

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

SANDRA VÉLEZ
COLÓN Y OTROS

Apelantes

v.

COLEGIO DE
OPTÓMETRAS DE
PUERTO RICO Y OTROS

Apelada

KLAN202101080

Apelación
Procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala de SAN JUAN

Caso Núm.:
SJ2020CV03182

Sobre:
Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidente el Juez Hernández Sánchez, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Mateu Meléndez.

Mateu Meléndez, Jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de febrero de 2022.

Mediante una *Apelación de Sentencia* sometida ante nuestra consideración el 30 de diciembre de 2021, Sandra Vélez Colón, Eric Rodríguez Benítez, Ricardo Látimer Arsuaga; Annette Rivera Álvarez, Roberto Látimer y Alejandro Díaz (los apelantes) comparecieron ante nos y nos solicitaron que dejemos sin efecto la *Sentencia* emitida y notificada el 17 de diciembre de 2021 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI) en el caso SJ2020CV03182. En virtud del referido dictamen, el foro apelado dictó sentencia sumaria a favor del Colegio de Optómetras de Puerto Rico (Colegio) y decretó que el Artículo 4 de la Ley 129-1993, 20LPRA sec. 545, *et seq.*, era constitucional. Consecuentemente, ordenó el cierre y archivo con perjuicio de la *Demanda*.

-I-

El 14 de junio de 2020, los apelantes instaron *Demanda y Sentencia Declaratoria* contra el Colegio. En esta, solicitaron que se emitiera sentencia declaratoria en la que se declarara inconstitucional la colegiación compulsoria al Colegio como condición para la práctica de la profesión de

médico optómetra. El 24 de julio de 2020, previo a que el Colegio sometiera alegación responsiva, los apelantes sometieron *Moción en Solicitud de Sentencia Sumaria* en la que alegaron que en la presente causa de acción no existían controversias de hecho. Siendo ello así, señalaron que lo único que restaba en el caso era aplicar el derecho y concluir que la colegiación compulsoria estatuida en el Artículo 4 de la Ley 129-1993 era inconstitucional. El 25 de agosto de 2020, el Gobierno de Puerto Rico sometió una petición similar en la que afirmó que la controversia a ser resuelta era estrictamente de derecho.

El 20 de septiembre de 2020, el Colegio sometió su *Contestación de Demanda* y reclamó que la colegiación compulsoria respondía a un interés apremiante del Estado por estar enmarcado en un asunto de salud pública. Al día siguiente, el Colegio presentó su *Oposición a la Solicitud de Sentencia Sumaria de la demandante y solicitando se dicte a favor de la compareciente*. En su escrito, admitió la inexistencia de controversias de hechos. No obstante, propuso hechos adicionales sobre las funciones y el desempeño del Colegio en Puerto Rico y planteó que la situación de hechos en el presente caso era distinguible de la jurisprudencia citada por los apelantes, pues gira en torno al aspecto de salud pública.

Atendidos los escritos sometidos, el TPI dictó la *Sentencia* que hoy revisamos. En esta, concluyó que existe un interés apremiante del Estado en regular la profesión de la optometría, que tal interés motivó y justificó la aprobación de un esquema regulatorio en la Junta que incluye los requisitos de admisión, licenciamiento y destitución y otro en el Colegio para mantener los más altos estándares en el ejercicio de la profesión. Además de lo antes consignado, al resolver la controversia el foro primario emitió las siguientes expresiones:

[...]

En el caso de autos se argumenta que el Estado tiene un medio menos oneroso para adelantar cualquier interés apremiante, que no

incide sobre el derecho a la libre asociación de los optómetras. Se alega que esto se consigue por medio de la Junta, quién por las funciones delegadas en ley puede mantener los estándares de calidad y excelencia en el ejercicio de la práctica. Sin embargo, el análisis que formula la parte demandante soslaya una realidad innegable en el país: la crisis fiscal que atraviesa la Isla que incluso ha llevado a la presentación de un proceso de quiebra bajo PROMESA y el hecho incuestionable- a tenor con la propia ley orgánica del Colegio- de que la entidad realiza otras funciones ajenas al esquema regulatorio, pero que promueven el interés apremiante del estado de salvaguardar la salud pública.

Si suprimimos ese rol del Colegio, en función de su membresía compulsoria, la labor de fiscalización de pares se afectaría, pues es un hecho notorio que las Juntas cada vez se les asigna menos presupuesto para su operación. En este caso no se trata de una profesión que esté compuesta por miles de optómetras. De hecho, de las declaraciones juradas sometidas por el Colegio se identifica que solo existen 471 optómetras colegiados. Evidentemente, el eliminar el requisito de colegiación compulsoria, podría debilitar la institución al punto de hacerla inoperante dejando al Estado sin una entidad creada para velar por la salud pública.

[...]

En el caso que pende ante nos, la única consecuencia práctica de la colegiación compulsoria es que los obligados sólo tienen que aportar una cantidad de dinero. Sin esa aportación forzada por el Estado, el cumplimiento de las funciones públicas que la Ley le impone al Colegio sería virtualmente imposible. De allí la necesidad del mecanismo. Los demandantes ni siquiera han alegado que la cuota sea onerosa. De igual manera, surge de los hechos no contradichos que el Colegio no participa o promueve actividades ideológicas o políticas ajenas a los intereses y responsabilidades de los profesionales colegiados que pudieran resultar ofensivas a los demandantes.

[...]

Si bien reconocemos que las expresiones en Rodríguez Casillas, ante, se alejan de la normativa jurisprudencial federal, pues descansan en una interpretación de nuestra Constitución [Art. II, Sec. 6] no es menos cierto que los resultados de Kelly, Harris y Janus son una guía para el resultado alcanzado en el caso de autos, sin desatender el precedente de Rodríguez Casillas. En este caso, sobresale palpablemente el interés de financiar mediante la colegiación la regulación de profesión y el servicio a la comunidad en materia de salud. Este modelo, concluimos, se encuentra indiscutiblemente en el más alto pedestal de trascendencia y para alcanzarlo la colegiación es esencial y fundamental. No podemos abstraernos de la realidad que al eliminar el requisito de obligatoriedad se debilita la institución y por tanto se afecta la consecución de los objetivos para los cuales fue creada. Por ello, en un balance de intereses donde se pone de un lado el interés colectivo en la salud y seguridad del pueblo, frente al derecho individual de no asociación a un ente neutral en términos político-partidistas o de política pública ajena a los intereses salubristas; la decisión debe inclinarse a validar la voluntad legislativa materializada por medio de la colegiación como requisito.

En desacuerdo con lo resuelto, los apelantes sometieron el recurso de apelación de epígrafe en el que alegaron que el TPI se equivocó al:

[...] no decretar la colegiación compulsoria de los optómetras pues existen medidas menos onerosas para [sic] proteger el interés perseguido por el Estado sin lesionar los derechos constitucionales de los demandantes.

[...] al utilizar el escrutinio judicial de balance de los intereses para determinar que el interés del Estado sobrepasaba el de los demandantes.

Atendido el recurso, el 18 de enero de 2022 emitimos *Resolución* en la que le ordenamos a la parte recurrida a presentar su alegato dentro del término dispuesto en nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XX-IIB. El 26 de enero del año en curso, el Colegio compareció y solicitó una extensión de término concedido para someter su alegato, el que fue concedido mediante *Resolución* del 28 de enero de este año. En cumplimiento con lo ordenado, el Colegio compareció el 28 de enero de 2022. El Gobierno de Puerto Rico, por su parte, sometió su *Alegato del Estado* el 10 de febrero del año en curso.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, damos por sometido el asunto y procedemos a resolver.

-II-

El mecanismo procesal de la sentencia sumaria dispuesto en la Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 LPRA, Ap. V., R. 36, tiene el propósito primordial de proveer una solución justa, rápida y económica en los litigios de naturaleza civil en los que no existe una controversia genuina en torno a los hechos materiales que componen la causa de acción contemplada. Roldán Flores v. M. Cuebas, 199 DPR 664, 676 (2018) citando a Rodríguez Méndez v. Laser Eye, 195 DPR 769, 785 (2016) y Oriental Bank v. Perapi, 192 DPR 7, 25 (2014). Así pues, conforme la discutida regla, procede dictar sentencia sumaria si de las alegaciones, deposiciones y admisiones ofrecidas, más las declaraciones juradas y cualquier otra evidencia presentada se acredita la inexistencia de una controversia real y sustancial sobre algún hecho esencial y material. Deberá, también, justificarse por el

derecho aplicable. Id., citando a Lugo Montalvo v Sol Meliá Vacation, 194 DPR 209, 225 (2015) y otros. De ser así, podrá disponerse de la celebración del juicio, ya que lo único que resta por hacer es aplicar el derecho a los hechos no controvertidos. Id.

La Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, permite que quien solicite un remedio presente una moción fundada en declaraciones juradas o aquella evidencia que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes para que el tribunal dicte sentencia sumariamente a su favor.¹ Esta solicitud puede ser sobre la totalidad de las controversias o sobre cualquier parte de la reclamación solicitada. Regla 36.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.1. La moción bajo esta regla, será notificada a la parte contraria y contendrá: una exposición breve de las alegaciones de las partes; los asuntos litigiosos o en controversia; la causa de acción, reclamación o parte respecto a la cual es solicitada la sentencia sumaria; una relación concisa, organizada y en párrafos enumerados de todos los hechos esenciales y pertinentes sobre los cuales no hay controversia sustancial, estableciendo la página o páginas de la declaración jurada u otra prueba admisible en evidencia que apoye tal hecho. Además, deberá exponer las razones por las cuales debe ser dictada la sentencia, argumentar el derecho aplicable y contener el remedio que debe ser concedido.²

La parte que se oponga a la moción de sentencia sumaria, deberá así hacerlo dentro del término de veinte (20) días desde su notificación. De igual forma, deberá hacer referencia a los párrafos enumerados por la parte promovente que entiende están en controversia y para cada uno, detallar la evidencia admisible que sostiene su impugnación. Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo, 189 DPR 414, 432 (2013). Las meras afirmaciones no bastan.

¹ Igual solicitud podrá presentar la parte contra quien se ha formulado una reclamación. Regla 36.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA, Ap. V, R. 36.2.

² Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 36.3.

Rodríguez Méndez v. Laser Eye, *supra*. Quien se oponga a una moción de sentencia sumaria debe controvertir la prueba presentada con evidencia sustancial y no puede simplemente descansar en sus alegaciones. Ramos Pérez v. Univisión, 178 DPR 200, 215-216 (2010). Tampoco puede traer en su oposición, de manera colateral, defensas o reclamaciones adicionales que no consten en el expediente judicial del tribunal al momento en que se sometió la moción dispositiva en cuestión. León Torres v. Rivera Lebrón, 204 DPR 20 (2020). Es por lo que, si los hechos propuestos conforme la Regla 36.3 no son controvertidos, de proceder, podrán considerarse como admitidos tales hechos y se dictará sentencia. Roldán Flores v. M. Cuebas, *supra*, pág. 677. Sin embargo, el no presentarse oposición a una moción de sentencia sumaria no impide que el tribunal falle en contra del promovente de esta. Ya que esta “puede dictarse a favor o en contra del promovente, según proceda en derecho.”. Audiovisual Lang. V. Sist. Est. Natal Hnos., 144 DPR 563, 575 (1997).

En el ejercicio evaluativo de los documentos sometidos en apoyo a una petición de sentencia sumaria, o la oposición que se instara de esta, es importante recordar que en un procedimiento de sentencia sumaria aquellas declaraciones juradas que sólo contienen conclusiones, sin hechos específicos que las apoyen, no tienen valor probatorio. Por lo tanto, son insuficientes para demostrar la existencia de lo que allí se concluye. Ramos Pérez v. Univisión, *supra*, pág. 225. Así pues, una declaración jurada que por su naturaleza es self serving o hecha para ser usada solamente cuando y si conviene a los intereses de los declarantes, es inadmisibles en evidencia. Galanes v. Galanes, 54 DPR 885 (1939).

Además de lo antes consignado, al evaluar los méritos de una solicitud de sentencia sumaria, el juzgador debe actuar guiado por la prudencia y ser consciente en todo momento que su determinación puede conllevar el que se prive a una de las partes de su “día en corte”,

componente integral del debido proceso de ley. León Torres v. Rivera Lebrón, *supra*, citando a Municipio de Añasco v. ASES, 188 DPR 307 (2013). Así pues, la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, establece que si en virtud de una moción bajo sus disposiciones no se dicta sentencia sobre la totalidad del pleito, no se concede todo el remedio solicitado o se deniega la misma, y es necesario celebrar juicio, **será obligatorio que el tribunal resuelva la moción mediante una determinación de los hechos esenciales y pertinentes sobre los cuales no hay controversia sustancial y aquellos que están realmente y buena fe controvertidos.** Meléndez González v. M. Cuebas, 193 DPR 100, 112-113 (2015).³

En Meléndez González v. M. Cuebas, *supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció el estándar de revisión judicial de las determinaciones del Tribunal de Primera Instancia en cuanto a la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*. Allí, primeramente, reafirmó lo consignado en Vera v. Dr. Bravo, 161 DPR 308 (2004), en cuanto a que como tribunal apelativo nos encontramos en la misma posición que el foro primario al momento de revisar una Solicitud de Sentencia Sumaria. Por ello, debemos regirnos por la Regla 36 de Procedimiento Civil y aplicar los criterios de esta. No obstante, no podemos tomar en consideración evidencia que las partes no presentaron ante el TPI. Tampoco podemos adjudicar los hechos materiales en controversia, por ser una tarea que le compete al foro de instancia luego de celebrarse un juicio. Meléndez González v. M. Cuebas, *supra*, pág. 118.

Así pues, al estar en la misma posición que el foro de instancia, debemos cerciorarnos de que tanto la moción de sentencia sumaria como su oposición cumplan con los requisitos de forma de la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*. En el caso de revisión de una Sentencia dictada

³ Véase, además, como modo persuasivo la Opinión de Conformidad emitida por la Hon. Jueza Presidenta Oronoz Rodríguez del 20 de enero de 2020 en el caso Delgado Adorno v. Foot Locker Retail, Inc., 2022 TSPR 08, 208 DPR ___, (*Sentencia*).

sumariamente, debemos examinar si en realidad existen hechos materiales en controversia. De haberlos, en cumplimiento con la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, tenemos que exponer concretamente cuáles son los hechos materiales sobre los que encontramos existe controversia y cuáles están incontrovertidos. En caso de encontrar que los hechos materiales están incontrovertidos, procederemos pues a revisar de *novoo* si el foro apelado aplicó correctamente el Derecho a la controversia. *Id.*, pág. 119.

-III-

La Ley 80 del 26 de agosto de 1964, creó la Junta Examinadora de Optómetras de Puerto Rico. Esta disposición legal fue revocada, encontrándose hoy vigente la Ley 246-1999, según enmendada.⁴ Conforme expresa la exposición de motivos del aludido estatuto, esta fue aprobada para reflejar los adelantos científicos y académicos que su predecesora por razón cronológica no muestra.

Las facultades y deberes de la Junta Examinadora de Optómetras, según reconocidas por la Ley 246-1999 son:

- (a) Autorizar la práctica de la Optometría y la Optometría Certificada en Puerto Rico quedando facultada para expedir las correspondientes licencias y certificados a todas las personas que reúnan los requisitos estipulados en las secs. 544 a 544y de esta Ley y establecer los mecanismos necesarios para la recertificación de tales profesionales, según las disposiciones de las secs. 3001 et seq. del Título 24.
- (b) Dictar las reglas y reglamentos necesarios para la ejecución efectiva de las disposiciones de las secs. 544 a 544y de la Ley, así como para la administración interna de la Junta, para la celebración de exámenes de licencia y certificación, para establecer los procedimientos administrativos para las vistas de suspensión o revocación de licencias, y para establecer el procedimiento apelativo de las decisiones administrativas emitidas por la Junta, en conformidad a las secs. 9601 et seq. del Título 3, conocidas como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico."
- (c) Mantener un libro de actas de todos sus procedimientos y organizará sus archivos de modo que queden registradas todas las solicitudes hechas y anotará en libros adecuados para resoluciones y actuaciones.
- (d) Evaluar todas las solicitudes de licencias y recertificaciones sometidas ante la Junta.

⁴ 20 LPRA sec. 544

- (e) Expedir, denegar, suspender o revocar licencias por las razones que se consignan en las secs. 544 a 544y de la ley.
- (f) Mantener un registro actualizado de las licencias que se expidan consignando el nombre y dirección del profesional, datos personales, el número de licencia, fecha de expedición y vigencia de la misma y lo referente a la recertificación.
- (g) Preparar y administrar los exámenes requeridos en las secs. 544 a 544y de la ley.
- (h) Desarrollar un sistema de información y registro que permita establecer una relación estadística entre los resultados de la reválida y las características de los aspirantes, tales como: edad, sexo, escuela de donde proviene e índice académico, entre otros.
- (i) Atender y resolver todas las querellas presentadas por violaciones a las disposiciones de esta Ley o de los reglamentos adoptados en virtud de la misma, previa notificación y celebración de vista.
- (j) Imponer multas administrativas a la persona o personas que violen lo establecido por esta Ley o su reglamento, previa vista administrativa. Dichas multas administrativas no podrán exceder la cantidad de cinco mil (5,000) dólares.
- (k) Presentar al Gobernador, por conducto del Secretario de Salud, a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y al Colegio de Optómetras de Puerto Rico un informe anual de sus trabajos, dando cuenta del número de licencias expedidas, denegadas, canceladas, suspendidas y la recertificación de los profesionales licenciados.
- (l) Preparar información de interés público, describiendo sus funciones y procedimientos ante querellas radicadas y resueltas, y publicar las mismas en el Internet.
- (m) Preparará y mantendrá al día una relación de los agentes ciclopéjicos y anestesia tópica para uso refractivo a ser utilizados por los Optómetras debidamente certificados.
- (n) Desarrollará un sistema de registro de identificación y fiscalización de los Optómetras Certificados, y los instruirá sobre el deber de publicar las certificaciones junto con las licencias en todo centro u oficina donde practiquen la Optometría Certificada.
- (o) Coordinará con las autoridades concernidas los mecanismos necesarios para que los Optómetras Certificados puedan obtener en droguerías, farmacias o a través de suplidores farmacéuticos, los agentes de ciclopéjicos y anestesia tópica para uso refractivos autorizados en esta Ley.
- (p) Adoptar un sello oficial.

Además de las facultades y deberes antes consignados, la Junta podrá revocar, temporal o definitivamente, la licencia de cualquier Optómetra u Optómetra Certificado cuando este incurra en cualquiera de

los actos enumerados en la Sección 2.05 del Art. 2 de la Ley 246-1999. El procedimiento para esto será incoado por la Junta (o el Colegio) siguiendo los trámites establecidos en los reglamentos que estas autorizan. Id. Asimismo, podrá otorgar una licencia por endoso en aquellos casos en que se cumpla con los requisitos que la Sección 2.06 de la discutida ley establece y está autorizada a cobrar derechos por los servicios de examen de reválida, licencia, certificación para el uso de agentes farmacológicos para diagnóstico, reexamen, duplicado de licencia extraviada o perdida, recertificación y registro, y endoso de licencia. Véase, sección 2.07 de la Ley 246-1999.

El discutido estatuto, en adición a lo ya consignado, establece los requisitos que debe cumplimentar quien desee obtener la admisión a la profesión de Optómetra u Optómetra Certificado (20 LPRA sec. 544h), para obtener licencia, certificación o examen para la práctica de la profesión regulada (20 LPRA sec. 544i); y para obtener certificación para el uso de ciclopéjicos y anestesia tópica (20 LPRA sec. 544j). Asimismo, establece las guías sobre la educación continua, el registro y la recertificación de la licencia⁵; los deberes y las responsabilidades de los optómetras⁶; y qué prácticas, actos u omisiones constituyen práctica ilegal de la Optometría u Optometría Certificada y las sanciones a las que estará expuesta en caso de incurrir en tales prácticas ilegales.⁷

-IV-

La Ley 129-1993 se aprobó para crear el Colegio de Optómetras de Puerto Rico. Según reconocido por el mencionado estatuto, el Colegio tendrá facultad para:

- a. Subsistir a perpetuidad bajo ese nombre, demandar y ser demandado como persona jurídica y para ser la voz o el instrumento representativo, a través de todas las formas legítimas y en cuanto a todo asunto en que libremente desee

⁵ 20 LPRA sec. 544 k y l

⁶ Véase, Art. 5 de la Ley 246-1999, secs. 544° a 544w

⁷ 20 LPRA sec. 544x.

manifestarse, inclusive compareciendo ante los tribunales y agencias en concepto de *amicus curiae* de la colectividad al que constituye la profesión de optometría en Puerto Rico.

- b. Adquirir derechos y bienes, tanto muebles como inmuebles, por donación, legado, tributos entre sus propios miembros, compra o de otro modo, comprarlos, poseerlos, arrendarlos, hipotecarlos, venderlos, enajenarlos y disponer de los mismos en cualquier manera y forma legal.
- c. Elegir los miembros de su Junta Directiva y nombrar sus funcionarios y oficiales.
- d. Nombrar el personal de oficina que administrativamente atenderá las funciones del Colegio y para contratar los servicios de un asesor legal.
- e. Redactar y adoptar un reglamento que será obligatorio para todos los miembros, según lo adopte e implante la Asamblea que a tal fin se constituya para su aprobación, o en defecto de dicha Asamblea, según lo redacte e implante la Junta Directiva que más adelante se establece; así como para enmendar dicho reglamento en la forma y bajo los requisitos que en el mismo se instituyan.
- f. Se autoriza al Colegio para utilizar un sello corporativo, a fin de aclarar la naturaleza de la entidad que se constituye.
- g. Brindar seguridad a sus miembros mediante la creación o adopción de un plan de protección mutua, montepíos, planes de pensiones o de retiro, o en cualquier otra forma, proveer para aquellos miembros necesitados o que hubiesen tenido que retirarse por inhabilidad física o avanzada edad, el cónyuge viudo y los dependientes de los que fallezcan, probado a satisfacción del Colegio que dichos sobrevivientes hayan quedado en estado de verdadero desamparo.
- h. Proteger el interés público y a los colegiados recibiendo, o investigando por su propia iniciativa, quejas o asuntos sobre problemas que atañen a la profesión, conducta impropia sobre violaciones de ética, sobre desacuerdos que surjan entre optómetras y pacientes, o entre optómetras entre sí, o entre optómetras y otros, en lo relacionado a la optometría, o sus materias, en Puerto Rico.

El Colegio referirá las quejas que se le presenten, con sus recomendaciones, a la Junta Examinadora, de modo que ésta disponga lo que en derecho proceda.

- i. Someter para su adopción por la Junta Examinadora, un Código de Ética Profesional que regirá la conducta de los optómetras.
- j. Ejercer las facultades incidentales que fueran necesarias o convenientes, a los fines de su creación y subsiguiente mantenimiento y funcionamiento.
- k. Adoptará un sello

Además de las facultades por ley reconocidas, el Colegio tendrá los siguientes poderes y deberes:

- a. Esforzarse al máximo de su capacidad en la exaltación del honor y la dignidad de la profesión de optometría y divulgar, enaltecer y honrar esta imagen en todo lo que esté a su alcance.
- b. Contribuir a la permanencia, al progreso y adelanto de la profesión de optometría en Puerto Rico, así como de aquellas artes e industrias relacionadas con la misma, y publicar y circular periódicos, revistas, libros, artículos y material impreso, así como la preparación o el auspicio y la presentación de programas acerca de la optometría, utilizando cualquiera de los medios de comunicación existentes.
- c. Orientar a la ciudadanía acerca de la profesión de optometría.
- d. Rendir los informes y consultas que el Gobierno le solicite, y cooperar con los gobiernos municipales, estatal y federal y sus agencias, instrumentalidades públicas y organismos reguladores en todo cuanto sea de interés mutuo o de beneficio al bienestar general del pueblo y que esté relacionado con la optometría.
- e. Proteger a los optómetras y a la profesión de optometría, defender sus derechos e inmunidades y combatir todo acto lesivo a la profesión, inclusive llevando ante los tribunales a las personas naturales o jurídicas responsables o causantes de dichos actos y a intervenir, de estimarlo propio, en aquellos asuntos relacionados con la profesión de optometría o con los optómetras que en opinión de su Junta Directiva ameriten su participación.
- f. Promover relaciones fraternales entre sus miembros, entidades y colegios de las demás profesiones.
- g. Establecer la sede del Colegio de Optómetras de Puerto Rico.
- h. Gestionar con las universidades acreditadas el ofrecimiento de programas de estudio de un curso preoptométrico, así como cursos de educación continuada para los miembros. Tales cursos deberán contar con el aval de la Junta Examinadora.
- i. Obtener pólizas grupales de seguros de vidas seguros de salud, planes de retiro o de pensiones o de incapacidad para beneficio de los miembros.
- j. Propulsar legislación o gestionar enmiendas a la legislación que reglamenta la admisión y la práctica de la profesión de optometría en Puerto Rico y velar por que se mantenga a la par con el progreso y desarrollo optométrico que dicha ley contiene sobre la profesión de optometría y su práctica.
- k. Mantener un alto nivel de profesionalismo y de ética profesional entre los colegiados, y denunciar la práctica desleal de la profesión de optometría.

El Colegio se constituye de aquellas personas con derecho a ejercer la profesión de optometría en Puerto Rico. Art. 2, Ley 129-1993. Ahora bien,

ningún optómetra que no sea miembro del Colegio podrá ejercer la profesión de optómetra en Puerto Rico. Art. 4, Ley 129-1993.

-V-

Como regla general, el poder de razón de Estado (“police power”) se utiliza por nuestra Asamblea Legislativa para reglamentar ciertas actividades con el propósito de proteger la paz pública, moral, salud y bienestar general de la comunidad. Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, 202 DPR 428 (2019) citando a Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1, 36 (2010). Así pues, en el ejercicio de tal poder, la Asamblea Legislativa está facultada para regular y controlar la práctica de las profesiones, exceptuando a la jurídica. Id., citando a Accurate Solutions v. Heritage Enviromental, 193 DPR 423, 434 (2015). El Estado puede establecer unos requisitos de conocimientos mínimos, capacidad, destreza, entereza moral u otro con el propósito de garantizar que los examinados posean la competencia para practicar la profesión adecuadamente. De igual forma, puede prohibir la práctica de una profesión sin antes obtenerse una licencia, permiso o certificado. Id., citando a Col. Ing. Agrim. PR v. AAA, (citas omitidas) y a Marcano v. Departamento Estado, 163 DPR 778, 786 (2005).

No obstante, con el pretexto de ejecutar su reconocida facultad de regular las profesiones, la Asamblea Legislativa no puede violentar los derechos constitucionales de aquellos aspirantes a ejercer una profesión. Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, *supra*, pág. 440. Es por ello por lo que el Tribunal Supremo de Puerto Rico en varias ocasiones ha evaluado e interpretado nuestra disposición constitucional que reconoce el derecho de las personas a la libre asociación frente a varios estatutos que imponen la obligatoriedad de colegiarse en ciertas profesiones. Al así hacerlo, aunque en virtud de la doctrina de separación de poderes se ha reconocido que el Poder Judicial

no puede interferir con el poder inherente de la Asamblea Legislativa para regular y controlar la práctica de las profesiones, la deferencia a la voluntad legislativa prevalecerá siempre y cuando esta esté enmarcada dentro del esquema constitucional. *Id.*, págs. 450-451.

Así, por ejemplo, en Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, 191 DPR 791 (2014), el Tribunal Supremo decretó la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria de los abogados. En tal ocasión, amparándose en su poder inherente para regular la abogacía y, tras justipreciar la Doctrina de Separación de Poderes, nuestro más alto foro aseveró que los abogados son una extensión vital de la Rama Judicial en la administración de la justicia. Por ello, determinó que, siendo los abogados funcionarios del Tribunal, es al Poder Judicial a quien le corresponde la tarea de velar por la calidad de las cualidades necesarias para ejercer tan importante función. Además, reafirmó que es el Poder Judicial quien tiene la obligación de establecer los requisitos que los abogados deben cumplir para ingresar a la profesión de la abogacía.

Al resolver la controversia en el discutido caso, el Tribunal Supremo analizó el lenguaje de nuestra Carta Magna sobre el derecho a la libre asociación. Además, consideró aquellos factores que llevaron a los constituyentes a incluir tal disposición en nuestra Constitución. Al así hacerlo, estimó que la intención de los constituyentes fue reconocer una especie de derecho distinto a aquel reconocido bajo la Constitución de los Estados Unidos. *Id.*, pág. 811. En dicha ocasión, refiriéndose a la decisión alcanzada en Col. De Abogados de P.R. v. E.L.A., 181 DPR 135 (2011), señaló que una limitación significativa de la libertad a no asociarse es constitucional solamente si el Estado demuestra un interés gubernamental **apremiante** que justifique la necesidad de su actuación. Además, será necesario que el Estado demuestre que no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado.

Posteriormente, al nuevamente evaluar el balance entre el derecho a la libre asociación reconocido en nuestra Carta Magna versus la colegiación obligatoria, pero en cuanto a la profesión de técnicos y mecánicos automotrices, el Tribunal Supremo aclaró que la discusión realizada en Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, supra, no se limita a la profesión de la abogacía. Por el contrario, esta aplicaba a todos los profesionales constituyendo un precedente de aplicación general en esta jurisdicción. Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, supra, pág. 448. Así pues, tras reconocer que la protección de los técnicos y mecánicos automotrices como grupo, así como la seguridad pública, era un interés apremiante del estado, decretó que existían medidas menos onerosas para salvaguardar tal interés que hacían innecesaria la limitación del derecho a la libre asociación de tales profesionales. Más aún, expresó que es mediante el buen ejercicio de las facultades delegadas a la Junta Examinadora de Técnicos y Mecánicos Automotrices y no por medio de la colegiación compulsoria que logra mantenerse estándares altos en la profesión, beneficiándose los profesionales como grupo y la ciudadanía en general. En consecuencia, resolvió que, para elevar tales estándares, no hacía falta la colegiación compulsoria. Inclusive, manifestó que de ser necesario elevar éstos, lo que resultaría necesario es modificar y corregir los requisitos para ingresar y mantenerse en la profesión. Para ello, la Junta Examinadora podría aumentar la rigurosidad de los exámenes de admisión y la educación continua, ser más efectiva en la investigación de las querellas presentadas contra los profesionales y ser mucho más implacable en la suspensión y revocación de las licencias cuando así lo ameriten las circunstancias. Id., supra, págs. 452-453.

-VI-

Los apelantes le imputan error al TPI al denegar su petición de sentencia sumaria y negarse a decretar inconstitucional el Art. 4 de la Ley

129-1993 que impone la colegiación compulsiva para poder ejercer la profesión de Optometría en Puerto Rico. A tales efectos, sostienen que las funciones y los deberes reconocidos al Colegio no justifican la imposición de la colegiación compulsoria como método para salvaguardar el interés apremiante del Estado sobre la profesión de la optometría. Argumentan que es la Junta Examinadora la única institución autorizada en ley para autorizar el ejercer la profesión, emitir las licencias para ello, imponer sanciones y adoptar las normas de la profesión. Específicamente, plantean que el interés apremiante del Estado para con respecto a la optometría queda adecuadamente salvaguardado con los poderes, deberes y funciones de la Junta Examinadora, existiendo sí, un método menos oneroso para proteger ese interés.

De igual forma, discuten que la falta de fondos públicos aludida en la decisión como razón para denegar la sentencia sumaria es insuficiente en derecho para lesionar un derecho de rango constitucional. Así pues, y a manera de ejemplo, postulan que bajo el análisis irracional de que la falta de fondos públicos justifica la lesión de un derecho constitucional, el Estado podría incautar una propiedad sin tener que pagar justa compensación si atraviesa por crisis fiscal. Señalan también que la situación fiscal del país no es un elemento a evaluarse en la controversia de autos, debiéndose analizar si existe un interés apremiante del Estado y si hay disponible un método menos oneroso que el imponer la colegiación compulsiva para salvaguardar tal interés.

Además de lo antes consignado, para cuestionar la decisión apelada, los apelantes señalan que las funciones que ejerce el Colegio son similares a aquellas que otros colegios profesionales ejercitan y cuya colegiación compulsoria fue decretada inconstitucional. Así, exponen que, contrario a lo que concluyó el foro apelado, la función que ejerce el Colegio para con la profesión de la optometría no requiere que se imponga la colegiación

compulsoria. Inclusive, citan de forma persuasiva varias decisiones de paneles hermanos de este Tribunal en el que se ha decretado la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria de varias profesiones o no se ha cerrado la puerta a tal evaluación.

Por su parte, al oponerse al recurso de apelación el Colegio primeramente afirmó que en nuestro ordenamiento jurídico es harto conocido que en el proceso apelativo la apreciación de la prueba realizada por el tribunal sentenciador debe ser objeto de gran deferencia y que, en ausencia de circunstancias extraordinarias, no debe intervenir con dicha apreciación. Igualmente, afirma que los apelantes no cumplieron con su deber de establecer un señalamiento de error y una discusión fundamentada en la que sustenta su recurso.

De igual forma, el Colegio señala que los apelantes excluyeron en su discusión varias determinaciones de hechos emitidas por el foro sentenciador que demuestran la importancia de la profesión de optometría. Afirmaron que estas determinaciones establecen la diferencia entre la situación de las profesiones sobre las que se ha resuelto la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria y la de los optómetras, demostrándose así que- a diferencia del caso de los abogados o el de los mecánicos- en la situación de hechos ante nos está presente el interés apremiante del Estado.

Sobre la controversia levantada en el caso, el Estado en su alegato expone que el caso de los optómetras y su esquema regulatorio compuesto por el Colegio y la Junta revela una situación fáctica que debe ser debidamente considerada a la luz del caso normativo que invalidó la colegiación compulsoria de los técnicos automotrices considerando el derecho a la libre asociación consagrado en nuestra Constitución.

Previo a cumplir nuestra función revisora, tratándose de la revisión judicial de la denegatoria de una sentencia sumaria, a tenor con el marco

jurídico previamente expuesto, debemos en primera instancia evaluar si la moción de sentencia sumaria, así como la oposición que frente a esta se instó, cumple con los requisitos que establece la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*. Efectuada esta evaluación, concluimos que así lo hicieron.

Superado tal escrutinio, debemos determinar si existen hechos materiales en controversia que impidan la resolución sumaria de la controversia. Contestamos en la negativa. En el presente caso no hay controversia alguna sobre hechos materiales. Por tanto, nuestra revisión *de novo* se circunscribe a evaluar si el foro primario aplicó correctamente el Derecho.⁸ Con tal propósito, nos corresponde auscultar si fue correcto en Derecho resolver que el requisito de la colegiación compulsoria estatuido en el Art. 4 de la Ley 129-1993 es constitucional o, si por el contrario, existen medios menos onerosos a tal requisito que salvaguarden el interés apremiante del Estado de regular la profesión de los optómetras.

Es trascendental enfatizar, que no albergamos duda acerca del interés apremiante del Estado en regular la profesión de los optómetras. Tampoco cuestionamos el beneficio que el Colegio puede traer a sus miembros o a la ciudadanía. Sin embargo, evaluado el recurso del Colegio, así como los escritos de las demás partes, resolvemos que el análisis efectuado por el foro primario para resolver la controversia fue incorrecto y contrario a Derecho. Veamos.

En el caso de autos, luego de reconocer que existe un interés apremiante por parte del Estado para regular la profesión de la optometría, el foro primario expresó que el análisis formulado por los apelantes en cuanto a que la Junta Examinadora de Optómetras es el método menos oneroso para que el Estado puede adelantar su interés apremiante no consideraba la crisis fiscal que atraviesa nuestro país o que el Colegio realiza otras funciones ajenas al esquema regulatorio, pero que promueven

⁸ Meléndez González v. M. Cuebas, *supra*, pág. 119.

el interés apremiante del Estado de salvaguardar la salud pública.

Asimismo, consignó como a continuación se transcribe:

Como parte del análisis sobre la constitucionalidad del requisito de colegiación compulsoria es fundamental que tomemos en consideración que la membresía al Colegio no impone mayores obligaciones a los colegiados que no sea el pago de una cuota. Los demandantes no han planteado que los colegiados están obligados a participar de las actividades del Colegio ni de sus procesos internos. Su colegiación no le impide participar en otras asociaciones voluntarias ni le impone requisitos para la práctica de la optometría adicionales a los que le impone la Junta. Tampoco le impone obligación de acatar creencias o ideas algunas. Para todos los efectos prácticos, la colegiación compulsoria de los demandantes es meramente el método que utiliza el Estado para financiar las funciones que le impuso al Colegio, muchas de las cuales son de carácter público. La cuota es lo único que el Gobierno requiere de los optómetras para financiar una institución que ayuda al gobierno y a la sociedad general en materia de salud.

[...]

En el caso que pende ante nos, la única consecuencia práctica de la colegiación compulsoria es que los obligados sólo tienen que aportar una cantidad de dinero. Sin esa aportación forzada por el Estado, el cumplimiento de las funciones públicas que la ley le impone al Colegio sería virtualmente imposible. De allí la necesidad del mecanismo. Los demandantes ni siquiera han alegado que la cuota sea onerosa. De igual manera, surge de los hechos no contradichos que el Colegio no participa o promueve actividades ideológicas o políticas ajenas a los intereses y responsabilidades de los profesionales colegiados que pudieran resultar ofensivas a los demandantes.

Como arriba manifestamos, no hay duda alguna del interés apremiante del Estado en regular la profesión de la optometría en Puerto Rico, ya que estos profesionales velan y atienden la salud de los puertorriqueños. No obstante, el análisis que debe efectuarse en la controversia de autos no es considerar cuán importante es la función social que ejerce la institución cuya colegiación es obligada o la situación fiscal de Puerto Rico. Tampoco es necesario adentrarse a considerar las obligaciones que la colegiación compulsoria puede o no imponer a los profesionales que la impugnan, como hizo el TPI. Es suficiente conocer que el requisito de colegiación compulsoria establece que como único quienes estudien la profesión de la optometría podrán ejercerla en Puerto Rico es siendo miembros del Colegio.

Según ha sido resuelto, cuando el Estado interfiere con el derecho fundamental a la libre asociación, lo que ocurre en el presente caso, debe superar un escrutinio constitucional estricto y demostrar que existe un interés apremiante que hace necesaria su actuación y **que no existen medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado.** Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, *supra*, pág 449. Siendo ello así, como ya adelantamos, el análisis realizado por el foro primario para resolver la controversia de la constitucionalidad de la colegiación compulsoria en el caso fue incorrecto en Derecho por considerar factores ajenos a los establecidos por nuestra jurisprudencia.⁹

Por esta razón, al considerar las facultades reconocidas en ley en favor de la Junta Examinadora de Optómetras, así como aquellas concedidas al Colegio, no podemos sino concluir que sí existe una manera menos onerosa que la colegiación compulsoria de los médicos optómetras para proteger el interés apremiante del Estado de regular dicha profesión. Es más, al contraponer las facultades de la Junta Examinadora de Optómetras con aquellas del Colegio debemos ultimar que es mediante el adecuado ejercicio de los deberes y las facultades reconocidas por ley a la Junta Examinadora de Optómetras, y **no a través de la colegiación compulsoria**, que puede efectivamente salvaguardarse dicho interés.

Conforme reseñamos en la exposición del derecho aplicable, la ley habilitadora de la Junta Examinadora de Optómetras de Puerto Rico la faculta para autorizar la práctica de la optometría y la optometría certificada, pudiendo expedir las respectivas licencias y certificados, así como establecer los mecanismos necesarios para la recertificación de estos

⁹ Es importante señalar que, aunque el Colegio en su oposición a sentencia sumaria y alegato en oposición, así como el TPI en su *Sentencia*, citan jurisprudencia federal, esta es persuasiva ya que en nuestro ordenamiento existen decisiones resueltas bajo y al amparo de nuestra Constitución que utilizan fundamentos locales para resolver los asuntos en esta planteados.

profesionales. Además, conforme le fue reconocido por ley, la Junta Examinadora de Optómetras puede dictar las reglas y reglamentos necesarios para:

- a. la ejecución de las disposiciones de su ley habilitadora;
- b. su funcionamiento interno;
- c. la celebración de exámenes de licencia y certificación;
- d. establecer los procedimientos administrativos para las vistas de suspensión o revocación de licencias; y
- e. para establecer el procedimiento apelativo de las decisiones administrativas emitidas por la Junta.

Del mismo modo, la Junta está facultada para, entre otras cosas: evaluar todas las solicitudes de licencias y recertificaciones; expedir, denegar, suspender o revocar licencias; preparar y administrar los exámenes por su ley habilitadora; atender y resolver todas las querellas presentadas por violaciones a las disposiciones de su ley habilitadora o los reglamentos adoptados por virtud de esta; e imponer multas administrativas a las personas que violen su ley habilitadora o reglamentos, previa celebración de una vista administrativa.

Por su parte, las facultades y deberes reconocidos en favor del Colegio permiten que este pueda subsistir a perpetuidad; demandar y ser demandado; poseer y usar un sello; adquirir derechos y bienes; nombrar a sus directores, funcionarios y oficiales; adoptar un reglamento; proteger a sus miembros en el ejercicio de su profesión; recibir e investigar las quejas juradas que se formulen respecto a la conducta de los miembros en el ejercicio de la profesión o surjan por desacuerdos entre optómetras y pacientes, optómetras entre sí o estos y otros; someter ante la Junta un Código de Ética; ejercitar las facultades incidentales necesarias; adoptar un sello; publicar y circular periódicos, revistas, libros, artículos y material impreso, así como preparar, auspiciar o presentar programas sobre la

optometría; rendir informes que el Gobierno le solicite y cooperar con este, así como defender los derechos e inmunidades de los optómetras, y otras.

Es medular para nuestro análisis, como mencionamos anteriormente, que el Colegio sí puede recibir, o investigar por su propia iniciativa, quejas o asuntos sobre problemas que atañen a la optometría, conducta impropia sobre violaciones de ética sobre desacuerdos que surjan entre optómetras y pacientes, o de optómetras entre sí. **Sin embargo, para que esto tenga algún efecto, el Colegio tiene que referir las quejas que se le presenten, con sus recomendaciones, a la Junta Examinadora, de modo que, ésta disponga lo que en derecho proceda. Por lo tanto, es la Junta a quien exclusivamente le compete tomar una determinación final sobre lo que el Colegio le refiere, cuyas determinaciones podrían ser desde imponer sanciones, revocar o autorizar licencias, entre otras. No así el Colegio.**

Vemos pues, que la Junta Examinadora de Optómetras es quien tiene facultad en ley para poder realizar las funciones necesarias para asegurar y mantener los más altos estándares en la profesión de los optómetras. Al final de cuentas, es esta la única institución con autoridad en ley para evaluar las solicitudes de licencias y recertificaciones y para establecer y regular los requisitos de admisión a la profesión. Igualmente, es esta la única entidad autorizada a preparar y administrar el examen de admisión a la profesión de la optometría o a suspender o revocar una licencia, cuando las circunstancias lo ameritan.

Por este motivo estimamos prudente hacernos eco de las expresiones del Tribunal Supremo en Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, *supra*, pág. 452, a los efectos de que es mediante el buen ejercicio de las facultades delegadas a la Junta y no a través de la colegiación compulsoria que se logra mantener estándares altos en la profesión. De otra parte, la decisión que hoy alcanzamos no impide de

manera alguna que el Colegio pueda continuar ofreciendo sus servicios a los profesionales optómetras mediante una matrícula voluntaria. Tampoco evita que dicho organismo pueda cumplir con los deberes y las obligaciones que le fueron conferidas por virtud de su ley habilitadora.

Por todo lo antes enunciado, reiteramos que, en efecto, existen medidas menos onerosas a la colegiación compulsoria de los optómetras u optómetras certificados para que el Estado pueda proteger su interés apremiante de regular la profesión de esta profesión. Siendo ello así, revocamos al foro apelado y decretamos la inconstitucionalidad del Art. 4 de la Ley 129-1993, *supra*.

-VII-

Por los fundamentos antes expuestos revocamos la *Sentencia* del Tribunal de Primera Instancia en el caso SJ2020CV03182 y decretamos la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria establecida en el Artículo 4 de la Ley 129 de 1993, 20 LPRA Sec. 545c.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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