso concreto del Colegio de Periodistas de Costa Rica se estimó que el mismo concepto de orden público reclama que se garanticen, en un sistema democrático, las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, por lo que no puede obligarse a un periodista a pertenecer al colegio. Ver Opinión Consultiva N° OC-5-85 y sentencia 2313-1995, respectivamente.

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 4

*propio sujeto, en tanto crea o no conveniente unirse a otras personas para el logro de determinados propósitos. Y si en el ordenamiento jurídico se favorece la formación de esas asociaciones, ello es porque el Estado debe procurar el mayor bien de los gobernados y porque, en tesis general, la unión de personas redundará en beneficio de todo el grupo y de cada sujeto en particular. **No es posible confundir esos casos con la inscripción o incorporación obligatoria en los Colegios profesionales, pues éstos tienen otra razón de ser y se organizan con una finalidad que va más allá del ámbito en que se desenvuelven los intereses del grupo o de la persona individualmente considerada. Es verdad que esos Colegios también actúan en interés común y en defensa de sus miembros; pero nótese que, aparte de ese interés, hay otro de mayor jerarquía que justifica establecer la colegiación obligatoria en algunas profesiones** (las que generalmente se denominan "liberales"), puesto que, además del título que asegure una preparación adecuada, también se exige la estricta observancia de normas de ética profesional, tanto por la índole de la actividad que realizan esos profesionales, como por la confianza que en ellos depositan las personas que requieren sus servicios. **Todo eso es de interés público, y el Estado delega en los Colegios la potestad de vigilar el correcto ejercicio de la profesión.**"* (La negrita no forma parte del original)

Es así como se ha reconocido el derecho de esas corporaciones de exigir la colegiatura obligatoria y analizar el cumplimiento de los requisitos para la incorporación de nuevos profesionales, no sólo desde el punto de vista formal, sino también de manera sustancial, colaborando con otras dependencias creadas al efecto y en cumplimiento de la ley, pues únicamente de esta manera puede evitarse el gran perjuicio causado a la sociedad por la incorporación de profesionales no aptos académica y éticamente para el ejercicio profesional. (Al respecto, ver también sentencia número 02-06364 de las 15:07 horas del 26 de junio 2002 de la Sala Constitucional)

Lo anterior, resulta de importancia para fijar el contexto dentro del cual se enmarca la presente consulta, que radica en determinar la obligatoriedad para los profesionales en orientación de afiliarse o no al Colegio de Licenciados en Orientación creado mediante Ley 8863 del 18 de setiembre de 2010, a pesar de estar ya afiliados al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte (COLYPRO), que era la entidad que existía antes de la vigencia de dicha ley.

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 5

III. Sobre la génesis e interpretación de la Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Orientación, en cuanto al tema de incorporación de profesionales

La consulta que nos ocupa se encuentra sustentada en los efectos que la promulgación de la Ley N° 8863, Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Orientación, ha tenido a lo interno del Colegio de Profesionales en Orientación, específicamente en cuanto al tema de la incorporación de los profesionales en dicha área en nuestro país, existiendo duda acerca de la posible permanencia de los orientadores incorporados al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras y Filosofía, Ciencias y Artes antes de la entrada en vigencia de ese cuerpo legal, y específicamente de la interpretación de su artículo 8 y transitorio 5.

Resulta fundamental iniciar el análisis de la normativa indicada partiendo de los antecedentes legislativos que motivaron la promulgación de dicho cuerpo normativo, a partir de la discusión del expediente legislativo N° 16.674.

En primer lugar, debemos señalar que antes de la emisión de la Ley 8863 del 18 de setiembre de 2010, los profesionales en orientación podían integrarse al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras y Filosofía, Ciencias y Artes, (COLYPRO) con base en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 4770 del 13 de octubre de 1972, en su condición de licenciados graduados por la Universidad de Costa Rica, u otras instituciones formadoras de profesionales docentes en las especialidades de la enseñanza media o de la enseñanza superior. Sin embargo, la evolución de la disciplina de la orientación en el desarrollo académico y profesional dentro de la sociedad costarricense, el crecimiento en la población profesional, la apertura de nuevos espacios laborales para sus practicantes, junto a la necesidad de regular el ejercicio disciplinario, sirvieron de impulso a este grupo para buscar la satisfacción de sus intereses corporativos en un colegio profesional propio.

Y precisamente como respuesta a ese mismo contexto, se presentó como iniciativa popular el proyecto que posteriormente fue acogido a trámite por parte de un diputado, señalando en su exposición de motivos lo siguiente:

"... resulta de interés nacional sobre todo porque responde a la necesidad de agrupar y ofrecer cuerpo legal y colegiado a un enorme grupo de profesionales en Orientación que desde el año 1964 han formado parte integral del desarrollo de la educación costarricense.

Refieren los proponentes populares que

"Desde estos primeros años ha habido un interés permanente de este grupo profesional, por velar por el ejercicio de su profesión, el cual se refleja en la creación de la Asociación Nacional de Orientadores, en el

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 6

año 1966. Posteriormente ésta se transformó en el Sindicato de Profesionales de la Orientación.

Como producto del dinamismo de esta profesión en el año 1990, se crea la Asociación Costarricense de Profesionales en Orientación (ACPO), la cual está inscrita conforme lo establece el ordenamiento legal y es la organización que de manera específica agrupa profesionales en Orientación y vela por los intereses de la profesión"

Cabe resaltar el grado de organización y compromiso que dicho grupo de profesionales ha demostrado a pesar de la inexistencia de Colegio profesional alguno pues a pesar de que pertenecen al Colegio de Licenciados y Profesores, señalan en su ante proyecto de Ley la necesidad de una mejor atención a las demandas de su ejercicio profesional y de la sociedad general..." (Anteproyecto de Ley N° 581, Departamento de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y exposición de motivos, página 2.)

De lo anterior, se desprende que la intención del proyecto de ley siempre fue crear un marco normativo especial para regular lo relativo a la colegiatura de los profesionales en Orientación, que dadas las circunstancias imperantes necesitaban contar con regulaciones propias para su carrera.

Ahora bien, específicamente en relación con el tema de la incorporación, resultan significativas las apreciaciones realizadas por la subcomisión encargada por Comisión Legislativa Plena Tercera durante el trámite legislativo, la cual propuso en su informe final la aprobación de varias mociones, entre ellas la número cuatro que proponía la adopción de un nuevo capítulo referente a la instrumentalización de elementos inclusivos de incorporación por parte de los profesionales en dicha área; así como las potestades del colegio en lo referente al control y regulación del ejercicio profesional (folios 458 y 459 del expediente legislativo).

Dicho capítulo se denominó "Capítulo III, "Ejercicio Profesional de la Orientación", en el cual precisamente se distinguen los orígenes del artículo 8 actual de la ley, en los que se reconocía como obligatoria la incorporación al Colegio Profesional a efecto de ejercer dicha función profesional. La redacción propuesta era la siguiente:

ARTÍCULO 9.- Obligatoriedad de la incorporación. *Podrán ejercer la profesión en el territorio nacional, únicamente las personas profesionales en orientación debidamente incorporadas al Colegio, siempre que no se encuentren suspendidas por cualquiera de las causas establecidas en esta ley. (Folios 466 y 467 del expediente legislativo)*

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 7

Avanzada la discusión, la redacción del artículo cambió ligeramente pero siempre manteniendo la obligatoriedad de la colegiatura, aprobándose finalmente la redacción actual del artículo 8 de la Ley, que establece:

*"ARTÍCULO 8.-Ejercicio de la profesión
Podrán ejercer la profesión en el territorio nacional únicamente las personas profesionales en Orientación que cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley y se encuentren debidamente incorporadas al Colegio, siempre que no estén suspendidas o inhabilitadas."*

De un análisis conjunto de ambos artículos se denota que la intención del legislador, siempre fue establecer la colegiatura obligatoria en el nuevo colegio que se estaba creando para los profesionales en Orientación. La acción de incorporarse como miembro activo del colegio, se constituye entonces como un requisito previo de alcance general dirigido a todos los interesados en desempeñarse en ésta disciplina social.

Tal y como ha sido expuesto desde el inicio de esta consulta, cada colegio profesional ostenta -en razón de su naturaleza- la facultad de velar por que se cumplan los requerimientos de incorporación a ellos dentro de los márgenes dispuestos por el legislador, y conforma un requisito sine qua non el cumplimiento de los mismos a efectos de que se autorice el ejercicio profesional.

Podemos advertir que del análisis de los antecedentes legislativos que nos ocupan, se desprende que la intención del legislador siempre fue reconocer al Colegio de Profesionales en Orientación que se estaba creando, como el ente responsable de tutelar el ejercicio de la profesión de la Orientación, así como la colegiatura obligatoria de los profesionales como medio para lograrlo.

Ahora bien, la inquietud planteada por la consultante en cuanto a la posibilidad de ejercer la carrera de Orientación mediante la pertenencia a otros colegios diferentes al Colegio de Profesionales en Orientación, fue un tema que también abordó el legislador.

Como adelantamos, antes de la vigencia de la Ley 8863, los profesionales en Orientación podían afiliarse al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO), en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 4770 del 13 de octubre de 1972. Por esta razón, al discutirse el proyecto que antecedió a la Ley 8863, se buscó una salida para los orientadores que ya se encontraban agremiados a aquel.

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 8

Precisamente, en el seno de la Comisión Legislativa Plena Tercera se planteó la moción número 7 (visible a folios 470 a 471 del expediente legislativo), mediante la cual se pretendió incluir como parte del *Capítulo XI "De las Disposiciones Finales y Transitorias"* una disposición de ese carácter con el objetivo de que las personas afiliadas al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO), pudieran mantener su vínculo a dicho ente, disposición que no existía en el proyecto originalmente presentado. La redacción de la moción señalaba lo siguiente:

"Transitorio V. Las personas profesionales en orientación que, al momento de entrar en vigencia la presente ley se encuentren incorporadas al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, podrán mantener su condición de agremiados a ese colegio."

Nótese que con dicha redacción propuesta, no quedaba claro si los profesionales en Orientación que ya estaban incorporados al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes debían o no incorporarse al nuevo Colegio de Profesionales en Orientación, pues únicamente se señalaba su posibilidad de seguir perteneciendo a aquel, sin indicar nada sobre la incorporación al nuevo ente.

No obstante lo anterior, durante el trámite legislativo se introdujo vía moción una nueva redacción que es la que finalmente se aprobó y se encuentra vigente en la ley (folios 608 y 609 del expediente legislativo). Señala la norma aprobada:

*"Transitorio V. Las personas profesionales en Orientación, que al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren incorporadas al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, podrán estar agremiadas en ambos Colegios, **sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 de esta Ley.**"* (La negrita no es del original)

De la lectura de la norma transcrita, se desprende claramente que la intención del legislador fue permitir que los orientadores agremiados a COLYPRO, pudieran seguir perteneciendo a dicho colegio profesional, pero sin excluir su obligación de agremiarse al nuevo Colegio de Profesionales en Orientación que se estaba creando con la ley. El transitorio es claro al remitir a lo dispuesto en el artículo 8, que precisamente establece la colegiatura obligatoria al nuevo ente para ejercer la profesión de orientador.

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 9

Dado lo anterior, es obligatorio para todo profesional en orientación cumplir los nuevos alcances fijados por la Ley 8863 del 18 de setiembre de 2010, pues la voluntad legislativa únicamente se limitó a la posibilidad de permanencia de dichos profesionales al colegio profesional que los amparaba antes de dicha emisión, pero no los habilita para el ejercicio profesional sin estar agremiados al Colegio de Profesionales en Orientación que fue creado como ente especial.

Tal como indicamos, la Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Orientación, nació por la necesidad de regulación de dicha profesión, dada la mayor amplitud de espacios sociales en los cuales se estaba desarrollando. La respuesta legislativa se materializó con la emisión de ese cuerpo normativo, que siempre tuvo la intención de establecer la afiliación obligatoria al Colegio de Orientadores como un requisito indispensable dentro de la ordenación del ejercicio de dicha carrera.

Lo anterior no supone una aplicación retroactiva de la ley, sino la imposición de un nuevo marco regulatorio para el ejercicio profesional, por lo que no se pueden alegar derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, pues existe un interés público que el Estado está llamado a proteger, que es velar por la idoneidad de los profesionales que ejercen determinadas profesiones.

En ese sentido vale la pena recordar la reserva de ley en esta materia, trae consigo que la norma jurídica regule la incorporación a los colegios profesionales, en aras de que éstos últimos materialicen el control del ejercicio profesional. Para ello, cada Colegio posee su instrumento legal específico y por ser un ente público sometido al Derecho Público, le aplica el principio de legalidad y las normas y principios generales que rigen ese derecho. Por ello, en el caso del Colegio de Profesionales en Orientación debe exigirse la colegiatura obligatoria para el ejercicio profesional, pues así lo dispuso el legislador mediante norma expresa.

IV. CONCLUSIONES

De las consideraciones antes expuestas podemos llegar a las siguientes conclusiones:

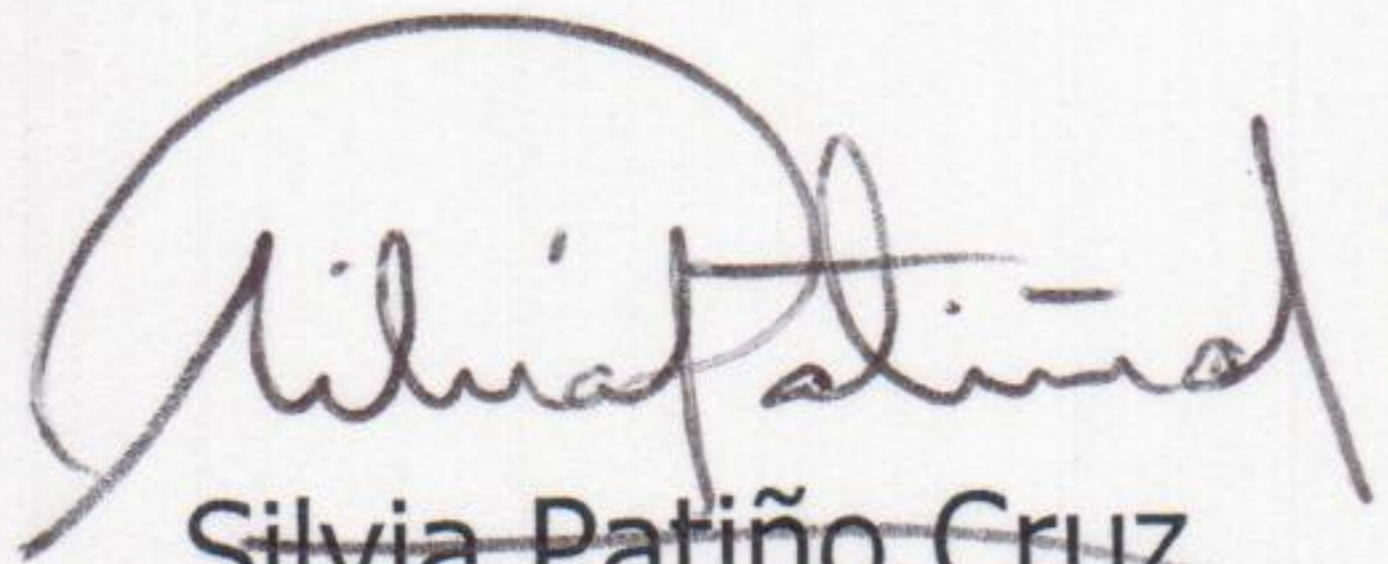
- 1.** A partir de la emisión de la Ley N° 8863 del 18 de setiembre de 2010, "Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Orientación", se fijó la colegiatura obligatoria a dicho ente para los profesionales en Orientación;
- 2.** Según lo dispuesto en el artículo 8 y el transitorio V de dicha ley, la posibilidad de que un profesional en orientación ya incorporado al Colegio de Licenciados

Señora
Ana Patricia Ruth Mesén
Colegio de Profesionales en Orientación

16 de noviembre, 2012
C-269-2012
página 10

y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, permanezca en el mismo, no lo exime de solicitar la inscripción en el Colegio de Profesionales en Orientación para ejercer su profesión.

Atentamente,


Silvia Patiño Cruz
Procuradora Adjunta




Julio Alberto Chávez Vargas
Abogado de la Procuraduría

SPC/jachv/gcga