

ÉTICA Y RESPONSABILIDAD PROFESIONAL EN FONOAUDIOLOGÍA: CRÍTICA A LA NORMATIVIDAD EXISTENTE EN COLOMBIA

Alexander Ortega Díaz¹

Fecha de Recepción: 27 de Abril de 2011
Fecha de Aprobación: 16 de Septiembre de 2011

Resumen

El presente artículo pretende hacer una presentación sucinta sobre el tema de la regulación de las profesiones y oficios en Colombia y concretamente analizar cómo ese proceso regulativo se ha hecho efectivo en el campo de la Fonoaudiología. Para ello se hará una revisión de las características que debe reunir la normatividad que restrinja el ejercicio de una profesión y cuál es el comportamiento de las normas jurídicas cuando se trata de una profesión relacionada con la salud.

Seguidamente se examinará la normatividad existente con relación al ejercicio profesional de la Fonoaudiología en nuestro país, para entrar a determinar si la misma satisface todos los campos de acción que tal ejercicio exige, identificando las eventuales falencias que se presenten y las posibles salidas o alternativas que pueden emplearse para subsanar tales fallas.

Palabras clave: Libertad de profesión y oficio; regulación de profesiones; riesgo social; fonoaudiología; omisión legislativa; estatuto disciplinario.

ETHICS AND PROFESSIONAL RESPONSIBILITY IN PHONOAUDIOLOGY: CRITICISM OF THE EXISTING REGULATIONS IN COLOMBIA

Abstract

This article aims to make a brief presentation on the issue of regulation of professions and trades in Colombia and specifically examine how the regulatory process has been effective in the field of Phonoaudiology. This will be a review of the characteristics required regulations that restrict the exercise of a profession and what is the behavior of legal rules when it comes to a health related profession.

¹ Abogado Conciliador en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional Universidad Nacional de Colombia.
Contacto: alexander.ortegadiaz@gmail.com

Then will review the existing regulations regarding the professional practice of Phonoaudiology in our country, to determine whether it satisfies all the fields of action that such an exercise requires identifying any shortcomings that may arise and possible solutions or alternatives that can be used to remedy such failures.

Key words: Freedom of profession or jobs, regulations of professions, social risk, Phonoaudiology, legislative omission, professional responsibility.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano consagra que todo ciudadano tiene la libertad plena de escoger la profesión de su preferencia, limitando su ejercicio a las reglas fijadas por el legislador de conformidad con las directrices constitucionales. En nuestro país la gran mayoría de las carreras profesionales se encuentran reglamentadas, la Fonoaudiología no es la excepción, pero su regulación es incompleta y no satisface íntegramente el campo de acción de los profesionales que la ejercen, pues existen graves vacíos y lagunas normativas que configuran una “omisión legislativa” que requiere con urgencia ser saneada, bien sea acudiendo al órgano jurisdiccional para que mediante una decisión de fondo analice la normatividad existente y llene el vacío jurídico o en su defecto exhorte al Congreso de la República para que expida una nueva regulación que lo subsane, o bien presentando un proyecto de ley que se construya interdisciplinariamente e incluya todos los aspectos que requieren ser definidos legalmente, entre ellos, el código o estatuto de conducta de los profesionales en todos los campos de aplicación de sus conocimientos.

La Libertad de Profesión y Oficio en Colombia

La regulación del ejercicio de las profesiones en Colombia tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de 1991, que establece:

Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. **La ley podrá exigir títulos de**

idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que **impliquen un riesgo social.** Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Tal prescripción, es aplicable a las personas extranjeras residentes o domiciliadas en el territorio colombiano, en virtud del artículo 100 del mismo Estatuto Superior.

El derecho de libertad de profesión y oficio así como lo consagra la Carta Fundamental en la norma citada persigue como fin por un lado, la garantía de que cada individuo escoja libre de todo apremio la profesión que desee y la ejerza y, por otro lado, busca la protección de los derechos de otras personas que puedan verse afectadas por la práctica de ciertas profesiones. Por ello, para cumplir con este segundo fin, faculta al legislador para exigir además de títulos de idoneidad para el ejercicio de aquéllas profesiones que comprometen el interés social, la creación de licencias, tarjetas o certificaciones públicas que den fe que el título que acredita su formación profesional fue debidamente adquirido.

Al respecto, el máximo Tribunal Constitucional colombiano en sentencia C-670 de 2002 esta-

bleció que el derecho a la libre escogencia de profesión y oficio *“se concreta en el respeto a las condiciones de igualdad para acceder a un puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos de capacitación propios de cada tarea”*, de allí que la fijación de criterios de idoneidad profesional responda a una relación de estricta equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas, pues según el citado pronunciamiento *“una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación violaría el contenido esencial del derecho.”*

Por lo anterior, en otra decisión de la misma Corporación Judicial afirmó que:

“el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada. Con todo, las normas que regulen tal cualificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requieren para proteger los derechos de otras personas. En algunas ocasiones y para poder garantizar la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido.” (Sentencia C-606 de 1992).

Agregando que:

“la regulación de las profesiones se encuentra demarcada por el derecho a ejercerlas y el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Así, tal regulación sólo es legítima constitucionalmente si se fundamenta de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traduce en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las activida-

des profesionales o laborales.” (Sentencia C-226 de 1994).

En Colombia, según el Consejo Nacional de Acreditación ha sido significativo el avance en el proceso de regulación de las carreras profesionales, al punto que en la actualidad, alrededor de 60 profesiones se encuentran reglamentadas en el país, algunas de ellas contemplan un código de ética específico y la exigencia de la expedición de la tarjeta profesional correspondiente, entre las cuales figura la carrera de Fonoaudiología regulada mediante la Ley 376 de 1997.

Hasta aquí puede concluirse que el derecho a la libre elección de profesión y oficio, está directamente relacionado con el acceso al trabajo, pues al establecer una reglamentación uniforme con relación a los requisitos, certificaciones y títulos que un profesional debe acreditar para acceder al mercado laboral, se garantiza su participación y competencia en condiciones de igualdad.

En segundo lugar, la reglamentación del ejercicio profesional y la exigencia de títulos que acrediten idoneidad, persiguen un fin legítimo consistente en garantizar la correcta, adecuada y legal práctica de las actividades profesionales con el fin de que el ejercicio de las mismas no implique riesgos sociales y por ende, la afectación de los derechos de otros.

Y por otro lado, la libertad de profesión y oficio, puede catalogarse como un derecho que se concreta en dos momentos: el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida, que de acuerdo a la sentencia C-670 de 2002, *“el primero es un acto de voluntad, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, pues*

involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social.”

La Regulación de Profesiones Relacionadas con la Salud

Como se reseñó brevemente en líneas anteriores, por mandato constitucional, el legislador colombiano está plenamente facultado para reglamentar y establecer límites y restricciones al ejercicio profesional en varias áreas del conocimiento, más aún cuando éste ejercicio represente un “*riesgo social*” y en determinadas circunstancias pueda afectar o invadir la órbita del ejercicio de los derechos de otras personas.

El concepto de *riesgo social*, es entonces, un factor determinante en la regulación de las profesiones en Colombia, cobra más fuerza y relevancia en el campo de la salud, si tenemos en cuenta que en nuestro país la salud tiene el carácter de derecho constitucional fundamental, por lo que es de aplicación prevalente e inmediata, y en esa medida “*le corresponde al Estado, tanto como a los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud, desplegar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho*”, según quedó sentado en la Sentencia T-999 del 14 de octubre de 2008 de la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional.

Resulta comprensible que la Constitución autorice al poder legislativo para que regule, reglamente y establezca requisitos y restricciones al ejercicio profesional en actividades relacionadas con la salud, todo con el fin de garantizar la prestación del servicio y procurar el disfrute del derecho en condiciones óptimas de calidad. De allí que para algunos expertos (Bolis, 2006) la regulación de estas profesiones debe perseguir como objetivos fundamentales, entre otros, los siguientes:

1. Expresar la política del gobierno en la planificación y educación, así como regular las

calificaciones del personal de salud y las condiciones para ejercer.

2. Autorizar y proveer instituciones de educación y capacitación para los diferentes tipos de personal de salud.
3. Regular la naturaleza, contenido, duración de la educación y capacitación para los diferentes tipos de profesionales de salud.
4. Especificar el contenido y limitaciones para el ejercicio de las profesiones de salud.
5. Establecer los derechos y obligaciones de los profesionales de salud hacia los pacientes, las instituciones, otros profesionales y la comunidad en general.
6. Garantizar la calidad de los servicios provistos por los diferentes tipos de profesionales de salud a través del cumplimiento de estándares mínimos en términos de educación y experiencia.
7. Impartir fuerza a las estrategias para cumplir con mandatos y metas internacionales.
8. Asegurar el soporte financiero necesario y lograr el uso más apropiado y costo eficiente del personal de salud en sus diversos componentes.

Estos criterios de regulación constituyen cartas de navegación de mucha utilidad para la producción de normas jurídicas que regulen temas en este aspecto y en políticas públicas relacionadas con la efectividad de las prerrogativas relacionadas con el derecho fundamental de la salud. Así por ejemplo, en nuestro país, la Ley 1164 de 2007 cuyo objeto es establecer las disposiciones relacionadas con los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del talento humano del área de la salud, ha sido un gran avance en la aplicación de estos principios.

Cabe precisar que la importancia de la ley radica en su pretensión de lograr una integración de

todos los actores institucionales que intervienen en el área de la salud, articulando las necesidades y demandas de la sociedad con la formación del recurso humano y garantizar la calidad en la prestación de los diferentes servicios, sin desconocer la autonomía de los profesionales.

La consecución de tales objetivos exige una vigilancia institucional permanente por parte del Estado, de allí que se haya autorizado la creación de entidades tales como el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud (artículo 4) el cual ejecuta sus diferentes funciones con el apoyo de Comités específicos de cada área (artículo 7), el Observatorio de Talento Humano en Salud (artículo 8) y los Colegios Profesionales (artículo 9).

El Ejercicio Profesional de la Fonoaudiología

Ahora bien, como lo que aquí nos ocupa es el tema de la ética y la responsabilidad en la práctica y ejercicio profesional de la fonoaudiología, es importante entrar a determinar: (1) si la misma hace parte de las profesiones de la salud, (2) si cuenta con una normatividad que la define y reglamente, (3) si los profesionales que la practican deben ceñirse a lineamientos, reglamentaciones y si son objeto de obligaciones específicas en su ejercicio, (4) en qué casos pueden estar frente a un proceso de responsabilidad y (5) qué consecuencias –de tipo penal, disciplinaria o civil-patrimonial– puede acarrear.

La Fonoaudiología como una Profesión de la Salud

Dado el campo de estudio y aplicación de la fonoaudiología, podemos afirmar, sin lugar a equívocos, que la misma puede catalogarse como una “*profesión de la salud*”, en la medida en que uno de sus múltiples ámbitos de acción se concentra en procurar el correcto funcionamiento de los procesos comunicativos de los individuos, aspecto fundamental en el bienestar y desarrollo humano.

En efecto, el artículo 1° de la Ley 376 de 1997 define a la fonoaudiología como:

“(…) la profesión autónoma e independiente de nivel superior universitario con carácter científico. Sus miembros se interesan por cultivar el intelecto, ejercer la academia y prestar los servicios relacionados con su objeto de estudio. Los procesos comunicativos del hombre, los desórdenes del lenguaje, el habla y la audición, las variaciones y las diferencias comunicativas, y el bienestar comunicativo del individuo, de los grupos humanos y de las poblaciones.”

De otro lado, el mismo cuerpo legal (art. 3°) contempla entre los campos generales de trabajo del profesional en fonoaudiología los siguientes:

“(…) *la gerencia de servicios fonoaudiológicos en los sectores de la salud, educación, trabajo, comunicaciones, bienestar y comunidad*”, y su participación en “*el diseño, ejecución, dirección y control de programas fonoaudiológicos de prevención, promoción, diagnóstico, intervención, rehabilitación, asesoría y consultoría dirigidos a individuos, grupos y poblaciones con y sin desórdenes de comunicación.*”

De acuerdo con el decreto 4192 de 2010 en el artículo 2 se presenta la definición de profesiones del área de la salud como:

Aquellas acreditadas a través de título profesional otorgado por una Institución de educación Superior reconocida por el Estado, con un perfil orientado a hacer parte integral de la atención de la salud, en los procesos de promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad, a través de actos caracterizados por la autonomía profesional y su relación con el usuario.

Dicho lo anterior, a continuación se hará una breve presentación de la normatividad que regula el ejercicio profesional de la fonoaudiología en Colombia.

Reglamentación de la Fonoaudiología en Colombia

Como se dijo al inicio de este documento, el artículo 26 de la Constitución Política de 1991 consagra el derecho que tiene todo ciudadano –incluso los extranjeros– a escoger voluntariamente profesión y ejercerlo libremente, dentro de los límites y de conformidad con la reglamentación establecida por la ley. Con fundamento en esta norma, el Congreso de la República expidió la Ley 376 de 1997 mediante la cual reglamentó la Fonoaudiología en Colombia, estableciendo un conjunto de normas que regulan su ejercicio, define las áreas de desempeño profesional y enuncia un amplio campo de acción en el que los fonoaudiólogos (as) pueden desempeñarse.

Así el ejercicio profesional está supeditado a que se acredite: 1) *“título profesional universitario de Fonoaudiología expedido por una institución de educación superior universitaria colombiana, reconocida por el Gobierno Nacional”*; 2) *“convalidación del título de Fonoaudiología de nivel superior universitario expedido por universidad extranjera que corresponde a estudios de dicho nivel”*; y, 3) haber *“obtenido tarjeta como profesional universitario de Fonoaudiología o Terapia del Lenguaje”* –expedida por el Ministerio de Salud o las Secretarías de Salud respectivas con anterioridad a la vigencia de la Ley 376 de 1997– ante la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje así como la inscripción en el Registro Único Nacional de quien ejerce la profesión de Fonoaudiología en Colombia (arts. 4 y 5) para ejercer su profesión en legal forma.

La no inscripción en el mencionado Registro Único y la carencia de la tarjeta profesional de

fonoaudiólogo (a), inhabilita a quien pretenda ejercer la profesión y su práctica e incurriría en el ejercicio ilegal de la misma, definido en el artículo 7° de la Ley en cita como:

Entiéndase por ejercicio ilegal de la profesión de Fonoaudiología, toda actividad realizada dentro del campo de competencia señalado en la presente ley, por quienes no ostenten la calidad de Fonoaudiólogos del nivel profesional universitario o su equivalente de terapeuta del lenguaje y no esté autorizado debidamente para desempeñarse como tal.

Ahora bien, en cuanto a las directrices que deben orientar el ejercicio de la profesión, el Legislador guardó silencio, pero delegó en cabeza de la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje el establecimiento del Código de Ética Profesional, el cual contiene las disposiciones específicas relacionadas con el ejercicio y práctica de la carrera en sus diversas áreas de desempeño profesional y campos generales de trabajo.

El Ejercicio Profesional de la Fonoaudiología

El artículo 6° de la Ley 376 de 1997 al intentar definir el concepto de práctica inadecuada de la profesión de fonoaudiología estableció que la misma se constituye con *“toda acción que indique incumplimiento de las disposiciones del código de ética establecido por la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje.”*

De lo anterior se desprende que el Legislador colombiano delegó en la ACFTL el establecimiento de un Código de Ética que contemple directrices que orienten el adecuado ejercicio profesional de fonoaudiología y la fijación de *“los estándares de práctica y las responsabilidades de los Fonoaudiólogos Colombianos, con el fin de proteger la integridad a los que sirven y a la profesión”*, por lo que resulta pertinente el análisis de dicho Estatuto, a fin de determinar los lineamientos que rigen la práctica y el ejercicio de la pluricitada

profesión, así como las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento de los mismos.

El Código de Ética de la Práctica Profesional de Fonoaudiología

El Código de Ética en el que se establecen las normas rectoras del ejercicio profesional de Fonoaudiología fue expedido por la ACFTL en noviembre de 1999, en virtud de la autorización expresa conferida por el Legislador, en el artículo 6° de la Ley 376 de 1997, y se estructura de la siguiente manera:

- 1) Cuenta con un *decálogo de principios rectoras*, que son normas en las que se establecen obligaciones generales que deben observar los fonoaudiólogos (as) en su ejercicio profesional;
- 2) Cuenta con *un conjunto de reglas* que desarrollan cada uno de los principios rectores y establecen reglamentaciones específicas a las que los profesionales en la materia deben ceñirse en su práctica profesional y en el desarrollo de las actividades relacionadas con sus diferentes campos de acción;
- 3) Cuenta con un capítulo en el cual se describen *los procedimientos* que deben seguirse y *las sanciones* que hay lugar a imponer, en caso de la existencia de una violación a los principios y reglas contemplados en el Código, por parte de los profesionales en Fonoaudiología asociados a la ACFTL; y,
- 4) Establece un capítulo relacionado con las *faltas o irregularidades de los profesionales en Fonoaudiología no asociados a la ACFTL*, el cual no desarrolla nada al respecto, sino que se limita a establecer que: *“En el evento en que las irregularidades comprobadas puedan considerarse una violación a una norma legal; esta situación deberá ponerse en conocimiento de las autoridades competentes”*.

El Procedimiento en Caso de Violación de las Normas del Código de Ética

El segundo capítulo del Código de Ética establece que los profesionales de Fonoaudiología –asociados a la ACFTL– tienen la obligación de observar cabalmente *“en su conducta personal y en el cumplimiento de sus obligaciones profesionales”* las reglas consagradas en el mencionado estatuto profesional, y de igual manera, tienen el deber de *“informar de las posibles violaciones del presente código.”*

Lo anterior nos permite afirmar que frente a la existencia de una eventual violación a los principios o reglas contemplados en el Código, la ACFTL no actúa de manera oficiosa. Es decir, para que lleve a cabo algún tipo de procedimiento en contra de uno de sus profesionales, es necesario la existencia de un aviso que ponga en su conocimiento la infracción en la que ha incurrido X o Y persona, aviso éste que puede expresarse como una queja o reclamación ante el ente correspondiente.

Ahora bien, para seguir el procedimiento e imponer las sanciones correspondientes a que haya lugar, frente a la existencia de una infracción, la Asociación cuenta con dos órganos, a saber: la *Junta Directiva de la Asociación* y el *Comité de Ética*.

Estos dos órganos desarrollan un procedimiento sancionatorio de carácter sumario, es decir, que no exige grandes ritualidades procesales para iniciarse y que se resuelve en un término breve *“para asegurar que las violaciones de la conducta ética por parte de un miembro de la Asociación sean detenidas en el menor tiempo posible”*.

Veamos entonces en qué consiste el procedimiento:

1. La actuación inicia con la presentación de la *“demanda”*, mediante la cual se pone en

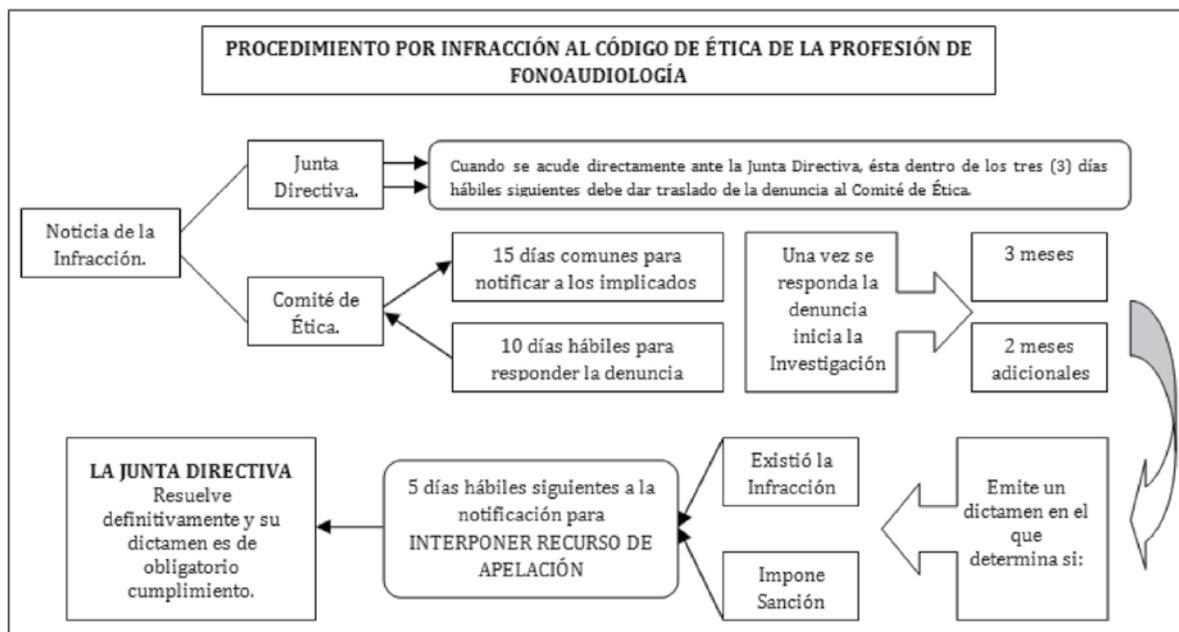
conocimiento, bien sea del Comité de Ética o de la Junta Directiva, la existencia de una conducta practicada por un profesional en Fonoaudiología que quebrante lo establecido en el Código. La “*demanda*” debe estar acompañada con los soportes probatorios necesarios y suficientes para que el Comité de Ética inicie con la investigación correspondiente.

2. Con base en los supuestos aducidos en la “*demanda*”, el Comité de Ética inicia la investigación correspondiente, que tendrá por objeto determinar la existencia o no de la conducta irregular y la imposición de la sanción pertinente, según sea el caso.
3. En el período de investigación –que es de tres (3) meses, prorrogables por dos (2) meses más, con previa autorización de la Junta Directiva– el Comité de Ética puede llevar a cabo la práctica de las pruebas que considere necesarias para entrar a determinar con certeza la existencia de la conducta. Tales medios de convicción pueden ser, entre otros: Pruebas testimoniales de otros asociados, quiénes tendrán el deber de

cooperar; Solicitud de informes a instituciones, planteles educativos, etc., en los cuales se haya desempeñado el inculpado; Solicitud de asesorías; Práctica de Peritajes y, en general cualquier medio legal de prueba.

4. Una vez culmina el término de investigación, el Comité de Ética dictamina si existió o no la ocurrencia de la violación investigada y determina y ordena la sanción que debe aplicarse.
5. Frente a la eventual imposición de una sanción, el perjudicado podrá interponer el recurso de apelación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del dictamen, ante la Junta Directiva mediante escrito dirigido a este órgano, el cual deberá contener los argumentos que sostienen o motivan la inconformidad con la decisión adoptada.
6. Para resolver el recurso de apelación la Junta Directiva tiene un plazo máximo de un mes para pronunciarse, y la decisión que tome al respecto es definitiva y obliga al asociado.

Lo anteriormente expuesto, puede resumirse esquemáticamente de la siguiente manera:



Régimen de Sanciones

Entre las sanciones que el Código de Ética contempla para los infractores –miembros de la Asociación–, se encuentran las siguientes:

1. *Reprimenda o llamado de atención:* El nivel mínimo de castigo para una violación. La notificación de la violación y la sanción se restringe al miembro y al denunciante.
2. *Requerimientos de cesar y desistir:* Esta sanción siempre se impondrá en forma escrita. Adicionalmente el Comité de Ética podrá ordenar al infractor que suscriba un compromiso de no volver a incurrir en la violación, disponiendo además de la publicidad de la sanción en el periódico de circulación nacional de la Asociación.
3. *Suspensión miembro asociado:* Puede alcanzar desde un mínimo de seis (6) meses a un máximo de doce (12) meses. No obstante, el asociado se encuentra obligado a continuar cumpliendo con sus deberes morales y económicos con la Asociación.
4. *Expulsión del miembro asociado:* Será el máximo castigo para una infracción al Código de Ética. No se permitirán reintegros u honorarios.

La Asociación Colombiana de Fonoaudiología y el Colegio Colombiano de Fonoaudiología

La Ley 376 de 1997 estableció en la ACFTL las funciones de control y vigilancia del ejercicio profesional de la Fonoaudiología en Colombia, no obstante, a partir de la expedición de la Ley 1164 de 2007 mediante la cual se autorizó la creación de los Colegios Profesionales de las áreas de la salud, surgió en el año siguiente el Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos (CCF) el cual se orienta “*a promover y apoyar la calidad y el estatus científico, profesional y laboral de los fonoaudiólogos colombianos.*”

Según el estatuto que rige su creación el CCF tiene como funciones principales: la inscripción

de los profesionales de fonoaudiología en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (RETHUS); expedir la tarjeta profesional de los fonoaudiólogos inscritos en el RETHUS; expedir permisos transitorios a extranjeros para la práctica de la fonoaudiología en el país; recertificar la idoneidad de los fonoaudiólogos según lo establece la Ley de Talento Humano en Salud; agrupar y representar, ante los diferentes poderes, instancias y organismos del estado a las personas autorizadas para el ejercicio profesional de la fonoaudiología; promover y garantizar la calidad y la ética en el ejercicio de la profesión; apoyar a las asociaciones existentes en las diversas áreas de la fonoaudiología en la definición de criterios de calidad y pertinencia de los programas de formación universitaria, así como en la realización de sus objetivos de investigación, actualización tecnológica y conceptual; incentivar la generación de conocimiento y fomentar el desarrollo de la actividad académica y científica.

Asimismo, el estatuto contempla que el Colegio debe fomentar la integración y solidaridad gremial y simultáneamente, el desarrollo individual de los profesionales en fonoaudiología, a fin de lograr reivindicaciones de tipo laboral, económico, social y legal y por último ejercer la vigilancia y control del desarrollo científico, laboral y profesional de los fonoaudiólogos.

Lo anterior sin lugar a dudas genera una dualidad institucional alrededor de las funciones de control y vigilancia del ejercicio profesional de la fonoaudiología en Colombia, por lo que sería aconsejable llevar a cabo una integración y unificación de objetivos, encauzando un esfuerzo conjunto en la construcción de unas bases sólidas que permitan enriquecer la profesión, no sólo en el ámbito de la academia, la investigación y el desarrollo científico, sino que trascienda a la esfera social, política y jurídica, con el fin de otorgarle a los fonoaudiólogos colombianos el estatus que merecen, en tanto profesionales de un área del conocimiento autónoma e independiente.

Consideraciones críticas sobre regulación del ejercicio profesional de la fonoaudiología en Colombia

Visto el contenido tanto de la Ley 376 de 1997 así como del Código de Ética de la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje, una conclusión se da: los mismos representan una regulación insuficiente que no permite predicar un control integro y eficaz de todas las actividades, procesos y campos en los que intervienen los profesionales que ejercen la Fonoaudiología en Colombia.

Tal insuficiencia normativa nos hace pensar que estamos frente a una “*omisión legislativa*”, es decir, la “*no acción*” o falta de actividad del legislador en el cumplimiento de la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente, obligación que para el caso que estamos analizando se desprende del tenor literal del artículo 26 de la Constitución Nacional.

Para la Honorable Corte Constitucional (Sentencia C-543 de 1996), existen varias hipótesis que permiten predicar una falta del legislador al deber que el Estatuto Superior le impone, a saber:

1. Cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución;
2. Cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros;
3. Cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto.
4. Cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella.

La primera de estas hipótesis ha sido identificada por la doctrina constitucional como una “*omisión*

legislativa absoluta”, en la medida que falta la disposición normativa que desarrolle un determinado precepto constitucional, mientras que las tres restantes se consideran “*omisiones legislativas de carácter relativo*”, porque si bien el legislador ha expedido una ley, en ella solamente ha regulado algunas relaciones dejando por fuera otros supuestos análogos, con clara violación del principio de igualdad, en otras palabras, “*hay una actuación imperfecta o incompleta del legislador.*”

Frente a esta clase de omisiones legislativas, en reciente pronunciamiento el Máximo Tribunal Constitucional ha dicho que:

*(...) Una omisión es relativa cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales–, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia **constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente.** De lo anterior se deduce, entonces, que las omisiones legislativas relativas son susceptibles de control constitucional.*

Para la Corte, el legislador incurre en una omisión legislativa u omisión relativa cuando éste ha regulado ‘de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad.’” (Sentencia C-041 de 2002).

Una vez explicado el tema de la “*omisión legislativa relativa*” estamos convencidos de que los presupuestos que la constituyen son plenamente aplicables al caso de la Ley 376 de 1997, pues aunque este cuerpo legal se expidió con la pre-

tensión de “*reglamentar la profesión y el ejercicio de la Fonoaudiología*”, no lo hizo satisfactoriamente. Los motivos que impulsan a realizar tal aseveración pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. La definición que sobre la “*Fonoaudiología*” trae la mencionada ley en su artículo 1º, no incluye una comprensión total de todos sus campos de aplicación, *Virg.*, el campo clínico con procesos tales como la deglución.
2. La ley no hace una delimitación y definición concreta de las áreas de desempeño profesional y de los campos generales de trabajo. Hace una enunciación de los mismos, sin embargo, no los desarrolla, lo cual pone en evidencia la falta de preparación interdisciplinaria que rodeó la creación del cuerpo legal.
3. El legislador en 1997 hace una completa delegación de funciones públicas en la ACFTL tales como: realizar la inscripción y el registro único de los profesionales del ramo a nivel nacional; expedir las tarjetas profesionales que acrediten la calidad de profesional en Fonoaudiología y, la expedición del Código de Ética Profesional en Fonoaudiología.

Si bien este tipo de delegación no es ilegal, la misma se torna ineficaz, por cuanto la Asociación no está dotada de elementos coercitivos que le permitan hacer cumplir de manera efectiva sus directrices, claro ejemplo de ello, es el Código de Ética, el cual es un instrumento carente de técnica normativa, que no maneja la distinción entre principios y reglas, no cuenta con un procedimiento disciplinario propiamente dicho y no cuenta con un régimen sancionatorio estricto que garantice el cumplimiento de las obligaciones éticas y profesionales.

4. Contempla una serie de obligaciones en cabeza del Gobierno Nacional, tales como la reglamentación del servicio social obligatorio para los profesionales en Fonoaudiología y el establecimiento de los mecanismos nece-

sarios para el reconocimiento del nivel profesional de los mismo, sin embargo, dichas obligaciones después de 14 años de expedición de la ley, no se han materializado.

5. El Código de Ética que sobre la materia ha expedido la ACFTL igualmente merece una crítica. La naturaleza de un Código de Ética supone el establecimiento de una serie de normas mínimas de conducta establecidos por entes u organismos colegiados en una determinada rama del conocimiento, que sin lugar a dudas deben estar claramente definidas y su quebrantamiento sancionado. Sin embargo, en el caso particular, como ya se mencionó, no existe una delimitación clara de esas normas mínimas de conducta, no existe el establecimiento de reglas claras en el ejercicio profesional y, el régimen de sanciones es irrisorio.

Por ello consideramos necesario la construcción de un Código de Ética que reúna como condiciones mínimas, las siguientes:

- a. La imposición de restricciones al libre ejercicio de la profesión, incluso, limitaciones que vayan más allá de la exigencia de títulos de idoneidad y de la previsión del riesgo social.
- b. Se sienten criterios mínimos de comportamiento ético que además sean definidos de manera clara y concreta, de conformidad con la naturaleza de la profesión.
- c. Se diseñe un sistema de imposición de sanciones de tipo disciplinario, cuando el profesional incurre en una infracción de las conductas prohibidas.
- d. Que se guarde siempre una observancia a los principios, preceptos y reglas constitucionales en el establecimiento de los límites, las conductas y las sanciones disciplinarias.
- e. Las sanciones disciplinarias deben ser razonables, proporcionales, justas y que respeten la igualdad, integridad y dignidad de los profesionales.

- f. Las regulaciones adoptadas por el Estatuto del Ejercicio de la Fonoaudiología deben ser razonables, proporcionadas y no pueden ser arbitrarias ni discriminatorias.
- g. Debe diseñarse un Código de Ética Profesional que obligue a todos los profesionales en el ramo de la Fonoaudiología, independientemente de su filiación con uno u otro ente colegiado, es decir, las obligaciones deben ser generales y autónomas y no deben depender de que el profesional se encuentre o no afiliado a un determinado órgano colegiado.

Consecuencias jurídicas de la falta al deber ético y profesional en otras órbitas del derecho

Lo hasta aquí analizado, da cuenta de la manera cómo la Constitución Política de Colombia otorgó al Legislador la potestad para reglamentar el ejercicio profesional en Colombia y establecerle a los profesionales requisitos, límites y restricciones en la ejecución de las actividades propias del campo de trabajo de sus carreras. Vimos además, cómo en el caso de la Fonoaudiología la Ley 376 de 1997 delegó expresamente en la ACFTL la facultad de establecer un Código de Ética en el que se establezcan los lineamientos, estándares y obligaciones específicas que los fonoaudiólogos (as) deben observar en su ejercicio profesional.

Sin embargo, es preciso recordar que el accionar de los profesionales no se limita únicamente a acatar las normas establecidas en los estatutos específicos que reglamentan sus respectivas profesiones o en los códigos de ética que algunas corporaciones, escuelas u organizaciones privadas o de derecho público consagren, sino que también hay que tener en cuenta que los profesionales, antes que todo son ciudadanos y según el artículo 6 constitucional, éstos “*son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.*” Es decir, que así se posea un marco específico que regula nuestro ejercicio profesional, no debe dejarse de lado las demás normas que conforman nuestro ordenamiento

jurídico, en las cuales, también existen permisos, prohibiciones y sanciones.

De ahí deriva entonces la pertinencia de analizar otros estatutos legales tales como el Código Penal (Ley 599 de 2000) o el Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), instrumentos legales éstos en los que se consagran cuáles son las conductas que constituyen delitos y cuáles son aquéllas que instituyen faltas disciplinarias y sus correspondientes penalidades y sanciones, respectivamente.

Así por ejemplo, el primero de los cuerpos legales antes enunciados penaliza en el artículo 194 la “*divulgación y empleo de documentos reservados*” y en el artículo 418 la “*revelación de secreto*”, normas que resultan de suma pertinencia si se tiene en cuenta que el ejercicio profesional puede ubicarnos en situaciones en las que entre nuestras funciones tengamos las de elaboración, administración o custodia de documentos catalogados como reservados, que al publicitarlos indebidamente traiga aciagas consecuencias.

En la situación particular de los fonoaudiólogos (as), sería del caso resaltar el tema del manejo de las historias clínicas de los pacientes, cuando su campo de trabajo se desarrolle en el “*diseño, ejecución, dirección y control de programas fonoaudiológicos de prevención, promoción, diagnóstico, intervención, rehabilitación, asesoría y consultoría dirigidos a individuos, grupos y poblaciones con y sin desórdenes de comunicación*”, pues tales documentos, de conformidad con la Resolución 1995 del 8 de julio de 1999 es definida como:

Documento privado, obligatorio y sometido a reserva, en el cual se registran cronológicamente las condiciones de salud del paciente, los actos médicos y los demás procedimientos ejecutados por el equipo de salud que interviene en su atención. Dicho documento únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley.

De allí que el manejo que se le dé al mismo debe ser el estrictamente necesario, pues su difusión sin las autorizaciones correspondientes implicaría incurrir en infracciones de tipo penal o disciplinario, según sea el caso.

No obstante, es importante tener en cuenta que como ciudadanos, todos podemos ser sujetos activos de conductas delictivas, por lo que el ejercicio de una profesión u oficio siempre debe ejecutarse con observancia de la normatividad vigente, cumpliendo con las obligaciones y prohibiciones que se nos imponen y respetando la órbita fundamental de los derechos de los que son titulares los miembros de la sociedad.

CONCLUSIONES

La libertad de profesión y oficio, puede catalogarse como un derecho que se concreta en dos momentos: el derecho a elegir profesión u oficio, en sí mismo y el derecho a ejercer la actividad escogida, dentro de los lineamientos, límites y exigencias establecidas por el Legislador, con el propósito de garantizar los derechos de los demás.

El *riesgo social*, que el ejercicio de algunas profesiones genera en la práctica, es un factor determinante en la regulación de las profesiones en Colombia y cobra más fuerza y relevancia en el campo de la salud.

La Fonoaudiología es una profesión relacionada con la salud, o como algunos autores llaman a este tipo de disciplinas, es “*una profesión de la salud*” en la medida en que uno de sus múltiples ámbitos de acción se concentra en procurar el correcto funcionamiento de los procesos comunicativos de los individuos, aspecto fundamental en el bienestar y desarrollo humano, de allí que las exigencias de requisitos, límites y restricciones hallen plena justificación, como quiera que lo que se pretende es prevenir el menor riesgo social posible y garantizar los derechos y el interés general de los otros en sus potenciales roles de usuarios, pacientes o beneficiarios.

La normatividad en torno al ejercicio profesional de la Fonoaudiología, está provista de una doble dimensión: la primera orientada a la regulación de la carrera en sí misma, sus requisitos, las calidades que deben reunir los profesionales en el área y las exigencias y obligaciones que deben observarse para su ejercicio; y, en segundo lugar, una regulación que exige calidad y cumplimiento de estándares preestablecidos en la prestación de atención y servicios que tengan que ver con la salud y el bienestar de las personas.

La normatividad legal y de tipo disciplinario existente alrededor de la profesión en Fonoaudiología tiene muchos vacíos, por las razones que se exponen a continuación:

La normatividad existente no regula satisfactoriamente el vasto campo de acción del perfil laboral que la formación académica otorga al profesional en Fonoaudiología.

Si bien existe un reconocimiento legal de un amplio campo de acción del profesional en Fonoaudiología, dicho campo laboral carece de una normatividad que regule el ejercicio profesional en cada una de las áreas, atendiendo a las especificidades que las caracterizan.

Es necesaria una reforma a la Ley 376 de 1997 para que exista una regulación completa, óptima y que atienda las necesidades y las exigencias del ejercicio profesional en Fonoaudiología.

La ACFTL, si bien es el organismo encargado del establecimiento del Código de Ética Profesional en la materia y tiene igualmente a su cargo, la vigilancia y control del cumplimiento de las reglas en él establecidas, no cuenta con las herramientas jurídicas necesarias que le permitan ejercer dicha vigilancia y control de manera eficaz. Lo anterior por cuanto el accionar de la ACFTL no cuenta con una iniciativa propia o de oficio para llevar a cabo las investigaciones a que haya lugar y su *competencia se restringe* para investigar conductas irregulares en las que se encuentren inmersos sus asociados.

Lo anterior genera cuestionamientos tales como: ¿Qué pasa con los profesionales en Fonoaudiología que no pertenecen a la ACFTL? ¿Qué órgano establece vigilancia y control sobre el ejercicio profesional de aquéllos fonoaudiólogos (as) que no pertenecen a la ACFTL? ¿Le son aplicables las disposiciones establecidas en el Código de Ética actual? ¿Qué órgano, entidad o establecimiento investiga dichas conductas irregulares?

El régimen sancionatorio consagrado en el Código de Ética es en extremo benéfico con los infractores al deber ético profesional. La existencia de sanciones severas implica un mayor sigilo y diligencia en el ejercicio y práctica profesional, no así, cuando el individuo tiene conciencia de que si incumple con las prescripciones establecidas en el Código, la sanción que eventualmente se le imponga no lo afecta gravemente.

Nos encontramos en cambio legislativo debido a que en la actualidad las funciones públicas fueron conferidas al CCF éstas se encuentran estipuladas en la ley 1164 de 2007 y el decreto 4192 de 2010 éste ente deberá asumirlas a partir de este año, de acuerdo a la resolución 4477 de 2011 del Ministerio de la Protección Social el Colegio cumple con los requisitos para la delegación de estas funciones. Razón por la cual se debe aclarar para todos los fonoaudiólogos cuales serán las funciones de la ACTLF y las del CCF.

El CCF se encargará ahora de promover, vigilar y controlar la calidad del talento humano en fonoaudiología, se conoce superficialmente que está promoviendo la creación del Comité pro Tribunal de ética en Colombia, entonces ¿será este ente el responsable de la formulación del código y de un régimen sancionatorio para los fonoaudiólogos?

Por último, es necesario realizar acciones interinstitucionales entre la ACFTL y el CCF, a fin de llevar a cabo una planificación unificada en la vigilancia y control del ejercicio profesional de la fonoaudiología en Colombia.

AGRADECIMIENTOS

A Marcela Mendoza Jiménez, amiga y colega, por sus acertadas observaciones y valiosa colaboración en la elaboración de este artículo.

REFERENCIAS

- Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia de de Lenguaje. Código de ética de fonoaudiología. Recuperado en junio 2010. Disponible en: www.asofono.org
- Bolis, M. (2006). La regulación de las profesiones de salud. Sus principales determinantes. XIII Curso OPS/OMS-CIESS Legislación de Salud: *La Regulación de la Práctica Profesional en Salud*. México, D.F. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/dpm/shd/hp/hp-xiii-taller06-pres-bolis.pdf>
- Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos. (2008). Estatuto Colombiano del Colegio de Fonoaudiólogos, aprobado el 29 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.asoaudio.org.co/asoaudio/info/archivos/1_14_Estatuto%20CCF%20final.pdf
- Constitución Política de 1991. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html#1
- Congreso Nacional de la República de Colombia. Ley 376 de 1997 (julio 4) “*Por la cual se reglamenta la profesión de Fonoaudiología y se dictan normas para su ejercicio en Colombia*”. Publicada en el Diario Oficial No. 43.079 de 9 de julio de 1997. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0376_1997.html
- Congreso Nacional de la República de Colombia. Ley 599 de 2000 (julio 24) “*Por el cual se expide el Código Penal*”. Publicada en el Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio del 2000. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0599_2000.html

- Congreso Nacional de la República de Colombia. Ley 734 de 2002 (febrero 5) “*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”. Publicada en el Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0734_2002.html
- Congreso Nacional de la República de Colombia. Ley 1164 de 2007 (octubre 3) “*Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud*”. Publicada en el Diario Oficial No. 46.771 de 4 de octubre de 2007. Puede ser consultada en el sitio web: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1164_2007.html
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-606 del 14 de diciembre de 1992, Ref.: Exp. D-044. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-226 del 5 de mayo de 1994, Ref.: Exp. D-441, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996, Ref.: Exp. D-1286, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-041 del 30 de enero de 2002, Ref.: Exp. D-3610, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-670 del 20 de agosto de 2002, Ref.: Exp. D-3899, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-999 del 14 de octubre de 2008, Ref.: Exp. T-1. 941.560, M.P. Humberto
- República de Colombia. Ministerio de Salud. Resolución 1995 de 1999 (julio 8) “*Por la cual se establecen normas para el manejo de la Historia Clínica*”. Disponible en: <http://www.hospitaluniversitarioneiva.com.co/dotnetnuke/LinkClick.aspx?fileticket=L5ADTh9ZCE8%3D&tabid=122>
- República de Colombia. Ministerio de la Protección Social. Decreto 4192 de 2010 “*Por medio del cual se establecen las condiciones y requisitos para la delegación de funciones públicas en Colegios Profesionales del área de la salud, se reglamenta el Registro Único Nacional y la Identificación Única del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones*”. Publicado en el Diario Oficial No. 47888 de noviembre 9 de 2010. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40749>
- República de Colombia. Ministerio de la Protección Social. Resolución 5549 de 2010 (diciembre 30) “*Por medio de la cual se reglamenta parcialmente el Decreto 4192 de 2010*”. Publicada en el Diario Oficial No. 47.939 de 31 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/resolucion/resolucion_minproteccion_5549_2010.html
- República de Colombia. Ministerio de la Protección Social. Resolución 4477 de 2011 “*Por medio del cual se dan a conocer los resultados de la etapa de evaluación de las postulaciones presentadas en el proceso de convocatoria para la delegación de funciones públicas en los colegios profesionales del área de la salud de que trata la resolución 5549 de 2010*”. Publicado en el Diario Oficial No. 48215 de 7 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.minproteccion-social.gov.co/Normatividad/RESOLUCION%204477%20DE%202011.pdf>