

134 DPR 405 -- San Miguel Lorenzana v. E.L.A.

**Yolanda San Miguel Lorenzana, demandante y apelante v. Estado Libre Asociado y otros,
demandados y apelados**

Página: 405

Número: CE-86-671

Resuelto: 1ro de noviembre de 1993

1. DERECHO CONSTITUCIONAL—DERECHOS PERSONALES, CIVILES Y POLÍTICOS— LIBERTAD DE SEGUIR UNA PROFESIÓN, OCUPACIÓN U OFICIO—PODER DE REGLAMENTACIÓN DEL ESTADO.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que no existe un derecho absoluto al ejercicio de las profesiones u oficios. Éstas están subordinadas al poder de reglamentación del Estado a fines de proteger el bienestar público.

2. ÍD.—DEBIDO PROCEDIMIENTO DE LEY—EN GENERAL—PODER DE RAZÓN DE ESTADO.

El Estado tiene amplia discreción para regular la admisión al ejercicio de profesiones u oficios. No obstante, el Estado no puede violentar los derechos constitucionales de los aspirantes.

3. SEGUROS—CONTROL Y REGLAMENTACIÓN—FACULTAD PARA REGLAMENTAR EL NEGOCIO DE SEGUROS—EN GENERAL.

El negocio de seguros está investido de un substancial interés público. En consecuencia, el Estado tiene un legítimo interés en reglamentarlo. Uno de los aspectos de esta reglamentación es el requerir una licencia para fungir como agente de seguros. Este requisito garantiza a los consumidores que las personas que poseen licen-

Página: 406

cia de agente de seguros estén adecuadamente calificadas para ese trabajo.

4. ÍD.—ÍD.—PRECEPTOS ESTATUTARIOS—EN GENERAL.

El Art. 9.070(2) del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. sec. 907(2), regula el requisito de licencia para agente de seguros.

5. DERECHO CONSTITUCIONAL—IGUAL PROTECCIÓN DE LAS LEYES—CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

El análisis de la presunción irrefutable o incontrovertible se ha utilizado en el examen de clasificaciones a base de las cuales se conceden beneficios o se imponen cargas a las personas.

6. ÍD.-ÍD.-ÍD.

El análisis de la presunción irrefutable examina la constitucionalidad de las clasificaciones a base de los elementos de las presunciones, a saber: hecho básico y hecho

presumido. La característica —objeto de la clasificación— constituye el hecho básico. Una vez se corrobora el hecho básico hay que inferir el hecho presumido.

7. ÍD.-ÍD.-ÍD.

El análisis de la presunción irrefutable determina que una clasificación es constitucionalmente válida si ésta se fundamenta en un interés o propósito legítimo. Una vez se demuestre esto por el Estado, el tribunal examinará: (1) si el hecho presumido es necesario y universalmente cierto, y (2) si el Estado tiene otras alternativas razonables para determinar la existencia del hecho presumido.

8. ÍD.-ÍD.-ÍD.

El Tribunal Supremo de Estados Unidos no ha revocado expresamente la doctrina de la presunción irrefutable. No obstante, dicha doctrina ha caído en desuso en ese tribunal.

9. ÍD.-ÍD.-ÍD.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha decidido no incorporar la doctrina de la presunción irrefutable debido a las diversas críticas y virtual abandono de la misma por el Tribunal Supremo federal.

10. ÍD.-ÍD.-ÍD.

La Sec. 7 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1, dispone que no se negará la igual protección de las leyes a persona alguna en Puerto Rico. Esta disposición se activa ante una legislación o una acción estadual que crea clasificaciones discriminatorias.

11. ÍD.—ÍD.—DISCRÍMENES PROHIBIDOS.

La garantía constitucional que consagra la igual protección de las leyes no impide que el Estado establezca clasificaciones para descargar adecuada y eficientemente sus funciones ni exige que se trate igualmente a todas las personas. Lo prohibido es el trato desigual injustificado.

Página: 407

12. ÍD.—ÍD.—CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

El Estado puede establecer clasificaciones que sean razonables y estén dirigidas a alcanzar o proteger un interés público legítimo. Al examinar la razonabilidad de una clasificación, el tribunal aplicará uno de los criterios siguientes: (1) el escrutinio estricto o examen minucioso, o (2) el escrutinio tradicional mínimo o de nexo racional.

13. ÍD.—ÍD.—EN GENERAL—CLASIFICACIONES INHERENTEMENTE SOSPECHOSAS.

El escrutinio estricto se utiliza para analizar clasificaciones sospechosas o aquellas que afecten un derecho fundamental. Las clasificaciones sospechosas son aquellas que se establecen por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas y nacionalidad. Entre los derechos fundamentales reconocidos se encuentran el derecho al voto, a la libertad de culto, a la libertad de expresión, a la vida, a la protección de ley contra ataques abusivos a la honra y el derecho a la intimidad.

14. ÍD.—INTERPRETACIÓN, EFECTO Y APLICACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES—DETERMINACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS—ESCRUTINIOS.

El escrutinio estricto presume la inconstitucionalidad de la disposición impugnada. En consecuencia, el Estado es quien tiene el peso de la prueba para demostrar que la clasificación responde a un interés estatal apremiante y que no existe un medio menos oneroso para alcanzar ese interés.

15. ÍD.—ÍD.—ÍD.—ÍD.

El escrutinio de nexos racionales constituye un examen deferente de la clasificación impugnada. Este escrutinio se utiliza al analizar disposiciones de tipo socioeconómico. Al aplicar este escrutinio se presume la constitucionalidad de la clasificación. Por lo tanto, la persona que impugna la clasificación deberá probar que ésta sea claramente arbitraria y que no existe nexo racional alguno entre ésta y un interés legítimo del Estado.

16. ÍD.—DERECHOS PERSONALES, CIVILES Y POLÍTICOS—LIBERTAD DE SEGUIR UNA PROFESIÓN, OCUPACIÓN U OFICIO.

La Sec. 16 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1, consagra el derecho de los trabajadores a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella.

17. ÍD.—ÍD.—ÍD.

El derecho constitucional de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella no es absoluto. Este derecho puede ser renunciado o limitado por el propio trabajador.

18. ÍD.—ÍD.—ÍD.

El propósito del derecho de todo trabajador a escoger y renunciar libremente a su ocupación es evitar que las personas sean obligadas a realizar un trabajo involuntariamente. No obstante, este derecho no garantiza que la persona podrá trabajar en cualquier empleo que seleccione.

Página: 408

19. ÍD.—DERECHOS ADQUIRIDOS—DERECHO AL TRABAJO.

Aunque la Sec. 20 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1, reconocía el derecho de toda persona a obtener trabajo, esta sección no fue aprobada.

20. ÍD.—DERECHOS PERSONALES, CIVILES Y POLÍTICOS—GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

La Sec. 7 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1, consagra el derecho a la vida como derecho fundamental del ser humano. El derecho a un empleo está incluido en el derecho a la vida.

21. ÍD.—DEBIDO PROCEDIMIENTO DE LEY—PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD EN CUANTO A UNA OCUPACIÓN U EMPLEO.

El derecho a un empleo se relaciona estrechamente con la garantía de que nadie será privado de su libertad o propiedad sin el debido proceso de ley.

22. ÍD.—IGUAL PROTECCIÓN DE LAS LEYES—EN GENERAL.

El Art. 9.070(2) del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. sec. 907(2), no presenta clasificaciones sospechosas ni afecta derechos fundamentales. Por lo tanto, no procede la utilización del escrutinio estricto para evaluar la constitucionalidad de este artículo. El escrutinio que aplica es el nexo racional porque el artículo impugnado es de naturaleza socioeconómica.

23. ÍD.—INTERPRETACIÓN, EFECTO Y APLICACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES—DETERMINACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS—ESCRUTINIOS.

Al utilizar el escrutinio de nexo racional, el tribunal tiene que adoptar una actitud de gran deferencia hacia la legislación que se impugna. El fundamento de esta norma de deferencia reside en el principio constitucional de separación de poderes. El examen judicial no debe convertirse en una evaluación independiente de la sabiduría o corrección de la legislación o aclaración impugnada debido a que la Legislatura y el Poder Ejecutivo son las ramas de gobierno que establecen e implantan la política pública del Estado.

24. ÍD.—IGUAL PROTECCIÓN DE LAS LEYES—CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

El diseño de las clasificaciones de tipo socioeconómico le corresponde a las ramas políticas de gobierno y no a la judicatura.

25. ÍD.—INTERPRETACIÓN, EFECTO Y APLICACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES—DETERMINACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS—ESCRUTINIOS.

Al aplicar el escrutinio de nexo racional, el tribunal sólo declarará la inconstitucionalidad de una clasificación si se le demuestra que ésta constituye un discrimen arbitrario e irracional. Existe un discrimen arbitrario e irracional cuando la diferencia entre personas o grupos que establece la clasificación es totalmente irrelevante al propósito que se pretende alcanzar con ella. Esta norma pretende evitar que subsistan clasificaciones cuyo único propósito sea discriminar contra un grupo no favorecido por la Legislatura.

Página: 409

26. ÍD.—IGUAL PROTECCIÓN DE LAS LEYES—CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

A tenor con el escrutinio de nexo racional, una clasificación no será declarada inconstitucional por ser imperfecta ni porque haya una alternativa menos onerosa que la clasificación impugnada.

27. ÍD.—INTERPRETACIÓN, EFECTO Y APLICACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES—DETERMINACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS—AUTORIDAD Y DEBER DE LOS TRIBUNALES.

El tribunal no formulará una regla de derecho constitucional más amplia que la que

requieran los hechos precisos a los cuales habrá de aplicarse. Esta regla de autolimitación evita que los tribunales hagan determinaciones constitucionales innecesariamente amplias.

28. SEGUROS—CONTROL Y REGLAMENTACIÓN—FACULTAD PARA REGLAMENTAR EL NEGOCIO DE SEGUROS—EN GENERAL—PODER DE REGLAMENTACIÓN DEL ESTADO.

El mantener la competencia leal en el negocio de seguros y así fomentar la libre competencia es un interés legítimo del Estado.

29. ÍD.-ÍD.-ÍD.-ÍD.-ÍD.

El permitir que los empleados de colegios públicos trabajen como agentes de seguros puede crear la apariencia de que el Estado favorece o endosa a aquellas compañías que tienen entre sus agentes a estos empleados. Ello menoscabaría el propósito legislativo de mantener la competencia leal en la industria de seguros.

30. DERECHO CONSTITUCIONAL —INTERPRETACIÓN, EFECTO Y APLICACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES— DETERMINACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS—ESCRUTINIOS.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que el Art. 9.070(2) del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. sec. 907(2), es constitucional pues la clasificación relativa a los empleados de colegios públicos satisface el escrutinio de nexo racional.

SENTENCIA de Ángel F. Rossy García, J. (San Juan), que declara constitucional el Art. 9.070(2) del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. sec. 907 (2), y desestima cierta demanda con la imposición de costas a la parte demandada. Confirmada.

Fernando Pérez Carrión Colón, de Lespier, Muñoz Noya & Ramírez, abogado de la apelante; Rafael Ortiz Carrión, Procurador General, Norma Cotti Cruz, Subprocuradora General, Dora T. Peñagaricano, Rose Mary Corchado Lorent, y Lorenzo Vilanova Alfonso, Procuradores Generales Auxiliares, abogados de El Pueblo.

LA JUEZ ASOCIADA SEÑORA NAVEIRA DE RODÓN EMITIO LA OPINIÓN DEL TRIBUNAL

Página: 410

En el presente caso debemos resolver si es inconstitucional el Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros de Puerto Rico, Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1957, según enmendada, 26 L.P.R.A. sec. 907 (2). Este Artículo impone limitaciones a la obtención de licencia para trabajar como agente de seguros.

HECHOS

El 30 de marzo de 1984, la Sra. Yolanda San Miguel Lorenzana, Catedrática Auxiliar de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, solicitó una licencia de agente de seguros de vida e incapacidad ante la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico. Mediante carta del 17 de abril de 1984, el Jefe de la División de Licencias y Exámenes de la Oficina del Comisionado de Seguros le denegó la licencia a la señora San Miguel Lorenzana por razón de la prohibición del Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros. Dicho Artículo prohíbe al Comisionado de Seguros (en adelante Comisionado) expedir licencia de agente, agente general, corredor, solicitador, ajustador o consultor a cualquier persona que sea funcionario o empleado del Gobierno de los Estados Unidos, o del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o de cualquiera de sus dependencias, municipios, escuelas públicas, colegios públicos u otra subdivisión política.

No conforme con esta denegatoria, en enero de 1985, la señora San Miguel Lorenzana presentó una nueva solicitud de licencia. Además, solicitó al Comisionado una vista administrativa con el propósito de dilucidar la validez constitucional del Artículo 9.070, inciso (2). El 1 de abril de 1985, el Comisionado denegó la solicitud de vista. Este señaló que su oficina no era el foro apropiado para ventilar la controversia constitucional planteada.

Así las cosas, el 2 de agosto de 1985, la señora San Miguel Lorenzana presentó demanda de sentencia declarato-

Página: 411

ria ante el Tribunal Superior, Sala de San Juan, alegando la inconstitucionalidad del Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros. Al no existir controversia de hechos que dilucidar¹(1) el caso fue sometido por memorandos de derecho. La demandante planteó, en síntesis, que la disposición legal en controversia crea una presunción irrefutable de naturaleza inconstitucional y que viola, además, su derecho al trabajo, por lo que debe ser evaluada a la luz del escrutinio estricto. El Estado, por su parte, argumentó que esta disposición del Código de Seguros reglamenta una actividad económica, cuya validez constitucional es incuestionable de acuerdo con los principios del escrutinio tradicional.

El tribunal de instancia aplicó el escrutinio tradicional y dictó sentencia declarando válido y constitucional el Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros; en consecuencia, desestimó la demanda e impuso el pago de costas a la demandante. Basó su determinación en que "... la disposición legal impugnada no priva a la demandante de su derecho al trabajo porque ella se desempeña actualmente como profesora universitaria y puede dedicarse a cualquier otro oficio o profesión no conflictiva con su trabajo y que no le esté vedado vía reglamentación o por disposición legal". Así justificó la aplicación del escrutinio tradicional.

El tribunal sostuvo que, "[l]a intención legislativa al redactar el inciso (2) del referido Artículo 9.070 del Código de Seguros fue evitar que exista ventaja indebida y/o una relación o acceso preferente a favor de los empleados públicos que fueran poseedores de licencia de agente o corredor de seguros, en detrimento de otros tenedores de licencia que no tienen accesibilidad al público y la relación con ese público que tienen los mencionados empleados públicos" . También indicó que es imposible sustraernos de la reali-

Página: 412

dad de que, aún cuando es altamente impropio, la prestación de los servicios podría estar condicionada directa o indirectamente por otras consideraciones como podría resultar el hecho de que quien los reciba coloque su negocio con el funcionario que le brindó el servicio público o que le facilitó su obtención". En resumen, su decisión al decretar la constitucionalidad del Artículo 9.070, inciso (2), se basó principalmente en que la prohibición que el mismo establece evita la competencia desleal en el negocio de los seguros.

Inconforme con esta determinación, la demandante presentó escrito de apelación. En éste planteó las siguientes controversias:

"A. Primera Cuestión

La prohibición absoluta que contiene el Artículo 9.070 del Código de Seguros de Puerto Rico 26 L.P.R.A. 907) en su inciso segundo y que priva entre otros a los funcionarios o empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o de cualquiera de sus dependencias, o de un municipio, escuela pública o colegio público, u otra subdivisión política, de obtener entre otras, licencia de agente de seguros en esta jurisdicción, es irrazonable, arbitraria, discriminatoria y crea una presunción irrefutable por lo que riñe y es contraria a los principios constitucionales contenidos en el artículo II, Secciones 7 y 16, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y en violación de la Enmienda 14 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

B. Segunda Cuestión

Por estar envuelto un derecho fundamental expresamente consignado en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el derecho al trabajo, procede que al analizar el presente caso el jugador [sic] aplique la fórmula de estricta supervisión judicial, también conocida como análisis de escrutinio estricto, y no la prueba tradicional de razonabilidad que utilizó el tribunal apelado."

Antes de pasar a examinar estos planteamientos, expondremos aquellas normas relativas al poder del Estado para reglamentar el ejercicio de las profesiones u oficios.

Página: 413

II

[1] Desde hace mucho tiempo hemos reconocido que no existe un derecho absoluto al ejercicio de las profesiones u oficios. *Infante v. Junta de Médicos Exam. de P.R.*, 43 D.P.R. 325, 330 (1932). Estas están subordinadas al poder de reglamentación del Estado. *Alonso v. Tribl. Examinador de Médicos*, 74 D.P.R. 158, 164 (1952). Este regula las profesiones u oficios en ejercicio de su poder de razón de Estado ("police power") para proteger el bienestar público. En este sentido nos expresamos recientemente.

"En el ejercicio de su poder regulador ("police power"), el Estado tiene facultad para regular y

controlar la práctica de las profesiones a fin de proteger la salud y el bienestar público a la vez que evita el fraude y la incompetencia. También puede prohibir la práctica de una profesión, a menos que primero se obtenga una licencia, permiso o certificado de alguna entidad u oficial examinador." (Citas omitidas). Colegio de Ingenieros y Agrimensores de P.R. v. A.A.A, Op. de 21 de octubre de 1992, 131 DPR.735, 763 (1992).

Véase, además, Cedeño v. Junta Dental, 79 D.P.R. 549, 553 (1956); Castillo v. Tribl. Examinador Médicos, 81 D.P.R. 746, 747 (1960).

Uno de los aspectos que cubre este tipo de reglamentación es el "de los requisitos para la admisión al ejercicio de la profesión." Pérez v. Junta Dental, 116 D.P.R. 218, 233 (1985). "Ello incluye la comprobación de conocimientos indispensables y la necesaria solvencia moral del candidato." Paz Lisk v. Aponte Roque, Op. de 30 de junio de 1989, 124 DPR 472 (1989). Hemos resuelto que estos requisitos "no privan a los ciudadanos de sus profesiones sino que las regulan por razón del eminente interés público de que están revestidas." Asociación de Doctores en Medicina al Cuidado de la Salud Visual, Inc., etc., v. Dra. Ivette Morales, etc., Op. de 1 de febrero de 1993, 132 DPR 567, 586 (1993). Véase además, Román v. Trib. Exam. de Médicos, 116 D.P.R. 71, 77 (1985).

[2] El Estado tiene amplia discreción en la fijación e implantación de normas y procedimientos relativos a la admisión al ejercicio de profesiones u oficios. Asociación de Doctores en Medicina al Cuidado de la Salud Visual, Inc., etc., supra, pág. 10348. Sin embargo, en el ejercicio

Página: 414

de su discreción no puede violentar los derechos constitucionales de los aspirantes. Pueblo v. Rodríguez Alberty, 39 D.P.R. 599 , 601-602 (1929).

"Al reglamentar el acceso a una profesión el Estado no puede excluir aspirantes de forma, o por motivos que violen el debido proceso de ley y la igual protección de las leyes. El Estado puede establecer unos requisitos de conocimientos mínimos, capacidad, destreza, entereza moral o cualquier otra calificación que esté racionalmente relacionada con el objetivo de garantizar que los admitidos posean la competencia para practicar la profesión en forma adecuada." (Citas omitidas). Santiago v. Trib. Exam. de Médicos, 118 D.P.R. 1, 6 (1986).

Al examinar estas normas el tribunal tiene que velar porque las mismas no nieguen arbitrariamente la admisión a los aspirantes por motivos ajenos al propósito de la reglamentación. Basta que exista alguna evidencia de que éstas son racionales para sostener su validez. Román v. Trib. Exam. de Médicos, supra, pág. 80.

[3] El negocio de seguros es uno investido de substancial interés público. Maryland Cas' y. Co. v. San Juan Rac'g Assoc., 83 D.P.R. 559, 563 (1961); Comisionado v. Anglo Porto Rican, 97 D.P.R. 637, 640 (1969); Comisionado de Seguros v. Tribunal Superior, 100 D.P.R. 546, 553 (1972). Por esto el Estado tiene un legítimo interés en reglamentarlo. Comisionado de Seguros v. Bradley, 98 D.P.R. 21, 29 (1969). Uno de los aspectos de esta reglamentación lo constituye la imposición del requisito de licencia para poder actuar como agente de seguros. G.J. Couch,

Cyclopedia of Insurance Law, Rochester, Co-operative Publishing Co., 2da ed., 1984, Vol. 3, sec. 26.3, págs. 492-494.

"Since the insurance business is quasi public, the state may regulate and control such business and those engaged therein under its police power by enacting laws prescribing and fixing insurance agent's qualifications, requiring them to obtain registration certificates and licenses, and authorizing revocation of such licenses for cause. Similarly, statutes concerning the qualifications of brokers and requiring them to be licensed are valid as a proper exercise of the legislative powers."

Página: 415

J.A. Appleman and J. Appleman, Insurance Law and Practice with Forms, St. Paul, West Publishing Co., 1981, Vol. 16, sec. 8633, págs. 6-7.

El propósito principal del requisito de licencia es proteger al público. Appleman and Appleman, supra, Vol. 16, sec. 8632, pág. 5. Este requisito garantiza a los consumidores que las personas que poseen licencia de agente de seguros están adecuadamente calificadas para ese trabajo. Ibid.

[4] El Artículo 9.070 del Código de Seguros, cuyo inciso (2) la apelante impugna, regula el requisito de licencia para agente de seguros y otros. Nos corresponde determinar si el Estado ejerció inconstitucionalmente su poder para reglamentar la profesión de agente de seguros. A ese fin examinaremos los planteamientos antes mencionados.

III

La apelante señala como primera; cuestión que el Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros crea una presunción irrefutable o incontrovertible. Además, expone que la misma es contraria a las garantías expuestas en las secciones 7 y 16 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Enmienda 14 de la Constitución de Estados Unidos.

[5] El término "presunción irrefutable o incontrovertible" se utiliza para designar un método de análisis constitucional creado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Este se ha usado en el examen de clasificaciones a base de las cuales se conceden beneficios o se imponen cargas a las personas. Note, The Irrebuttable Presumption Doctrine in the Supreme Court, 87 Harv. L. Rev. 1534 (1974).

[6] Este análisis dispone que la clasificación se examinará a base de los elementos de las presunciones, entiéndase, hecho básico y hecho presumido. Véase, E.L.

Página: 416

Chiesa, Sobre la validez constitucional de las presunciones, 14 Rev. Jur. U.I.A. 727, 731 (1980). La característica objeto de la clasificación constituye el hecho básico. Una vez se corrobora la presencia del hecho básico hay que inferir el hecho presumido. No existe discreción al respecto. Chiesa, supra, págs. 731-732. En virtud de esta inferencia el Estado pasa a imponer cargas o a denegar beneficios, según disponga la clasificación.

Veamos la aplicación de este método de análisis con un ejemplo obtenido de la opinión de *Cleveland Board of Education v. La Fleur*, 414 U.S. 632, 39 L. Ed. 2d 52, 94 S. Ct. 791 (1974). Allí una reglamentación escolar requería que las maestras embarazadas se acogieran a una licencia sin sueldo tan pronto llegaran al quinto mes de embarazo. Esta regla creaba una clasificación entre maestras con cinco meses de embarazo y las demás maestras. El hecho básico lo constituían las maestras con cinco meses de embarazo. La carga o sanción, que imponía la clasificación, era que éstas no podían ejercer su trabajo. Además, no devengarían su sueldo durante el tiempo, que por compulsión de la regla, estuvieran sin trabajar. Por lo tanto, en esta clasificación el hecho presumido lo constituía la concepción de que las maestras con cinco meses de embarazo eran inhábiles para ejercer el magisterio. *Cleveland Board of Education*, supra, 414 U.S. 632, 39 L. Ed. 2d 52, 62, 94 S. Ct. 791. Debido a que la clasificación estaba concebida y diseñada en términos extremadamente amplios y abarcadores, toda maestra con cinco meses de embarazo (hecho básico) era considerada inhábil para desempeñar su trabajo (hecho presumido), y por consiguiente, tenía que acogerse a una licencia sin sueldo (sanción o carga impuesta).

[7] El análisis de la presunción irrefutable va dirigido a determinar si este tipo de clasificación está constitucionalmente justificada. Para ello requiere que la clasificación se fundamente en un interés o propósito legítimo. Una vez el Estado demuestra esto, el tribunal pasa a examinar:

Página: 417

1 - si el hecho presumido es "como cuestión de hecho necesario y universalmente cierto" y

2 - si el Estado tiene otras alternativas razonables para determinar la existencia del, hasta ahora, hecho presumido.

Cleveland Board of Education v. La Fleur, 414 U.S. 632, 39 L. Ed. 2d 52, 63, 94 S. Ct. 791. (1974).

Estos criterios van dirigidos a establecer si las personas perjudicadas por la clasificación, es decir, aquellas a las que se les ha impuesto cargas o denegado beneficios, en realidad satisfacen el hecho presumido. De no ser así, se les estaría imponiendo una carga que no ha sido diseñada para casos como los suyos. Además, en estos casos la imposición de la sanción, no adelantaría los propósitos de la clasificación.

El primer criterio de este examen requiere una determinación de si, en todos los casos, el hecho presumido existe en realidad. Por ejemplo, que todas las maestras con cinco meses de embarazo son, real y efectivamente, inhábiles para desempeñar su trabajo. Si el tribunal decide en la afirmativa, se mantiene la constitucionalidad de la clasificación. Si llega a una conclusión contraria, procede entonces pasar a considerar el segundo criterio.

En éste lo que hay que determinar es si la presunción incontrovertible, inherente a la clasificación, es el único medio disponible al Estado para constatar la presencia del hecho presumido. De no ser así, procede, entonces, ponderar si son razonables las medidas alternas que tiene el Estado para hacer esa determinación. Estas medidas consisten de exámenes

individualizados de las personas a las que aplica la clasificación a fin de determinar si, para cada caso particular, el hecho presumido existe. Uno de los mecanismos que se ha utilizado para hacer este examen individualizado, es la vista administrativa. En ésta la persona perjudicada por la clasificación tiene oportunidad de impugnarla mediante prueba demostrativa de que, en su caso, el hecho presumido no está presente. Si el tribunal concluye que el hecho presumido no es, como cuestión de hecho, necesario y universalmente cierto, y que existen

Página: 418

otros medios razonables para determinar su existencia, declarará la clasificación inconstitucional por violar la garantía del debido proceso de ley. Note, *The Irrebuttable Presumption Doctrine in the Supreme Court*, supra.

En el caso de las maestras embarazadas se examinó si la presunción de inhabilidad al llegar al quinto mes de embarazo era la única manera de determinar qué maestras no podían ejercer su trabajo debido a su embarazo. Además, se consideró si existían otros medios razonables para que el Estado hiciera esta determinación.

En el caso de *Cleveland Board of Education*, supra, el Estado alegó que la clasificación se basaba en dos intereses legítimos. En primer lugar, el mantener la continuidad de la enseñanza. Al saber la fecha específica en que la maestra embarazada dejará de trabajar, se hace más fácil encontrar y reclutar a un sustituto calificado. En segundo lugar, proteger la salud de la maestra, de su hijo; y asegurarle a los estudiantes que tendrán una maestra físicamente capaz para atenderlos en todo momento. El Tribunal determinó que ambos intereses o propósitos eran legítimos.

Sin embargo, en cuanto al hecho presumido, que las mujeres con cinco meses de embarazo son inhábiles para ejercer el magisterio, el Tribunal concluyó que éste no era como cuestión de hecho necesaria y universalmente cierto.

"The mandatory termination provisions of the Cleveland and Chesterfield County rules surely operate to insulate the classroom from potentially incapacitated pregnant teachers. But the question is whether the rules sweep too broadly. (Cita omitida). That question must be answered in the affirmative, for the provisions amount to a conclusive presumption that every pregnant teacher who reaches the fifth or sixth month of pregnancy is physically incapable of continuing. There is no individualized determination by the teacher's doctor- or the school board's- as to any particular teacher's ability to continue at her job. The rules contain an irrebuttable presumption of physical incompetency, and that presumption applies even when the medical evidence as to an individual woman's physical status

Página: 419

might be wholly to the contrary.

.....

While the medical experts in these cases differed on many points, they unanimously agreed on one- the ability of any particular pregnant woman to continue at work past any fixed time in her pregnancy is very much an individual matter. Even assuming, arguendo, that there are some

women who would be physically unable to work past the particular cutoff dates embodied in the challenged rules, it is evident that there are large numbers of teachers who are fully capable of continuing work for longer than the Cleveland and Chesterfield County regulations will allow. Thus, the conclusive presumption embodied in these rules, like that in *Vlandis*, is neither "necessarily [nor] universally true", and is violative of the Due Process Clause." (Cita omitida, énfasis suplido). *Cleveland Board of Education*, supra, 414 U.S. 632, 39 L. Ed. 2d 52, 62, 63-64, 94 S. Ct. 791.

Sobre las medidas alternativas a la clasificación, se expresó que era necesario crear un mecanismo de examen individualizado de cada maestra. Cuando el único fundamento para preferir el uso de la clasificación, sobre otros medios, es la conveniencia administrativa; la clasificación no prevalecerá, y se requerirá al Estado el uso de mecanismos o procesos en los que se considere a cada persona individualmente. *Cleveland Board of Education*, supra, 414 U.S. 632, 39 L. Ed. 2d 52, 64 nota 14, 94 S. Ct. 791.

Ya hemos examinado el contenido de la doctrina de la presunción incontrovertible y cómo ésta opera. Veamos ahora las interrogantes y divergencias de criterio que ha generado en cuanto a su fundamento teórico y adecuación como análisis constitucional.

Existe controversia sobre si la doctrina de la presunción irrefutable o incontrovertible constituye un análisis al amparo de la garantía del debido proceso de ley, o si, por el contrario, ésta se basa en la disposición relativa a la igual protección de las leyes. Según vimos en *Cleveland Board of Education v. La Fleur*, supra, el Tribunal ha expresado que la doctrina se fundamenta en el debido proceso de ley. Véase, B.L. Ackerman, *The Conclusive Presumption Shuffle*, 125 U. Pa. L. Rev. 761, 770 (1977); Nota,

Página: 420

The Conclusive Presumption Doctrine: Equal Process or Due Protection?, 72 Mich. L. Rev. 800, 816 (1974). Sin embargo, son muchos los que difieren de esta expresión.

El tratadista Lawrence H. Tribe sostiene que la presunción irrefutable constituye un análisis intermedio de la garantía de la igual protección de las leyes. L. H. Tribe, *American Constitutional Law*, Mineola, The Foundation Press, Inc., 2da ed., 1988, págs. 1618-1625. Otros describen la doctrina como una mezcla de los análisis bajo ambas garantías constitucionales, la igual protección de las leyes y el debido proceso de ley. Por esta razón se le ha denominado como un híbrido. En el pasaje que a continuación presentamos, su autor nos demuestra que los elementos de la doctrina de la presunción irrefutable se asemejan, aunque no concuerdan exactamente, con los de las disposiciones de la igual protección de las leyes y el debido proceso de ley.

"Irrebuttable presumption analysis represents a hybrid, if not simply a confusion, of the scrutiny usually applied to each of these two processes. The cases involve challenges by individuals who belong to classes which have been disadvantaged by a legislative enactment. The concern of the Court is not whether the complainants do in fact belong to the group disadvantaged by the classification, but rather whether the individuals disadvantaged by the classification have been

accurately grouped with respect to the statutory purpose... This concern with classificatory accuracy resembles the concerns of equal protection analysis.

However, the standard of 'universal truth' applied to the cases is considerably stricter than that normally applied in equal protection analysis. Rather than determining whether a classification bears some general connection to a statutory purpose, the Court focuses on whether the classification disadvantages any individuals who should not be disadvantaged, in light of that purpose... Thus, the focus seems to be more on the treatment of particular persons than on the overall accuracy of legislative classifications.

The hearing required by the irrebuttable presumption cases also manifests this concern for the individual. This remedy does not prevent the state from discriminating on the basis of the criteria chosen by the legislature. It only requires that the individual be allowed to challenge the discrimination.

Página: 421

This remedy appears similar to the remedy established in procedural due process cases. In fact it is quite different. In the procedural due process cases, the hearing is designed to determine whether an individual belongs to the class in which he has been placed. In the irrebuttable presumption cases, the hearing is designed to determine whether, in a particular instance, the treatment of an individual belonging to a legislative classification is consistent with the statutory purpose.

This strange hybrid of due process and equal protection scrutiny seems to be applicable to any legislative classification. (Énfasis suplido). Note, The Irrebuttable Presumption Doctrine in the Supreme Court, *supra*, págs. 1547-1548.

La doctrina de la presunción irrefutable ha sido duramente criticada por, alegadamente, ser un análisis confuso e injustificado. De igual manera se han expresado los tratadistas Ronald D. Rotunda y John E. Nowak en su tratado de Derecho Constitucional.

"By making substantive decisions in procedural language, the Supreme Court, in the irrebuttable presumption cases, confused due process and equal protection analysis. Irrebuttable presumption analysis allowed the Court to overturn legislative decisions without having to justify the use of judicial power as would an open use of substantive due process or equal protection analysis. The use of irrebuttable presumption language was a conceptually confused, if not dishonest, method of justifying independent judicial review of legislative classifications. The declining use of irrebuttable presumption analysis may evidence increasing willingness of justices to address directly the judicial role in reviewing legislative created classifications." (Énfasis suplido). R.D. Rotunda and J. E. Nowak, *Treatise on Constitutional Law: Substance and Procedure*, St. Paul, West Publishing Co., 2da ed., 1992, Vol. 2, pág. 642.

Véase, Note, The Conclusive Presumption Doctrine: Equal Process or Due Protection?, *supra*, págs. 827, 834; Note, The Irrebuttable Presumption Doctrine in the Supreme Court, *supra*, págs. 1555, 1556.

Nowak y Rotunda sostienen que el análisis que debe usarse, al examinar la constitucionalidad de clasificaciones legislativas, es el de los escrutinios bajo la garantía de la igual protección de las leyes.

"It now seems readily apparent that these cases actually rest

Página: 422

on an equal protection rationale for the objectionable portion of each law was the way in which it classified individuals.... In none of the cases would a 'process' have saved the law because the procedure would only have determined whether an individual fitted into one of these arbitrary classifications." Rotunda and Nowak, *supra*, Vol. 2, pág. 640. Estas manifestaciones implican un rechazo a la doctrina de la presunción irrefutable.

Otros estudiosos apoyarían la doctrina si se limitara su ámbito o alcance. Algunos sugieren que se reformule como parte del análisis de la igual protección de las leyes. De esta manera se convertiría en un tipo de escrutinio intermedio. Note, *The Conclusive Presumption Doctrine: Equal Process or Due Protection?*, *supra*, págs. 835-836. Los autores Irving A. Gordon y Marvin A. Tenenbaum proponen que la doctrina sólo se aplique en casos en los que la característica objeto de clasificación está fuera del control del individuo y la inclusión del mismo en la clasificación sólo se justifica por conveniencia administrativa. A este nuevo enfoque le han llamado "el principio de la oportunidad individual". I.A. Gordon and M.A. Tenenbaum, *Conclusive Presumption Analysis: The Principle of Individual Opportunity*, 71 *Nw. U.L. Rev.* 579, 583 (1976).

Las fuentes que hemos examinado nos permiten concluir que existen serias divergencias de criterio sobre la naturaleza de la doctrina. Además, la misma ha sido criticada por presentar un análisis alegadamente incorrecto de acuerdo con los reconocidos parámetros constitucionales del debido proceso de ley y la igual protección de las leyes. Estas manifestaciones demuestran que existen serias interrogantes sobre el fundamento teórico de la doctrina, lo que ha provocado que no haya sido aceptada con beneplácito.

[8] Aunque la doctrina no ha sido expresamente revocada, ha caído en desuso por el propio Tribunal Supremo de Estados Unidos. R. Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, San Juan, Instituto de Educación Práctica, Inc.,

Página: 423

1988, Vol. 2, pág. 1264. En la opinión de *Weinberger v. Salfi*, 422 U.S. 749, 45 L. Ed. 2d 522, 95 S. Ct. 2457 (1975), el Tribunal se negó a aplicar el análisis de la presunción irrefutable. Al expresarse sobre ella la consideró "a virtual engine of destruction for countless legislative judgments which have heretofore been thought wholly consistent with the Fifth and Fourteenth Amendments to the Constitution. *Weinberger v. Salif*, 422 U.S. 749, 45 L. Ed. 2d 522, 543, 95 S. Ct. 2457 (1975). Además, distinguió los anteriores casos decididos bajo dicha doctrina. A esos fines expresó que éstos fueron resueltos por otros fundamentos. La clasificación impugnada en

Salfi se examinó mediante el análisis de la igual protección de las leyes. Esta opinión ha sido interpretada como un rechazo a la doctrina de la presunción irrefutable. Serrano, *supra*, Vol. 2, pág. 1265; Gordon and Tenenbaum, *supra*, pág. 580; Ackeman, pág. 771.

En *Turner v. Dept. of Employment Security*, 423 U.S. 44, 46 L. Ed. 2d 181, 96 S. Ct. 249 (1975), el Tribunal aplicó el examen de la presunción irrefutable. Sin embargo, después de esta opinión no le ha vuelto a usar, ni siquiera en aquellos casos en los que se le ha planteado la posibilidad del remedio de vista administrativa ante la impugnación de una clasificación legislativa. *Massachusetts Bd. of Retirement v. Murgia*, 427 U.S. 307, 49 L. Ed. 2d 520, 526-527, 96 S. Ct. 2562 (1976). Véase, también, *Rotunda and Nowak*, *supra*, Vol. 2, pág. 640.

[9] Las diversas críticas a la doctrina de la presunción irrefutable y su virtual abandono por el Tribunal Supremo federal aconsejan que no la incorporemos en nuestro Derecho. Además, según surge del caso de *Paz Lisk v. Aponte Roque*, *supra*, al examinar una alegación de discriminación por razón de una norma de admisión al ejercicio de una profesión, el método de análisis que debe usarse es el de los escrutinios, según dispuesto por la garantía constitucional de la igual protección de las leyes. Por lo tanto,

Página: 424

procede que examinemos la disposición impugnada mediante este análisis.

IV

La apelante sostiene que el Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros establece una clasificación que violenta la garantía de la igual protección de las leyes al distinguir entre empleados públicos y personas que no son empleados públicos. A los primeros se les prohíbe trabajar como agentes de seguros, mientras que a los segundos no.

[10] La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su Artículo II, Sección 7, dispone que no "se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes". "Esta disposición se activa cuando nos enfrentamos a una legislación o a una acción estadual que crea clasificaciones entre grupos, discriminando a unos frente a otros." *Berberena v. Echegoyen*, Op. de 28 de junio de 1991, 128 DPR 864, 878 (1991). Véase, en general, sobre el análisis de la igual protección de las leyes, *Defendini v. E.L.A.*, Op. de 15 de julio de 1993, 134 DPR 28 (1993).

[11-12] Esta garantía constitucional no prohíbe o impide que el Estado establezca clasificaciones para descargar adecuada y eficientemente sus funciones. *Ibid.* Tampoco exige que se dé un trato igual a todas las personas. *Mercado Vega v. U.P.R.*, Op. de 18 de abril de 1991, 128 DPR 273 (1991). Lo que prohíbe es el trato desigual injustificado. *Aulet Lebrón v. Departamento de Servicios Sociales*, Op. de 28 de junio de 1991, 129 DPR 1 (1991), *M. and B.S. Inc. v. Depto. de Agricultura*, 118 D.P.R. 319, 332 (1987). Se pueden establecer diferencias en el trato si éstas tienen una justificación objetiva. *Calo Morales v. Cartagena Calo*, Op. de 28 de junio de 1991, 129 DPR 102 (1991); *Almodóvar v. Méndez*, Op. de 23 de enero de 1990, 125 DPR 218 (1990); *Salas v. Municipio*, 119 D.P.R. 625, 632 (1987). Por lo tanto, el Estado podrá

Página: 425

establecer clasificaciones siempre que éstas sean razonables y estén dirigidas a alcanzar o proteger un interés público legítimo. Ante la impugnación de una clasificación, la función judicial se limita a examinar la razonabilidad de ésta. *Zachry International v. Tribunal Superior*, 104 D.P.R. 267, 277 (1975). Para ello se utilizan dos criterios o escrutinios que han sido establecidos jurisprudencialmente: el escrutinio estricto o examen minucioso y el tradicional mínimo o de nexo racional²(2) *Rodríguez Pagán v. Depto. de Servicios Sociales*, Op. de 3 de febrero de 1993, 132 DPR 617 (1993).

[13] El escrutinio estricto dispone el examen más riguroso de la ley. Este se utiliza para analizar las llamadas clasificaciones sospechosas o cuando la clasificación afecta un derecho fundamental. Se consideran clasificaciones sospechosas aquellas que se establecen por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas y nacionalidad. Entre los derechos fundamentales se han reconocido el derecho al voto, a la libertad de culto, a la libertad de expresión, a la vida, a la protección de ley contra ataques abusivos a la honra y el derecho a la intimidad. *Rodríguez v. E.L.A.*, Op. de 4 de junio de 1992, 130 DPR 562 (1992).

[14] Al aplicar este escrutinio se presume la inconstitucionalidad de la disposición impugnada. *Ibid.*, pág. 9522. Es el Estado quien tiene el peso de la prueba para demostrar que la clasificación responde a un interés estatal apremiante y que la misma es necesaria para promover ese interés, es decir, que no existe un medio menos oneroso para adelantar o alcanzar el mismo. *Calo Morales v. Cartagena Calo*, Op. de 28 de junio de 1991, 129 DPR 102 (1991).

Página: 426

[15] El escrutinio de nexos racionales constituye un examen deferente de la clasificación impugnada. Este se utiliza al analizar disposiciones de tipo socio-económico. Al aplicar este escrutinio se presume la constitucionalidad de la clasificación. *Rodríguez Pagán v. Depto. de Servicios Sociales*, supra, pág. 10367. Le corresponde a quien la impugna probar que la misma es claramente arbitraria y que no puede establecerse nexos racionales alguno entre ésta y un interés legítimo del Estado. *Vélez v. Srio. de Justicia*, 115 D.P.R. 533, 538 (1984). Por lo tanto, se mantendrá la constitucionalidad de la clasificación si puede razonablemente concebirse una situación de hechos que la justifique. *M. and B.S. Inc. v. Depto. de Agricultura*, supra, pág. 333.

La apelante sostiene que el escrutinio que debe utilizarse en este caso es el estricto porque la clasificación impugnada afecta un derecho fundamental. A ese fin expone que el Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros infringe el derecho al trabajo.

[16] La Constitución del E.L.A. en su Artículo II, sección 16, enumera los derechos de los trabajadores. Entre éstos se encuentra "el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella." Según surge del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, este derecho va dirigido a garantizar que no se obligue a una persona a realizar un trabajo en contra de su voluntad. En el Informe de Comisión de la Carta de Derechos aparecen expresiones en este sentido.

"La Comisión subraya la alta dignidad del esfuerzo humano y destina esta sección al señalamiento de los derechos básicos del trabajador como tal. Coloca particular énfasis en aquel grueso de la clase trabajadora que por razón de especial desvalimiento históricamente ha necesitado, aunque, no siempre ha recibido, protección social.

La primera cláusula subraya el carácter libre y voluntario de todo trabajo. A nadie se puede imponer una tarea en contra de su voluntad; tampoco se pierde nunca el derecho a renunciar. No

Página: 427

quiere decir esto que el trabajador tenga derecho constitucional a rehusar llevar a cabo parte de su labor y continuar, no obstante, detentando determinado empleo en violación de los términos de su contrato. Las condiciones de trabajo quedan normalmente convenidas de antemano en forma bilateralmente obligatoria y tendrán mayor o menor amplitud con arreglo a su particular naturaleza." (Énfasis suplido). Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Oxford, Equity, 1963, Tomo 4, págs. 2573-2574.

[17] Hemos interpretado que este derecho constitucional no es de carácter absoluto y puede ser renunciado o limitado por el propio trabajador.

"Al redactar nuestra Constitución, los delegados a la Convención Constituyente le dieron cardinal importancia al área del derecho del trabajo y de los trabajadores....

Esta Sección establece el derecho de todo trabajador a escoger y a renunciar libremente a la ocupación a que quiera dedicarse. Este derecho a pesar de ser de rango constitucional no es uno absoluto. Puede ser renunciado o limitado por el propio trabajador.

Este puede, mediante la celebración de un contrato, establecer las condiciones razonables de trabajo que regirán la relación obrero patronal. Sin embargo, dicho contrato no puede ir contra lo establecido en las leyes protectoras del trabajo, ni puede ser producto de la presión u opresión indebida por parte del patrono." (Énfasis suplido). *Dolphine International of P.R., Inc. v. Ryder Truck Lines, Inc. y otros*, Op. de 31 de enero de 1991, 127 DPR 869, 877-878 (1991).

[18] Del examen del historial legislativo y la interpretación judicial de este derecho, podemos concluir que el propósito del mismo es evitar que las personas sean obligadas a realizar un trabajo involuntariamente. Este derecho no es una garantía de que la persona podrá trabajar en cualquier empleo que seleccione, según alega la apelante. La disposición constitucional es una protección para evitar que se obligue a una persona a trabajar en contra de su voluntad.

[19] La sección 20 de la Carta de Derechos de nuestra Constitución reconocía el derecho de toda persona a obtener trabajo. Sin embargo, esta sección no fue aprobada.

Página: 428

[20] El Art. II, Sección 7 de la Constitución reconoce el derecho a la vida como derecho fundamental del ser humano. Hemos establecido que en el mismo se encuentran subsumidos otros derechos, entre éstos, el derecho a un empleo.

"El derecho a un empleo, esto es, a devengar ingresos y a tener una vida justa y decente, es un principio inalienable al hombre, preexistente a la más antigua de las constituciones conocidas. El destino incierto de la frustrada Sec. 20 de nuestra Constitución, late entre aquellos derechos que aunque no se mencionan expresamente en el texto, el pueblo se reserva frente al poder político creado. Véanse: Constitución de Estados Unidos de América, Emda. Art. IX; Constitución del Estado Libre Asociado, Art. II, Sec. 19; Ortiz Cruz v. Junta Hípica, 101 D.P.R. 791 , 794-795 (1973). 4 Diario de Sesiones, supra, págs. 2530-2532, 2539-2543, 2575-2577. En efecto, la Convención Constituyente tuvo muy presente expandir el alcance del concepto 'vida' como derecho inalienable del hombre. Uno de sus ilustres delegados, expresó en aquella ocasión la siguiente visión:

'...La palabra 'vida' contiene toda una serie de derechos aparte del de la simple respiración, que no están incluidos necesariamente en la palabra 'libertad' ni en la palabra 'propiedad. O sea, de eliminarse la palabra vida de esta frase tan consagrada en la historia de este gran derecho, se estaría haciendo un cambio fundamental en cuanto [a eso], principalmente ahora que se está expandiendo el área de los derechos humanos y ahora que se está reconociendo una segunda carta de derechos a la anterior clásica, tipo siglo XVII, y se están significando como derechos del hombre también en este documento el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a un nivel adecuado de vida.

Todos estos derechos que abonan y que son necesarios para el debido desenvolvimiento de la personalidad humana están comprendidos fundamentalmente en la palabra 'vida'. Y es la cláusula de debido proceso de ley ciertamente el principal escudo histórico para su defensa.(Cita omitida). (Énfasis suplido). Amy v. Adm. Deporte Hípico 116 D.P.R. 414 , 421-422 (1985).

[21] Según surge del pasaje citado, el derecho a un empleo está estrechamente relacionado con la garantía de

Página: 429

que ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin un debido proceso de ley. Amy v. Adm. Deporte Hípico, supra, pág. 422. Véase, Serrano Geyls, supra, Vol. 2, pág. 1192. Los casos en los que se ha declarado la existencia del derecho a un empleo presentaban controversias relativas al cumplimiento con los requisitos que impone el debido proceso de ley ante una privación de empleo. Ortiz v. Junta Hípica, 101 D.P.R. 791 , 794 (1973); Hernández Cruz v. Sria. de Instrucción, 117 D.P.R. 606 , 615 (1986). Serrano Geyls, supra, Vol. 2, pág. 1267. Por lo tanto, el derecho a un empleo va principalmente dirigido a garantizar que ante la privación de éste se cumpla con los requisitos del debido proceso de ley.

Similar alcance se le ha reconocido al derecho al trabajo en la Constitución federal. El tratadista Laurence H. Tribe, sostiene que este derecho es de carácter procesal.

"Although we have argued ... that among the rights to bodily integrity are rights to at least minimal subsistence and that such rights give rise to affirmative governmental duties, we could not deduce from such duties a judicially cognizable remedy for every instance of unmet needs; as we saw, government's affirmative duties must ordinarily be translated into doctrine somewhat more obliquely--through a variety of procedural, structural, and other protections designed in their cumulative effect, to minimize the risk that someone will in fact suffer extreme deprivation. Among those protections has been a revitalized concern to prevent at least procedurally unfair exclusions from the occupation or vocation of one's choice.

.....[J]ust as we have seen that a claim of unmet needs does not automatically give rise to a judicially cognizable basis for insisting that government step in with specific services, so it must be the case that, even with respect to employment, not every frustrated wish creates constitutional cause of action against the state. As Justice Douglas said in his Barsky dissent, '[c]ertainly a man has no affirmative right to any particular job or skill or occupation. The Bill of Rights does not say who shall be doctors or lawyers or policemen. But it does say that certain rights are protected, that certain things shall not be done. And so the question here is not what government must give, but

Página: 430

rather what it may not take away.' What it may not take away without clear and focused justification is a fair opportunity for an individual to realize her identity in a chosen vocation." (Cita omitida y énfasis suplido). Tribe, *supra*, págs. 1375, 1378.

Por su parte, Nowak y Rotunda sostienen que no existe un derecho fundamental federal a adquirir o mantener un empleo en el sector público. Rotunda and Nowak, *supra*, Vol. 3, págs. 29, 516-521.

El derecho a un empleo, según lo hemos reconocido, no garantiza a la persona que podrá trabajar en el empleo de su preferencia, como alega la apelante. Distinto sería el caso si lo que se intentara fuera privar a la demandante de su única fuente de ingreso. *Amy v. Adm. Deporte Hípico*, *supra*.

El escrutinio de nexo racional ha sido utilizado, tanto en la jurisdicción federal como en las estatales, al evaluar disposiciones relativas a limitaciones en la otorgación de licencias para poder ejercer una profesión por considerarse legislación de tipo socioeconómico. Además, en estos casos no se afectaban intereses fundamentales ni existían clasificaciones sospechosas. *Hartford S.B.I. and Ins. Co. v. Harrison*, 301 U.S. 459, 81 L. Ed. 1223, 57 S. Ct. 838 (1937); *Daniel v. Family Ins. Co.*, 336 U.S. 220, 93 L. Ed. 632, 69 S. Ct. 550 (1949); *Ferguson v. Skrupa*, 372 U.S. 726, 10 L. Ed. 2d 93, 83 S. Ct. 1028 (1963); *Hauser v. North British and Mercantile Ins. Co.*, 100 N.E. 52 (N.Y. Ct. App., 1912); *Motors Ins. Co. v. Robinson*, 106 N.E. 2d 572 (Ohio 1951); *ADA Financial Service Corp. v. State*, 416 A.2d 908 (N.J. Super. A.D. 1979); *Ford Motor Co. v. Insurance Com'r of Com. of Pa.*, 672 F. Supp. 841 (E.D. Pa. 1987).

En *Paz Lisk v. Aponte Roque*, *supra*, al analizar la imposición del requisito de ciudadanía para obtener el certificado de maestro, utilizamos el escrutinio estricto. Ello debido a que "las

clasificaciones por razón de ciudadanía son inherentemente sospechosas", *Ibid.*, pág. 7062, y no porque se afectara derecho fundamental alguno al trabajo.

[22] El Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros no presenta clasificaciones sospechosas ni

Página: 431

afecta derechos fundamentales. El derecho al trabajo, en la forma en que lo invoca la apelante, no encuentra apoyo en la Sección 16 de nuestra Carta de Derechos. Tampoco concuerda con las normas que hemos establecido relativas al derecho a un empleo. Por lo tanto, debido a que la legislación impugnada no afecta derecho fundamental alguno no procede la utilización del escrutinio estricto. En su lugar utilizaremos el escrutinio de nexos racionales porque la disposición en controversia es de naturaleza socio-económica.

Según hemos expuesto, el escrutinio de nexos racionales dispone que la clasificación impugnada no adolecerá de vicio de inconstitucionalidad si existe algún nexo racional entre ésta y un interés legítimo del Estado. Aunque el contenido del escrutinio parece ser sencillo, su significado no es completamente claro. *Rotunda and Nowak*, *supra*, Vol. 3, pág. 22. Procede, pues, que examinemos con detenimiento el fundamento teórico de este escrutinio y las normas que se han elaborado para su aplicación.

[23] Al utilizar el escrutinio de nexos racionales, el tribunal tiene que adoptar una actitud de gran deferencia hacia la actuación legislativa que se impugna. El fundamento de esta norma de deferencia reside en el principio constitucional de Separación de Poderes. Debido a que las Ramas Legislativa y Ejecutiva son las llamadas a establecer e implantar la política pública del Estado, el examen judicial no se puede convertir en una evaluación independiente de la sabiduría o corrección de la legislación o actuación impugnada. Véase, *Minnesota v. Clover Leaf Creamy Co.*, 449 U.S. 456, 464, 66 L. Ed. 2d 659, 101 S. Ct. 715 (1981); *Berberena v. Echegoyen*, *supra*, pág. 8801; *Schweiker v. Wilson*, 450 U.S. 221, 67 L. Ed. 2d 186, 198, 101 S. Ct. 1074 (1981); *Cleburne v. Cleburne Living Center*, 473 U.S. 432, 87 L. Ed. 2d 313, 321, 105 S. Ct. 3249 (1985). Aunque la clasificación no parezca ser la manera más acertada, adecuada, sabia y eficiente de adelantar el propósito legislativo, el tribunal debe mantener su constitucionalidad una vez se demuestre que existe una

Página: 432

relación racional entre ésta y el propósito esbozado. Por lo tanto, la intervención judicial será muy limitada. *Serrano Geyls*, *supra*, Vol. 2, pág. 1086.

[24] Por virtud de la Separación de Poderes, le corresponde a las ramas políticas de gobierno, y no a la Judicatura, el diseñar las clasificaciones de tipo socio-económico. "The Constitution presumes that, absent some reason to infer antipathy, even improvident decisions will eventually be rectified by the democratic process and that judicial intervention is generally unwarranted no matter how unwisely we may think a political branch has acted." *Vance v. Bradley*, 440 U.S. 93, 59 L. Ed. 2d 171, 175, 99 S. Ct. 939 (1979). Véase, *Schweiker v. Wilson*, 450 U.S. 221, 67 L. Ed. 2d 186, 195, 101 S. Ct. 1074 (1981). El tribunal no puede adjudicarse las funciones de la

Legislatura al examinar la constitucionalidad de un estatuto bajo la garantía de la igual protección de las leyes. "[T]he judiciary may not sit as a superlegislative to judge the wisdom or desirability of legislative policy determinations made in areas that neither affect fundamental rights nor proceed along suspect lines... in the local economic sphere...." (Cita omitida). *New Orleans v. Dukes*, 472 U.S. 297, 49 L. Ed. 2d 511, 516, 96 S. Ct. 2513 (1976).

[25] La deferencia a la determinación legislativa se materializa a través de la presunción de constitucionalidad que acompaña a los estatutos que se evalúan mediante este escrutinio. Por ello se coloca el peso de la prueba en la parte que sostiene la inconstitucionalidad de la clasificación. *Zachry International v. Tribunal Superior*, supra, pág. 277. Para prevalecer, ésta tendrá que demostrar que no existe nexo racional alguno entre la clasificación impugnada y un interés legítimo del Estado. *Ibid.* El tribunal sólo declarará la inconstitucionalidad de la clasificación si se le demuestra que ésta presenta un discrimen arbitrario e irracional. *Bankers Life and Casualty v. Crenshaw*, 486 U.S. 71, 100 L. Ed. 2d 62, 75, 108 S. Ct. 1645 (1988). Únicamente este tipo de discrimen constituye una violación a la garantía de la igual protección de las leyes bajo el escrutinio de nexo racional.

Página: 433

Kdramas v. Dickson Pub. Schools, 487 U.S. 450, 101 L. Ed. 2d 399, 412, 108 S. Ct. 2481 (1988). Existe un discrimen arbitrario o irracional cuando la diferencia que la clasificación establece entre las personas o grupos, es totalmente irrelevante al propósito que se pretende alcanzar con ella.

"For it is axiomatic that the consequence of regulation by setting apart a classified group is that those in it will be subject to some restrictions or receive certain advantages that do not apply to other groups or to all the public. (Cita omitida). This selective application of a regulation is discrimination in the broad sense, but it may or may not deny equal protection of the laws. Clearly, it may offend that constitutional safeguard if it rested on grounds wholly irrelevant to achievement of the regulation's objectives. An example would be a law applied to deny a person a right to earn a living or hold any job because of hostility to his particular race, religion, beliefs, or because of any other reason having no rational relation to the regulated activities." (Énfasis suplido). *Kotch v. River Port Pilot Comrs.*, 330 U.S. 552, 91 L. Ed. 1093, 1096-1097, 67 S. Ct. 910 (1946).

Véase, *McGowan v. Maryland*, 366 U.S. 420, 6 L. Ed. 2d 393, 399, 85 S. Ct. 1101 (1961). *Pennell v. San José*, 485 U.S. 1, 99 L. Ed. 2d 1, 16, 108 S. Ct. 849 (1988); *Gregory v. Ashcroft*, 59 U.S. L. W. 4714, 4719, 501 U.S. 452, 115 L. Ed. 2d 410, 111 S. Ct. 2395 (1991). Esta norma pretende evitar que subsistan clasificaciones cuyo único propósito es discriminar contra un grupo no favorecido por la Legislatura.

"[C]ourts should strike down laws under the rationality test when it is clear that there is no purpose for a classification than denying a benefit (even if it is not a fundamental right) to a group (even a non-suspect classification) when the denial of the benefit can serve no possible purpose other than the desire to discriminate against a group which is disfavored by the legislature." *Rotunda and Nowak*, supra, Vol. 3, págs. 38, 39-40.

En ausencia de este puro propósito discriminatorio, el tribunal declarará la constitucionalidad de la clasificación si puede razonablemente concluir que la misma promueve algún interés legítimo del Estado. *Exxon Corp. v. Eagerton*, 462 U.S. 176, 76 L. Ed. 2d 497, 513, 103 S. Ct. 2296 (1983), *Nordlinger v. Hahn*, 505 U.S.1, 120 L. Ed. 2d 1, 13, 112 S. Ct. 2326 (1992).

"[T]he general presumption of legislative validity and correctness holds that as long as the means are debatably related to a

Página: 434

valid health, safety, or moral concern of government -particularly where regulating employment, business, real estate, and social welfare programs- that is, one within its scope of power, the Court will recognize a rational basis." L. A. Kushner, *Government Discrimination: Equal Protection Law and Litigation*, Durfield, Clark, Boardman and Callaghan, 1992, sec. 4.02, págs. 4-5 - 4-7. Al hacer este examen, el tribunal no está limitado al interés que alegue el Estado. "La ley será declarada constitucional siempre que razonablemente pueda concebirse una situación que justifique la clasificación." *Berberena v. Echegoyen*, supra, pág. 8801.

[26] Una clasificación no será declarada inconstitucional por ser imperfecta. *Vance v. Bradley*, 440 U.S. 93, 59 L. Ed. 2d 171, 183, 99 S. Ct. 939 (1979). El Estado puede válidamente decidir atacar sólo una parte de un problema a través de la clasificación. *Williamson v. Lee Optical Co.*, 348 U.S. 483, 99 L. Ed. 563, 573, 75 S. Ct. 461 (1955). Tampoco constituye un vicio de inconstitucionalidad el que exista una estrategia o alternativa menos onerosa que la clasificación impugnada. L. A. Kushner, supra, sec. 4.03(1), págs. 4-99 - 4-100. A la luz de esta normativa nos corresponde aplicar el escrutinio de nexos racional a la clasificación que la apelante impugna.

V

El Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros, dispone, en su parte pertinente:

"Para la protección del pueblo de Puerto Rico, el Comisionado no expedirá, renovará ni permitirá que subsista ninguna licencia de agente, corredor, solicitador o ajustador, excepto en cumplimiento con este capítulo, o con respecto a:

.....

(2) Cualquiera persona que fuere funcionario o empleado del Gobierno de Estados Unidos, o del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o de cualquiera de sus dependencias, o de un municipio, escuela pública o colegio público, u otra subdivisión política." (Énfasis suplido). Código de Seguros, Artículo 9.070 (2), 26 L.P.R.A. sec. 907 (2).

Página: 435

[27] A base de la norma de autolimitación que dispone que el tribunal "no formulará una regla de derechos [sic] constitucional más amplia que la que requieran los hechos precisos a los cuales ha de aplicarse," limitaremos nuestro examen a la prohibición a los empleados o funcionarios de colegio público. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 D.P.R. 552, 596 (1958); *Rosa v. Tribunal Superior*, 102 D.P.R. 670, 678 (1974). Véase, *Rotunda and Nowak*, supra, Vol. 4, pág. 651. Esta prudencial

regla de autolimitación evita que hagamos determinaciones constitucionales innecesariamente amplias. *Cleburne v. Cleburne Living Center*, 473 U.S. 432, 87 L. Ed. 2d 313, 355, 105 S Ct. 3249 (1985).

Los hechos de este caso nos presentan, a una empleada del gobierno de Puerto Rico quien se desempeña como profesora de la Universidad de Puerto Rico, a la que, por imperativo del antes mencionado artículo, se le deniega una solicitud de agente de seguros. La disposición específica que suscitó el rechazo de su solicitud es aquella referente a empleados o funcionarios de colegio público. Por lo tanto, limitaremos nuestro análisis a esta prohibición en particular.

La clasificación que analizaremos distingue entre empleados de colegio público y personas que no son empleados públicos. A los primeros se les prohíbe ser agentes de seguros, mientras que a los segundos no. Para el análisis, según ya hemos determinado, utilizaremos el escrutinio de nexos racionales. Procede, pues, que precisemos cuál es la intención o propósito que la Legislatura pretende adelantar a través de la clasificación impugnada para entonces determinar si es un interés legítimo del Estado. *M. and B.S. Inc. v. Depto. de Agricultura*, supra, pág. 333; *Salas v. Municipio de Moca*, supra, pág. 632. A esos efectos, examinaremos el historial legislativo del Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros.

Este artículo del Código de Seguros no aparece en la primera legislación que se aprobó en Puerto

Página: 436

Rico relativa al negocio de los seguros, Ley Núm. 66 de 16 de julio de 1921. *Leyes de Puerto Rico (1921)*, pág. 523. En dicha Ley se dispuso para la preparación de un Reglamento por la Superintendencia de Seguros. Ley Núm. 66, supra, sec. 6(d); *Leyes de Puerto Rico (1921)*, pág. 531. El Reglamento Número 1 de la Superintendencia de Seguros, se aprobó el 17 de febrero de 1938. Es en éste que aparece, por primera vez, una disposición similar al inciso (2) del Artículo 9.070 del Código de Seguros. La Regla XIII del mismo disponía que:

"[n]o se expedirán nuevos certificados de autorización a empleados del gobierno federal, gobierno insular, gobierno municipal o instituciones bancarias". Reglamento Número 1 de la Superintendencia de Seguros, Regla XIII; Apéndice a la Ley de Seguros de Puerto Rico, San Juan, Negociado de Materiales, Imprenta y Transporte, 1939, pág. 115.

El Secretario de Justicia, en opinión del 27 de abril de 1950, se expresó sobre el propósito de esta disposición.

"El propósito de esta regla es prohibir a determinadas personas dedicarse al negocio de seguros en Puerto Rico por estar en una posición de ventaja sobre las no incluidas en la prohibición para gestionar tales negocios." Op. Sec. Just. de 27 de abril de 1950, pág. 2.

En la década de 1950 se comenzaron una serie de gestiones dirigidas a obtener la aprobación de una nueva ley del Código de Seguros. A estos fines, en 1954, se radicó en la Legislatura el P. de la C. 1174. Este proyecto contenía un artículo titulado Requisitos Generales para Licencia. Este recogía la prohibición de la Regla XIII referente a los empleados gubernamentales y ampliaba su ámbito.

"Para la protección del pueblo de Puerto Rico, el Comisionado no expedirá, renovará ni permitirá que subsista ninguna licencia... con respecto a:

(2) Cualquier individuo que sea empleado del Gobierno de los Estados Unidos, o del Gobierno del Estado Libre Asociado de

Página: 437

Puerto Rico o de cualquiera de sus instrumentalidades, o de algún municipio, escuela pública o colegio público u otra subdivisión política." (Énfasis suplido).

Este es el primer documento en el que aparece la prohibición de que los empleados de colegios públicos no pueden ser agentes de seguros.

Las Comisiones de Hacienda y de lo Jurídico de la Cámara de Representantes celebraron vistas públicas con relación al proyecto los días 13, 15 y 17 de diciembre de 1954. En ellas no se hizo declaración alguna referente al artículo que estamos examinando. Cámara de Representantes, Transcripción de las Vistas Públicas celebradas por las Comisiones de Hacienda y de lo Jurídico de la Cámara de Representantes con relación al P. de la C. Núm. 1174, 1954.

El 27 de enero de 1955, compareció, ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, el Lcdo. Robert D. Williams, autor del anteproyecto del Código de Seguros. Este declaró que los requisitos que se impongan a la obtención de licencias iban dirigidos a garantizar que sus tenedores fueran personas con conocimiento del negocio de seguros y conscientes de sus responsabilidades para con los clientes. Al describir el contenido de los artículos sobre licencias, expresó:

"It provides for the licensing of everyone who is engaged in the insurance business substantially, of agents, of brokers; of adjusters for the first time. We had not had licensing of adjusters heretofore, but it does provide for the licensing of adjusters; also licensing of solicitors. Everyone who may be operating, in an independent capacity in the insurance business, is brought under the supervision of the Commissioner and of the law through the licensing provisions. It also provides for the licensing of general agents, among others. It also provides for the qualifications of each of those categories of licensees, so that there is some assurance that people who deal in insurance in Puerto Rico will have some knowledge of what they are doing and will have an understanding of their responsibilities to the policyholder under the law. (Énfasis suplido). Comparecencia y Exposición del señor Robert D. Williams ante la Comisión de Ha-

Página: 438

cienda de la Cámara de Representantes de P.R. en reunión celebrada el día 27 de enero de 1955, pág. 10.

El entonces Superintendente de Seguros, Sr. Mariano Nieves Hidalgo, en su informe sobre el proyecto de ley, declaró que las disposiciones sobre licencias son de gran interés público. Oficina

del Superintendente de Seguros, Informe sobre el Proyecto de Ley para decretar un Código de Seguros para Puerto Rico, 1956, pág. 22.

"No se expedirá licencia a ninguna persona que no se considere digna de confianza o competente. De acuerdo con la norma establecida hace tiempo en Puerto Rico ninguna licencia ser expedida a empleados del gobierno o a bancos o a otras instituciones que conceden préstamos o sus empleados, afiliados, o subsidiarias." (Énfasis suplido). Ibid., Pág. 23.

Con estas expresiones el Superintendente acogió y recomendó la susodicha prohibición sin exponer las razones o deseabilidad de la misma.

Como resultado del proceso legislativo, el propuesto Artículo 9.070, inciso (2), fue enmendado por recomendación del Secretario de Justicia. La enmienda consistió en la eliminación de la palabra "sea" y su sustitución por la frase "fuere funcionario o no". Su propósito fue "hacer claro que la disposición es aplicable tanto a funcionarios como a empleados". Informe Conjunto de las Comisiones de Hacienda y de lo Jurídico sobre el P. de la C. 1174, Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa, San Juan, 1956, Vol. 8, Tomo II, pág. 781. Las comisiones recomendaron la aprobación de un Proyecto Sustitutivo del P. de la C. 1174 que recogía ésta y otras enmiendas. En el mes de abril de 1956, éste fue aprobado por la Cámara de Representantes. El Senado no tomó acción sobre el proyecto.

En 1957 se radicó en la Legislatura el P. de la C. 85. Este presentaba el mismo texto del P. de la C. 1174 y por ende la prohibición del Artículo 9.070, inciso (2). En el Informe Con-

Página: 439

junto de las Comisiones de Hacienda y de lo Jurídico de la Cámara sobre el P. de la C. 85, se hicieron expresiones relativas al propósito de este nuevo Código de Seguros. Se expresó que a través del mismo se buscaba "que los asegurados estén mejor protegidos, que la industria pueda desarrollarse con mayor facilidad, que la superintendencia pública pueda ejercerse con mayor eficiencia y que se ofrezcan oportunidades más francas al desarrollo económico y social del país". Informe Conjunto de las Comisiones de Hacienda y de lo Jurídico de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 85, Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa, San Juan, 1957, Vol. 9, Tomo 2, pág. 561. Este propósito se reitera en el Informe del Subcomité sobre Código de Seguros del Senado, Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa, San Juan, 1957, Vol. 9, Tomo 3, pág.1419. El P. de la C. 85, aprobado por ambos cuerpos legislativos, se convirtió en la Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1957. Leyes de Puerto Rico (1957), pág. 183. Esta ley proveyó un nuevo Código de Seguros para el país.

En el historial legislativo no aparece declaración alguna referente a la razón o propósito que animó a la Legislatura al aprobar la prohibición dispuesta por el Artículo 9.070, inciso (2). Esta ausencia de expresión legislativa no es obstáculo al análisis del escrutinio de nexos racional. El Tribunal Supremo federal se ha expresado sobre el particular:

"The Equal Protection Clause does not demand for purposes of rational-basis review that a legislature or governing decisionmaker actually articulate at any time the purpose or rational supporting its classification. *United States Railroad Retirement Bd. v. Fritz*, 449 U.S., at 179, 66

L. Ed. 2d 368, 101 S. Ct. 453. See also, McDonald v. Board of Election Comm'rs of Chicago, 394 U.S. 802, 809, 22 L. Ed. 2d 739, 895. S. Ct. 1404 (1969) (legitimate state purpose may be ascertained even when the legislative or administrative history is silent)." Nordlinger v. Hahn, 505 U.S. ___, 120 L. Ed. 2d 1, 15-16, 112 S. Ct. 2326 (1992).

El tribunal de instancia suplió esta omisión legislativa al concluir que el propósito del artículo "fue evitar que

Página: 440

exista ventaja indebida y/o una relación o acceso preferente a favor de los empleados públicos que fueran poseedores de licencia de agente o corredor de seguros, en detrimento de otros tenedores de licencia que no tienen la accesibilidad al público y la relación con ese público que tienen los empleados públicos." A esos efectos citó declaraciones del Secretario de Justicia en las que se analiza el propósito del artículo en cuestión.

"Como norma de protección pública que fija el Código de Seguros como uno de sus principales objetivos incluye la salvaguardia de que todos los que se dediquen al negocio de seguros tendrán iguales ventajas y oportunidades, debe darse pleno vigor a aquellas restricciones que se imponen precisamente para garantizar esa protección, en casos en que, como el presente, los peticionarios de licencia estarían según hemos visto, en condiciones sumamente ventajosas para gestionar seguros por su condición de empleado público y de empleado de un banco, respectivamente." (Énfasis suplido). Op. Sec. Just. Núm. 75-15 de 1980, pág. 53. Véase además, Op. Sec. Just. de 24 de agosto de 1982, págs. 2-3.

Aunque, como señalamos, en el historial legislativo no hay expresiones precisas sobre la intención legislativa del Artículo 9.070, inciso (2), sí aparecen manifestaciones generales sobre la regulación de la competencia en el negocio de seguros. En este sentido se expresó que "el Código provee el grado de reglamentación necesario para la protección del público sin destruir las ventajas de un sistema de libre empresa y competencia leal". Informe del Subcomité sobre Código de Seguros del Senado, Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa, San Juan, 1957, Vol. 9, Tomo 3, pág. 1428. De estas manifestaciones se desprende que uno de los objetivos de la legislación es que exista competencia leal en el negocio de seguros fomentando así la libre competencia en beneficio de los consumidores. Sin embargo, es importante señalar que estas declaraciones se basan en un análisis teórico del proyecto de ley y no en un estudio sobre el funcionamiento de la industria de seguros en Puerto Rico.

Página: 441

"En el estudio del proyecto de código de seguro, el Comité se ha limitado estrictamente a considerar la ley fundamental que rige el negocio de seguros en Puerto Rico y que está contenido en todos y cada uno de los artículos del proyecto ante nuestra consideración. El Subcomité no ha hecho estudios de la forma en que funciona en la práctica, el negocio de seguros en Puerto Rico." (Énfasis suplido). Id.

[28] El mantener la competencia leal en el negocio de seguros fomentando así la libre competencia, es indudablemente un interés legítimo del Estado. Según señalamos anteriormente,

la industria de seguros es una revestida de substancial interés público. El Estado, a través de la reglamentación dirigida a promover la competencia leal, pretende erradicar prácticas desleales que afectan el equilibrio de la economía de libre mercado. R. Callmann, *The Law of Unfair Competition, Trademarks and Monopolies*, Deerfield, Clark, Boardman and Callaghan, 4ta ed., 1992, Vol. 1, sec. 3.03. Estas prácticas tienen un impacto negativo sobre el precio y la accesibilidad de los servicios al público. Por lo tanto, la reglamentación dirigida a mantener la competencia leal constituye una protección al consumidor.

[29] El permitir que los empleados de colegio público trabajen como agentes de seguros puede crear la apariencia de que el Estado favorece o endosa a aquellas compañías que tienen entre sus agentes a estos empleados. Esto podría ocasionar que los consumidores decidan hacer negocio con una compañía a base de esta apariencia, lo que resultaría en una ventaja para las compañías que recluten como agentes a empleados de colegios públicos. De esta manera se menoscabaría el propósito legislativo de mantener la competencia leal en la industria de seguros.

Además, el efecto negativo de esta apariencia de endoso gubernamental se acrecenta debido a que los colegios públicos constituyen una vasta fuente de potenciales clientes para un agente de seguros. Los colegios públicos tienen una numerosa población integrada, principalmente, por estudiantes, profesores y empleados. La comunidad en general entra a formar parte de esta población al participar de

Página: 442

los servicios y actividades que estos ofrecen (e.g. estación de correo, espectáculos, facilidades y programas deportivos, cursos de educación continuada, etc.). Debido a la gran cantidad de público que converge en ellos, un empleado o funcionario, que sea además agente de seguros, tiene a su alcance un amplio universo de personas cuya decisión de compra de un seguro podría estar influenciada por la antedicha apariencia.

En el caso de personas que no son empleados públicos no existe la posibilidad de que surja esta apariencia de favoritismo gubernamental. Esta diferencia justifica la clasificación. Además, demuestra que existe nexo racional entre el interés del Estado en mantener la competencia leal en el negocio de seguros y prohibirle a los empleados de colegios públicos que trabajen como agentes de seguros.³⁽³⁾

A pesar de que pueden existir maneras más eficientes y adecuadas, que la seleccionada por la Legislatura, para adelantar el interés de mantener la competencia leal en el negocio de seguros, ello no provoca ineludiblemente una declaración de inconstitucionalidad de la ley. Al utilizar el escrutinio de nexo racional estamos obligados a mantener la constitucionalidad de la disposición en controversia "si existe un mero nexo racional entre el propósito legislativo y la clasificación establecida." (Énfasis suplido). *Berberena v. Echegoyen*, supra. No nos corresponde sustituir nuestros criterios en cuanto a cuál debe ser la manera más acertada de adelantar el propósito legislativo. En nuestro sistema de Gobierno le corresponde a la Legislatura y al Ejecutivo, y no a la Rama Judicial, diseñar e implantar las clasificaciones socio-económicas. En presencia del antedicho

nexo racional, sólo éstas dos ramas pueden variar el contenido de la clasificación impugnada. La Constitución no faculta a la Judicatura para ello.

[30] Por lo tanto, resolvemos que la clasificación relativa a los empleados de colegios públicos, según dispuesta por el Artículo 9.070, inciso (2), del Código de Seguros, satisface el escrutinio de nexo racional. No hay vicio de inconstitucionalidad en ella. Procede, por lo tanto, que sostengamos su constitucionalidad.

Por los motivos antes expuestos, se dictará sentencia confirmando la dictada por el tribunal de instancia.

Los Jueces Asociados señores Hernández Denton y Fuster Berlingeri concurren sin opinión escrita. El Juez Asociado señor Negrón García se inhibió.

Notas al calce:

¹ (1) La única razón para denegar la solicitud de la Sra. Yolanda San Miguel Lorenzana fue por ser ésta empleada de la Universidad de Puerto Rico.

² (2) En Puerto Rico no hemos adoptado el llamado escrutinio intermedio que se utiliza en otras jurisdicciones. Este se usa cuando la clasificación impugnada afecta "intereses individuales importantes." León Rosario v. Torres, 109 D.P.R. 804 , 814 (1980). El análisis mediante escrutinio intermedio requiere que la clasificación adelante un legítimo interés gubernamental y que esté sustancialmente relacionada con éste. Rotunda and Nowak, supra, Vol. 3, pág. 17.

³ (3) El prohibirle a los empleados de colegios públicos trabajar como agentes de seguros también puede promover el interés estatal en mantener una ética de excelencia en el desempeño de las labores gubernamentales. Véase, Exposición de Motivos de la Ley de Ética Gubernamental, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, Leyes de Puerto Rico (1985), pág. 709.