

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

CARLOS JAVIER RAMOS; JOSÉ
ARAMIS ERAZO RIVERA; NAHIR
M. BAYONA HERNÁNDEZ;
BETHZAIDA GARCÍA PÉREZ;
BRENDALIS PACHECO CRUZ; Y
OTROS
Demandante

CASO NÚM.: SJ2021CV05000

SOBRE: Sentencia declaratoria

V.
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO, por conducto de su
SECRETARIO DE JUSTICIA,
Honorable Domingo Emmanuelli
Hernández; Y OTROS

Demandados

SENTENCIA

I. Resumen del Tracto Procesal

El 6 de agosto de 2021 se presentó la demanda de epígrafe sobre Sentencia declaratoria y Solicitud de Orden al amparo de la Regla 56 de Procedimiento Civil en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Departamento de Educación, Departamento de la Familia, Departamento de Estado y el Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico.

Los demandantes son ocho trabajadores sociales que presentaron la demanda en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, Estado) y el Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico (en adelante, Colegio) para impugnar la constitucionalidad de la ley número 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada, que crea el Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico 20 L.P.R.A. Sec.824 et seq, en lo referente al requisito de colegiación obligatoria dispuesto en dicho estatuto. Los demandantes arguyeron que obligarlos a pertenecer a una organización como condición al ejercicio legal de su profesión, so pena de ser suspendidos y sentenciados con el pago de una multa constituye una violación a su derecho a la libertad de asociación al amparo de la constitución de Puerto Rico y a la interpretación del Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, 202 DPR 428 (2019).

Como parte del reclamo solicitaron una orden al amparo de la Regla 56 de Procedimiento Civil para que las agencias demandadas desistieran de continuar exigiendo como condición de empleo evidencia del pago de cuota al Colegio de Trabajadores Sociales.

El 23 de septiembre de 2021 se celebró vista oral mediante videoconferencia, para discutir la solicitud de orden conforme a la Regla 56. El 15 de octubre de 2021, este Tribunal determinó que no aplicaba la Regla 56 y que en su día determinaría que siguiendo los parámetros de la Regla 56, y considerando los intereses de todas las partes y según la justicia sustancial que no procedía dicho remedio provisional. Se estableció que, en su día, de prevalecer los demandantes, se determinaría si la decisión es prospectiva o retroactiva. De ser retroactiva, se tomarán las medidas que sea menester tomar.

El Colegio presentó su contestación a la demanda el 11 de octubre de 2021 y en la misma no negó o básicamente aceptó las siguientes alegaciones de la parte demandante: a) que todos los demandantes son trabajadores sociales licenciados por el Estado y debidamente colegiados al Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico también conocido como Colegio de Profesionales del Trabajo Social; b) que la Ley Número 171 de 11 de mayo de 1940 obliga a todo trabajador social a cumplir el requisito de estar colegiado de manera obligatoria para poder ejercer la profesión en el Estado libre Asociado de Puerto Rico; c) que la Ley Número 171 de 11 de mayo de 1940 tiene el efecto de impedir a los demandantes el que puedan ejercer libremente su profesión si no están afiliados al Colegio, pues en caso contrario, enfrentan la pérdida de su licencia profesional y por ende de su sustento económico; d) que los demandantes no desean estar colegiados de manera obligatoria con el Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico, también conocido como Colegio de Profesionales del Trabajo Social; e) la demanda fue suscrita bajo juramento por todos los demandantes.

El Estado compareció mediante Moción al Amparo de la Regla 21.3 de Procedimiento Civil, el 13 de octubre de 2021. En esta expuso luego de un resumen procesal del caso que su comparecencia era para expresarse en torno a la petición de los demandantes cuestionando la constitucionalidad de la ley número 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada. En el escrito en su expresión resumida sobre el estado de derecho

reconoció la vigencia y aplicabilidad del caso Rodríguez Casillas v. ELA, 202 DPR 428 (2019). Sometieron el caso sin oposición para que el tribunal procediera con la adjudicación que en derecho corresponda.

Se celebró vista el 13 de diciembre de 2021 mediante videoconferencia en la que participaron todas las partes para discutir el asunto de derecho a resolver en el caso, presentado por los demandantes. El Colegio solicitó su interés de hacer un descubrimiento de prueba y tornar el caso en uno ordinario. Así también arguyó que el Estado no había cumplido su deber ministerial de presentar defensa de la ley.

Luego de escuchar las argumentaciones de todas las partes, el Tribunal concedió al Colegio hasta el 14 de enero de 2022 para exponer su posición y dar el caso por sometido. Se notificó Minuta el 17 de diciembre de 2021. El Colegio presentó Moción de Reconsideración el 3 de enero de 2022 solicitando que se le concediera el descubrimiento de prueba y posteriormente presentó otra Moción Solicitando Resolución de Moción de Reconsideración antes de Cumplimiento de Orden el 14 de enero de 2022. Ambas mociones fueron declaradas No Ha Lugar.

Así las cosas, evaluado todos los argumentos de derecho y los documentos en autos presentados por las partes estamos en posición de resolver como por la presente lo hacemos.

I. CONTROVERSIA EXISTENTE

La controversia de derecho planteada para adjudicar es si es constitucional o no la imposición de la colegiación compulsoria por virtud de la ley número 171-1940, como condición para ejercer la profesión del trabajo social en Puerto Rico, a tenor con el derecho a la libertad de asociación establecido en el artículo II, Sección 6, de la Constitución de Puerto Rico.

II. HECHOS INCONTROVERTIDOS

1. Mediante la ley número 171 del 11 de mayo de 1940, según enmendada, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico creó, el Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico (Colegio).
2. La ley 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada dispone en su Artículo 3 que ninguna persona que no sean miembros del colegio podrá ejercer la profesión de

trabajo social en Puerto Rico y, si la ejerciere, estará sujeta a las penalidades dispuestas en el artículo 19 de esta ley.

3. Toda persona que ejerza el trabajo social sin ser debidamente admitido licenciado para el ejercicio de la profesión, será culpable de delito menos grave, y convicta que fuere, se le impondrá una multa de no menos de \$100 o prisión por un período no menor de dos meses, o ambas penas. 20 L.P.R.A. Sec. 850

4. Todos los demandantes en el caso de epígrafe son trabajadores sociales debidamente licenciados por la junta examinadora y miembros del Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico.

5. Los demandantes han expuesto bajo juramento según surge del tenor de la demanda, que no desean estar afiliados al Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico.

III. CONCLUSIONES DE DERECHO

A. Sentencia Declaratoria

1. La Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.1, le confiere autoridad al TPI para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. A esto se le conoce como sentencia declaratoria, y es aquella que se dicta en un proceso cuando existe una controversia sustancial entre las partes con intereses legales adversos, con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia*, 187 DPR 245, 254 (2012), citando al tratadista Rafael Hernández Colón. La solicitud de sentencia declaratoria tiene como resultado una decisión judicial sobre cualquier divergencia en la interpretación de una ley.

2. La sentencia declaratoria es un mecanismo procesal de carácter remedial, cuyo fin persigue proveerle al ciudadano la oportunidad de dilucidar ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que en forma latente entrañe un peligro potencial en su contra. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980). Entre las personas jurídicas facultadas para solicitar una sentencia declaratoria, según la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, *supra*, se encuentran aquellas cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectadas por un estatuto.

3. El solicitante de una sentencia declaratoria debe tener legitimación activa. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 473-474 (2006). Por consiguiente, tiene que

demostrar que ha sufrido daño claro y palpable; que el daño es real, inmediato y preciso, y no uno abstracto e hipotético; que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que la causa de acción surge bajo el palio de la constitución o de una ley. Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, supra, pág. 255.

4. Para la concesión de una sentencia declaratoria el tribunal deberá evaluar que la controversia presentada no sea remota, abstracta o especulativa. Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, supra, pág. 255. Los tribunales podrán negarse a dar o a registrar una sentencia declaratoria cuando tal sentencia no haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento, ya que este mecanismo debe utilizarse solo cuando permite finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos de las partes de forma tal que contribuya al logro de la paz social. Moscoso v. Rivera, 76 DPR, 481, 489 (1954).

5. El estado de derecho vigente establece que el escrutinio constitucional aplicable a la evaluación del planteamiento constitucional en esta controversia de derechos es escrutinio estricto, “se presume la inconstitucionalidad de la disposición impugnada. El Estado tiene el peso de la prueba para demostrar que la clasificación responde a un interés apremiante y que ésta es necesaria para promover ese interés, es decir, que no existe un medio menos oneroso para adelantar o alcanzar tal interés”.

B. Junta Examinadora de Profesionales del Trabajo Social

La ley número 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada 20 L.P.R.A. Sec. 821 y siguientes dispone la creación de una Junta Examinadora de Profesionales del Trabajo Social que estará compuesta de siete miembros nombrados por el gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado, por un período de 4 cuatro años, y hasta que sus sucesores sean nombrados y tomen posesión.

La Junta será el único cuerpo autorizado para expedir licencias para la práctica del trabajo social en Puerto Rico. También podrá establecer un programa de educación continuada, establecerá un reglamento para este programa y establecerá mediante reglamentación cualquier aumento o reducción al requisito de horas de educación continuada establecida mediante esta ley, Artículo 6. 20 L.P.R.A. Sec. 842. Solamente aquellas personas que posean una licencia expedida por la Junta Examinadora tendrán derecho a ejercer la profesión de trabajo social en Puerto Rico y a usar el título

correspondiente. 20 L.P.R.A. Sec. 843. La junta tiene facultad para cancelar la licencia permanente de un trabajador social previo formulación de cargos y oportunidad de defensa para la persona cuya conducta está en entredicho. 20 L.P.R.A. Sec. 845

La Junta Examinadora tendrá facultad para adoptar reglas y reglamentos necesarios para llegar a cabo las funciones que se le encomienda en ley. 20 L.P.R.A. Sec. 841.

C. Colegio de Trabajadores Sociales de Puerto Rico

Mediante la aprobación de la ley número 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico autorizó la creación de una organización cuasi pública denominada Colegio de Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico. 20 L.P.R.A. Sec. 821. Así también se le concedieron facultades al colegio para:

(a) Para subsistir a perpetuidad bajo ese nombre, demandar y ser demandado, como persona jurídica.

(b) Para poseer y usar un sello que podrá alterar a su voluntad.

(c) 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.

(d) Para nombrar sus directores y funcionarios u oficiales.

(e) Para adoptar su reglamento, que será obligatorio para todos sus miembros, según lo disponga la asamblea provista en el Artículo 21 de esta ley, y para enmendarlo en la forma y bajo los requisitos que en el mismo se estatuyan.

(f) Para proteger a sus miembros en el ejercicio de la profesión.

(g) Para ejercitar las facultades incidentales que fuesen necesarias o convenientes a los fines de su creación y que no estuvieren en desacuerdo con esta Ley. 20 L.P.R.A. Sec. 822

También se dispone que, celebrada la primera reunión de la directiva del Colegio, ninguna persona que no sea miembro del colegio podrá ejercer la profesión de trabajo social en Puerto Rico y, si la ejerciere, estará sujeta a las penalidades dispuestas en el artículo 19 de esta ley.

D. Libertad de Asociación

En el caso de Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, 202 DPR 428, 440-441, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó: “Toda comunidad políticamente organizada tiene un poder de razón de Estado (“Police Power”), que es utilizado por la Asamblea Legislativa para prohibir o reglamentar ciertas actividades con el propósito de fomentar o proteger la paz pública, moral, salud y bienestar general de la comunidad. Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1.36 (2010). En el ejercicio de ese poder, la Asamblea Legislativa tiene la facultad de regular y controlar la práctica de las profesiones, salvo la jurídica, a fin de proteger la salud y el bienestar público, así como evitar el fraude y la incompetencia. Accurate Solutions v. Heritage Environmental, 193 DPR 423.434 (2015); Matos v. Junta Examinadora, 165 DPR 741.755 (2005).

El Estado puede establecer unos requisitos de conocimientos mínimos, capacidad, destreza, entereza moral o cualquier otro que esté racionalmente relacionado con el objetivo de garantizar que los examinados posean la competencia para practicar la profesión en forma adecuada. Así también puede prohibir la práctica de la profesión si no se ha obtenido antes una licencia, permiso o certificado de alguna entidad u oficial examinador. Se le ha concedido a las juntas examinadoras una extensa discreción en la fijación de las normas y procedimientos que han de regir los procesos de admisión o certificación de personas al ejercicio de profesiones u oficios. Marcano v. Departamento de Estado, 163 DPR 778.786 (2005).

Ciertamente, no se discute la extensa discreción del Estado y su junta examinadora para reglamentar una profesión. Sin embargo, no se pueden violar los derechos constitucionales de aspirantes so pretexto del ejercicio de esa amplia facultad discrecional. Torres v. Junta Ingenieros, 161 DPR 696.704.

La Constitución de Puerto Rico, a diferencia de la Constitución de Estados Unidos, dispone que las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares. Art.II, Sec.6 Constitución de Puerto Rico 1 L.P.R.A. Esta disposición fue interpretada en el caso de Rivera Schatz v. ELA, 191 DPR 791 (2014), a la luz de las repercusiones de la imposición de una colegiación obligatoria de los abogados sobre el derecho constitucional de estos a la libre

asociación. Dijo el tribunal que la redacción de nuestra Carta magna nos lleva a concluir que nuestros constituyentes, quisieron impartirle mayor amplitud al derecho de asociación que aquel reconocido en la esfera federal y que tenían claro que el derecho a la libre asociación necesariamente presupone el derecho de las personas a no asociarse. Id. págs. 811-812.

El tribunal Supremo añadió que una limitación a la libertad a no asociarse es constitucional solamente si el Estado supera un escrutinio constitucional estricto y demuestra la existencia de un interés apremiante que justifique la necesidad de tal restricción. El Estado deberá demostrar además que no tenía a su alcance medidas menos onerosas que la legislada para lograr el interés articulado. Id. pág. 813.

En el caso de Rodríguez Casillas v. ELA, 202 DPR 428.451-452 se despejó cualquier duda sobre el alcance de la decisión en Rivera Schatz v. ELA II, al resolver que su determinación sobre la libertad de asociación y la inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria obligatoria de los abogados aplica a todos los profesionales, incluso a los que están ante nuestra consideración. Lo contrario sería concluir que los demás profesionales tienen menos derecho que los abogados frente al Estado. Ello es improcedente.

E. Conclusiones de Derecho

Nos corresponde resolver si la restricción al derecho a la libertad a no asociarse que impone la colegiación obligatoria establecida en la ley 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada supera el criterio constitucional estricto. Es decir, nos corresponde determinar si el Estado como parte la demandada en este caso ha articulado un interés apremiante que haga necesario obligar a los demandantes a asociarse al colegio como condición para ejercer su profesión. Así también, debemos considerar si existen otras alternativas menos restrictivas para proteger los intereses que motivaron el Estado a imponer dicha limitación. Veamos.

Como cuestión de hecho en este caso el Estado no ha planteado una justificación para requerir la colegiación obligatoria de los demandantes. El colegio argumentó que esa limitación al derecho constitucional a la libertad de asociación es constitucional porque responde a un interés apremiante que necesitan probarlo por medio de un descubrimiento de prueba.

El Estado puede asegurar la más alta competencia y calidad en los servicios prestados por los profesionales del trabajo social para beneficio de la ciudadanía ya que la ley del colegio y de la junta examinadora de profesionales del trabajo social de Puerto Rico, requiere que toda persona que aspire a una licencia de trabajador social, además de ser de reconocida solvencia moral, tiene que reunir por lo menos unos de los siguientes requisitos:

Sección I. — Tener un título de bachiller de una universidad o colegio reconocidos y tener además dos (2) años de estudios postgraduados en trabajo social o su equivalente en créditos, y un certificado o diploma de trabajo social.

Sección II. — Tener un título de bachiller de una universidad o colegio reconocidos y por lo menos un año de estudios postgraduados en trabajo social, o su equivalente en créditos, y tener además dos (2) años de experiencia satisfactoria como trabajador social en una agencia de trabajo social reconocida.

Sección III. — Tener un título de bachiller de una universidad o colegio reconocidos, con especialización en trabajo social, siempre que el mínimo de créditos en trabajo social sea treinta (30), y tener, además, tres (3) o más años de experiencia satisfactoria como trabajador social en una agencia de trabajo social reconocida.

Sección IV. — Todas aquellas personas que, al entrar en vigor esta ley, posean una licencia provisional para la práctica de la profesión de trabajo social en Puerto Rico tendrán derecho a una licencia permanente tan pronto hayan completado treinta (30) créditos en trabajo social; Disponiéndose, que aquellas personas que estén trabajando como trabajadores sociales continuarán en el desempeño de sus puestos y tendrán un plazo de veinte (20) años [sic] para completar los créditos que sean necesarios para conseguir la licencia, permanente o provisional. 20 L.P.R.A. Sec. 844

Así también el interés público queda protegido frente aquellos trabajadores sociales que procuren una licencia provisional para la práctica de la profesión, pues la ley les requiere los siguientes requisitos:

1) Tener un título de bachiller de una universidad o colegio reconocidos y tener además dieciocho (18) ó más créditos de estudios postgraduados en trabajo social.

(2) Tener título de bachiller de una universidad o colegio reconocidos, con especialización en trabajo social.

Cabe señalar que la Asamblea Legislativa ha salvaguardado el interés público por medio de la creación de una junta examinadora. Así también la restricción al derecho a no asociarse que impone la ley 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada no supera el escrutinio constitucional estricto. Existen alternativas menos onerosas que la colegiación obligatoria para proteger el interés público y la afiliación voluntaria es una de ellas. Las otras están recogidas en la ley por medio de la creación de una junta examinadora y la imposición de condiciones de educación para solicitar una licencia.

Como vemos el Colegio puede seguir existiendo como una institución privada para promover el desarrollo e intereses profesionales que elijan libremente seguir los asociados a dicha organización. Así también, los servicios que prestan las agencias del Estado demandadas en este caso tampoco se afectan porque sus trabajadores sociales no sean miembros del colegio de trabajadores sociales de Puerto Rico.

Finalmente, los problemas fiscales y administrativos de la Junta Examinadora no la relevan de sus facultades y funciones exclusivas indelegables conferidas por la Asamblea Legislativa y que no pueden ser asumidas por el Colegio.

A tenor con lo antes discutido, resulta evidente que la ley 171 de 11 de mayo de 1940, según enmendada afecta sustancialmente el derecho de asociación de los trabajadores sociales en Puerto Rico y el Estado ni el colegio pueden restringir ese derecho conforme al escrutinio estricto.

F. Sentencia

Por los fundamentos antes expresado, se declara Ha lugar la demanda de epígrafe. En consecuencia, se declara inconstitucional el requisito de la colegiación obligatoria de los trabajadores sociales para ejercer la profesión dentro de la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan de Puerto Rico, a 5 de abril de 2022.

**F/IRIS L. CANCIO GONZÁLEZ
JUEZA SUPERIOR**