

**GOBIERNO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
CENTRO JUDICIAL DE SAN JUAN
SALA SUPERIOR**

Félix Norman Román; y
Virgilio Vega III
PARTES DEMANDANTES

v.

Colegio de Contadores Públicos
Autorizados; Junta de Contabilidad;
Gobierno de Puerto Rico
PARTES DEMANDADAS

CIVIL NÚM.:

SOBRE:

Sentencia Declaratoria;
Inconstitucionalidad de
Colegiación Compulsoria

La verdadera y completa libertad yace en las fronteras de la relación simbiótica que la nutre: la autonomía de disfrutar nuestra libertad individual y el deber de permitir que los demás disfruten de la suya.

Hon. Mildred Pabón Charneco
Rivera Schatz v. ELA, *infra*, pág. 795.

DEMANDA Y SENTENCIA DECLARATORIA

AL HONORABLE TRIBUNAL:

COMPARECEN, las partes demandantes, ---- y -----, en adelante, Demandantes, por conducto de la representación legal que suscribe, y muy respetuosamente **EXPONEN, ALEGAN Y SOLICITAN:**

I. Jurisdicción

1. Se presenta la demanda de epígrafe conforme a las secciones 1 y 2 del Artículo V de la Constitución de Puerto Rico; del Artículo 5.001 de la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, según enmendada, y conocida como la “Ley de Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003” (4 L.P.R.A. sec. 25a); y de las reglas de Procedimiento Civil 3.1, 3.1, 21.3 y 59. 32 L.P.R.A. Ap. V.

II. Partes

2. Félix Norman Román Negrón, Contador Público Autorizado en Puerto Rico con licencia número 3959, mayor de edad y vecino de Guaynabo. Su dirección postal es el P.O. Box 8899, Bayamón, P.R. 00960-8899 y su teléfono el 787 640-8440.

3. Virgilio Vega Bonilla, Contador Público Autorizado en Puerto Rico con licencia número 1695, mayor de edad y vecino de San Juan. Su dirección postal es el P.O. Box 8031, San Juan, P.R. 00910 y su teléfono el 787 306-9199.
4. Los demandantes son contadores públicos autorizados en Puerto Rico con licencias vigentes otorgadas por la Junta de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico. Además, los demandantes son miembros del Instituto Americano de Contadores Públicos Autorizados.
5. Los Demandantes cumplen con todos los requisitos para ejercer la profesión de la contabilidad pública.
6. Como veremos, para ejercer su profesión en Puerto Rico, las leyes aplicables le exigen a los Demandantes ser miembros del Colegio de Contadores Públicos Autorizados (el Colegio).
7. Que los Demandantes no quieren pertenecer al Colegio y su obligatoriedad para ganarse la vida lesiona su derecho constitucional de libertad asociación y expresión.
8. El Colegio es una entidad creada mediante la Ley Núm. 75 de 31 de mayo de 1973, según enmendada, (20 L.P.R.A. sec. 793, *et seq.*). Su dirección es el Edif. Capital Center I, 239 Ave. Arterial Hostos, Ste. 1401, San Juan, P.R. 00918 y su número de teléfono es (787) 622-0900.
9. La Junta de Contabilidad de Puerto Rico es una entidad creada mediante la Ley Núm. 293 de 15 de mayo de 1945, según enmendada, y conocida como la “Ley de Contabilidad Pública de 1945” (20 L.P.R.A. sec. 771, *et seq.*). Su dirección es el Edificio de la Administración de Terrenos, Ave. Chardón, 3er piso, San Juan, P.R. 00918-0903 y su número de teléfono el (787) 722-2121.
10. El Gobierno de Puerto Rico y el Departamento de Justicia se incluyen en calidad de representante de la Junta de Contabilidad y por pedirse un decreto de inconstitucionalidad de un estatuto legal conforme a la Regla 21.3 de Procedimiento Civil, *supra*. Su dirección es la Calle Teniente César González 677, Esq. Ave. Jesús T. Piñero, San Juan, P.R. 00902 y su número de teléfono es el (787) 721-2900.

III. Marco legal fáctico y la Ley impugnada

11. El marco legal fáctico requiere a los Demandantes pertenecer al Colegio como requisito para practicar su profesión en Puerto Rico y ganarse la vida. Veamos.
12. La Ley Núm. 293 de 15 de mayo de 1945, según enmendada, y conocida como la “Ley de Contabilidad Pública de 1945, regula la práctica de contabilidad en Puerto Rico. 20 L.P.R.A. sec. 771, et seq.
13. Para fines de dicha Ley, la contabilidad pública “significa realizar los siguientes servicios de atestiguamiento:
 - (a) Auditorías u otras intervenciones, que deben realizarse de conformidad con las Normas de Auditoría (“Statements on Auditing Standards”, SAS);
 - (b) revisiones de estados financieros o compilaciones, que deben realizarse de conformidad con las Normas para Servicios de Contabilidad y Revisión (“Statements on Standards for Accounting and Review Services”, SSARS);
 - (c) intervenciones que deben realizarse de conformidad con las Normas para Encargos de Atestiguamiento (“Statements on Standards for Attestation Engagements”, SSAE); y
 - (d) auditorías u otras intervenciones, que deben realizarse de conformidad con los Normas de PCAOB; e
 - (e) intervenciones que deben realizarse de conformidad con otras normas de la profesión que la Junta adopte al amparo de esta sección.Las normas especificadas en esta definición se adoptarán por la Junta conforme a la creación de normas y serán aquellos de aplicación general por parte de organizaciones de contabilidad nacionales o internacionales reconocidas, tales como AICPA, PCAOB y la Junta Internacional de Normas de Auditoría (IAASB, por sus siglas en inglés).
20 L.P.R.A. 772.
14. Nótese, que la regulación de la práctica de la contabilidad pública, por su propia definición, recae en la Junta de Contabilidad (Junta) creada en la Ley 293, supra.
15. “Todo ciudadano que posea una licencia para dedicarse a la práctica de la contabilidad en Puerto Rico expedida por la Junta... tendrá la facultad de llamarse y conocerse como contador público autorizado y para usar el título abreviado de C.P.A.”. 20 L.P.R.A. sec. 791.
16. Dicha Junta se compone de cinco (5) miembros nombrados por el Gobernador de Puerto Rico por un término de tres (3) años. 20 L.P.R.A. sec. 773. Dicha Junta es un organismo público que radica en el Departamento de Estado y tiene facultad en ley para “adoptar y enmendar de tiempo en tiempo reglamentos para la conducción ordenada de sus asuntos y para la administración de [la Ley de Contabilidad]”. Id.

17. Para dicha facultad, la Junta podrá: tomar en consideración la posición de asociaciones como el Colegio de Contadores Públicos Autorizados (Colegio); determinar el contenido y duración de la educación continuada; y solicitar y recibir ayuda de otras organizaciones como el Colegio para la implementación de sus reglamentos. *Id.*
18. La Junta es la llamada en Ley a certificar a una persona como contador público autorizado. 20 L.P.R.A. sec. 774. De hecho, las firmas de contadores públicos autorizados tienen el deber legal de registrarse ante la Junta. 20 L.P.R.A. sec. 778.
19. La Ley 293, supra, dispone que [l]a Junta expedirá licencia para dedicarse a la práctica de la contabilidad pública en Puerto Rico” y le faculta para sus renovaciones. 20 L.P.R.A. sec. 779. Es la Junta la entidad en Ley para “revocar o suspender cualquier certificado... o revocar, suspender o negarse a renovar, cualquier licencia o privilegio de ejercer... o amonestar al tenedor de cualquier licencia, luego de notificar a la parte interesada y darle oportunidad de ser oído...”. 20 L.P.R.A. sec. 780. Ello, incluyendo las revocaciones o suspensiones de licencias por negligencia, incumplimiento con la Ley, violación a regla ética u otro incumplimiento. *Id.*
20. La participación del Colegio en dicho proceso de querellas se limita a la autoridad para someter una querella ante la Junta como lo puede hacer cualquier ciudadano u otra organización. 20 L.P.R.A. sec. 782(a). La determinación de la Junta cuenta con un proceso de vista administrativa que es revisable ante el Tribunal de Primera Instancia. 20 L.P.R.A. sec. 782.
21. Dicha regulación de un margo organizacional era el único impuesto por el Estado a los contadores públicos autorizados en Puerto Rico hasta la Ley Núm. 75 de 31 de mayo de 1973, según enmendada, que creó el “Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico” (Colegio). 20 L.P.R.A. sec. 793.
22. Las facultades otorgadas en Ley al Colegio son las siguientes:
 - (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 inciso 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 las secs. 793 a 805 de este título.

20 L.P.R.A. sec. 794

23. Esto es, el Colegio no tiene facultad para investigar y adjudicar una querella contra un contador público autorizado. Su gestión se limita a ofrecer una ayuda en el proceso de investigación, de la Junta de Contabilidad requerirlo. Es la Junta de Contabilidad el único ente con autoridad legal para regular y disciplinar a estos profesionales.

24. **No obstante, el Artículo 20 de la Ley Núm. 75, supra, hace obligatorio y mandatorio colegiarse al Colegio para practicar la contabilidad pública en Puerto Rico.** 20 L.P.R.A. sec. 795. Ello, al establecer que “[l]a 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”. *Id.* Además, el Artículo 21 de dicha Ley establece de forma obligatoria que “[s]erán miembros del Colegio todas las personas a quienes la Junta de Contabilidad de Puerto Rico les haya expedido o expida en el futuro certificado de contador público autorizado según las disposiciones de la Ley de Contabilidad”. 20 L.P.R.A. sec. 796. Para estos, la membresía al Colegio es obligatoria y no potestativa.

25. La Ley del Colegio establece el pago de una cuota obligatoria por parte de los contadores públicos autorizados a esta entidad privada. 20 L.P.R.A. sec. 800. De hecho, la persona “que no pague su cuota podrá ser suspendido como tal, lo cual se notificará a la junta de Contabilidad... Disponiéndose, que el Colegio no podrá suspender a un colegiado sin que medie una autorización de la Junta de Contabilidad de acuerdo al procedimiento de audiencia que administra dicha Junta”. 20 L.P.R.A. sec. 801.

IV. Derecho de Libertad de Asociación y Puerto Rico

26. La Constitución de Puerto Rico dispone expresamente que “[l]as personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares”. Cont. PR, Art. II, Sec. 6, LPRA, Tomo 1.

27. Cuando una ley establece un requisito de colegiación compulsoria, cuestión que lesiona el derecho constitucional de libertad de expresión, se tiene que aplicar un escrutinio estricto que requiere probar un interés apremiante para ello. Rivera Schatz v. E.L.A., 191 D.P.R. 791 (2014).

28. En estos casos, se exige un interés apremiante, que no existe otra medida menos onerosa para proteger ese interés. *Id.*, págs. 814-815.

29. En el caso de la colegiación compulsoria de los abogados, bastó para declarar su inconstitucionalidad con examinar la ley en cuestión, y su exposición de motivos, para notar que no se expuso y evidenciaba: el interés apremiante y que era el medio menos oneroso para conseguirlo. *Id.*

30. En nuestro caso, las leyes que regulan la práctica de la contabilidad pública, y en especial la Ley Núm. 75, *supra*, ni intentan esgrimir un interés para lesionar el derecho de libertad de asociación de los Demandantes y los contadores públicos en Puerto Rico.

31. En Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices, 2019 T.S.P.R. 87, el Tribunal Supremo reiteró la norma de que en Puerto Rico la colegiación compulsoria es inconstitucional por lesionar los derechos de libertad de asociación y expresión de los ciudadanos conforme a nuestra Constitución local.

32. Siendo así, el Máximo foro judicial reiteró que “cuando el Estado pretenda coartar el derecho de asociarse o a no asociarse, debe hacerlo cuando no le queda otra opción para proteger un determinado interés apremiante”. *Id.*, pág. 2.
33. En dicho caso, el foro de instancia tuvo ante sí la constitucionalidad de la Ley Núm. 50 de 30 de junio de 1986 que establece la asociación compulsoria de los técnicos y mecánicos automotrices al Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices de Puerto Rico para ejercer su profesión.
34. El foro primario dictaminó, tras evaluar la Exposición de Motivos de la Ley 50, *supra*, que no se justificaba la lesión al derecho de libertad de asociación por no superar el escrutinio constitucional de interés apremiante y la no existencia de otro medio para perseguido. Ello, pues existía una Junta Examinadora que reglamentaba y licenciaba a estos profesionales lo que atendía cualquier interés legítimo.
35. Al igual que la Junta de Contabilidad, esta Junta Examinadora de mecánicos tiene facultad para licenciar, disciplinar y revocar licencias.
36. Cabe destacar que en este caso, y ante el Tribunal de Apelaciones, el Departamento de Justicia re evaluó su postura conforme al derecho esgrimido por el Tribunal Supremo y expuso que no era válida la colegiación compulsoria de estos profesionales.
37. En dicho caso, el Tribunal Supremo destacó que existe una Junta de Examinadores que regula la profesión de mecánicos con autoridad para expedir licencias y suspenderlas.
38. El Tribunal Supremo expresó que “[d]ado que la colegiación compulsoria de una clase profesional crea una fricción inevitable con el derecho de libertad de asociación de los afectados, es necesario discutir la naturaleza y los linderos de ese derecho”. *Id.*, pág. 23.
39. Con dichos hechos, el foro apelativo superior resolvió que la colegiación compulsoria de los mecánicos era inconstitucional porque los fines de aportación a la profesión establecidos en la Ley 50, *supra*, pueden conseguirse por el Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices sin que se establezca una colegiación obligatoria. Ello, tras destacar las funciones de este Colegio de

recomendar medidas a la Junta Examinadora y de investigar y reportar querellas. *Id.*, pág. 31.

40. El Colegio de Contadores Públicos Autorizados y el Colegio examinado por el Tribunal Supremo en Rodríguez Casillas v. Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices, *supra*, tienen funciones similares que no requieren de una colegiación compulsoria para su cumplimiento.

41. De hecho, la Cámara de Representantes considera el Proyecto de la Cámara 1799 de la autoría del Representante, Hon. José Aponte Hernández. Dicho proyecto pretende atemperar la Ley 75, *supra*, a las decisiones judiciales recientes para que la membresía en el Colegio de Contadores Públicos Autorizadas sea voluntaria.

42. A esos fines, el PC 1799 en su Exposición de Motivos reza que “[l]a colegiación obligatoria, como requisito exigido por ley para el ejercicio de una profesión, constituye una restricción o limitación injustificada que violenta el derecho constitucional a la libertad de asociación”.

43. Sobre dicho proyecto de ley, la entonces Secretaria del Departamento de Justicia, Hon. Wanda Vázquez Garced, expuso que “la colegiación obligatoria infringe la libertad de asociación en su vertiente negativa, empero, la colegiación voluntaria -esbozada en las piezas legislativas de referencia- no infringe ningún derecho constitucional de los miembros de los distintos colegios u organizaciones profesionales”. Anejo 1, pág. 17.

44. Siendo así, el Departamento de Justicia opinó que “un profesional no debe ser forzada a pertenecer a un gremio particular para ejercer su profesión. Para poder justificar la obligación de los profesionales a pertenecer a un colegio, el Estado tendría que satisfacer un escrutinio estricto que requiere que exista un interés apremiante del estado y que no existan medidas menos onerosas para adelantar ese fin. Consideramos que muy difícilmente se podría satisfacer ese escrutinio estricto porque aunque pueda haber un interés apremiante del estado de que las profesionales se practiquen con el más alto nivel de calidad en los servicios, existen medidas menos onerosas que no requieren el menoscabo del derecho de libertad de asociación de estos profesionales”. *Id.*

45. Siendo así, no se requiere que se convierta en ley dicho proyecto legislativo porque la ley suprema, a saber, la Constitución de Puerto Rico, provee para el remedio aquí solicitado.

V. Sentencia Declaratoria

46. La Regla 59 de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59, regula el mecanismo de las sentencias declaratorias. La Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.1, dispone que el Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. *Id.*

47. “[L]a sentencia declaratoria es aquella que se dicta en un proceso en el cual los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses legales adversos, sin que medie lesión previa de los mismos con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social.” R. Hernández Colón, Derecho Procesal Civil, Ed. Michie de Puerto Rico, 1997, pág. 448. Véase, además, Suárez Jiménez v. CEE, I, 163 D.P.R. 347 (2004).

48. Los tribunales de instancia podrán conceder remedios adicionales fundados en una sentencia o decreto declaratorio, siempre que sean necesarios o adecuados. Regla 59.4 de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.4. Se gestionarán los mismos mediante una solicitud dirigida a un tribunal con jurisdicción para conceder el remedio. *Id.* Si la solicitud se considera suficiente, el tribunal requerirá a cualquier parte contraria cuyos derechos hayan sido adjudicados por una sentencia o decreto declaratorio, para que comparezca dentro de un plazo razonable a mostrar causa por la cual no deban concederse inmediatamente los remedios adicionales solicitados. *Id.*

49. La sentencia declaratoria es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales. Véase, Sánchez v. Sec. De Justicia, 157 D.P.R. 360, 383-384 (2002). El objetivo de la sentencia declaratoria es proveer al ciudadano un mecanismo procesal de carácter remedial mediante el cual se dilucide ante los tribunales los

méritos de cualquier reclamación que en forma latente constituya un peligro potencial en su contra. Véase, Charana v. Pueblo, 109 D.P.R. 641, 653 (1980).

50. En lo pertinente, la Regla 59 de Procedimiento Civil dispone que “el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario”. *Id.*

VI. Conclusión

51. Debemos concluir que la Ley 75, *supra*, en sus artículos 20 y 21 obligan a un contador público autorizado a colegiarse, o ser miembro, del Colegio de Contadores Públicos Autorizados como requisitos para practicar su profesión en Puerto Rico. 20 L.P.R.A. secs. 795-796.

52. Esto constituye una lesión al derecho de libertad de asociación de los Demandantes y de los contadores públicos autorizados en Puerto Rico.

53. La Ley 75, *supra*, no provee o evidencia un interés apremiante para lesionar el derecho constitucional de los Demandantes.

54. Los fines legítimos de la Ley 75, *supra*, se pueden cumplir sin obligar a los contadores públicos autorizados a asociarse al Colegio de Contadores Públicos Autorizados.

55. Existen mecanismos menos onerosos para regular la profesión de la contabilidad pública en Puerto Rico y, ejemplo de ello, es la Ley 293, *supra*, que antecede la ley impugnada y establece una Junta de Contabilidad con facultades investigativas, fiscalizadoras, disciplinarias y de licenciatura en relación con estos profesionales.

56. Conforme al ordenamiento constitucional local, y las determinaciones del Tribunal Supremo de Puerto Rico, la colegiación compulsoria de contadores públicos autorizados es inconstitucional y así debe ser declarada por este Tribunal al amparo de la Regla 59 de Procedimiento Civil, *supra*.

VII. Súplica

POR TODO LO CUAL, se solicita, muy respetuosamente, del Honorable Tribunal que decrete inconstitucional el requisito en Ley de colegiarse obligatoriamente a Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico para ejercer la profesión

de contador público autorizado en Puerto Rico por violentar el derecho de libertad de asociación.

En particular, se solicita se decrete la inconstitucionalidad de:

- a) Art. 2(h) de la Ley Núm. 75, *supra*, 20 L.P.R.A. sec. 794(h) que permite al Colegio a procesar investigaciones sobre todos los contadores públicos autorizados en violación del derecho constitucional de estos profesionales de decidir no pertenecer a dicha entidad;
- b) Art. 3 de la Ley Núm. 75, *supra*, 20 L.P.R.A. sec. 795, que impide a la Junta de Contabilidad a expedir licencias de contadores públicos autorizados a las personas no colegiadas al Colegio;
- c) Art. 4 de la Ley Núm. 75, *supra*, 20 L.P.R.A. sec. 296, que establece que todos los contadores públicos autorizados en Puerto Rico son miembros del Colegio; y
- d) Art. 9 de la Ley Núm. 75, *supra*, 20 L.P.R.A. sec. 801, que establece que se suspenderá de la profesión a los contadores públicos autorizados que no paguen una cuota al Colegio.

RESPECTUOSAMENTE SOMETIDO

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de noviembre de 2019.

f/ Ramón L. Rosario Cortés
RUA Núm. 17,224
ramonlrosario@gmail.com
P.O. Box 19586, San Juan, PR 00910
Tel. (787) 625-3300