EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Lcdo. Thomas Rivera Schatz Peticionario v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por conducto del Secretario de Justicia, Hon. César Miranda; Colegio de Abogados de Puerto Rico, por conducto de su presidenta, Lcda. Ana Irma Rivera Lassén Recurridos	CT-2014-0008
Asociación de Abogados de Puerto Rico; Héctor R. Ramos Díaz; Rafael Sánchez Hernández Peticionarios v. Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico; Estado Libre Asociado de Puerto Rico Recurridos Carlos Rivera Justiniano, Carlos Pérez Toro, Juan M. Gaud Pacheco, Félix Colón Serrano, María Fullana Hernández, Carmelo Ríos Santiago, Miguel Romero Lugo, Mario Santurio González, Carlos Sagardía Abreu, Luis Dávila Colón, José Meléndez Ortiz, Valerie Rodríguez Erazo y Elías Sánchez Sifonte Interventores	CT-2014-0009
John E. Mudd y John A. Stewart Peticionarios	CT-2014-0010

v.

Alejandro García Padilla, Estado Libre Asociado de Puerto Rico; Colegio de Abogados de Puerto Rico

Recurridos

Evelyn Aimée De Jesús Rodríguez

Interventora

Opinión de Conformidad emitida por el Juez Asociado señor MARTÍNEZ TORRES

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de octubre de 2014.

A diferencia de la Constitución federal, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantiza expresamente la libertad de asociación como derecho fundamental del individuo frente al Estado. Art. II, Sec. 6, Const. PR, LPRA, Tomo 1. Mediante la ley que nos ocupa, el Estado creó una organización de abogados y pretende obligar a todos los miembros activos de la profesión legal a pertenecer a ese ente. Si la libertad de asociación significa algo más que una retórica hueca entonces hay que concluir que el individuo retiene, como derecho fundamental de rango constitucional, la libertad tanto de asociarse como de escoger no asociarse con otra persona o grupo. "Por supuesto este valor superior no supone una irrestricción absoluta, de forma que no pueda

subordinarse a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia públicas lo requieran. Es precisamente esta área la que nos corresponde deslindar en cada caso específico". Mari Bras v. Casañas, 96 DPR 15, 21 (1968).

Aclarado esto, el escrutinio legal aplicable es el que siempre utilizamos cuando la controversia involucra un derecho constitucional fundamental. Es decir, para sostener una asociación compulsoria el Estado tendrá que ofrecer razones de peso, es decir intereses apremiantes, y deberá demostrar que la legislación está diseñada estrechamente para alcanzar esos intereses, o sea que no hay otra manera de lograr los objetivos de la legislación impugnada que no sea la asociación forzada. Véase U.P.R. v. Laborde Torres y otros I, 180 DPR 253, 289 (2010), y los demás casos citados en el escolio 28 de la Opinión del Tribunal. Como concluye el Tribunal en su Opinión, el gobierno no pudo cumplir con el peso legal de probar que la asociación compulsoria de los abogados es indispensable para lograr los objetivos que el legislador enunció.

Según la Constitución de Estados Unidos, la asociación compulsoria se puede establecer sin violar la libertad de asociación de los abogados, siempre que no se obligue a los objetores a costear con sus cuotas las actividades de la asociación que no estén relacionadas con la reglamentación de la profesión o con los servicios legales que se prestan a los habitantes del estado. Keller v. State Bar of California, 496 US 1 (1990).

La situación según la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es diferente. Como señalamos prístinamente en nuestra Resolución en Col. de Abogados v. E.L.A., 181 DPR 135, 137 (2011), *cert.* denegado Puerto Rico Bar Ass'n v. Commonwealth of Puerto Rico, 132 S.Ct. 1535 (2012), "es la colegiación compulsoria de una clase profesional la que crea una fricción inevitable con la libertad de asociación de los afectados".

En el caso de los abogados, como explica el Tribunal, ese conflicto es mayor debido a que, según el esquema constitucional local, somos nosotros en última instancia, no la Asamblea Legislativa, los encargados de reglamentar la práctica de la profesión legal. Así pues, la intromisión de la Asamblea Legislativa mediante la ley que nos ocupa es una infracción doble, tanto al entendido constitucional de separación de poderes como también a los derechos constitucionales de los abogados. Como se puede apreciar, atendemos esta controversia exclusivamente al amparo de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Es decir, resolvemos por fundamentos locales independientes al derecho constitucional federal de asociación.

En este aspecto, la Carta de Derechos de la Constitución local concede más derechos que su contraparte federal. Después de todo, la Constitución de Puerto Rico se aprobó en 1952, una fecha más reciente que la Constitución de Estados Unidos (que entró en vigor en

1789). La Constitución de Puerto Rico consagra expresamente la libertad de asociación como una garantía fundamental.

La Convención Constituyente quiso "incorporar un nuevo aspecto del derecho y de la libertad, y que no aparece tradicionalmente en las constituciones clásicas, el que se refiere al derecho de libre asociación y libre organización...". Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, Orford, NH, Equity Publishing, Tomo 2, pág. 1104 (Informe del delegado Jaime Benítez, Presidente de la Comisión de la Carta de Derechos). Se insistió en hacer expresa la garantía de libertad de asociación por tratarse de "uno de los aspectos más importantes de la democracia". Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, La nueva constitución de Puerto Rico, 1954, págs. 224-225.

La Sec. 6 del Art. II de la Carta de Derechos se basa no solo en el acervo histórico de la Constitución de Estados Unidos, sino que incorpora el principio básico del Art. 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Organización de Naciones Unidas, de que "[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". Los estudiosos reconocen la importancia de esta influencia. JJ Álvarez González, Derecho constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con los Estados Unidos, Bogotá, Ed. Temis, 2010, pág. 11.

Establecido este acervo histórico, se necesita mucha fuerza de cara para impugnar esta decisión como una supuesta intromisión del Tribunal. Es todo lo contrario. La Constitución nos encomienda ser sus intérpretes máximos y proteger los derechos de los individuos frente a los designios inconstitucionales del gobierno. Art. V, Sec. 4, Const. PR, LPRA, Tomo 1.

En esta ocasión fue la Asamblea Legislativa la que usurpó inconstitucionalmente las facultades del Tribunal Supremo. Ya denunciamos esa tendencia en Alvarado Pacheco y otros v. E.L.A., 188 DPR 594 (2013), reafirmado por Opinión en AMPR et als. v. Sist. Retiro Maestros IV, Op. de 11 de abril de 2014, 2014 TSPR 58, 2014 JTS 67, 190 DPR ___ (2014). Esta parece ser una tentación legislativa irresistible y de cuño reciente que no podemos convalidar.

Por eso rechazo las amenazas que se emitieron cuando paralizamos interlocutoriamente la vigencia de la Ley Núm. 109-2014. En aquel entonces se habló de limitar la jurisdicción de este Tribunal debido a que acogimos este recurso y a pesar que un intento anterior fue declarado inconstitucional en AMPR et als. v. Sist. Retiro Maestros IV, ibíd. Hoy, como siempre, resolvemos conforme a Derecho. "No por chantajes, presiones o comentarios públicos injustos, insultantes y lamentables por miembros de las otras dos ramas de gobierno que han sido electos para servir como líderes y ser ejemplo para nuestros jóvenes, y que tratan de anticipar e influenciar

indebidamente las determinaciones de los componentes de la Rama Judicial". Trinidad Hernández et al. v. ELA et al., 188 DPR 828, 840 (2013) (Opinión de conformidad del Juez Asociado señor Feliberti Cintrón). ¿Será que es mucho pedir que se respete la Constitución?

Obligar a un profesional a asociarse con quien no quiere no es una condición válida para obtener una licencia y practicar su profesión. El Estado no adelantó una sola razón apremiante que no se pueda lograr sin obligar a los abogados a asociarse con quien no desean. De hecho, la Asamblea Legislativa ni siquiera exploró este aspecto al legislar. El único argumento que el Estado adelanta es la compulsoriedad como fin en sí mismo y no como lo que es: un método para lograr otros intereses. En síntesis, el argumento de la Procuradora General se reduce a que es válido obligar a los abogados a pertenecer a una asociación profesional porque esa es la única manera de obligarlos. El argumento es tan llano que no hay que discutirlo más.

Sin duda, la reglamentación de la práctica de una profesión es un asunto importante. Si bien es cierto que la reglamentación de los abogados como funcionarios del Tribunal está en manos de este Tribunal, eso no invalida cualquier legislación relacionada con este tema. La separación de poderes no significa que las ramas del gobierno operan con independencia absoluta unas de las otras. Hernández Agosto v. López Nieves, 114 DPR 601, 619

(1983). "Por el contrario, la interacción que la Constitución establece entre las funciones de las ramas de gobierno crea un sistema de pesos y contrapesos con el propósito de generar un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango, y evitar así que ninguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro". [escolios omitidos] Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 DPR 64, 89 (1998). Véase, además, Nieves Huertas et al. v. ELA I, 189 DPR 611, 619 (2013) (Sentencia).

Al adjudicar tenemos que tener cuidado de no invalidar una legislación más allá de lo que es necesario. Si exigimos que la Asamblea Legislativa no interfiera con las facultades que la Constitución encomendó a este Tribunal, debemos reciprocar y no intervenir impropiamente con las facultades válidas de la Rama Legislativa. Solo así mantenemos el equilibrio diseñado como sostén de nuestro andamiaje constitucional. Por consiguiente, hay que partir de la premisa de que nada impide que la Asamblea Legislativa atienda un asunto mediante legislación siempre que al hacerlo no viole un derecho constitucional ni interfiera con las facultades que la Constitución encomienda a otra rama de gobierno. Por eso no hay nada inconstitucional en que la Asamblea legislativa cree una asociación de abogados voluntaria como ente cuasipúblico. De hecho, solo la Asamblea legislativa puede crear mediante legislación una entidad como el Colegio de Abogados; nosotros carecemos de esa facultad. Ese estatuto

no interfiere con la reglamentación de los requisitos para ejercer la abogacía. Por supuesto, la asociación creada por ley estará facultada para aprobar reglamentos internos y decidir bajo cuáles circunstancias una persona se hará miembro o bajo cuáles dejará de serlo. Nada impide que la Asamblea Legislativa provea para ello.

No nos corresponde interferir con esa facultad legislativa con el pretexto de que somos nosotros quienes deciden qué personas están autorizadas a practicar la abogacía y con cuáles requisitos tienen que cumplir. Si asumiéramos la posición contraria tendríamos que concluir que nos equivocamos al sostener la validez de la ley de 2009 que hizo voluntaria la membresía en el Colegio de Abogados. Col. de Abogados v. E.L.A., supra. Tendríamos que concluir también, siguiendo tan dudoso argumento, que no hay una penalidad efectiva por practicar ilegalmente la abogacía, pues la Asamblea Legislativa habría interferido con nuestras facultades al aprobar la legislación penal que define en qué consiste esa práctica ilegal pero por otro lado, este Tribunal no tiene la autoridad constitucional para crear delitos.

Nada impide que una asociación voluntaria de abogados, sea el Colegio de Abogados, la Asociación de Abogados u otra, proponga a este Tribunal un proyecto de cánones de ética para la profesión legal. De hecho, los cánones más reconocidos en Estados Unidos -adoptados con algunas variantes en múltiples estados de la Unión- son los de la

American Bar Association, una entidad totalmente voluntaria. Tampoco hace falta la colegiación obligatoria para reglamentar ni mucho menos para ofrecer cursos de educación continua. Ese asunto lo reglamenta este Tribunal y precisamente se encuentra bajo estudio. Como organización voluntaria, el Colegio de Abogados ha ofrecido estos cursos por años. Por otro lado, no hace falta la compulsoriedad en la membresía para que el Colegio ofrezca servicios legales ni para que investigue y reporte posibles violaciones éticas de sus asociados. Mucho menos hay que obligar a los abogados a pertenecer al Colegio por los beneficios materiales que este pueda ofrecer a su matrícula. Por el contrario, puede argumentarse que la voluntariedad es un incentivo para que una organización que desee prosperar y quiera ser relevante ofrezca servicios y beneficios de calidad a sus asociados. La membresía obligatoria no incentiva esos ofrecimientos; por el contrario, hace innecesarios los alicientes para ofrecerlos.

Para lo que sí es necesaria la colegiación obligatoria es para mantener en posiciones de influencia a unas personas y a una institución sin tener que ganarse la confianza de sus representados; para costear todo lo que la directiva quiera y para hacer creer que la entidad actúa y se expresa a nombre de toda una matrícula sin importar la opinión de los asociados. La solución concebida hasta ahora (el descuento de parte de la cuota

que pagan los colegiados) no atiende el problema de fondo. Esa solución parte de la premisa de que no hay daño si se obliga a alguien a asociarse para ciertos fines y que por eso no hay que explorar otras alternativas que no lesionen el derecho fundamental de libre asociación.

El enfoque que trae hoy este Tribunal es distinto. Si el sostén principal de una democracia es la diversidad de ideas, la pluralidad de intereses y la tolerancia a las opiniones variadas, como bases fundamentales para recabar la lealtad a nuestro sistema de gobierno, entonces obligar a todos a asociarse en contra de su voluntad le resta valor a esos pilares de la vida en sociedad. Por eso, la asociación obligatoria como la concibe la Ley Núm. 109-2014 es la antítesis de la democracia. ¿Es que es mucho pedir que seamos democráticos?

No podemos ser timoratos cuando se trata de proteger los derechos individuales que la Constitución reconoce expresamente. Por eso me parece inescapable concluir, como señaló el Juez Presidente señor Hernández Denton en su Opinión disidente en Col. de Abogados v. E.L.A., supra, que nuestro razonamiento no puede limitarse a los abogados. Los demás profesionales no tienen menos derechos frente al Estado.

En Puerto Rico se proliferó durante todo el Siglo XX obligar a los profesionales y los que ejercen oficios -no solo a los abogados- a asociarse en "colegios", es decir en asociaciones con membresía compulsoria, desde actores y

plomeros hasta médicos y enfermeros. Véase la lista completa en la Opinión disidente del Juez Presidente señor Hernández Denton en Col. de Abogados v. E.L.A., supra, págs. 193-194. Cuando se crearon estas asociaciones en tierras y épocas lejanas no se concebía el derecho administrativo moderno. Sus orígenes se hallan en el antiguo Derecho romano, donde comenzaron como cofradías religiosas y gremiales. Estas asociaciones ofrecían la conveniencia de que los que desearan practicar un oficio o aprender una disciplina liberal aprendieran de sus homólogos. Por eso se les llama "colegios". Con el pasar del tiempo la colegiación se extendió para abarcar múltiples profesiones y oficios, aunque ya no se aprendan en el taller sino en escuelas especializadas o en las universidades. A su vez, estos gremios adquirieron privilegios concedidos por el Estado y dejaron de ser asociaciones voluntarias. G. Figueroa Prieto, Reglamentación de la conducta profesional en Puerto Rico: pasado, presente y futuro, 68 Rev. Jur. UPR 729, 742-745 (1999).

En Puerto Rico, el legislador no entendió o ignoró el mandato de libre asociación que el Pueblo incluyó en la Carta de Derechos y siguió aprobando la creación de colegios profesionales aún después de 1952, con la anuencia de este Tribunal. No más. No estamos ante meras "inconveniencias personales", como lamentablemente este Tribunal caracterizó los reclamos de libre asociación

hechos en Col. de Abogados v. Schneider, 112 DPR 540, 549 (1982). La ejecución de la política pública no se puede delegar a un grupo de interés a expensas de las garantías constitucionales que protegen a todos los individuos.

Si lo que se busca al delegar la reglamentación de las profesiones es reducir los costos al fisco, basta con crear unas juntas reglamentadoras compuestas por profesionales (que incluso pueden ser elegidos por ellos mismos) y costearlas con los fondos que se recaudan por el pago de las licencias de la clase afectada. Eso también cumple con el objetivo de que sean esos mismos profesionales quienes se reglamenten a sí mismos sin crear una estructura costosa y burocrática y, sobre todo, sin obligar a nadie a asociarse con quien no quiere. En otras palabras, sin violar la Constitución.

En este caso no se ha aducido un interés apremiante válido que solamente pueda ser atendido mediante la colegiación compulsoria. Existen métodos para reglamentar la profesión legal y atender los mismos intereses públicos pero sin lesionar la libertad de asociación de los abogados. Hoy invalidamos la asociación obligatoria de los abogados porque eso es lo que se plantea en este caso y es lo que la Constitución de Puerto Rico nos requiere. Por eso no puedo menos que celebrar la derogación del precedente de Col. de Abogados v. Schneider, supra, una página negra en la vasta jurisprudencia de derechos civiles que ha emitido este Tribunal.

Pero debe quedar claro que los principios que sentamos hoy son de aplicación general y tienen que evaluarse también en el contexto de otras profesiones y oficios. Irónicamente, gracias a la insistencia del Colegio de Abogados para que se aprobara esta legislación de membresía obligatoria, los contornos constitucionales en este asunto están más claros hoy y ahora todos los profesionales de Puerto Rico saben cuáles son los linderos de su derecho de libre asociación.

Rafael L. Martínez Torres

RAFAEL L. MARTÍNEZ TORRES
Juez Asociado