

TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO  
SAN JUAN, PUERTO RICO

Abel Rodríguez Casilla y otros

*Demandante - Apelado*

v.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por conducto del Secretario de Justicia, Hon. César Miranda; Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico, por su presidente, Jorge L. Mejías Agosto

*Demandados - Apelantes*

Caso Núm.: AC-17-0076

Apelación de Resolución emitida por el Tribunal de Apelaciones, Panel Especial de San Juan

TA: KLAN 2017-00218

TPI: K AC2015-0175 (901)

Sobre:

Sentencia Declaratoria de Constitucionalidad de la Ley 50 de 30 de junio de 1986

MEMORANDO DE DERECHO COMO *AMICUS CURIAE*  
RELACIONADA A LA *SENTENCIA*

AL HONORABLE TRIBUNAL SUPREMO:

COMPARECE el Consejo Interdisciplinario de Colegios y Asociaciones Profesionales (CICAP), por conducto de los abogados que suscriben, y muy respetuosamente presentan un memorando de derecho como amigo de la corte con relación a la *Sentencia* emitida en el caso de marras:

**I. INTRODUCCIÓN**

El 8 de mayo de 2019, el Honorable Tribunal emitió una *Sentencia* decretando inconstitucional la colegiación compulsoria de los técnicos y mecánicos automotrices.<sup>1</sup> En esencia, el Tribunal resolvió que, en casos de violaciones al derecho a la libertad de asociación, se aplicará el escrutinio estricto y, conforme dicho escrutinio, decretó la inconstitucionalidad de varias secciones de la Ley Núm. 50-1986, la Ley Núm. 40-1972, y la Ley

---

<sup>1</sup> Copia de notificación de la *Sentencia* fue archivada en autos el 10 de mayo de 2019.

Núm. 78-1992.

## II. DISCUSIÓN

A. El escrutinio estricto no es el análisis apropiado para probar la validez de toda actuación del Estado que incida el derecho de asociación.

En su decisión, el Tribunal estableció que cuando el "Estado interfiere con el derecho fundamental a la libre asociación, [éste] deberá superar el escrutinio constitucional estricto." *Sentencia*, pág. 23. No se establece excepción alguna, lo que sugiere que el derecho a la libre asociación propuesto por el Tribunal es uno absoluto. Así, el escrutinio estricto adoptado constituye una prohibición casi categórica a cualquier acción gubernamental que pueda afectar el derecho a la libre asociación, tornando inconstitucional cualquier acto gubernamental que en alguna forma interfiera con el derecho a la libre asociación de un individuo u organización. Véase, Richard H. Fallon Jr., *Strict Judicial Scrutiny*, 54 U.C.L.A. L. Rev. 1267, 1303-1305 (2007).

Sin embargo, bajo el poder de razón del Estado (*police power*), la Asamblea Legislativa está apoderada para reglamentar las profesiones u ocupaciones de los ciudadanos "con el propósito de fomentar o proteger la paz pública, moral, salud y bienestar general de la comunidad". *Domínguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1 (2010); *Col. de Ingenieros y Agrimensores de P.R. v. Aut. de Acueductos y Alcantarillados de P.R.*, 131 D.P.R. 735 (1992); *Román v. Trib. Exam. de Médicos*, 116 DPR 71 (1986); *Pérez v. Junta Dental*, 116 D.P.R. 218, 233 (1985). La Legislatura "goza de amplia facultad para aprobar reglamentación económica dirigida a promover el bienestar de la comunidad." *Defendini Collazo v. E.L.A., Cotto*, 134 D.P.R. 28, 74 (1993).

Toda persona "tiene derecho a ejercer [...] cualquier profesión [...] pero no como un derecho absoluto sino como mera licencia subordinada a los requisitos y condiciones que

razonablemente imponga la legislatura en el ejercicio del poder regulador (*police power*) que tiene para beneficio de la comunidad." *Infante v. Junta de Médicos de P.R.*, 43 D.P.R. 325, 330 (1932). No obstante, la norma establecida por el Tribunal da al traste con el poder de razón de estado "[vetando] de antemano la facultad del Estado de regular y controlar el ejercicio de algunas profesiones mediante la institución de un esquema de colegiación compulsoria para las mismas, siempre y cuando el interés público, la seguridad y la protección de la ciudadanía así lo requiera y ello cumpla con los parámetros constitucionales aplicables." *Sentencia*, véase expresiones del Juez Asociado Estrella Martínez.

La determinación es "más preocupante aún, [ya que] pretenden articular una norma que excede la controversia bajo [...] consideración." *Id.* El Tribunal ha eliminado la capacidad de la Legislatura para regular, controlar y legislar en cualquier ámbito o asunto (económico o social) que pueda influenciar en el derecho a la libre asociación. El impacto de la *Sentencia* es monumental para el Estado tendrá repercusiones fuera de los contornos de los colegios y asociaciones compulsorias. Así, de no reconsiderarse, podríamos ver un incremento de reclamaciones ante los tribunales con relación al derecho a la libre expresión en sus múltiples encarnaciones. La asociación está en todas partes, e incide en toda actividad humana- en el empleo, en el matrimonio, en las transacciones económicas, en la atención médica- por lo que todas relaciones están sujetas al escrutinio estricto absoluto adoptado por el Tribunal.

El Tribunal tomó esta determinación importante en el vacío, bajo la premisa de que toda acción gubernamental que incida en el derecho de asociación está sujeta a probar su validez ante el escrutinio estricto. Sin embargo, esto no es así.

Es norma ya trillada en la jurisdicción federal que el derecho a la libre asociación será examinado dependiendo del grado de intimidad que la relación tenga; nuestra jurisdicción así también lo ha reconocido. De hecho, en *McClintock Hernández v. Rivera Schatz*, el Honorable Tribunal estableció límites al derecho de asociación al determinar que las disposiciones de la Ley Electoral y los reglamentos del Partido Nuevo Progresista iban por encima del derecho de no asociación de los miembros del P.N.P. Véase, 171 D.P.R. 584 (2007) (*Opinión Disidente* emitida por el Juez Asociado señor Rivera Pérez).

B. La realidad del Gobierno evidencia el interés apremiante del Estado en que el Colegio complemente la función reglamente de la Junta.

El derecho no puede aplicarse en el abstracto, y este Tribunal no puede divorciarse de la realidad por la cual pasa Puerto Rico. Tampoco se pueden ignorar los casos recientes en que el Tribunal ha permitido, bajo ciertas circunstancias, la vulneración de derechos fundamentales ante la necesidad creada por la emergencia fiscal. Véase, e.g., *Domínguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1 (2010); *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 D.P.R. 828 (2013).

En la *Sentencia*, el Tribunal estableció que la seguridad y bienestar del público se garantizaría en adelante mediante el buen ejercicio de las facultades delegadas a la Junta de Examinadora de Técnicos Automotrices ("Junta"). *Sentencia*, pág. 26. Esto ignora la inter relación estatutariamente establecida entre la Junta y el Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices ("Colegio"). Por ejemplo, la Ley Núm. 50 requiere que el Colegio adopte y vele por que se cumplan los cánones de ética del oficio; que reciba e investigue las querellas que se presenten respecto a la conducta de sus colegiados y, si encontrara causa fundada, instituya una querella ante la Junta;

entre otros.

Por otra parte, dada la realidad económica del Gobierno, ninguna de las juntas puede funcionar sin el apoyo administrativo de sus respectivos colegios. El Gobierno está quebrado y se encuentra bajo la sindicatura de la Junta de Supervisión Fiscal establecida por la Ley 114-187, conocida como *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* ("PROMESA", por sus siglas en inglés), 48 U.S.C. §2101 *et seq.* Aun antes de la Ley PROMESA, el Departamento de Estado había prácticamente eliminado los recursos económicos a las juntas como consecuencia de la emergencia fiscal y de la falta de personal resultado de la Ley Núm. 7-2009. Por tanto, la eliminación de los colegios compulsorios representa *de facto* la desaparición de la regulación gubernamental de las profesiones en Puerto Rico.

Esta realidad evidencia el interés apremiante del Estado en la colegiación compulsoria de los demandantes.

C. El análisis aplicable a la constitucionalidad de la Ley Núm. 50 bajo el escrutinio estricto era uno de balance de intereses, no el utilizado en la Sentencia.

Aun si la Ley Núm. 50 impusiera una carga sustancial al derecho de asociación de los demandantes, el análisis utilizado por el Tribunal es el incorrecto.

El concepto de escrutinio estricto fue desarrollado por el Tribunal Supremo federal en relación a casos de Primera Enmienda (e.g. expresión, religión y asociación) a finales de la década de los 1950 y principios de los 1960. Por ello, la importancia atribuida por el Juez Asociado Rivera García de establecer el marco legal relevante aplicable bajo el derecho federal por entre otras, "gozar de superior jerarquía." *Opinión de Conformidad*, Juez Asociado Rivera García, pág. 4.

No existe una única fórmula para análisis bajo el escrutinio estricto.

The Supreme Court adopted the strict scrutiny formula as its generic test for the protection of fundamental rights without reaching agreement about the precise nature of the inquiry that courts should use in applying it. In the absence of such agreement, subsequent practice reveals **three distinguishable versions of strict judicial scrutiny, all conducted pursuant to the same form of words.**

Richard H. Fallon Jr., *Strict Judicial Scrutiny*, 54 U.C.L.A. L. Rev. 1267, 1271 (2007) (énfasis suplido). Véase, además, Stephen A. Siegel, *The origin of the compelling state interest test and strict scrutiny*, 48 Am. J. Legal Hist. 355, 360 (2006) y Evan Gerstmann y Christopher Shortell, *The Many Faces of Strict Scrutiny: How the Supreme Court Changes the Rules in Race Cases*. 72 U. Pittsburgh Law Review 1 (2010).

[T]he Court has sometimes adopted each of three interpretations, each of which produces a different inquiry. According to one interpretation, strict scrutiny embodies a nearly categorical prohibition against infringements of fundamental rights, regardless of the government's motivation, but subject to rare exceptions when the government can demonstrate that infringements are necessary to avoid highly serious, even catastrophic harms. [...] [*i.e.*] the "nearly categorical prohibition" version of the test. According to another interpretation, however, **strict scrutiny is, in essence, a weighted balancing test**, similar to European proportionality inquiries, **in which a court must ask whether a particular intrusion on protected liberties, which may be greater or lesser, can be justified in light of its benefits.**" This "weighted balancing" version, [...] narrows the gap between strict and intermediate scrutiny and, indeed, threatens to convert strict scrutiny to a reasonableness test. Finally, according to a third interpretation, strict scrutiny is what I shall term an "illicit motive" test, aimed at "smoking out" forbidden governmental purposes. In this view, strict scrutiny does not determine when the infringement of a right can be justified by competing governmental interests, [...]. Instead, it defines constitutional rights as rights not to be harmed by governmental acts taken for forbidden purposes, such as promoting white privilege at the expense of racial minorities or suppressing speech based on disagreement with its message. On this interpretation, a finding of forbidden purposes requires immediate condemnation.

*Id.*, págs. 1302-1303 (énfasis nuestro).

El Tribunal Supremo federal ha utilizado el *strict scrutiny* as a *weighted balancing test* en casos en que el derecho a la libre asociación se ve afectado. *Id.*, pág. 1306. El profesor Siegel le llama el "deferential-balancing approach". Siegel, pág. 368. Bajo dicho escrutinio, los tribunales deben balancear los derechos del individuo *versus* los intereses del gobierno:

A rigid cookie-cutter version of strict scrutiny may result in the invalidation of [freedom of association] government action even where invalidation is not justified by reference to the principles that warrant the very imposition of strict scrutiny in the first instance. Consistent with this, the Court's cases [...] describe an approach that varies depending upon the context in which [freedom of association] is used—an approach tailored to the costs associated with each use.

Peter J. Rubin, *Reconnecting Doctrine and Purpose: A Comprehensive Approach to Strict Scrutiny After Adarand and Shaw*, 149 U. PA. L. REV. 1, 52 (2000). La pregunta es "whether the public interests overbalance [the] conflicting private ones." *Uphaus v Wyman*, 376 U.S. 72 (1959).

En este caso, el proteger la seguridad y vida de los conductores y peatones, otorgándole al Colegio, entre otras, **el poder investigativo del Estado** es lo suficientemente contundente para subordinar el interés de asociación de los demandantes, especialmente por que en este caso sólo se limita al pago de una cuota.

Conforme la jurisprudencia y la doctrina aplicable a casos de libre asociación, si el Tribunal entiende que el análisis aplicable lo es el escrutinio estricto, debe adoptar el *Weighted Balancing Test*. De hecho, en casos previos, este Tribunal adoptó el análisis de balance de intereses. Así, en *Díaz v. Colegio Nuestra Sra. del Pilar*, esta Curia explicó:

**La parte que cuestiona una actuación gubernamental [que incide en un derecho fundamental] tiene inicialmente la obligación de demostrar que el Estado le ha impuesto un gravamen sustancial al ejercicio de**

**[ese derecho]**. Por consiguiente, las cargas mínimas impuestas por el Estado no son suficientes para activar la cláusula. **Sin esta prueba inicial se hace innecesario proseguir con el análisis de balance de intereses..**

123 D.P.R. 765, 779 (1989) (énfasis nuestro) (citas internas omitidas).

D. El escrutinio aplicable a la colegiación compulsoria bajo la Ley Núm. 50 está sujeta al escrutinio racional porque no se coartan expresiones protegidas.

El Juez Asociado señor Rivera García señaló que "la naturaleza y el grado de protección que los tribunales han de brindarle a la libertad de asociación dependerá del aspecto de libertad que esté involucrado." *Opinión de Conformidad*, pág. 5.

El Tribunal Supremo de Estados Unidos reconoce dos modalidades del derecho a la libre asociación.

In one line of decisions, the Court has concluded that choices to enter into and maintain certain intimate human relationships must be secured against undue intrusion by the State because of the role of such relationships in safeguarding the individual freedom that is central to our constitutional scheme. In this respect, freedom of association receives protection as a fundamental element of personal liberty. In another set of decisions, the Court has recognized a right to associate for the purpose of engaging in those activities protected by the First Amendment speech, assembly, petition for the redress of grievances, and the exercise of religion.

*Roberts*, 468 U.S., a las págs. 617-618. En atención a ello, existen niveles de escrutinio dependiendo del grado de la relación. De un lado, hay relaciones en las que "one shares not only a special community of thoughts, experiences, and beliefs but also distinctively personal aspects of one's life" *Id.*, pág. 620. Es únicamente este tipo de relación las que establecen el derecho de asociación como un derecho fundamental. *Id.* Una relación que carece estas cualidades merece menos protección.

Between these poles, of course, lies a broad range of human relationships that may make greater or lesser claims to constitutional protection from particular

incursions by the State. Determining the limits of state authority over an individual's freedom to enter into a particular association therefore unavoidably entails a careful assessment of where that relationship's objective characteristics locate it on a spectrum from the most intimate to the most attenuated of personal attachments.

*Id.* Sin duda, el tipo de relación que la Ley Núm. 50 (y las demás leyes orgánicas de los colegios) establece cae fuera del tipo de relación que requiere protección bajo el escrutinio estricto.

Los hechos alegados en este caso establecen que el Colegio se compone de técnicos y mecánicas automotrices unidos con el propósito de regularlos para salvaguardar la salud y bienestar de la ciudadanía. En el caso de asociaciones con propósitos comerciales o económicos, como lo son los colegios, la Juez Sandra O'Connell indica que la protección es mínima y que se debe utilizar un escrutinio racional:

[a]n association should be characterized as commercial, and therefore subject to rationally related state regulation of its membership and other associational activities, when, and only when, the association's activities are not predominantly of the type protected by the First Amendment. It is only when the association is predominantly engaged in protected expression that state regulation of its - membership will necessarily affect, change, dilute, or silence one collective voice that would otherwise be heard.

\*\*\*

This Court's case law recognizes radically different constitutional protections for expressive and nonexpressive associations. The First Amendment is offended by direct state control of the membership of a private organization engaged exclusively in protected expressive activity, but no First Amendment interest stands in the way of a State's rational regulation of economic transactions by or within a commercial association. The proper approach to analysis of First Amendment claims of associational freedom is, therefore, to distinguish nonexpressive from expressive associations and to recognize that the former lack the full constitutional protections possessed by the latter.

*Id.*, págs. 635-636, 638.

Si un colegio no ideológico y no está envuelto en expresiones protegidas, la protección al derecho a la libre

asociación es menor. Ese es el escrutinio que el Tribunal debe aplicar al caso de autos.

**III.**  
**CONCLUSION**

La situación de autos no conlleva la aplicación del escrutinio estricto establecido por el Tribunal en la *Sentencia*. La aplicación de dicho análisis no está en acorde con la jurisprudencia federal o local aplicable a las asociaciones compulsorias con propósitos comerciales o económico. La *Sentencia* no solo da al traste con los precedentes aplicables, sino que afectará gravemente la capacidad del Estado de reglamentar las profesiones para la seguridad y beneficio del público en general.

Por esto, respetuosamente solicitamos de este Honorable Tribunal que reconsidere su *Sentencia* y corrija el escrutinio aplicable a las colegiaciones compulsorias.

**POR TODO LO CUAL,** el Consejo Interdisciplinario de Colegios y Asociaciones Profesionales respetuosamente solicita de este Honorable Tribunal que reconsidere su *Sentencia*.

Respetuosamente sometido.

Certifico que, en esta misma fecha, he notificado mediante correo certificado copia exacta del documento que antecede a los licenciados **Carlos A. Mercado Rivera**, PO Box 8086, Caguas, PR 00726-8086; **José O. Ramos González**, PO Box 193317, San Juan PR 00919-3317; **Armando del Valle Muñoz**, PMB 457, 400 Calle Calaf, San Juan PR 00918; **Miguel Rosario Reyes**, PO Box 3227, Bayamón PR 00958-0227; Hon. Procurador General, **Luis Román Negrón**, y a los licenciados **Liany A. Vega Nazario** y **Eliezer Ramos Parés**, todos al Departamento de Justicia, Po Box 9020192, San Juan, PR 00902-0192; y a los licenciados **Henry Freese Souffront** y **Yahaira de la Rosa Algarín**, ambos a McConnell Valdés LLC, Po Box 364225, San Juan PR 00936-4225; **Gilberto Oliver Vázquez**, P.O. BOX 191808 San Juan, PR 00919-1808.

En San Juan, Puerto Rico, al 23 de mayo de 2019.

**Consejo Interdisciplinario de Colegios y  
Asociaciones Profesionales**

MARTINEZ & MARTINEZ

PMB 37 Calle Calaf 400  
San Juan, Puerto Rico 00918  
Tel.: 787-717-0101  
Fax: 888-364-3843

Omar E. Martínez Vázquez  
Núm. T.S.P.R. 12,224  
Colegiado Núm. 13,516  
[omartinez@martinezmartinezlaw.com](mailto:omartinez@martinezmartinezlaw.com)

---

Omar E. Martínez-Vázquez