

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

FÉLIX NORMAN ROMÁN
NEGRÓN Y OTROS

Apelado

v.

COLEGIO DE
CONTADORES PÚBLICOS
AUTORIZADOS
Y OTROS

Apelante

KLAN202100632

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Civil núm.:
SJ2019CV12006
(802)

Sobre:
Sentencia
Declaratoria;
Inconstitucionalidad
de Colegiación
Compulsoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, la Jueza Cortés González y el Juez Rodríguez Flores

Rodríguez Flores, juez ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de diciembre de 2021.

La parte apelante, Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (Colegio de Contadores), instó un recurso de apelación el 13 de agosto de 2021. Solicita que revoquemos la *Sentencia Enmendada* emitida y notificada el 28 de enero de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala Superior de San Juan. Mediante el referido dictamen, el TPI declaró con lugar la *Moción de Sentencia Sumaria* presentada por el Gobierno de Puerto Rico y, consecuentemente, decretó la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria para practicar la contabilidad pública en Puerto Rico dispuesta en la Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973, 20 LPRA sec. 793 *et al.*, por cuanto ésta interviene con el derecho fundamental de libertad de asociación para los que ejercen la profesión.¹ Por esta razón, declaró sin lugar la reconvención

¹ La *Moción de reconsideración y solicitud de determinaciones de hechos adicionales* presentada por la parte apelante el 12 de febrero de 2021, fue

incoada contra el señor Félix Norman Román sobre cobro de dinero de la cuota adeudada.

El 8 de septiembre de 2021, los señores Félix Norman Román y Virgilio Vega III presentaron un *Alegato de la Parte Recurrida-Apelada*, en el que sugieren que este Tribunal confirme la determinación apelada.

El 4 de octubre de 2021, compareció el Gobierno de Puerto Rico y arguyó que “en el presente caso se podrían dar las circunstancias para pasar el crisol constitucional aplicable”², al plantear que existen obligaciones exclusivamente designadas al Colegio de Contadores que no pueden ser transferidas al Estado sin abrir la posibilidad de que se viole el derecho a la intimidad de los ciudadanos.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos.

I.

El 9 de noviembre de 2019, los señores Félix Norman Román y Virgilio Vega III (apelados) incoaron una *Demanda y Sentencia Declaratoria* en contra del Colegio de Contadores Públicos Autorizados (Colegio de Contadores) y la Junta de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico (Junta de Contabilidad). En síntesis, adujeron que son contadores públicos autorizados a ejercer la profesión en Puerto Rico y que obligarlos a pagar una cuota profesional anual so pena de ser suspendidos de la práctica de su oficio violaba su derecho a la libertad de asociación consagrado en la Constitución de Puerto Rico. Por ello, solicitaron que se declarara la inconstitucionalidad del requisito de colegiación compulsoria dispuesto en la Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos

denegada por el TPI mediante *Resolución* emitida el 11 de junio de 2021, y notificada el 14 de junio de 2021.

² Véase, *Alegato del Estado*, pág. 2.

Autorizados de Puerto Rico, Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973, 20 LPRA sec. 793 *et al.* (Ley Núm. 75).

A tales efectos, expresaron que, según lo resuelto en *Rivera Schatz v. E.L.A. y C. Abo. PR II*, 191 DPR 791 (2014) y *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio*, 202 DPR 428 (2019), el Estado sólo podía interferir con el derecho fundamental a la libre asociación si demostraba la existencia de un interés apremiante y la inexistencia de medidas menos onerosas para proteger ese interés. Entonces, aunque reconocieron que el interés en reglamentar la profesión para la protección del público era de importancia, afirmaron que existían medidas menos onerosas que la colegiación compulsoria para proteger dicho interés. En ese sentido, aseveraron que la Junta de Contabilidad, creada en virtud de la Ley de Contabilidad Pública de 1945, Ley Núm. 293 del 15 de mayo de 1945, según enmendada, 20 LPRA sec. 771-789 (Ley Núm. 293), es la entidad designada para adelantar el interés de reglamentar la profesión de contador público autorizado, toda vez que es el ente facultado para regular y fiscalizar a estos profesionales. Por eso, los apelados señalaron que el requisito de colegiación resultaba innecesario.

El 3 de febrero de 2020, el Colegio de Contadores presentó su *Contestación a Demanda y Reconvención*. En ésta, admitió que la Junta de Contabilidad solamente expide o renueva licencias para ejercer la profesión de contador público autorizado en Puerto Rico a personas que sean miembros del Colegio de Contadores. Aceptó, además, que la Ley Núm. 75 exige a los miembros del Colegio de Contadores pagar una cuota anual por concepto de colegiación y que, asimismo, el estatuto estipula que cualquier miembro que no pague su cuota podrá ser suspendido por la Junta de Contabilidad. Sin embargo, alegó que el legislador le impartió al Colegio de Contadores un rol activo en la regulación de la profesión, con funciones que incluyen la colaboración en el proceso disciplinario

de los miembros y la certificación del requisito de educación jurídica continua, entre otros asuntos. Por eso, arguyó que el requisito de colegiación compulsoria de los contadores públicos cumplía con el crisol constitucional, ya que la Ley Núm. 75 contiene múltiples menciones de intereses apremiantes que la ley intenta proteger mediante la colegiación compulsoria.

De otra parte, en la reconvención, el Colegio de Contadores presentó una reclamación sobre cobro de dinero en contra del señor Félix Norman Román por concepto de la cuota anual compulsoria de colegiación correspondiente al año 2019, más los intereses por mora.

Por su parte, el 28 de febrero de 2020, la Junta de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, representados por la Oficina del Procurador General, presentó una *Moción de Sentencia Sumaria*. En ésta, adujo que no existía controversia sobre los hechos del caso y, por entender que la controversia planteada se limitaba a una de estricto derecho, aseveró que procedía su adjudicación por la vía sumaria. En su *Moción*, compendió lo resuelto en *Rivera Schatz y Rodríguez Casillas* para resaltar que la adjudicación de la controversia debía analizarse bajo el crisol de un escrutinio estricto, ya que se pretendía interferir con un derecho fundamental del individuo, como lo es la libre asociación.

Entonces, el 3 de marzo de 2020, los apelados presentaron un *Escrito con Relación a Moción de Sentencia Sumaria solicitada por el Departamento de Justicia*, en la que reprodujeron sus alegaciones y expresaron su anuencia a que se resolviera el asunto mediante el mecanismo de sentencia sumaria.

Luego, el 15 de julio de 2020, el Colegio de Contadores presentó *Respuesta del CCPA a la Moción de Sentencia Sumaria*. Razonó que no procedía la disposición sumaria del caso en esta etapa de los procedimientos debido a que lo resuelto en los casos de

Rivera Schatz y Rodríguez Casillas no implicaba la concesión automática de la solicitud. A su vez, declaró que debía dilucidarse la implicación que tendría la eliminación de la colegiación compulsoria de los contadores públicos autorizados sobre el derecho a la intimidad de los clientes respecto a los documentos otorgados por un contador público, así como de las funciones impuestas por la Ley Núm. 293 a la Junta de Contabilidad. Reiteró que el pago de una cuota de colegiación so pena de sanciones era indispensable para poder llevar a cabo el trabajo adecuado de supervisión de la práctica de la profesión, a la vez que constituía la salvaguarda necesaria al derecho a la intimidad de los ciudadanos.

Más adelante, el 5 de agosto de 2020, el Colegio de Contadores presentó *Moción Informativa y Suplementando Anejos a la “Respuesta del CCPA a la Moción de Sentencia Sumaria”*, en la que solicitó al TPI que tomara conocimiento de los casos SJ2020CV00227 y SJ2020CV00137, en los cuales el Gobierno de Puerto Rico solicitó que se validara la colegiación compulsoria de los médicos y los dentistas, aun cuando en ambos casos existen juntas examinadoras que regulan las mencionadas profesiones. Según esbozado por el Colegio de Contadores, en los mencionados casos el Gobierno de Puerto Rico planteó que el derecho a la libertad de asociación cede ante derechos constitucionales de mayor jerarquía, como lo es el derecho a la intimidad.

En la *Sentencia Enmendada* emitida el 28 de enero de 2021³, el TPI concluyó que, de conformidad con la *Ley de Contabilidad Pública* (Ley Núm. 293), 20 LPRC sec. 789, el contador público autorizado es quien debe custodiar los documentos del cliente. En otras palabras, que la facultad de custodiar los documentos

³ La *Sentencia* original, dictada y notificada el 27 de enero de 2021, se enmendó a los fines de corregir un error gramatical de la página 11 del documento, para que leyera *Conclusiones de Derecho*, en lugar de *Conclusiones de Derechos*. Véase, *Sentencia*, Apéndice del recurso, a la pág. 170, y *Sentencia Enmendada*, Apéndice del recurso, a la página pág. 186.

confidenciales no depende de la colegiación compulsoria, sino de un deber impuesto por ley a los contadores, salvo que exista un acuerdo expreso en contrario con el cliente. Por tanto, el TPI indicó que la colegiación compulsoria no era necesaria para salvaguardar el derecho a la intimidad de los ciudadanos. Así pues, coligió que el Colegio de Contadores no logró establecer cuál era el interés apremiante que justificaba la intromisión con el derecho constitucional a la libre asociación de estos profesionales. Añadió que el Colegio de Contadores tampoco demostró que la colegiación compulsoria fuera una alternativa menos onerosa para alcanzar los objetivos de la profesión.

Por otro lado, el TPI destacó que la Junta de Contabilidad es el único cuerpo autorizado por ley para suspender, revocar o cancelar una licencia profesional de un contador público y que tales facultades eran indelegables. Por ello, aclaró que la presunta incapacidad presupuestaria de la Junta de Contabilidad para cumplir con las obligaciones impuestas por su ley habilitadora no constituía una justificación para infringir el derecho a la libre asociación mediante la colegiación compulsoria. Así tampoco el argumento del Colegio de Contadores de que los costos de supervisión de la práctica de la profesión deberían ser costeados por dichos profesionales.

Por último, el TPI aclaró que los deberes y facultades delegadas al Colegio de Contadores se podían ejecutar sin la necesidad de la colegiación compulsoria y que la manera menos onerosa para cumplir sus objetivos era mediante la colegiación voluntaria. En atención a este último punto, el TPI declaró sin lugar la reconvención sobre el pago de la cuota anual. En resumen, el TPI declaró con lugar la *Moción de Sentencia Sumaria* presentada por el Gobierno de Puerto Rico y decretó la inconstitucionalidad de la

colegiación compulsoria dispuesta en los artículos 2(h), 3, 4 y 9 de la Ley Núm. 75.

El 12 de febrero de 2021, el Colegio de Contadores presentó una *Moción de Reconsideración y Solicitud de Determinaciones de Hechos Adicionales*. Alegó que el TPI no llevó a cabo el escrutinio individualizado establecido en *Rodríguez Casillas* para determinar si la colegiación compulsoria del presente caso satisface el crisol constitucional. Al respecto, sostuvo que el TPI ignoró el hecho de que existen obligaciones designadas por ley al Colegio de Contadores que no pueden transferirse al Estado sin que se viole el derecho a la intimidad de los clientes. Indicó, además, que la eliminación de la colegiación compulsoria descartaba, a su vez, el método utilizado por el Estado para garantizar la reciprocidad de las licencias expedidas por la Junta de Contabilidad y la validez extra jurisdiccional de las certificaciones de los contadores públicos autorizados licenciados en Puerto Rico. También arguyó que la Junta de Contabilidad carece de recursos adecuados para cumplir con la *Ley de Contabilidad Pública*. Por último, el Colegio de Contadores solicitó al TPI que acogiera los hechos adicionales sugeridos, por no haber sido rebatidos por los apelados o el Gobierno de Puerto Rico.

Por su parte, los apelados y el Gobierno de Puerto Rico presentaron sendos escritos en oposición⁴ el 3 de marzo de 2021. Por un lado, los apelados explicaron que la reciprocidad en otras jurisdicciones de la colegiación de los contadores públicos autorizados se otorga sin exigir la colegiación compulsoria. Por el otro, el Gobierno de Puerto Rico puntualizó que el Colegio de Contadores falló en demostrar que la eliminación de la colegiación

⁴ Los documentos se titularon, respectivamente, *Escrito en Cumplimiento de Orden y Moción en Cumplimiento de Orden*. Véase, Apéndice del recurso, págs. 207-209, 210-213.

compulsoria desaparecería todo método de reciprocidad de las licencias expedidas por la Junta de Contabilidad y la validez extra jurisdiccional de las certificaciones de los contadores públicos.

El Colegio de Contadores replicó a ambos escritos.⁵ Indicó que en todas las jurisdicciones existe una entidad privada equivalente al Colegio de Contadores, separada del Estado, que regula la práctica de la profesión. Añadió que en todos los estados y varios territorios de Estados Unidos de América existen leyes que obligan a los contadores a pagar cuotas anuales a asociaciones profesionales. Lo anterior bajo la premisa de que el Estado no debe tener acceso a la información confidencial de un cliente, debido a que constituye una violación al derecho a la intimidad. Por otro lado, mencionó que aun cuando la colegiación compulsoria se elimine, los apelados venían obligados a pagar una cuota para la administración de la inspección de la obra del contador.

Luego de atender las mociones, el TPI emitió una *Resolución* el 11 de junio de 2021, notificada el 14 de junio de 2021, mediante la cual declaró sin lugar la *Moción de Reconsideración y Solicitud de Determinaciones de Hechos Adicionales* presentada por el Colegio de Contadores.⁶

Inconforme, el 13 de agosto de 2021, el Colegio de Contadores acudió ante este Tribunal y señaló la comisión de los siguientes errores:

Erró el TPI al imponer forzosamente en este caso lo resuelto sobre otras colegiaciones compulsorias, sin analizar los hechos particulares de la colegiación obligatoria de los contadores públicos autorizados, utilizando el análisis establecido por el Tribunal Supremo.

Erró al TPI al determinar que la colegiación compulsoria de los contadores públicos autorizados no persigue proteger interés apremiante del Estado alguno.

⁵ Véase, *Réplica Conjunta a “Escrito en Cumplimiento de Orden” y “Moción en Cumplimiento de Orden”*. Apéndice del recurso, págs. 214-220.

⁶ Véase, Apéndice del recurso, págs. 221-226.

Erró el TPI al determinar que transferirle las obligaciones del CCPA a la Junta de Contabilidad constituye una medida menos onerosa para proteger el interés apremiante del Estado que la colegiación compulsoria.

Erró el TPI al eximir a los demandados del pago de una cuota al CCPA para financiar la reglamentación de la contabilidad pública.

El Colegio de Contadores insiste en que la colegiación compulsoria sirve el interés apremiante del Estado de supervisar adecuadamente la práctica de la contabilidad pública y constituye el método menos oneroso para salvaguardar dicho interés apremiante y proteger los derechos constitucionales de los clientes frente a dichos profesionales.

Por su parte, en su *Alegato de la Parte Recurrida-Apelada*, los apelados expresaron que el Estado no demostró que el medio adoptado a través de la colegiación compulsoria era la alternativa menos onerosa para lograr el interés articulado. Por ende, exponen que el TPI actuó correctamente al declarar inconstitucional el requisito de colegiación de los contadores públicos autorizados. El Colegio de Contadores presentó una réplica el 23 de septiembre de 2021, en la que reiteró que la colegiación compulsoria cumple la función de financiar las funciones delegadas, por lo que ésta era legal y apropiada.

De otro lado, en el *Alegato del Estado*, el Gobierno de Puerto Rico expuso que el esquema regulatorio compuesto por el Colegio de Contadores y la Junta de Contabilidad aglomera ciertas circunstancias que causan que la colegiación compulsoria supere el escrutinio constitucional estricto y se ajuste al esquema constitucional vigente. En específico, acogió el planteamiento del Colegio de Contadores a los efectos de que la función de revisar y certificar la obra del profesional, la cual contiene documentos confidenciales del cliente, no podría ser transferidas al Estado sin la posibilidad de que se viole la expectativa de intimidad de éstos.

A tenor con ello, afirmó que debe sostenerse la constitucionalidad del requisito la colegiación compulsoria.

II.

-A-

El mecanismo de sentencia sumaria regulado por la Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36, permite al tribunal disponer de un caso sin celebrar vista en su fondo. *Abrams Rivera v. E.L.A.*, 178 DPR 914, 932 (2010); *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 847 (2010); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213 (2010).

A tales efectos, la Regla 36.3(e) de Procedimiento Civil provee que, para que proceda dictar sentencia sumaria, es necesario que de las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas, si las hubiere, surja que no hay controversia real sustancial en cuanto a ningún hecho material y que, como cuestión de derecho, debe dictarse sentencia sumaria a favor de la parte promovente. 32 LPRA Ap. V, R. 36.3(e); *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 430 (2013); *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, 185 DPR 288, 299 (2012); *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 214; *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127, 137-138 (2006).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113, 129-130 (2012); *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 213. De modo que, ante la clara ausencia de certeza sobre todos los hechos materiales en controversia, no procede dictar sentencia sumaria. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, supra, pág. 299; *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, 117 DPR 714 (1986).

Por su parte, le corresponde a la parte promovida rebatir dicha moción por vía de declaraciones juradas u otra documentación que apoye su posición, pues si bien el no hacerlo no significa necesariamente que ha de emitirse el dictamen sumario automáticamente en su contra, tal omisión lo pone en riesgo de que ello ocurra. *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 215; *Toro Avilés v. P.R. Telephone Co.*, 177 DPR 369, 383-384 (2009).

De acuerdo con la Regla 36.3(c) de Procedimiento Civil, cuando se presenta una moción de sentencia sumaria, la parte contraria no puede descansar solamente en las aseveraciones o negaciones contenidas en sus alegaciones, sino que se encuentra obligada a contestar de forma tan detallada y específica como lo haya hecho la parte promovente, ya que, si no lo hace de esta forma, se dictará la sentencia sumaria en su contra, si así procede. 32 LPRA Ap. V, R. 36.3(c).

Asimismo, toda inferencia que se haga de los hechos incontrovertidos debe hacerse de la manera más favorable a la parte que se opone a la misma. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, supra, pág. 300; *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, supra, pág. 721. No obstante, “cualquier duda no es suficiente para derrotar una moción de sentencia sumaria. Tiene que ser una duda que permita concluir que existe una controversia real y sustancial sobre hechos relevantes y pertinentes”. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra, pág. 130; *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 214.

Resulta menester precisar que:

[A]l dictar sentencia sumaria el tribunal deberá: (1) analizar los documentos que acompañan la solicitud de sentencia sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como aquellos que obren en el expediente del tribunal; (2) determinar si el oponente de la moción controvertió algún hecho material y esencial, o si hay alegaciones de la demanda que no han sido controvertidas o refutadas en forma alguna por los documentos.

S.L.G. Szendrey-Ramos v. Consejo Titulares, 184 DPR 133, 167 (2011); que cita a *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 333 (2004). Véase, además, *López v. Miranda*, 166 DPR 546, 562-563 (2005).

A tales efectos, el juzgador no está limitado por los hechos o documentos que se aduzcan en la solicitud, sino que debe considerar todos los documentos del expediente, sean o no parte de la solicitud de sentencia sumaria, de los cuales surjan admisiones hechas por las partes. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra, pág. 130; *Cuadrado Lugo v. Santiago Rodríguez*, 126 DPR 272, 280-281 (1990).

En el caso de un foro apelativo, este debe utilizar los mismos criterios que el tribunal sentenciador al determinar si procede dictar sentencia sumaria, sin embargo: (1) sólo puede considerar los documentos que se presentaron ante el foro de primera instancia; y (2) sólo puede determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos materiales y si el derecho se aplicó de forma correcta. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra, pág. 129.

Ahora bien, por estar en la misma posición que el foro primario al momento de revisar las solicitudes de sentencia sumaria, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció un estándar específico, que, como foro apelativo, debemos utilizar. A tales efectos, en *Meléndez González, et al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100 (2015), el Tribunal Supremo indicó que, de entrada, debemos revisar que tanto la moción de sentencia sumaria, así como su oposición, cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil. *Id.*, pág. 118. Subsecuentemente, si existen hechos materiales controvertidos, “el foro apelativo intermedio tiene que cumplir con la exigencia de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil y debe exponer concretamente cuáles hechos materiales encontró que están en controversia y cuáles están incontrovertidos”. *Id.*, pág. 119. Por el contrario, si encontramos que los hechos materiales del caso son incontrovertidos, debemos revisar *de novo* si el foro

primario aplicó correctamente la norma jurídica aplicable a la controversia que tuvo ante sí. *Id.*

Claro está, lo anterior en nada altera la reiterada normativa en cuanto a que, cuando se utiliza la sentencia sumaria, “el sabio discernimiento es el principio rector para su uso porque, mal utilizada, puede prestarse para despojar a un litigante de su día en corte, principio elemental del debido proceso de ley”. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, supra, pág. 300; *MGMT. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599, 611 (2000).

-B-

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que “[l]as personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares”. Art. II, Sec. 6, Const. PR, LPRA, Tomo 1.

El Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de evaluar e interpretar esta disposición frente a estatutos que establecen la obligatoriedad de colegiación en ciertas profesiones. Así, por ejemplo, en *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*, 191 DPR 791 (2014), decretó la inconstitucionalidad del requisito de colegiación compulsoria de los abogados amparándose en su poder inherente para regular la profesión. Al atender la controversia según demarcada, el Tribunal Supremo examinó, “[...] la Doctrina de Separación de Poderes, base sobre la cual se edifica nuestro poder para regular la abogacía en sus variados aspectos”.⁷ *Id.*, pág. 801.

En cuanto al poder judicial, explicó que la Constitución de Puerto Rico establece que este se ejercerá por el Tribunal Supremo.

⁷ La doctrina de separación de poderes “aspira a establecer las responsabilidades y enmarcar el ámbito de acción de las ramas constitucionales de gobierno”. *Id.*, pág. 802. En ese sentido, el modelo de división de poderes en tres ramas procura funcionar como un sistema de pesos y contra pesos, mediante el cual las ramas del gobierno poseen algún grado de poder compartido que, al mismo tiempo, funge como freno para evitar una acumulación desmedida de poder en una sola rama. *Id.*

Id., págs. 802-803. “Como corolario de este principio, desde hace más de un siglo este Tribunal ha reclamado enérgicamente su facultad inherente para reglamentar y custodiar los linderos de la profesión legal”. *Id.*, pág. 803. Así pues, la profesión legal está “*inexorablemente enlazada a la función judicial.*” *Id.* (Bastardillas en el original). Por ello, “corresponde [al Tribunal Supremo] velar por que estos posean y mantengan las cualidades necesarias para llevar a cabo tan importante función”. *Id.*, pág. 804. De igual modo, también le compete al Tribunal Supremo establecer los requisitos que dichos profesionales deben cumplir para ser admitidos a la profesión, así como el poder para disciplinar y desaforar a los abogados, cuando estos dejasen de poseer las cualidades que les hicieron merecedores de ser admitidos a la profesión. *Id.*, págs. 804-805. Tales conclusiones están apoyadas en la doctrina del poder inherente, según esbozada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y adoptada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, que, a su vez, emana de la separación de poderes. *Id.*, págs. 805-806.

Ahora bien, a pesar del poder inherente que posee el Tribunal Supremo para regular la profesión legal, este también reconoció que la Rama Legislativa tiene la facultad de legislar, de manera complementaria, asuntos que incidan sobre la práctica de la abogacía. *Id.*, págs. 807-808. No obstante, el Tribunal Supremo se reserva la potestad de decidir cuál legislación acepta como complementaria a su poder de reglamentación y cuál rechaza, por despojarle de su facultad para reglamentar. *Id.*, pág. 808. De esta manera se logra un balance adecuado respetando el poder para legislar que compete exclusivamente a la Rama Legislativa sin subvertir el Poder Inherente para reglamentar la abogacía que, como corolario de la Doctrina de Separación de Poderes, le pertenece a la Rama Judicial. *Id.*

Además, el Tribunal Supremo examinó las implicaciones sobre el derecho a la libertad de asociación según consagrado específicamente en nuestra Constitución,

[...] que surgen al obligar a un grupo de profesionales *sui géneris* – como lo es la clase togada – a asociarse a una entidad particular para ejercer legítimamente su profesión. Ello teniendo presente que, independientemente de los argumentos constitucionales presentes en este caso, la integración del foro es un asunto que se enmarca dentro del ejercicio de nuestro Poder Inherente para regular la profesión legal.

Id., pág. 809. (Bastardillas suprimidas).

En este sentido, enfatizó que los abogados son un grupo de profesionales *sui géneris* que, contrario a otros grupos profesionales, están fiscalizados por un ente permanente que los regula de manera independiente a cualquier grupo profesional o colegio. Así pues, en el caso de la profesión legal, es el Tribunal Supremo el ente regulador que ostenta el poder para reglamentar la profesión legal por mandato constitucional. Por ello, no es necesario que los abogados de Puerto Rico estén obligados a pertenecer a otra entidad cuando ya están bajo la supervisión del Tribunal. *Id.*, págs. 816-817.

Asimismo, el Tribunal Supremo consideró las repercusiones de la mencionada colegiación en el derecho a la libre asociación de los abogados. Así, al analizar aquellos factores que inspiraron la redacción de la Sec. 6 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico, interpretó que “la intención de los constituyentes fue reconocer una especie de derecho distinto a aquel reconocido bajo la Constitución de Estados Unidos”. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*, supra, pág. 811. El Tribunal Supremo también tomó en consideración la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que “fue eje de inspiración en la redacción de nuestra Carta Magna”. *Id.*

Cónsono con dicho pronunciamiento, el Tribunal Supremo hizo hincapié en la vertiente negativa del derecho a la libertad de

asociación y opinó que “el derecho a la libre asociación necesariamente presupone el derecho de las personas a no asociarse”. *Id.*, págs. 811-812. Por ello, apuntó que una limitación significativa de la libertad a no asociarse es constitucional, únicamente, si el Estado demuestra un interés gubernamental apremiante que la hace necesaria y que no tenía medidas menos onerosas para lograr dicho interés. *Id.*, pág. 813. En cuanto a la legislación que promovía la colegiación compulsoria de los profesionales legales, el Tribunal Supremo concluyó que esta no cumplía los requisitos antes mencionados.

Posteriormente, en *Rodríguez Casillas, et als. v. Colegio*, 191 DPR 428 (2019), nuevamente el Tribunal Supremo tuvo oportunidad de evaluar el balance entre el derecho a la libre asociación y la colegiación obligatoria. En esta ocasión, atendió la profesión de técnicos y mecánicos automotrices. Lo cierto es que aclaró que el análisis realizado en *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*, supra, no se limitaba a la profesión de la abogacía, sino que aplicaba a todos los profesionales al constituir un precedente de aplicación general en esta jurisdicción. *Id.*, pág. 448, 451. Puntualizó que resolver en contrario sería concluir que los demás profesionales tienen menos derechos frente al Estado que los abogados, lo que resulta improcedente. *Id.*, pág. 451.

En concreto, reiteró que cuando el Estado interfiere con el derecho fundamental a la libre asociación deberá superar un escrutinio constitucional estricto y demostrar que existe un interés apremiante que hace necesaria su actuación. Es decir, además de articular la existencia de un interés apremiante, será imprescindible que el Estado pruebe que no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado. *Id.*, págs. 449-450.

Así que, tras reconocer que la protección de los técnicos y mecánicos automotrices, así como la seguridad pública, eran intereses apremiantes del Estado, declaró que existían medidas menos onerosas para salvaguardar tales intereses, que hacían innecesaria la limitación del derecho a la libre asociación de tales profesionales. *Id.*, págs. 451-452. En específico, mediante el ejercicio de las facultades reguladoras y fiscalizadoras delegadas a la Junta Examinadora de Técnicos y Mecánicos Automotrices, por virtud de la Ley Núm. 40 del 25 de mayo de 1972. *Id.*, pág. 452.

No obstante, hay que señalar que el Tribunal Supremo aclaró que:

... lo que hoy resolvemos no incide sobre sobre la facultad de la Asamblea Legislativa de crear colegios o asociaciones, con matrícula voluntaria. En ese sentido, nada impide que el Colegio permanezca con una colegiación voluntaria y ayude a proteger a los profesionales y a la ciudadanía en general. De hecho, todos los deberes y obligaciones que se le otorgaron, en virtud de la Ley Núm. 50 [del 30 de junio de 1986] para salvaguardar dichos intereses pueden lograrse sin tener que imponer una colegiación compulsoria.

Rodríguez Casillas, et al v. Colegio, supra, pág. 453.

-C-

La Ley de Contabilidad Pública de 1945, Ley Núm. 293 del 15 de mayo de 1945, 20 LPRC sec. 771-789 (Ley Núm. 293), creó la Junta de Contabilidad para reglamentar la práctica de la profesión de contador público autorizado. 20 LPRC sec. 773. Conforme a las facultades delegadas, la Junta de Contabilidad podrá adoptar y enmendar reglamentos para la conducción ordenada de sus asuntos y para la administración de la ley. *Id.* Así también, podrá promulgar y modificar reglas de ética profesional adecuadas para mantener en un alto nivel de integridad la profesión de contabilidad pública y reglamentos sobre los requisitos de educación continuada que deberán cumplir estos profesionales. *Id.* De igual forma, la Junta de Contabilidad llevará récords de sus procedimientos, y en cualquier

procedimiento civil o criminal ante cualquier tribunal de justicia, que surja de, o se funde en, alguna de las disposiciones de la ley, copias de dichos récords, certificados como correctos bajo el sello de la Junta, serán admisibles en evidencia como prueba de su contenido. *Id.*

La Junta de Contabilidad regula la concesión y renovación de las licencias de las personas que ejerzan la práctica de la contabilidad pública. De tal forma, la Ley Núm. 293 especifica que solamente los contadores públicos autorizados o firma de contadores públicos autorizados con licencia en vigor están autorizados a emitir certificaciones relacionadas a estados financieros. Toda solicitud para renovar la licencia de todo contador público autorizado debe acompañarse de la evidencia que la Junta requiera en sus reglamentos para cumplir con los requisitos de educación continuada. La Junta acepta las certificaciones que sostenidas con la debida evidencia emita el Colegio de Contadores Públicos Autorizados a los efectos del cumplimiento de los colegiados con los requisitos de educación continuada. El incumplir con los requisitos de educación continuada impide la renovación de la licencia. 20 LPRA sec. 774.

A tenor con lo anterior, la Junta de Contabilidad puede revocar, suspender o negarse a renovar una licencia o privilegio de ejercer la profesión, o amonestar al tenedor de una licencia por cualquiera de las causas enumeradas en la ley. 20 LPRA sec. 780. También puede reponer, emitir de nuevo o modificar cualquier licencia para practicar la contabilidad pública. 20 LPRA sec. 783. Igualmente, la Junta de Contabilidad puede solicitar ante el tribunal correspondiente una orden que prohíba cualquier práctica que constituya una violación a las disposiciones de la Ley Núm. 293. 20 LPRA sec. 786.

Por último, valga resaltar que la Ley Núm. 293 especifica que:

Todos los estados, r[é]cords, planes, documentos de trabajo y memoranda hechos por un contador público autorizado o contador público en relación con, o en el curso de, servicios profesionales prestados a los clientes por tal contador público autorizado o contador público, excepto informes sometidos al cliente por dicho contador público autorizado o contador público **serán y quedarán de la propiedad de tal contador público autorizado o contador público**, en ausencia de algún convenio expreso en contrario entre el contador público autorizado o contador público y el cliente.

20 LPRa sec. 789. (Énfasis nuestro).

-D-

La Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973, según enmendada (Ley Núm. 75), creó el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico. 20 LPRa sec. 793. Entre otras potestades, dicha entidad jurídica tiene la facultad de “adoptar su reglamento, que será obligatorio para todos los miembros”, para “velar por el cumplimiento de los cánones de ética profesional que para regir la conducta de los contadores públicos autorizados haya adoptado o en el futuro adopte la Junta de Contabilidad de Puerto Rico”, así como:

(h) Para recibir e investigar las querellas que se formulen respecto a la práctica y/o conducta de los miembros en el ejercicio de la profesión; celebrar vistas en las que se dará oportunidad al miembro afectado o a su representante de someter hojas de trabajo u otra evidencia pertinente; llevar querellas ante la Junta de Contabilidad para la acción correspondiente. Nada de lo dispuesto en este inciso se entenderá en el sentido de limitar o alterar las facultades de la Junta de Contabilidad de Puerto Rico.

20 LPRa sec. 794.

Además, la Ley Núm. 75 le impone al contador público autorizado la colegiación compulsoria para ejercer la profesión. Así, ésta expresamente dispone que la Junta de Contabilidad no expedirá o renovará licencia para ejercer la profesión de contador público autorizado a ninguna persona que no sea miembro del Colegio de Contadores. 20 LPRa sec. 795. A tenor con ello, la precitada ley establece que serán miembros del Colegio de

Contadores todas las personas a quienes la Junta de Contabilidad les haya expedido o expida en el futuro un certificado de contador público autorizado según las disposiciones de la Ley de Contabilidad de 1945. 20 LPRA sec. 796.

Cónsono con ello, el Colegio de Contadores está autorizado a fijar una cuota anual, que deberán costear sus miembros. 20 LPRA sec. 800. La falta de pago de la cuota conlleva la posible suspensión como miembro del Colegio de Contadores. La suspensión se notificará a la Junta de Contabilidad. Sin embargo, el Colegio de Contadores no podrá suspender a un colegiado sin que medie la autorización de la Junta de Contabilidad. 20 LPRA sec. 801.

Otro punto es que el Colegio de Contadores queda autorizado a fijar una cuota adicional para sufragar los gastos relacionados al mantenimiento y supervisión de los índices de bitácoras. Este índice informa las opiniones, informes o certificaciones emitidas por el contador público autorizado. 20 LPRA sec. 803a.

Por lo que se refiere a los deberes del Colegio de Contadores, la Ley Núm. 75 consigna los siguientes:

- (a) Contribuir al adelanto y desarrollo de la contabilidad pública.
- (b) Elevar y mantener la dignidad de la profesión y sus miembros.
- (c) Defender los derechos e inmunidades de los contadores públicos autorizados.
- (d) Establecer relación o afiliación con asociaciones análogas de Estados Unidos u otros países dentro de determinadas reglas de solidaridad y cortesía.
- (e) Determinar medidas de protección mutua y estrechar los lazos de amistad y compañerismo entre los miembros del Colegio.
- (f) Cooperar con los gobiernos federal, estatal y municipal y sus agencias e instrumentalidades en todo cuanto sea de interés mutuo y beneficioso al bienestar general.
- (g) Fomentar y sostener una elevada y estricta moral profesional entre los miembros del Colegio.

(h) Presentar ante el tribunal competente la acción civil que corresponda para hacer valer las disposiciones de [la Ley de Contabilidad Pública de 1945 y la Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico].

20 LPRA sec. 805.

III.

Por estar relacionados, discutiremos en conjunto los señalamientos de error. El Colegio de Contadores alega que el TPI se equivocó al decretar de forma sumaria la inconstitucionalidad del requisito de colegiación obligatoria establecido en la Ley Núm. 75. Arguye que las circunstancias particulares de la colegiación de los contadores públicos autorizados son distinguibles de aquellas profesiones atendidas en *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*, supra, y *Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de PR*, supra, puesto que la colegiación de los contadores públicos se centra en proteger la confidencialidad de terceros que requieren los servicios de estos profesionales, salvaguardando así la garantía constitucional a la intimidad contra registros y allanamientos irrazonables. Por lo cual, aseveró que el TPI incidió al aplicar de forma automática lo resuelto en los casos citados. Asevera que si el proceso de revisión y certificación se le encomienda a la Junta de Contabilidad, se le estaría dando acceso a una entidad del Estado a documentos confidenciales del cliente, sin una orden judicial previa, lo que podría vulnerar su derecho constitucional a la intimidad. Por ello, indica que resulta indispensable que el Colegio retenga la jurisdicción sobre todos los contadores públicos autorizados, de manera que se pueda supervisar de manera adecuada la práctica de la profesión mientras se protege la expectativa de intimidad sobre la información financiera que los clientes comparten con sus contadores públicos.

Asimismo, indica que al oponerse a la sentencia sumaria instada por el Gobierno de Puerto Rico propuso hechos materiales

adicionales debidamente sustentados mediante documentación que no fueron controvertidos por los apelados, ni por el Gobierno de Puerto Rico. Sostiene que, pese a ello, el TPI ignoró dichos hechos, equivocándose al así actuar, ya que venía obligado a considerar todos los hechos materiales pertinentes para el análisis legal de la controversia.

De igual forma, señala que erró el TPI al determinar que transferirle a la Junta de Contabilidad las obligaciones del Colegio de Contadores constituye un medio menos oneroso que la colegiación compulsoria para salvaguardar el interés apremiante del Estado. A tales efectos, argumenta que la Junta de Contabilidad le delegó al Colegio de Contadores la función de inspeccionar la obra del contador público y que es mediante la revisión de la bitácora que se certifica que el profesional cumple con los estándares de la profesión. Añade que este procedimiento es lo que permite la validez extra jurisdiccional de las certificaciones de los contadores públicos licenciados en Puerto Rico. Como función adicional, el Colegio de Contadores destacó que tiene la función de recibir, investigar y, posteriormente, presentar querellas éticas contra los contadores públicos ante la Junta de Contabilidad, así como de iniciar acciones legales en contra de los que practiquen la profesión de forma ilegal. Destacó que tales gestiones requieren un gasto económico que la Junta Examinadora no está en condiciones de asumir.

A tenor con el marco jurídico expuesto, al revisar una solicitud de sentencia sumaria, este foro apelativo se encuentra en la misma posición que el foro primario. Por tanto, en primer lugar, nos corresponde determinar que la moción de sentencia sumara, así como la respectiva oposición, cumplen con los requisitos que establece la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*. Luego de revisar la solicitud de sentencia sumaria, así como los escritos en oposición a dicha solicitud, concluimos que éstos cumplieron con los

requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil.

Por otro lado, concluimos que los hechos esbozados por el foro primario no están en controversia. A tales efectos, los hacemos formar parte del presente escrito:

1. Mediante la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973, según enmendada, 20 LPRA sec. 793, *et seq.*, la Asamblea Legislativa creó el Colegio.

2. La Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, *supra*, establece como requisito para ejercer la profesión de Contador Público Autorizado, estar colegiado.

3. La Ley de Contabilidad Pública, Ley Núm. 293 del 15 de mayo de 1945, 20 LPRA sec. 771 *et seq.*, estableció la Junta de Contabilidad.

4. La Ley de Contabilidad Pública, *supra*, le impone a la Junta de Contabilidad la regulación de la profesión de Contador Público Autorizado.

5. El Sr. Norman Román está colegiado en el Colegio.

6. El Sr. Vega III está colegiado en el Colegio.

7. El Sr. Norman Román ha declarado no querer estar afiliado al Colegio.

8. El Sr. Vega III ha declarado no querer estar afiliado al Colegio.

Véase, *Sentencia Enmendada*, a la pág. 5. Apéndice del recurso, pág. 180.

Establecido lo anterior, procede determinar si el TPI debió tomar en consideración los hechos propuestos por el Colegio de Contadores en su respuesta a la sentencia sumaria. Al evaluar los mismos, advertimos que éstos se refieren a asuntos sobre los que, conforme el propio Colegio de Contadores admite, no existe controversia. Además, tales hechos propuestos no son esenciales para la solución del litigio, por lo que su omisión no amerita la revocación del dictamen. Básicamente, los hechos propuestos esbozan las funciones que por virtud de ley realiza el Colegio de Contadores, cuya ejecutoria conlleva gastos que, presuntamente la

situación fiscal de la Junta de Contabilidad no le permite asumir. Por ende, no incidió el TPI al rechazar los hechos propuestos por el Colegio de Contadores.

Siendo así, debemos resolver si la colegiación compulsoria de los contadores públicos autorizados cumple con el crisol constitucional de escrutinio estricto. En tal gestión, debemos evaluar si se articuló un interés apremiante que hace necesario obligar a los contadores públicos autorizados a asociarse al Colegio de Contadores como condición para ejercer su profesión y, además, si éste no tiene a su alcance medidas menos onerosas para lograr dicho interés.

Según la Ley Núm. 293, es el contador público autorizado quien debe custodiar los documentos del cliente. Así que, la facultad de custodiar los documentos confidenciales no depende de la colegiación compulsoria, sino de un deber impuesto por ley de los contadores, salvo que exista un acuerdo expreso en contrario con el cliente.

Respecto a la función de inspeccionar la obra del contador público autorizado y emitir una certificación de cumplimiento, lo cual conlleva gastos de mantenimiento, la Ley Núm. 75 provee para que el Colegio de Contadores cobre una cuota adicional para sufragar tales gastos relacionados a la supervisión de la obra. 20 LPRA sec. 803a. El costo de supervisión de la obra y la presunta incapacidad de la Junta de Contabilidad para asumirlo tampoco constituye un interés apremiante para propósitos del escrutinio objeto de estudio.

La regulación de la profesión de contador público y la confidencialidad de la información que éstos manejan son intereses apremiantes del Estado. Sin embargo, para salvaguardar dichos intereses no es necesaria la limitación al derecho de asociación de estos profesionales. Lo cierto es que existen medidas menos

onerosas para proteger estos intereses. Precisamente la Junta de Contabilidad es el único cuerpo autorizado por ley para promulgar las reglas de ética profesional, los reglamentos sobre los requisitos de educación continuada y para suspender, revocar o cancelar una licencia profesional de un contador público. La Ley Núm. 293 establece que tales facultades son indelegables. Así, colegimos que no se cometieron los errores imputados.

El Colegio de Contadores no logró establecer justificación alguna para la intromisión con el derecho constitucional a la libre asociación de los contadores públicos autorizados mediante la colegiación compulsoria. Tampoco demostró que la colegiación compulsoria fuera una alternativa menos onerosa para alcanzar los objetivos de la profesión. Por tanto, coincidimos con el TPI en cuanto a que la colegiación compulsoria no es necesaria para salvaguardar el derecho a la intimidad de los ciudadanos. De igual forma, concurrimos en que los deberes y facultades delegadas al Colegio de Contadores se pueden alcanzar mediante una manera menos onerosa: la colegiación voluntaria. Por ello, igualmente, procedía declarar sin lugar la reconvención sobre el pago de la cuota anual.

Lo aquí resuelto no impide que el Colegio de Contadores permanezca con una colegiación voluntaria y ayude a supervisar la profesión y a proteger a la expectativa de intimidad de los ciudadanos. De tal forma, puede contribuir al adelanto y desarrollo de la contabilidad pública, establecer relación o afiliación con asociaciones análogas de Estados Unidos u otros países dentro de determinadas reglas de solidaridad y cortesía, promover el cumplimiento de los cánones de ética de la profesión, investigar y reportar violaciones éticas y presentar ante el tribunal competente la acción civil que corresponda para hacer valer las disposiciones de la Ley de Contabilidad Pública de 1945 y la Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico.

En fin, ante la inexistencia de hechos materiales en controversia procedía, como cuestión de derecho, dictar sentencia sumaria a favor del Gobierno de Puerto Rico, tal y como lo dictaminó el TPI.

IV.

Por los fundamentos expresados, se confirma la *Sentencia Enmendada* apelada, que decretó la inconstitucionalidad de los artículos 2(h), 3, 4 y 9 de la Ley para crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973, según enmendada.

Lo acuerda y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

El Juez Rivera Colón disiente sin opinión escrita.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones