

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN**

**FÉLIX NORMAN ROMÁN Y VIRGILIO
VEGA III**

Demandantes

v.

**COLEGIO DE CONTADORES
PÚBLICOS AUTORIZADOS; JUNTA
DE CONTABILIDAD; GOBIERNO DE
PUERTO RICO**

Demandadas

CIVIL NÚM.: **SJ2019CV12006**

SALA: **802**

SOBRE: **Sentencia Declaratoria;
Inconstitucionalidad de Colegiación
Compulsoria**

SENTENCIA

Se encuentran ante nuestra consideración, la (a) *Moción de Sentencia Sumaria*, presentada el 28 de febrero de 2020 por el Gobierno de Puerto Rico, por sí y en representación del Departamento de Justicia de Puerto Rico, (en adelante, “Gobierno de Puerto Rico”); el (b) *Escrito con Relación a Moción de Sentencia Sumaria Solicitada por el Departamento de Justicia*, presentado el 3 de marzo de 2020 por la parte demandante, el Sr. Félix Norman Román, (en adelante, Sr. Norman Román) y el Sr. Virgilio Vega III (en adelante, “Sr. Vega III”); la (c) *Respuesta del CCPA a la Moción de Sentencia Sumaria*, presentada el 15 de julio de 2020 por el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (en adelante, “Colegio”); y la (d) *Moción Informativa y Suplementando Anejos a la “Respuesta del CCPA a la Moción de Sentencia Sumaria”*, presentada el 5 de agosto de 2020 por el Colegio.

TRASFONDO PROCESAL

El 19 de noviembre de 2019, el Sr. Norman Román y el Sr. Vega III presentaron una *Demanda y Sentencia Declaratoria* en contra de la Junta de Contabilidad, (en adelante, “Junta de Contabilidad” o “Junta”), y el Colegio. En síntesis, alegaron que, como requisito para ejercer la profesión de la Contabilidad Pública, las leyes aplicables de Puerto Rico les exigen ser miembros del Colegio. Así pues, afirmaron que son miembros del Colegio,¹ pero que entienden que la colegiación compulsoria lesiona su derecho constitucional de libertad de asociación y expresión. De este modo, argumentaron que la Ley para crear el

¹ Véase, *Demanda y Sentencia Declaratoria y, Contestación a Demanda y Reconvención*.

Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *infra*, no evidencia un interés apremiante para lesionar su derecho constitucional. Esto, debido a que los fines legítimos se pueden cumplir sin obligar a los Contadores Públicos Autorizados, (en adelante, “Contadores” o “Contador”), a asociarse al Colegio. Así las cosas, solicitaron que el Tribunal determine que la Ley que les impone la colegiación compulsoria sea declarada inconstitucional. En particular, solicitaron que se declaren inconstitucional los artículos 2(h), 3, 4, y 9 de la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *infra*.

Por su parte, el Colegio compareció mediante la *Contestación a Demanda y Reconvención*. En síntesis, adujo que la membresía al Colegio no es el único requisito para ejercer la profesión de Contador en Puerto Rico. Así pues, expuso que el Legislador le impartió al Colegio un rol activo en la regulación de la profesión.² Por lo cual, argumentó que la colegiación compulsoria de los Contadores cumple con los requisitos legales necesarios para su constitucionalidad y, que la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *infra*, contiene múltiples menciones de intereses apremiantes que busca proteger mediante la colegiación compulsoria.

Por otro lado, en la Reconvención, alegó que el Sr. Norman Román es miembro del Colegio. Sin embargo, expuso que este no ha pagado la cuota anual para el 2019, de modo que, está en mora. Además, sostuvo que, a pesar de no haber pagado, sigue beneficiándose de los servicios y recursos del Colegio. Por consiguiente, solicitó que se declare Ha Lugar la Reconvención y que se le ordene al Sr. Norman Román el pago de la cuota anual, más los intereses en mora.

Luego de varios trámites procesales, el 28 de febrero de 2020, el Gobierno de Puerto Rico presentó una *Moción de Sentencia Sumaria*, en la que expuso que la controversia de autos es de derecho, por lo que procede atenderla mediante la vía sumaria. Además, afirmó que, de acuerdo con la jurisprudencia vigente, no procede que se le imponga la colegiación compulsoria a un ciudadano, en detrimento de su derecho a la libertad de asociación, salvo que se articule la existencia de un interés apremiante y se pruebe que el Estado no tenía a su

² El Colegio expuso que, entre otras funciones, colabora en el proceso disciplinario de los miembros, provee la certificación de requisito de educación continua, y la supervisión, inspección y auditoría de bitácoras.

alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr dicho interés. Así pues, argumentó que no cabe duda de que el derecho a la libre asociación ampara a todos los profesionales. Por lo cual, solicitó que el Tribunal dicte una Sentencia Sumaria en donde se establezca lo que en derecho proceda.

Así las cosas, el Sr. Norman Román y el Sr. Vega III, presentaron un *Escrito con Relación a la Moción de Sentencia Sumaria* [...]. En síntesis, añadieron que el propio Estado admitió que la jurisprudencia ha reconocido que no procede que se le imponga la colegiación compulsoria a un ciudadano en detrimento de su derecho a la libertad de asociación, salvo que se articule la existencia de un interés apremiante y se pruebe que el Estado no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr dicho interés. Así pues, afirmaron que, en el caso de los Contadores, existe la Junta, el cual constituye un mecanismo menos oneroso para cualquier interés que sostenga el Estado. De igual modo, expusieron que es el interés público representado por el Estado quien puede alegar dichos requisitos jurisprudenciales y no una parte privada, con intereses privados, como el Colegio. Así pues, solicitaron que se declare Ha Lugar la *Moción de Sentencia Sumaria* y reiteraron su postura.

El 15 de julio de 2020, el Colegio presentó la *Respuesta del CCPA a la Moción de Sentencia Sumaria*. En síntesis, adujo que los documentos que se otorgan ante un Contador contienen información confidencial,³ por lo que un ciudadano que acuda ante uno, tiene una expectativa razonable de intimidad en torno a la información financiera que comparta con este.⁴ De acuerdo con el Colegio, la protección de dichas hojas de trabajo, en contra de intervención alguna por parte del Gobierno de Puerto Rico, se convierte en un factor determinante en la defensa de los derechos constitucionales de ese ciudadano y, es la única manera de proteger el derecho a la intimidad de las personas. De modo que, el hecho de que el Colegio tenga jurisdicción sobre todos los

³ De acuerdo con el Colegio, un contador se entera de fórmulas comerciales confidenciales, planes, estrategias y diseños futuros, costos de producción listados de clientes, tensiones y conflictos internos, administración ineficiente, violaciones de ley, fusiones o compras de negocios contempladas, entre otros.

⁴ El Colegio afirmó que, la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *infra*, lo autoriza a adoptar y expedir un sello acreditativo numerado la “estampilla”, el cual debe ser adherido a los informes y certificaciones emitidas por los Contadores Públicos Autorizados. De igual modo, estos deben remitir al colegio un Índice de Bitácora. Dicho Índice debe informar las opiniones, informes o certificaciones emitidas, el número de estampilla que se adhirió y si fue emitido a una persona natural o jurídica, fecha y descripción del documento expedido. Esto sucede así, para ser inspeccionado por el Colegio, lo cual le permite saber si existe algún incumplimiento por parte del Contador.

Contadores, so pena de sanciones no sólo es indispensable para poder llevar a cabo el trabajo adecuado de supervisión de la práctica, sino que se convierte en una salvaguarda necesaria del derecho a la intimidad que tienen los ciudadanos. Por lo tanto, cualquier derecho a no asociarse al Colegio tiene que ceder ante el derecho a la intimidad de sus clientes.

Por otro lado, el Colegio afirmó que la Junta carece de recursos adecuados para cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley de Contabilidad Pública, *infra*.⁵ Así pues, la Junta le ha delegado a terceros todas las funciones permisibles.⁶ De igual modo, añadió que el rol del Colegio es complementar los poderes de la Junta y ejercerlos cuando ésta no pudiese hacerlo. Así las cosas, el Colegio argumentó que eliminar la colegiación compulsoria implica dejar al pueblo sin entidad alguna que vele por sus intereses en este renglón. Además, añadió que el costo de la supervisión de la práctica de Contabilidad Pública debe ser incurrida por los que practican dicha profesión.⁷ Por lo cual, concluyó que, en el balance de los intereses involucrados, tanto de los profesionales como de sus clientes, y del Estado, la colegiación compulsoria de los Contadores cumple con el crisol constitucional. De esta manera, solicitó que se declare Sin Lugar la *Moción de Sentencia Sumaria* y, en consecuencia, se dicte Sentencia Sumaria a su favor.

Por último, el 5 de agosto de 2020, el Colegio presentó una *Moción Informativa y Suplementando Anejos* [...]. En dicho escrito, reiteró su posición en cuanto a que existen derechos constitucionales en juego de mayor jerarquía, como lo es el derecho a la intimidad. Así también, solicitó que se tome conocimiento de que el Departamento de Justicia, en los casos de la colegiación profesional de los médicos y de los dentistas⁸, solicitó que se valide la colegiación compulsoria aun cuando en ambos casos existen Juntas Examinadoras que regulan las mencionadas profesiones. Por lo que, según el Colegio, el

⁵ Según el Colegio, la Junta no cuenta con personal propio ni con un lugar de oficina desde donde llevar a cabo sus funciones.

⁶ El Colegio adujo que la Junta ha delegado varias funciones, a saber, (1) la tramitación de licencias y sus renovaciones fue delegada al “*National Association of State Board of Accountancy*”; (2) atender y procesar querrelas éticas en contra de Contadores ejerciendo en Puerto Rico fue delegada al Colegio; (3) el procesamiento de acciones legales en contra de personas o firmas que practican la contabilidad Pública de manera ilegal fue delegada al Colegio.

⁷ El Colegio sugirió que la cuota es una contribución que la Asamblea Legislativa impuso para financiar las obligaciones impuestas por la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *infra*.

⁸ SJ2020CV0227 y SJ2020CV0137, respectivamente.

Departamento de Justicia reconoció, en los mencionados casos, que el derecho a la libertad de asociación cede ante derechos constitucionales de mayor jerarquía, como lo es el derecho a la intimidad.

ASUNTOS INCONTROVERTIDOS

1. Mediante la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973, según enmendada, 20 LPRC sec. 793 *et seq.*, la Asamblea Legislativa creó el Colegio.
2. La Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, establece como requisito para ejercer la profesión de Contador Público Autorizado, estar colegiado.
3. La Ley de Contabilidad Pública, Ley Núm. 293 del 15 de mayo de 1945, 20 LPRC sec. 771 *et seq.*, estableció la Junta de Contabilidad.
4. La Ley de Contabilidad Pública, *supra*, le impone a la Junta de Contabilidad la regulación de la profesión de Contador Público Autorizado.
5. El Sr. Norman Román está colegiado en el Colegio.⁹
6. El Sr. Vega III está colegiado en el Colegio.¹⁰
7. El Sr. Norman Román ha declarado no querer estar afiliado al Colegio.¹¹
8. El Sr. Vega III ha declarado no querer estar afiliado al Colegio.¹²

DERECHO APLICABLE

A. Sentencia Declaratoria

A través de la sentencia declaratoria un tribunal posee la facultad “para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio”. Regla 59.1 de las de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32A LPRC Ap. V, R. 59.1. Esta declaración del tribunal “podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y vigor de las sentencias o resoluciones definitivas”. *Íd.*

El Tribunal Supremo ha decretado que el propósito primordial de una sentencia declaratoria es obviar la inseguridad y los peligros de un salto en la

⁹ Véase, *Demanda y Sentencia Declaratoria, Contestación a la Demanda y Reconvención* y, Anejo 1 de la *Moción de Sentencia Sumaria*.

¹⁰ Véase *Demanda y Sentencia Declaratoria, Contestación a la Demanda y Reconvención* y, Anejo 1 de la *Moción de Sentencia Sumaria*.

¹¹ Véase, *Demanda y Sentencia Declaratoria*.

¹² Véase, *Demanda y Sentencia Declaratoria*.

oscuridad cuando hay una controversia jurídica genuina entre las partes. *Asoc. de Vecinos Villa Caparra, Inc. v. Iglesia Católica, Apostólica y Romana de Puerto Rico, Etc.*, 117 DPR 346, 355 (1986). Además, tiene como resultado una determinación judicial ante diferencias que existan entre las partes en cuanto a la interpretación de una ley, escritura, testamento, contrato, entre otros documentos y estados jurídicos. Regla 59.2 de las de Procedimiento Civil, 32A LPRA Ap. V, R. 59.2.¹³

Una sentencia declaratoria constituye un mecanismo procesal de carácter remedial que permite dilucidar ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que implique un peligro potencial en contra de una parte. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980). Esta sentencia sólo debe utilizarse para finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a los derechos de las partes, de forma tal que contribuya al logro de la paz social. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 489 (1954).

B. Libertad de Asociación

En Puerto Rico, las personas pueden asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares. Art. II, Sec. 6, Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Contrario a la Constitución de los Estados Unidos, el derecho a la libertad de asociación se reconoce explícitamente en la Carta de Derechos de nuestra Constitución. *Rivera Schatz v. ELA y Colegio de Abogados II*, 191 DPR 791, 810 (2014). La intención de los Constituyentes fue reconocer una especie de derecho distinto a aquel reconocido bajo la Constitución de los Estados Unidos. *Íd.*, pág. 811. Además, quisieron impartirle mayor amplitud a este derecho, y tenían claro que el derecho a la libre asociación necesariamente supone el derecho de las personas a no asociarse. *Íd.*, pág. 811-12.

La colegiación compulsoria de una clase profesional crea una fricción inevitable con la libertad de asociación de los afectados. *Col. de Abogados de PR v. ELA*, 181 DPR 135, 137 (2011). Esa limitación de la libertad a no asociarse es constitucional solamente si el Estado demuestra un interés gubernamental

¹³ Véase, además, *Mun. de Fajardo v. Srio. De Justicia*, 187 DPR 245, 254 (2012).

apremiante que la hace necesaria. Íd. Entiéndase, cuando el Estado menoscaba un derecho fundamental, debe articular la existencia de un interés apremiante que justifique la necesidad de su actuación. *Rivera Schatz v. ELA y Colegio de Abogados II*, supra, pág. 813. Además, será necesario que el Estado demuestre que no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado. Íd.

Así las cosas, el Tribunal Supremo aclaró que la determinación sobre la libertad de asociación y la inconstitucionalidad de la colegiación obligatoria de los abogados, resuelta en *Rivera Schatz v. ELA y Colegio de Abogados II*, supra, aplica a todos los profesionales, incluso a [los técnicos y mecánicos automotrices]. *Rodríguez Casilla v. ELA*, 202 DPR 428, 450 (2019). Pues, de lo contrario sería concluir que los demás profesionales tienen menos derechos que los abogados frente al Estado. Eso es improcedente. Íd. Así pues, razonó que:

Es mediante el buen ejercicio de las facultades delegadas a la Junta Examinadora y no a través de la colegiación compulsoria que se logra mantener estándares altos en la profesión, lo que beneficia a los profesionales como grupo y a la ciudadanía en general. No hace falta la colegiación compulsoria para elevar dichos estándares. En el caso de que necesiten mejorarse, lo que resultaría necesario sería modificar y corregir los requisitos para ingresar y mantenerse en la profesión. Íd., pág. 452.

Además, añadió que la Junta Examinadora podría aumentar la rigurosidad de los exámenes y la educación continua. Íd. Es decir, puede ser más efectiva en la investigación de las querellas en contra de los profesionales y ser mucho más implacable en la suspensión y revocación de las licencias cuando las circunstancias lo ameriten. Íd., págs. 452-53. De modo que, la excelencia de la profesión no tiene y no debe estar sujeta al menoscabo del derecho de asociación de los profesionales que constituye la colegiación obligada. Íd.

Así también, expuso que nada impide que el Colegio permanezca con una colegiación voluntaria y ayude a proteger a los profesionales y a la ciudadanía en general. Íd. Por dichos argumentos, el Tribunal concluyó que la imposición de la colegiación obligatoria de los demandantes al Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico como requisito para poder ejercer su profesión viola el derecho constitucional a no asociarse. Íd., pág. 455.

C. Junta de Contabilidad

En lo pertinente a la controversia de autos, la Ley de Contabilidad Pública, *supra*, creó la Junta de Contabilidad, para reglamentar la práctica de la dicha profesión. Dicha Ley dispone que la Junta de Contabilidad constará de cinco miembros. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 773. Así mismo, [l]a Junta podrá adoptar y enmendar de tiempo en tiempo reglamentos para la conducción ordenada de sus asuntos y para la administración de esta ley. Íd. Así también, podrá promulgar y modificar de tiempo en tiempo, reglas de ética profesional adecuadas para mantener en un alto nivel de integridad y dignidad la profesión de Contabilidad Pública y reglamentos sobre los requisitos de educación continuada. Íd. Además, le delegó a la Junta de Contabilidad:

llevar récords de sus procedimientos, y en cualquier procedimiento civil o criminal ante cualquier tribunal de justicia, que surja de, o se funde en, alguna disposición de esta Ley, copias de dichos récords, certificadas como correctas bajo el sello de la Junta, serán admisibles en evidencia como prueba del contenido de los mismos. Íd.

Por otro lado, solo los [Contadores] o firma de [Contadores] con licencia en vigor están autorizados a emitir certificaciones sobre estados financieros.¹⁴ Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 774. Así pues, la Junta de Contabilidad regula la otorgación de licencias. De este modo, la ley establece que:

La Junta expedirá licencia para dedicarse a la práctica de la contabilidad pública en Puerto Rico por un período de tres (3) años a toda persona que posea el certificado de contador público autorizado emitido de acuerdo con la Sección 3 de esta Ley y a toda persona o firma registrada bajo las Secciones 4,5,6 y 7 de la misma... El dejar de renovar una licencia antes de su expiración no privará a la persona registrada de su derecho a renovarla, pero en tales casos deberá pagarse un derecho de renovación de sesenta (60) dólares. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 779(a).

En esa misma línea añade que:

Toda solicitud para renovar la licencia de todo contador público autorizado deberá acompañarse de la evidencia que la Junta requiera en sus reglamentos para cumplir con los requisitos de educación continuada. La Junta aceptará las certificaciones que sostenidas por la debida evidencia emita el Colegio de Contadores Públicos Autorizados a los efectos del cumplimiento de los colegiados con los requisitos de educación continuada que establece esta ley. El dejar de presentar la evidencia requerida por la Junta

¹⁴ Se entenderá por estados financieros certificados aquéllos sobre los cuales un contador público autorizado, o firma de éstos, emita un dictamen, informe u opinión, en conformidad con los estándares de auditoría, o de atestiguamiento, o de servicio de contabilidad y revisión, según promulgados por la Junta de Contabilidad y adoptadas por el Colegio. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 774.

para poder probar el requisito de educación continuada impedirá la renovación de la licencia conforme a la Sección 9 [8] de esta Ley a menos que la Junta a su discreción determine que el no haber presentado esta evidencia fue por causa justificada. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 779(b).

Así también, la Junta puede revocar o suspender cualquier certificado expedido bajo la Sección 3 de esta Ley, o cualquier registro otorgado de acuerdo con la Sección 6 de esta Ley. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 780. De igual modo, puede revocar, suspender o negarse a renovar, cualquier licencia emitida bajo la Sección 8 de esta Ley, o amonestar al tenedor de cualquier licencia... Íd. Además, la presente Ley dispone que la Junta revocará el registro y la licencia para ejercer de cualquier firma, si en cualquier tiempo ésta dejare de reunir todas las calificaciones prescritas por la sección 781 de la Ley de Contabilidad Pública, *supra*.

En cuanto a las regulaciones, la Junta de Contabilidad puede iniciar procedimientos bajo la Ley de Procedimientos Uniformes. Siendo ello así:

Siempre que, a juicio de la Junta, alguna persona esté dedicada o a punto de dedicarse a cualquiera actos o prácticas que constituyen, o habrían de constituir, una violación de la sección 13 [12] de esta Ley, la Junta podrá solicitar de la corte correspondiente una orden prohibiendo tales actos o prácticas, y una vez que la Junta pruebe que tal persona está dedicada o a punto de dedicarse a tales actos o prácticas, dicha corte expedirá una orden de interdicto (*[injunction]*), un auto inhibitorio, o cualquier otra providencia que fuere pertinente, sin necesidad de fianza. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 786.

Así pues, siempre que la Junta tenga razón para creer que alguna persona esté sujeta a castigo, podrá certificar los hechos al Secretario de Justicia. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 787. Además;

Todos los estados, r[é]cords, planes, documentos de trabajo y menor[á]ndums hechos por un contador público autorizado o contador público en relación con, o en el curso de, servicios profesionales prestados a los clientes por tal contador público autorizado o contador público, excepto informes sometidos al cliente por dicho contador público autorizado o contador público serán y quedarán de la propiedad de tal contador público autorizado o contador público, en ausencia de algún convenio expreso en contrario entre el contador público autorizado o contador público y el cliente. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 789.

D. Colegio de Contadores Públicos Autorizados

El Colegio se creó mediante la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*. Según la referida Ley, el Colegio fue facultado:

- a. Para subsistir a perpetuidad bajo ese nombre;

- b. Para demandar y ser demandado, como persona jurídica;
- c. Para poseer y usar un sello que podrá alterar a su voluntad;
- d. Para adquirir derechos y bienes, tanto muebles como inmuebles, por donación, legado, tributos entre sus propios miembros, compra o de otro modo; y poseerlos, hipotecarlos, arrendarlos y disponer de los mismos en cualquier forma;
- e. Para tomar dinero a préstamo y constituir garantías para el pago de los mismos;
- f. Para adoptar su reglamento, que será obligatorio para todos los miembros, y para enmendarlo en la forma y con los demás requisitos que más adelante se establecen;
- g. Para velar por el cumplimiento de los cánones de ética profesional que para regir la conducta de los Contadores Públicos Autorizados haya adoptado o en el futuro adopte la Junta de Contabilidad de Puerto Rico;
- h. Para recibir e investigar las querellas que se formulen respecto a la práctica y/o conducta de los miembros en el ejercicio de la profesión; celebrar vistas en las que se dará oportunidad al miembro afectado o a su representante de someter hojas de trabajo u otra evidencia pertinente; llevar querellas ante la Junta de Contabilidad para la acción correspondiente. Nada de lo dispuesto en este apartado se entenderá en el sentido de limitar o alterar las facultades de la Junta de Contabilidad de Puerto Rico;
- i. Para proteger a sus miembros en el ejercicio de la profesión y promover su desarrollo profesional, asimismo para disponer la creación de sistemas de seguros y fondos especiales y otros medios de protección voluntaria;
- j. Para ejercitar las facultades incidentales que fueren necesarias o convenientes a los fines de su creación y funcionamiento que no estuvieren en desacuerdo con esta Ley. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 794.

Además, la Ley le impone al Contador Público Autorizado, la obligación de pertenecer al Colegio como requisito para ejercer la profesión. Así pues, establece que la Junta de Contabilidad no expedirá o renovará licencia para ejercer la profesión de Contador Público Autorizado a ninguna persona que no sea miembro del Colegio. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 795. Sin embargo, la misma Ley dispone que todas las personas a quienes la Junta de Contabilidad de Puerto Rico les haya expedido o expida en el futuro un Certificado de Contador Público Autorizado, serán miembros del Colegio. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 796.

Por otro lado, el Colegio está autorizado a fijar una cuota anual, la cual debe ser pagada por sus miembros. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 800. Así las cosas, el miembro que no pague dicha cuota puede ser suspendido como tal. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 801. Sin embargo, dicha

suspensión debe ser notificada a la Junta de Contabilidad, esto pues el Colegio no puede suspender a un colegiado sin que medie la autorización de esta. Íd. Así también, la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, dispone los deberes del Colegio. Es decir, el Colegio debe:

- a. Contribuir al adelanto y desarrollo de la contabilidad pública.
- b. Elevar y mantener la dignidad de la profesión y sus miembros.
- c. Defender los derechos e inmunidades de los Contadores Públicos Autorizados.
- d. Establecer relación o afiliación con asociaciones análogas de Estados Unidos u otros países, dentro de determinadas reglas de solidaridad y cortesía.
- e. Determinar medidas de protección mutua y estrechar los lazos de amistad y compañerismo entre los miembros del Colegio.
- f. Cooperar con los Gobiernos Federal, Estatal, Municipal y sus Agencias e Instrumentalidades en todo cuanto sea de interés mutuo y beneficioso al bienestar general.
- g. Fomentar y sostener una elevada y estricta moral profesional entre los miembros del Colegio. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 805.

CONCLUSIONES DE DERECHOS

En el caso de autos, nos corresponde resolver si la restricción al derecho a la libertad a no asociarse, que impone la colegiación obligatoria establecida en la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, supera el escrutinio constitucional estricto y, si existen alternativas menos onerosas para proteger el interés que motivó al Estado al imponer dicha limitación. Así pues, a la luz, del derecho previamente esbozado, debemos evaluar si procede la imposición de la colegiación compulsoria a los Contadores por parte del Colegio, o si, por el contrario, procede que se declare inconstitucional dicha imposición. Por entender que la presente controversia versa sobre la interpretación de una Ley, la Sentencia Declaratoria es el mecanismo idóneo para resolver el caso de autos. Veamos.

A.

En el caso de epígrafe, el Colegio argumentó que los documentos que un ciudadano otorga ante un Contador son confidenciales, por lo que le asiste el derecho a la intimidad. Así las cosas, concluyó que el hecho de que el Colegio tenga jurisdicción sobre todos los Contadores, so pena de sanciones no sólo es indispensable para poder llevar a cabo el trabajo adecuado de supervisión de la práctica, sino que se convierte en salvaguarda necesaria del derecho a la intimidad que tienen los ciudadanos. No le asiste la razón. Veamos.

En lo pertinente a la controversia de autos, la Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 773, creó la Junta de Contabilidad, para reglamentar la práctica de dicha profesión. Así pues, en cuanto a los documentos la Ley impone a todos los Contadores, que:

Todos los estados, r[é]cords, planes, documentos de trabajo y menor[á]ndums hechos por un contador público autorizado o contador público en relación con, o en el curso de, servicios profesionales prestados a los clientes por tal contador público autorizado o contador público, excepto informes sometidos al cliente por dicho contador público autorizado o contador público serán y quedarán de la propiedad de tal contador público autorizado o contador público, en ausencia de algún convenio expreso en contrario entre el contador público autorizado o contador público y el cliente. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 789.

Por otro lado, la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, le impone al Contador, la obligación de pertenecer al Colegio como requisito para ejercer la profesión. Así pues, establece que la Junta de Contabilidad no expedirá o renovará licencia para ejercer la profesión de Contador Público Autorizado a ninguna persona que no sea miembro del Colegio. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 795. De este modo, y en lo pertinente a este asunto, este tiene facultad para velar por el cumplimiento de los cánones de ética profesional que les aplican a los Contadores, investigar y recibir querellas. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 794. Sin embargo, dichas facultades, no pueden limitar o alterar las potestades impuestas a la Junta de Contabilidad. Íd.

En el caso de autos, el Colegio pretende que se sostenga la colegiación compulsoria de los Contadores basado en el derecho a la intimidad de los ciudadanos. Esto pues, según él, los documentos otorgados por los contadores contienen información confidencial. Ahora bien, el Colegio pasa por alto que, surge de la propia Ley de Contabilidad Pública, *supra*, que quien debe custodiar todos los documentos de sus clientes es el propio Contador. Es decir, la facultad de custodiar los documentos confidenciales no depende de la colegiación compulsoria, sino que se trata de un deber impuesto por Ley a los Contadores, salvo que exista un acuerdo expreso entre el cliente y el Contador.

Es menester destacar, que el Tribunal Supremo ha resuelto que para sostener la colegiación compulsoria es necesario que el Estado demuestre un interés gubernamental apremiante que la haga necesaria. *Col. de Abogados de PR v. ELA*, supra, pág. 137. De igual modo, debe demostrar que no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado. *Rivera Schatz v. ELA y Colegio de Abogados II*, supra, pág. 813. Así pues, surge claramente que, es a través de la Junta y no de la colegiación compulsoria, que el Estado asegura que los Contadores cumplan con las disposiciones que regulan su profesión, incluyendo los documentos confidenciales que estos otorgan. Además, el Tribunal Supremo sostuvo que:

Es mediante el buen ejercicio de las facultades delegadas a la Junta Examinadora y no a través de la colegiación compulsoria que se logra mantener estándares altos en la profesión, lo que beneficia a los profesionales como grupo y a la ciudadanía en general. No hace falta la colegiación compulsoria para elevar dichos estándares. En el caso de que necesiten mejorarse, lo que resultaría necesario sería modificar y corregir los requisitos para ingresar y mantenerse en la profesión. *Íd.* a la pág. 452.

De este modo, es forzoso concluir que el Colegio no logró establecer cuál es el interés apremiante que justifica la violación del derecho constitucional a la libertad de asociación. Tampoco logró determinar que la colegiación compulsoria sea una alternativa menos onerosa para lograr alcanzar los objetivos de la profesión. Es decir, la colegiación compulsoria no es necesaria para salvaguardar el derecho a la intimidad de los ciudadanos, debido a que la propia Ley reguladora le impone al Contador la responsabilidad de custodiar los documentos confidenciales de los clientes. En consecuencia, no procede sostener la validez constitucional de la colegiación compulsoria para los Contadores.

B.

Por otro lado, el Colegio argumentó que la Junta carece de recursos adecuados para cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley de Contabilidad Pública, *supra*. No concurrimos con su planteamiento.

La Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 773, le otorgó a [l]a Junta, la facultad para adoptar y enmendar reglamentos para la conducción ordenada de sus asuntos y, para la administración de esta Ley. *Íd.* De igual modo, establece

que la Junta podrá promulgar y modificar reglas de ética profesional adecuadas para mantener en un alto nivel de integridad y dignidad la profesión de contabilidad pública y reglamentos sobre los requisitos de educación continuada. Íd. Así también, la Junta expedirá una licencia para practicar la profesión de la contabilidad pública en Puerto Rico por un período de tres (3) años a toda persona que posea el certificado de contador público autorizado. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec. 779. Además, la Junta puede revocar o suspender cualquier certificado expedido bajo la Sección 3 de esta Ley, o cualquier registro otorgado de acuerdo con la Sección 6 de esta Ley. Ley de Contabilidad Pública, *supra*, sec.780.

En el caso de autos, quedó claramente evidenciado cuáles son las facultades que ostenta la Junta. Es decir, de la Ley surge la forma y la manera en que la Junta, de forma exclusiva, podrá regular la profesión de la contabilidad. Dichas facultades reguladoras son indelegables. De este modo, resulta claro que la intención de la Ley fue otorgar dichas potestades únicamente a la Junta. Por lo tanto, es a la Asamblea Legislativa a quien le corresponde alterar esta disposición y no a este Tribunal.

Así pues, la alegación de incapacidad presupuestaria de la Junta de Contabilidad no puede constituir una justificación para violar el derecho a la libertad de asociación, mediante la colegiación compulsoria. En consecuencia, se reitera que no se sostiene la validez constitucional de la colegiación compulsoria para los Contadores.

C.

Así también, el Colegio sugirió que el costo de la supervisión debe ser incurrido por aquellos que practican la profesión de la contabilidad. No estamos de acuerdo.

De acuerdo con el derecho que precede, el Colegio está autorizado a fijar una cuota anual, la cual debe ser pagada por sus miembros. Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, sec. 800. Así las cosas, el miembro que no pague dicha cuota puede ser suspendido como tal. Íd., sec. 801. Sin embargo, dicha suspensión debe ser notificada a la Junta de

Contabilidad, debido a que el Colegio no puede suspender a un colegiado sin que medie autorización de la Junta de Contabilidad. Íd.

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha reconocido que la colegiación compulsoria de una clase profesional crea una fricción inevitable con la libertad de asociación de los afectados. *Col. de Abogados de PR v. ELA*, supra, pág. 137. Esa limitación de la libertad a no asociarse es constitucional, solamente si el Estado demuestra un interés gubernamental apremiante que la hace necesaria. Íd. Entiéndase, cuando el Estado menoscaba un derecho fundamental, debe articular la existencia de un interés apremiante que justifique la necesidad de su actuación. *Rivera Schatz v. ELA y Colegio de Abogados II*, supra, pág. 813. Además, será necesario que el Estado demuestre que no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado. Íd.

Del derecho previamente esbozado, surge que la Asamblea Legislativa le otorgó al Colegio la facultad de imponer una cuota para los Contadores que son miembros de este. Ahora bien, los Contadores, para poder ejercer la profesión, deben ser miembros del Colegio y, como consecuencia, deben pagar la cuota de forma obligatoria. Es menester señalar que, para sostener una colegiación compulsoria, es necesario demostrar que el Estado no tenía a su alcance medidas menos onerosas para lograr el interés articulado, y que tenía un interés que justifique tal actuación. Así pues, si bien es cierto que el Colegio está facultado para cobrar una cuota a sus miembros, el hecho de que sugiera que la supervisión de la práctica de los Contadores deba ser pagada por estos, no nos pone en posición de determinar que, de tal planteamiento surja un interés apremiante y, que sea la alternativa menos onerosa para lograr los objetivos de la profesión.

De modo que, todos los deberes y facultades otorgadas al Colegio pueden realizarse sin la necesidad de la colegiación compulsoria, pues existe la posibilidad de que ofrezcan una colegiación voluntaria que les permitiría cumplir sus objetivos. Esta sería una alternativa menos onerosa, que no laceraría el derecho a la libre asociación de los Contadores. En consecuencia, no procede sostener la validez constitucional de la colegiación compulsoria para los Contadores. En atención a lo anterior, se declara No Ha Lugar la Reconvención

sobre el pago de la cuota anual, más los intereses en mora en cuanto a cuotas no pagadas.

SENTENCIA

Por los fundamentos que anteceden, se declara **Ha Lugar** a la *Moción de Sentencia Sumaria*, que presentó el Gobierno de Puerto Rico. En consecuencia, se dispone que la colegiación compulsoria impuesta por la Ley para crear el Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico, *supra*, afecta sustancialmente el derecho a la libre asociación de los Contadores Públicos Autorizados.

En cuanto a la **Reconvención** presentada por el Colegio sobre el pago de la cuota anual, más los intereses en mora en cuanto a cuotas no pagadas, se declara **No Ha Lugar**.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de enero de 2021.

**f/MARÍA D. DÍAZ PAGÁN
JUEZ SUPERIOR**