

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO TRIBUNAL DE APELACIONES PANEL I		
KEYSHLA FIGUEROA CEARA Y OTROS Peticionarios V. COLEGIO DE PROFESIONALES DE LA ENFERMERÍA DE PUERTO RICO Y OTROS Recurridos	TA2026CE00998	Certiorari procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan Caso Núm.: SJ2025CV09174 Sobre: Sentencia declaratoria; inconstitucionalidad de colegiación compulsoria
Panel integrado por su presidente, el Juez Marrero Guerrero, la Jueza Boria Vizcarrondo y el Juez Robles Adorno.		
Marrero Guerrero, Juez Ponente.		
SENTENCIA		
En San Juan, Puerto Rico, a 28 de agosto de 2026.		
Comparecen Keyshla Figueroa Ceara, Jéssica Segarra Rivera, Juan Carlos Del Valle Figueroa, Isabel M. Méndez De Jesús, Ideliza Torres Cádiz, Yanitza Navarro Marrero, Juan G. Zayas Monge, Eva E. Arocho Ramos, Diana M. Corcino Mena y Christopher Robert Jiménez (peticionarios), quienes solicitan la revisión de una Resolución emitida el 6 de julio de 2026 y enmendada el 10 de julio siguiente. ¹ En dicho dictamen, el foro primario denegó su solicitud de sentencia por las alegaciones, al amparo de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.3. Ello, tras acoger la postura del Colegio de Profesionales de la Enfermería de Puerto Rico (Colegio de Enfermería o recurrido) en cuanto a que, en esa etapa procesal, procedía descubrir prueba sobre las funciones de la Junta Examinadora de Enfermería de Puerto Rico (Junta Examinadora), el ejercicio de sus facultades regulatorias, así como sus capacidades y recursos.		
¹ Entradas Núm. 46 y 47 del caso SJ2025CV09174 en el Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC). Notificadas el 7 y 10 de julio de 2026.		

Por los fundamentos que se exponen a continuación, se expide el auto de *certiorari* y se revoca la determinación recurrida.

I.

Este caso tuvo su origen el 9 de octubre de 2025, cuando la señora Figueroa Ceara presentó una *Demanda* contra el Colegio de Enfermería y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Estado) sobre sentencia declaratoria e inconstitucionalidad de la colegiación compulsoria de los profesionales de la enfermería.² En esta, alegó que poseía una licencia vigente de enfermera, expedida por la Junta Examinadora el 17 de abril de 2024. Manifestó que no deseaba pertenecer al Colegio de Enfermería ni financiar sus actividades mediante el pago de cuotas obligatorias, por entender que vulneraba su libertad de asociación negativa.

Expuso que la *Ley para establecer el Colegio de Profesionales de la Enfermería de Puerto Rico, determinar su organización y especificar sus deberes y funciones*, Ley Núm. 82 de 1 de junio de 1973, según enmendada, 20 LPRA sec. 211 *et seq.* (Ley Núm. 82-1973), condicionaba el ejercicio de la enfermería a la colegiación compulsoria y contemplaba consecuencias sobre el empleo, la licencia profesional y el ejercicio sin afiliación. Según la apelante, tal esquema vulneraba su derecho a no asociarse.

En contraste, afirmó que la *Ley para regular la práctica de la enfermería en Puerto Rico*, Ley Núm. 254-2015, 20 LPRA sec. 203 *et seq.* (Ley Núm. 254-2015), atribuye a la Junta Examinadora, adscrita al Departamento de Salud, funciones de licenciamiento, recertificación, fiscalización y disciplina profesional, incluida la facultad de celebrar vistas, imponer sanciones, suspender o revocar

² *Íd.*, Entrada Núm. 1. Enmendada a los fines de añadir como partes demandantes a Jéssica Segarra Rivera, Juan Carlos Del Valle Figueroa, Isabel M. Méndez De Jesús, Ideliza Torres Cádiz, Yanitza Navarro Marrero, Juan G. Zayas Monge, Eva E. Arocho Ramos, Diana M. Corcino Mena, Sonia Liz Rivera Meléndez y Christopher Robert Jiménez. Véanse Entradas Núm. 11 y 26. El 18 de marzo de 2026, la codemandante Sonia Liz Rivera Meléndez desistió de su causa de acción, solicitud que el TPI declaró Con Lugar mediante una *Sentencia Parcial* emitida y notificada el 19 de marzo de 2026. Entradas Núm. 33, 34 y 35.

licencia y realizar referidos al Departamento de Justicia. A su juicio, tal régimen permitía proteger la salud pública sin imponer colegiación compulsoria en una entidad profesional privada.

A base de lo anterior, argumentó que la Ley Núm. 254-2015, *supra*, proveía un mecanismo estatal menos oneroso para reglamentar y disciplinar la profesión, por lo que la colegiación compulsoria constituía una intromisión innecesaria en la libertad de asociación, en su vertiente negativa reconocida en la Sección 6 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. II Sec. 6, Const. PR, LPRA, Tomo 1. Arguyó que la colegiación compulsoria debía superar un escrutinio estricto. Ante ello, solicitó que se invalidaran los Artículos 3, 4, 9, 10, 11 y 13 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, secs. 211c, 211d, 211i, 211l-a, 211l-b y 211n y se reconociera la suficiencia del régimen regulador establecido por la Ley Núm. 254-2015, *supra*.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 2025, el Estado compareció sin asumir una posición particular sobre la constitucionalidad del requisito impugnado.³ En su escrito, caracterizó la controversia como una cuestión de estricto derecho dirigida a determinar la validez constitucional de la colegiación compulsoria impuesta por la Ley Núm. 82-1973, *supra*, a la luz de las particularidades de la profesión y de los intereses estatales concernidos. Afirmó que el TPI contaba con los elementos necesarios para adjudicar la controversia mediante la aplicación de los criterios establecidos por el Tribunal Supremo. Reconoció, de una parte, el derecho fundamental a la libertad de asociación y, de otra, la facultad del Estado para reglamentar las profesiones en protección de la salud pública. Asimismo, señaló que el ordenamiento exigía a los

³ *Íd.*, Entrada Núm. 8.

profesionales de enfermería estar licenciados por la Junta Examinadora y colegiados conforme a la Ley Núm. 82-1973, *supra*.

Por su parte, el 15 de diciembre de 2025, el Colegio de Enfermería contestó la *Demanda*.⁴ Negó que procediera el remedio solicitado y expuso que la regulación de la profesión de enfermería descansaba en un esquema legislativo que requería la coexistencia del Colegio de Enfermería y la Junta Examinadora. Entre sus defensas afirmativas, destacó las funciones atribuidas al Colegio de Enfermería en materia ética y disciplinaria, su facultad para promover acciones relacionadas con el ejercicio ilegal de la profesión y su colaboración institucional con la Junta. El Colegio vinculó ese diseño al interés apremiante de proteger la salud pública mediante servicios profesionales competentes y sostuvo que la coexistencia de ambas entidades constituía el medio menos oneroso para adelantarlos. Añadió que la Junta Examinadora enfrentaba limitaciones de recursos, que ciertas funciones eran realizadas por el Colegio de Enfermería sin costo al erario y que eliminar la membresía compulsoria afectaría el equilibrio regulatorio establecido por la Asamblea Legislativa. También indicó que la cuota anual ascendía a cuarenta dólares (\$40.00).

Eventualmente, el 22 de diciembre de 2025, los peticionarios presentaron una *Moción de sentencia por las alegaciones*.⁵ Fundamentaron la procedencia del mecanismo en que no existía controversia sustancial sobre hechos materiales y que el pleito planteaba una cuestión estrictamente jurídica: si la colegiación compulsoria, como condición para ejercer la enfermería, era compatible con la libertad de asociación. Señalaron que el Estado caracterizó la controversia como una de estricto derecho y expresó que el TPI contaba con los elementos necesarios para resolverla. En

⁴ *Íd.*, Entrada Núm. 10.

⁵ *Íd.*, Entrada Núm. 12. Véase, también, Entradas Núm. 37 y 42.

cuanto al Colegio de Enfermería, destacaron que trató la mayoría de las alegaciones como argumentos o conclusiones de derecho y que sus defensas afirmativas descansaron en consideraciones normativas y de política pública. Razonaron que la discrepancia entre las partes versaba sobre las consecuencias jurídicas del esquema estatutario, no sobre hechos que requirieran prueba.

Respecto al reclamo constitucional, invocaron la vertiente negativa de la libertad de asociación —el derecho a no asociarse— y sostuvieron que la colegiación compulsoria estaba sujeta a escrutinio estricto. Atribuyeron al Estado la carga de demostrar la existencia de un interés apremiante y la ausencia de medidas menos restrictivas para alcanzarlo. Manifestaron que la Junta Examinadora proveía un mecanismo estatal suficiente para licenciar, fiscalizar y disciplinar la profesión. A su vez, resaltaron que la Ley Núm. 82-1973, *supra*, imponía la afiliación al Colegio de Enfermería como condición adicional para ejercer y vinculaba su incumplimiento con consecuencias sobre el empleo y la licencia profesional. A su juicio, la existencia del régimen establecido por la Ley Núm. 254-2015, *supra*, demostraba que la colegiación compulsoria no era indispensable para proteger la salud pública y restringía innecesariamente el derecho a no asociarse.

Añadieron un planteamiento independiente de libertad de expresión respecto del Artículo 12 de la Ley Núm. 82-1973, sec. 211m, que faculta al Colegio para representar y hablar en nombre de sus integrantes. Entendieron que esa representación, unida a la afiliación y al financiamiento obligatorios, podían vincular a los colegiados con expresiones institucionales que no compartieran y constituir un discurso compelido.

Por tanto, solicitaron que se declarara inconstitucional la colegiación compulsoria y las disposiciones de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, que integraban ese esquema. Asimismo, interesaron que se

reconociera que el licenciamiento y la disciplina profesional correspondían a la Junta Examinadora y cesara la práctica de condicionar el ejercicio de la profesión a la colegiación compulsoria.

El 19 de enero de 2026, el Colegio de Enfermería su opuso a la solicitud de sentencia por las alegaciones.⁶ Argumentó que no procedía resolver la controversia mediante ese mecanismo sin permitirle desarrollar las defensas formuladas en su contestación. Señaló que las alegaciones debían evaluarse favorablemente a la parte promovida y, por analogía con la sentencia sumaria, reclamó la oportunidad de realizar el descubrimiento de prueba.

Además, rechazó que la jurisprudencia hubiera establecido la inconstitucionalidad de toda colegiación compulsoria. Expuso que el esquema regulatorio vigente constituía el medio menos oneroso para adelantar el interés apremiante en reglamentar la profesión y sostuvo que la existencia de un medio menos restrictivo constituía un asunto material que debía desarrollar mediante prueba. Indicó que interesó obtener información sobre las funciones de la Junta Examinadora, la forma en que ejercía sus responsabilidades regulatorias y las capacidades y recursos con los que contaba para desempeñarlas. Preciso que el descubrimiento no estaría dirigido a los peticionarios, sino al Estado y al funcionamiento de la Junta Examinadora. Añadió que los precedentes sobre colegiación compulsoria no establecieron una regla general que excluyera el descubrimiento de prueba.

Destacó que la Ley Núm. 82-1973, *supra*, le permitía instituir ante la Junta Examinadora procedimientos de destitución o cancelación de licencia y promover acciones de interdicto. A su entender, esas atribuciones evidenciaban la existencia de funciones regulatorias concurrentes la Junta Examinadora.

⁶ *Íd.*, Entrada Núm. 17. Véase, además, Entradas Núm. 40 y 43.

Finalmente, indicó que no sostenía que el pleito debía culminar en un juicio ni descartó su posterior resolución sumaria. Sin embargo, cuestionó que la controversia se resolviera exclusivamente a base de las alegaciones antes de realizar el descubrimiento que reclamaba. Añadió que la posición asumida por el Estado sobre la constitucionalidad de la ley no impedía que la defendiera. En consecuencia, solicitó que se continuara el trámite ordinario del caso.

Sometido el asunto ante su consideración, el 6 de julio de 2026, el TPI emitió una *Resolución* mediante la cual declaró No Ha Lugar la solicitud de dictar sentencia por las alegaciones y ordenó la continuación de los procedimientos.⁷ Delimitó la controversia a determinar si, en esa etapa procesal, procedía adjudicar el caso al amparo de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 10.3, y declarar inconstitucional la colegiación compulsoria de los profesionales de enfermería.

El foro primario reconoció que la colegiación compulsoria generaba una fricción con la libertad de asociación y que su validez debía examinarse bajo escrutinio estricto. Estableció que correspondía demostrar un interés público apremiante y la inexistencia de un medio menos restrictivo para adelantarlos. Reseñó que los peticionarios consideraban suficientes las facultades de la Junta Examinadora sobre licenciamiento, recertificación y disciplina para proteger la salud pública sin exigir afiliación al Colegio de Enfermería. También expuso que el recurrido defendía que el esquema regulatorio vigente constituía el medio menos oneroso para alcanzar ese interés y que debía permitírsele realizar descubrimiento de prueba para desarrollar esa defensa.

En particular, acogió el planteamiento del Colegio de Enfermería de que debía permitírsele indagar sobre las funciones de

⁷ *Íd.*, Entradas Núm. 46 y 47. Notificada el 7 de julio de 2026 y enmendada el 10 de julio de 2026.

la Junta Examinadora, la forma en que ejercía sus responsabilidades regulatorias, sus capacidades y los recursos disponibles para ello. Además, señaló que las facultades del Colegio para promover determinados procesos disciplinarios y judiciales lo diferenciaban de otros colegios profesionales del sector de la salud.

Finalmente, concluyó que no procedía dictar sentencia por las alegaciones en esa etapa y dispuso que las partes tuvieran la oportunidad de realizar descubrimiento de prueba. Aclaró que esa determinación no impedía que el caso pudiera atenderse posteriormente mediante sentencia sumaria.

Inconforme con tal determinación, el 3 de agosto de 2026, los peticionarios presentaron este recurso de *certiorari*, en el que plantearon el siguiente señalamiento de error:

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA, ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN Y COMETIÓ UN CRASO ERROR DE DERECHO AL DECLARAR NO HA LUGAR LA MOCIÓN DE SENTENCIA POR LAS ALEGACIONES Y ORDENAR LA CONTINUACIÓN DEL DESCUBRIMIENTO DE PRUEBA, PESE A QUE LA DEMANDA ENMENDADA Y SU CONTESTACIÓN NO PRESENTAN CONTROVERSIA SUSTANCIAL ALGUNA SOBRE HECHOS MATERIALES, LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA COLEGIACIÓN COMPULSORIA CONSTITUYE UNA CUESTIÓN Estrictamente JURÍDICA SUSCEPTIBLE DE ADJUDICACIÓN AL AMPARO DE LA REGLA 10.3 DE PROCEDIMIENTO CIVIL Y EL TRÁMITE ORDENADO DESPLAZA INDEBIDAMENTE LA CARGA QUE IMPONE EL ESCRUTINIO Estricto, PROLONGANDO INNECESARIAMENTE LA LESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA PARTE PETICIONARIA A NO ASOCIARSE.

En esencia, los peticionarios señalaron que el TPI erró al permitir descubrimiento de prueba sobre asuntos que, a su juicio, no alteraban la naturaleza jurídica de la controversia. Señalaron que las partes no discrepaban sobre la existencia de la Junta Examinadora, sus facultades de licenciamiento y disciplina, la creación separada del Colegio de Enfermería ni el requisito legal de colegiación. Entendieron que la controversia se reducía a determinar si la colegiación compulsoria constituía el medio menos oneroso para proteger la salud pública. Sostuvieron que las defensas del recurrido sobre el esquema dual, la colaboración institucional, las limitaciones de recursos de la Junta Examinadora y la conveniencia de la

colegiación no generaban controversias de hechos materiales. Aun aceptándolas, razonaron que no demostraban que la colegiación compulsoria fuera indispensable. Añadieron que permitir descubrimiento sobre las capacidades y recursos de la Junta Examinadora les trasladaba la carga de demostrar que la colegiación era innecesaria, cuando correspondía al Estado justificar la inexistencia de alternativas menos onerosas.

Por su parte, el 14 de agosto de 2026, el Colegio de Enfermería rechazó que la existencia de la Junta Examinadora resolviera por sí sola la controversia constitucional. Insistió en que la jurisprudencia no declaró inconstitucional toda colegiación compulsoria y que debían examinarse las particularidades regulatorias de cada profesión. Defendió el esquema dual establecido para la profesión y sostuvo que compartía responsabilidades con la Junta Examinadora. Afirmó que necesitaba conocer cómo la Junta Examinadora ejercía sus responsabilidades regulatorias, así como sus capacidades y recursos, para desarrollar su defensa de que el esquema regulatorio actual constituía el medio menos oneroso para alcanzar el interés estatal. Añadió que el descubrimiento le permitiría examinar precisamente la premisa de los peticionarios de que la Junta Examinadora regulaba adecuadamente la profesión sin necesidad de colegiación compulsoria. Asimismo, negó que el descubrimiento fuera extenso o dilatorio. Añadió que no reclamaba que el caso tuviera que culminar en juicio y reconoció que podía resolverse mediante sentencia sumaria, una vez realizado el descubrimiento de prueba.

II.

A. *Certiorari*

El *certiorari* es un vehículo procesal extraordinario mediante el cual un tribunal de mayor jerarquía revisa las determinaciones de un foro inferior discrecionalmente. *Rivera et al. v. Arcos Dorados et al.*, 212 DPR 194 (2023); *McNeill Healthcare v. Mun. Las Piedras I*, 206

DPR 391 (2021); *Medina Nazario v. McNeill Healthcare LLC*, 194 DPR 723 (2016); *IG Builders et al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307 (2012).

La Regla 52.1 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 52.1, limita la expedición del auto de *certiorari* para revisar dictámenes interlocutorios al amparo de las Reglas 56 y 57 de Procedimiento Civil, *supra*, denegatorias de mociones dispositivas y, por excepción, asuntos sobre admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, privilegios evidenciarios, rebeldía, relaciones de familia, interés público o situaciones en que esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia.

Además, la discreción apelativa opera conforme a los criterios de la Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R.40. A saber:

- (A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.
- (B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.
- (C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.
- (D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.
- (E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.
- (F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.
- (G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

B. Sentencia por las alegaciones

La Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 10.3, regula la sentencia por las alegaciones, disponiendo que:

Después que se hayan presentado todas las alegaciones, cualquier parte podrá solicitar al tribunal que dicte sentencia parcial o total por las alegaciones, sujeto a las disposiciones de la Regla 42.3. Si en una moción en la que se solicite sentencia por las alegaciones se exponen materias no contenidas en dichas alegaciones y éstas no son excluidas por el tribunal, la moción deberá considerarse como una solicitud de sentencia sumaria y estará sujeta hasta su resolución final a todos los trámites ulteriores dispuestos en la Regla 36, y todas las partes tendrán una oportunidad razonable de

presentar todo asunto pertinente a dicha moción conforme a lo provisto en la citada regla.

Este mecanismo permite disponer del litigio sin la celebración de un juicio en su fondo cuando, luego de contestada la demanda y cualquier otra alegación que requiera contestación, de las propias alegaciones surge que no existe una controversia sustancial de hechos que requiera dilucidar prueba. *WMM, PFM et al. v. Colegio et al.*, 211 DPR 871, 883-884 (2023); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96, 102 (2002). No obstante, no constituye el mecanismo más apropiado para determinar la suficiencia de defensas y reconvencciones. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, *supra*, pág. 103.

El estándar aplicable a una solicitud de sentencia por las alegaciones es el mismo que rige una moción de desestimación al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 10.2. *Íd.*, pág. 98. Ambos mecanismos se dirigen a los méritos de la controversia, no meramente a sus aspectos procesales. *Íd.*, pág. 104. Ante ello, el tribunal debe examinar las alegaciones de la manera más favorable a la parte promovida, y solo procede disponer de la acción cuando dicha parte no tendría derecho a remedio alguno bajo cualesquiera hechos que pudiera probar. *Íd.*, pág. 105; *WMM, PFM et al. v. Colegio et al.*, *supra*, pág. 884. Evaluadas las alegaciones bajo ese estándar, corresponde al tribunal aplicarles el derecho y dictar la sentencia que proceda. *WMM, PFM et al. v. Colegio et al.*, *supra*.

C. Libertad de asociación

La Asamblea Legislativa, en el ejercicio del poder de razón de Estado, posee la facultad de regular el ejercicio de las profesiones — con excepción de la profesión jurídica— con el propósito de proteger la salud y el bienestar público, así como prevenir el fraude y la incompetencia. *Brutal, LLC et al. v. Colegio et al.*, 2025 TSPR 97, 216 DPR ____ (2025); *Pérez Ríos y otros v. ELA y otros*, 213 DPR 144, 152 (2023); *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio*, 202 DPR 428, 439-440

(2019); *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros*, 213 DPR 1, 11 (2023). A esos efectos, puede establecer requisitos relacionados con los conocimientos, la capacidad, las destrezas, la integridad moral y demás condiciones racionalmente vinculadas con la competencia necesaria para ejercer adecuadamente una profesión. *Brutal, LLC et al. v. Colegio et al., supra*; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, pág. 11; *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio, supra*, pág. 428. Asimismo, el Estado puede condicionar el ejercicio profesional a la obtención previa de una licencia, permiso o certificado expedido por la autoridad competente. *Brutal, LLC et al. v. Colegio et al., supra*. No obstante, el ejercicio de ese poder regulador debe efectuarse dentro de los límites impuestos por la Constitución. *Íd.*; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, pág. 11; *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio, supra*, pág. 440.

El derecho a la libertad de asociación está reconocido expresamente en la Sección 6 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico, que garantiza el derecho de las personas a asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares. Art. II, Sec. 6, Const. PR, LPRA, Tomo 1; *Reyes Martínez et al. v. Colegio*, 215 DPR 561, 570 (2025). La garantía constitucional comprende tanto la facultad afirmativa de asociarse como el derecho correlativo a no pertenecer a una asociación determinada. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*, 191 DPR 791, 811-812 (2014).

La protección reconocida a la libertad de asociación bajo la Constitución de Puerto Rico es de mayor amplitud que la provista al amparo de la Constitución federal. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, pág. 570. Ello responde a que los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos constituyen un contrapeso al ejercicio de los poderes gubernamentales y requieren una protección particularmente rigurosa frente a la intervención

estatal. *Íd.*, pág. 566. Por esa razón, toda actuación gubernamental que interfiera significativamente con una libertad fundamental debe ser examinada mediante el escrutinio judicial de mayor rigor. *Íd.*

Aunque la libertad de asociación no es absoluta, una limitación significativa del derecho a no asociarse solamente puede sostenerse si el Estado demuestra la existencia de un interés gubernamental apremiante que haga necesaria la interferencia. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, supra*, pág. 813. Cuando la actuación estatal menoscaba un derecho fundamental, corresponde aplicar el escrutinio estricto. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, pág. 571. La aplicación de ese estándar activa una presunción de inconstitucionalidad de la medida impugnada e invierte el peso de la prueba. *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, pág. 11; *San Miguel Lorenzana v. ELA*, 134 DPR 405, 425 (1993). Corresponde al Estado justificar la interferencia demostrando que su actuación responde a un interés gubernamental apremiante. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, supra*, págs. 813-814.

Empero, la existencia de tal interés no es suficiente por sí sola para superar el escrutinio estricto. *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, pág. 18. El Estado debe demostrar que la interferencia con el derecho fundamental es necesaria para alcanzar el interés identificado. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, supra*, pág. 813. Para ello, tiene que establecer que no existen medidas menos restrictivas u onerosas mediante las cuales pueda adelantar eficazmente ese interés. *Íd.*, págs. 813-814. Es decir, el Estado solamente puede interferir con un derecho fundamental cuando no dispone de otra alternativa menos lesiva para alcanzar el objetivo gubernamental. *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio, supra*, pág. 433.

D. Colegiación compulsoria

En el contexto de la regulación profesional, el Tribunal Supremo ha reconocido reiteradamente que la colegiación

compulsoria crea una fricción inevitable con el derecho fundamental a la libertad de asociación. *Íd.*, pág. 448; *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, pág. 571. Ello se debe a que la legislación de colegiación compulsoria obliga al profesional a pertenecer a determinada asociación como condición para poder ejercer válidamente su profesión. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 570-571. Por tratarse de una interferencia con un derecho fundamental, el requisito de membresía obligatoria queda sujeto al escrutinio estricto antes expuesto. *Íd.*, pág. 571.

En este contexto, el Estado posee un interés apremiante en reglamentar adecuadamente el ejercicio de las profesiones, interés que reviste particular importancia cuando se trata de profesiones que intervienen directamente con la salud del pueblo. *Íd.*, págs. 572, 577-578; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 18-20; *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras y otros*, 2023 TSPR 78, pág. 24. Sin embargo, la preeminencia del interés público en la salud no exime al Estado de demostrar que la colegiación compulsoria es indispensable para adelantar ese interés. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 571-572; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 18-20; *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras y otros, supra*.

En particular, la preservación de la salud pública en las controversias sobre colegiación compulsoria de profesionales de la salud debe examinarse en el contexto de la reglamentación profesional y no como un interés independiente capaz de justificar, por sí solo, la colegiación compulsoria. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 577-578; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, pág. 20. Así, aunque la colegiación compulsoria pueda resultar útil o conveniente para promover la salud y el bienestar social, su constitucionalidad depende de que sea necesaria como mecanismo de regulación profesional. *Íd.* En esa misma línea, el

Tribunal Supremo ha caracterizado la preservación de la salud como un interés accesorio a la adecuada reglamentación de la profesión. *Íd.*

Por consiguiente, no basta con demostrar que la colegiación compulsoria produce beneficios para la profesión, la salud pública o el bienestar social; es necesario demostrar que la membresía obligatoria es indispensable para que el Estado pueda ejecutar eficazmente su esquema de regulación profesional. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 571-572; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 18-22; *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras y otros, supra*, pág. 24. Si ese interés puede adelantarse mediante mecanismos menos restrictivos, la colegiación compulsoria no supera el escrutinio estricto. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, supra*, págs. 813-814; *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio, supra*, págs. 449-450; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 18-19.

Para realizar esa evaluación debe examinarse integralmente el esquema legislativo que regula la profesión y determinar qué organismo ostenta realmente la autoridad reguladora delegada por el Estado. *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 19-20. Entre las facultades relevantes se encuentran la expedición, renovación, suspensión y revocación de licencias, la administración de exámenes, el establecimiento de requisitos para ingresar y permanecer en la profesión y la reglamentación de la conducta profesional. *Íd.* También resulta pertinente identificar qué organismo posee autoridad para adoptar y hacer cumplir cánones de ética, investigar posibles infracciones, iniciar procedimientos disciplinarios e imponer sanciones. *Íd.*, pág. 20.

En ese contexto, el máximo foro judicial ha destacado la importancia de las juntas examinadoras como instrumentos gubernamentales de regulación profesional. *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio, supra*, pág. 441. Las juntas examinadoras permiten establecer las condiciones necesarias para ingresar y permanecer en

una profesión y asegurar que quienes la ejercen posean los conocimientos y competencias correspondientes. *Íd.* Asimismo, el sistema de licenciamiento protege al público frente al fraude, la deshonestidad y la incompetencia profesional. *Íd.* Igualmente, pueden proteger la vida y la propiedad mediante la concesión de licencias únicamente a personas competentes y debidamente adiestradas. *Íd.* Además, pueden proveer mecanismos administrativos para atender reclamaciones sobre negligencia, deshonestidad o inmoralidad profesional. *Íd.* Finalmente, mediante la suspensión o revocación de licencias, pueden exigir que los profesionales mantengan estándares adecuados y adaptar esos estándares a los adelantos científicos y tecnológicos. *Íd.*

El análisis de indispensabilidad exige distinguir las facultades propiamente regulatorias de aquellas que son características de una asociación profesional. *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 20-21. A saber, actividades tales como proteger los intereses de los miembros, instituir programas de servicio comunitario, subvencionar estudios científicos, fomentar el mejoramiento profesional, ofrecer educación continua y colaborar con el Estado pueden constituir funciones valiosas y legítimas de una asociación profesional. *Íd.*, pág. 21. No obstante, la importancia social o profesional de esas actividades no demuestra que la colegiación compulsoria sea indispensable para regular la profesión. *Íd.*, págs. 20-21; *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 579-580.

De igual forma, las iniciativas de una asociación profesional dirigidas a promover la salud o el bienestar público, por más valiosas que sean, no justifican por sí solas que la pertenencia a esa entidad sea condición para ejercer la profesión. *Íd.* La constitucionalidad de la colegiación compulsoria depende de su necesidad para la regulación profesional, no de la utilidad social de las actividades que

desempeñe la organización. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 577-580; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, pág. 20.

La mera delegación legislativa de alguna facultad regulatoria a un colegio no basta para sostener la colegiación compulsoria. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 581-582. La presunción de inconstitucionalidad permanece mientras no se demuestre por qué resulta imprescindible que todos los profesionales pertenezcan al colegio para que este pueda desempeñar la función delegada. *Íd.* Lo contrario supondría que bastaría con delegar alguna facultad regulatoria a una asociación profesional para eludir las garantías constitucionales aplicables a la membresía compulsoria. *Íd.*

De igual modo, determinadas funciones relacionadas con la ética y la fiscalización profesional pueden coexistir con un régimen de colegiación compulsoria. *Íd.*, pág. 581; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 20-21; *Vélez Colón v. Colegio de Optómetras y otros, supra*. La facultad de redactar o proponer cánones de ética profesional no requiere necesariamente que toda la clase profesional pertenezca obligatoriamente al colegio. *Íd.* Tampoco la facultad de recibir e investigar querellas y remitirlas posteriormente al organismo regulador convierte por sí misma la colegiación compulsoria en indispensable, particularmente cuando la autoridad reguladora conserva la facultad independiente de iniciar sus propios procedimientos. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 581-582. De igual forma, la colaboración en la denuncia de prácticas ilegales no exige necesariamente que todos los profesionales pertenezcan a la asociación, pues tales conductas pueden ser denunciadas ante las autoridades correspondientes por cualquier persona que tenga conocimiento de ellas. *Íd.*, pág. 582.

El análisis constitucional tampoco puede descansar en la premisa de que la colegiación obligatoria constituye una interferencia mínima porque la obligación del profesional se reduce al pago de una

cuota. *Íd.*, pág. 582. Para fines de la libertad de asociación, la fricción constitucional surge de la obligatoriedad de la membresía misma. *Íd.* El financiamiento de una asociación profesional mediante cuotas obligatorias no puede obtenerse a costa del derecho de las personas a decidir con quién desean asociarse o a no asociarse. *Íd.*, págs. 582-583. A esos efectos, el alto foro distinguió entre la imposición de una cuota vinculada a la colegiación compulsoria y el ejercicio estatal para imponer contribuciones o exigir el pago de derechos de licenciamiento, puesto que lo genera la interferencia constitucional es el carácter obligatorio de la membresía. *Íd.*, pág. 582. Por ello, la necesidad o conveniencia de asegurar financiamiento para que una asociación pueda desempeñar sus funciones no satisface el rigor del escrutinio estricto. *Íd.*, pág. 583.

La eliminación del carácter compulsorio de la membresía tampoco supone necesariamente la desaparición de la organización profesional. *Íd.*, pág. 584; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 21-22. Una asociación puede continuar funcionando y realizando aquellas actividades que la ley le permita ejercer dentro de un régimen de colegiación voluntaria. *Íd.*; *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, pág. 584. En efecto, la eliminación de la membresía obligatoria no afecta, por sí misma, la capacidad legal de la organización para continuar operando y desempeñando labores en beneficio de la profesión y de la salud pública. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 581-584.

Finalmente, la protección constitucional frente a una colegiación compulsoria no depende de que el estatuto que estableció el requisito haya sido aprobado antes o después de la adopción de la Constitución de Puerto Rico. *Reyes Martínez et al. v. Colegio, supra*, págs. 577-578. La naturaleza de la actuación estatal, y no la fecha de aprobación de la legislación, es lo que determina si se activan las salvaguardas de la Carta de Derechos. *Íd.*, pág. 578. Por ello, el

carácter preconstitucional de un estatuto no subsana un posible vicio constitucional ni impide que los tribunales examinen su validez a la luz de los derechos fundamentales posteriormente reconocidos. *Íd.*

En suma, cuando el Estado condiciona el ejercicio de una profesión a la afiliación obligatoria a un colegio, la cuestión determinante es si resulta indispensable para adelantar el interés apremiante de regular la profesión. *Íd.*, págs. 577-583; *Delucca v. Col. Méd. Cirujanos y otros, supra*, págs. 18-22; *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, supra*, págs. 813-814. Si los estándares profesionales requieren fortalecimiento, la alternativa constitucionalmente pertinente es modificar los requisitos para ingresar y permanecer en la profesión, en lugar de menoscabar un derecho fundamental. *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio, supra*, pág. 452.

E. Colegio de Profesionales de la Enfermería y Junta

Examinadora de Enfermería

La Ley Núm. 82-1973, *supra*, condiciona el ejercicio de la profesión de enfermería en Puerto Rico a la afiliación al Colegio de Enfermería. En particular, su Artículo 4 dispone que “[n]inguna persona podrá ejercer la profesión de la enfermería en Puerto Rico [...] si no está afiliada al Colegio. Toda persona que ejerza la profesión sin estar colegiada estará sujeta a las penalidades dispuestas en esta Ley”. Art. 4 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, sec. 211d; véase, además, Art. 1 (a) del Cap. V del Reglamento del Colegio de Enfermería.

De igual forma, el Artículo 9 impone a todo patrono o persona que contrate los servicios de una enfermera o enfermero la obligación de requerir, al momento del reclutamiento y anualmente, una certificación de colegiación. Art. 9 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, sec. 211i; Art. 1 (b) del Cap. V del Reglamento del Colegio de Enfermería, *supra*. Igualmente, la disposición establece que las enfermeras y enfermeros que funjan como contratistas

independientes y reciban remuneración directamente del cliente o paciente deberán mostrar evidencia de colegiación. *Íd.*

Asimismo, el estatuto tipifica como delito menos grave ejercer la profesión de enfermería sin estar debidamente colegiado, así como ayudar, facilitar o emplear a quien no esté colegiado. Art. 13 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, sec. 211n. La disposición faculta además al Secretario de Justicia, por iniciativa propia o a solicitud del Colegio de Enfermería, a iniciar las correspondientes acciones criminales contra quienes practiquen ilegalmente la profesión. *Íd.*

La Ley faculta al Colegio a solicitar remedios interdictales para hacer cesar actos o prácticas contrarios a sus disposiciones, incluso contra quienes utilicen o permitan utilizar los servicios de profesionales de enfermería que incumplan con la Ley. Art. 11 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, sec. 211l-b; Art. 2 del Cap. V del Reglamento del Colegio de Enfermería, *supra*. La propia disposición aclara que “[e]sta acción del Colegio es independiente de cualquier otra acción o recurso que inicie la Junta Examinadora contra un profesional de enfermería por los mismos actos o prácticas”. *Íd.*

En cuanto a sus facultades, el Artículo 2 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, sec. 211b, autoriza al Colegio de Enfermería a:

- a) Subsistir a perpetuidad bajo ese nombre; demandar y ser demandado como persona jurídica.
- b) Poseer y usar un sello que podrá alterar a su voluntad.
- c) Adoptar su reglamento interno, que será obligatorio para todos sus miembros, y para enmendarlo en la forma y bajo los requisitos que en el mismo se estatuyan.
- d) Adquirir derechos y bienes, muebles e inmuebles; y cualesquiera fondos, por donación, legado, contribuciones entre sus propios miembros, compra, traspasos, cesiones, subsidios, asignaciones, anticipos, préstamos o de cualquier otro modo legal tanto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como del Gobierno Federal o sus agencias o de personas o entidades particulares; y podrá poseer, hipotecar, arrendar, administrar y disponer de dichos bienes en forma legal y de acuerdo con su reglamento.
- e) Nombrar los directores, funcionarios u oficiales que constituirán la Junta de Gobierno, conforme a lo adoptado en el Reglamento. No podrán ocupar puestos en la Junta de Gobierno los integrantes de la Junta Examinadora de Enfermeras y Enfermeros de Puerto Rico, de la Secretaría Auxiliar de Enfermería del Departamento de Salud, aquellos que desempeñan funciones en el Colegio bien por nombramiento regular o por contrato. No podrán ser miembros de la Junta de Gobierno, ni de ninguno de los organismos rectores del Colegio, aquellas personas que hayan sido convictas de delito grave, o de delito menos grave que conlleve depravación moral o deshonestidad, así como tampoco aquellas personas que hayan sido

removidas de algún cargo dentro de los organismos rectores del Colegio por razón de violaciones al deber de fiducia, o por violaciones al Código de Ética que rige la profesión de la Enfermería.

- f) Proteger a sus miembros en el ejercicio de su profesión, y, mediante la creación de montepíos, sistemas de seguros y fondos especiales, o en cualquier otra forma legal ayudar a aquellos colegiados que estén desempleados, socorrer a los que se retiren por incapacidad física o avanzada edad y a los herederos o beneficiarios de los que fallezcan.
- g) Adoptar e implantar, con la Junta, los cánones de ética profesional que regirán la conducta de los colegiados.
- h) Recibir e investigar las querellas que bajo juramentos se formulen respecto a la conducta de sus miembros en el ejercicio de la profesión, pudiendo remitirlas a la Junta de Gobierno que se establece en el Artículo 6 de esta ley para que actúe, después de una vista preliminar, en la que se permita al querellado o a su representante legal traer sus propios testigos y ser oído; y si se encontrare justa causa instituir el correspondiente procedimiento de suspensión o cancelación de licencia ante la Junta para la acción pertinente. Nada de lo dispuesto en este apartado se interpretará en el sentido de limitar o intervenir con la facultad de la Junta para llevar a cabo su propia investigación.
- i) Ejercitar las facultades incidentales que fueren necesarias o convenientes a los fines de su creación y que no estuvieren en desacuerdo con esta ley. Véase, además, Art. 1 del Cap. III del Reglamento del Colegio de Enfermería.

A su vez, el Artículo 2 del Capítulo III del Reglamento del Colegio de Enfermería, *supra*, establece entre sus deberes:

- a) Promover el mejoramiento profesional de los colegiados mediante programas de educación continua, publicaciones y otros medios.
- b) Colaborar con las agencias estatales, municipales y federales, asociaciones, entidades y otros grupos afines para mantener y desarrollar los estándares óptimos de la práctica, educación, administración e investigación de Enfermería Profesional de Puerto Rico.
- c) Promover y proveer para el bienestar profesional, económico y social de los colegiados.
- d) Promover, iniciar y proveer para la apreciación de la investigación y hacer las recomendaciones pertinentes para un cuidado de Enfermería, de la salud y la práctica basada en la evidencia científica.
- e) Iniciar e impulsar legislación que beneficie la profesión de la Enfermería.
- f) Promover, fomentar, pronunciarse y asumir posición activa sobre legislación que beneficie la salud en general, y a los profesionales de la Enfermería en particular.
- g) Proveer servicios a la comunidad, afines a las metas y objetivos del Colegio que estén dentro de sus capacidades y recursos.
- h) Conservar y archivar todos los documentos históricos relacionados con la profesión de la Enfermería.
- i) Promover y propiciar la práctica de los colegiados por iniciativa propia (práctica independiente o privada).

Por su parte, la Junta Examinadora⁸ es el organismo legalmente constituido para regular la práctica de la enfermería en Puerto Rico y el proceso de licenciamiento dirigido a proteger el consumidor y cumplir con las disposiciones aplicables al ejercicio de la profesión. Art. 2 (c) de la Ley Núm. 254-2015, *supra*, sec. 204.

⁸ La reglamentación de la profesión de enfermería se remonta a la Ley Núm. 77 de 15 de mayo de 1930, seguida por la Ley Núm. 121 de 30 de junio de 1965 y la Ley Núm. 9 de 11 de octubre de 1987, derogada por la Ley Núm. 254-2015, *supra*.

Entre las facultades y deberes que el Artículo 8 de la Ley Núm.

254-2015, *supra*, sec. 204f, confiere a la Junta se encuentran:

- (a) Usará el sello oficial para la tramitación de las licencias y demás documentos expedidos por la Junta.
- (b) Adoptará el reglamento necesario para la ejecución de las disposiciones de esta Ley, previo cumplimiento con la normativa legal del debido proceso de ley en el derecho administrativo y según el procedimiento administrativo uniforme que aplique legalmente a la Junta. Tal reglamento, una vez aprobado por la Junta y promulgado según las disposiciones aplicables, tendrá fuerza de ley. Dicho reglamento podrá ser revisado y enmendado cuando sea necesario en la misma forma en que se adopte el reglamento original. De igual manera se faculta a la Junta a aprobar toda aquella reglamentación necesaria para el cumplimiento de esta Ley. Además, será deber de la Junta el preparar y aprobar un Código de Ética relacionado con la práctica de la enfermería en Puerto Rico, el cual será el que regirá en todo escenario de labores de la práctica de la enfermería, ya sea a nivel público o privado. En adición, la Junta preparará y adoptará reglamentación relacionada a los requerimientos de educación continua, y tendrá la facultad de preparar y adoptar toda la reglamentación que sea necesaria para la efectiva práctica profesional de conformidad con los parámetros y competencias de la enfermería en Puerto Rico.
- (c) Autorizará la práctica de la enfermería en Puerto Rico, según se dispone en esta Ley.
- (d) Examinará, otorgará licencias y recertificará las mismas a aquellos solicitantes que cualifiquen de acuerdo con los requisitos establecidos en esta Ley, sus reglamentos y otras leyes aplicables que estén vigentes en Puerto Rico.
- (e) Otorgará certificación por área de cuidado para trabajar en áreas de acuerdo con las estipulaciones de esta Ley y los criterios y requisitos establecidos por la Junta en su Reglamento.
- (f) Celebrará vistas administrativas para investigar y determinar si ha habido violación a las disposiciones de esta Ley y la reglamentación aprobada por la Junta por parte de algún aspirante o profesional de la enfermería y de cualquier ciudadano que se encuentre involucrado en alegados hechos violatorios a las disposiciones de esta Ley y la reglamentación que a estos efectos establezca la Junta. Adjudicará a base de los hechos y el derecho aplicable los casos ante su consideración. Expedirá citaciones para la comparecencia de testigos y presentación de documentos en cualquier vista que se celebre de acuerdo con los términos de esta Ley.
- (g) Tomará juramentos relacionados con las vistas y/o investigaciones que conduzca.
- (h) Revisará periódicamente las disposiciones de esta Ley para recomendar actualizarlas conforme a las necesidades de la práctica de enfermería. Igualmente la Junta preparará y presentará al/a la Gobernador/a de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa por conducto del Secretario de Salud, recomendaciones de legislación que entienda necesaria.
- (i) Establecerá los requisitos y mecanismos necesarios para la recertificación de licencias que expida cada tres (3) años de acuerdo con las leyes vigentes en el país, con participación en el Registro de Profesionales de la Salud.
- (j) Llevará un registro oficial de sus actividades y de las licencias otorgadas y revocadas por categoría para practicar la enfermería de acuerdo con la ley, según corresponda.
- (k) Mantendrá en sus registros un solo expediente por profesional de todas las licencias y certificados expedidos a las enfermeras/os en Puerto Rico. Esta información podrá mantenerse de manera digitalizada o como parte del sistema computadorizado que facilita la documentación requerida a los profesionales de la salud en registro.
- (l) Rendirá un informe anual de sus servicios y cualquier otra información que estime pertinente y necesaria al/a la Gobernador/a de Puerto Rico por conducto del Secretario de Salud.
- (m) El/La Presidente/a de la Junta firmará todo documento oficial de la misma o podrá delegar en cualquier otro miembro de la Junta esta responsabilidad.

- (n) La Junta, como ente fiscalizador, determinará mediante reglamentación la certificación y los requisitos necesarios en los currículos de enseñanza de toda institución educativa que se dedique, otorgue, ofrezca o cualquier modo emita certificaciones, título o grados académicos relacionados a la enfermería, reglamentadas por la Junta. Además, la Junta tendrá la autoridad para verificar todo currículo vigente y podrá denegar el examen de reválida a todo egresado de una institución educativa que no cumpla con las disposiciones de esta Ley. La Junta podrá nombrar un Comité de hasta siete (7) miembros para el análisis y recomendaciones sobre los currículos de enseñanza a la Junta, todos con preparación mínima de maestría en enfermería, y con experiencia en educación.
- (o) En virtud de alguna queja o denuncia radicada de cualquier persona natural o jurídica ante la Junta, o de advenir como Junta en conocimiento por medio de información pública, podrá la misma en cualquier momento iniciar un proceso administrativo o referir los hallazgos u información obtenida a las autoridades estatales o federales pertinentes contra cualquier enfermera/o [u] aspirante que incurra en violaciones a las disposiciones de esta Ley o reglamentación emitida por la Junta.
- (p) Determinará acción disciplinaria mediante amonestación, multas, restitución, servicios comunitarios, suspensión sumaria, suspensión por término definido, realizará referidos ante agencias fiscalizadoras para la investigación y adjudicación pertinente, así como, revocará, anulará, cancelará o restituirá las licencias luego de los debidos procesos establecidos por las disposiciones de esta Ley y su reglamentación.
- (q) Podrá nombrar un Comité Consultivo para asesoramiento sobre normas y procedimientos generales relacionados con la Junta incluyendo legislación, reválida u otra necesidad que estime la Junta. Las cualidades y criterios para nombrar los miembros que van a componer este Comité se estipularán en el Reglamento de la Junta. Los miembros de este Comité Consultivo no podrán bajo ningún concepto actuar como consultores o instructores de repasos de reválidas durante su incumbencia como miembro del Comité Consultivo y luego de terminado su término en la misma, tampoco lo podrá realizar por un periodo de cinco (5) años después de concluidos sus servicios a la Junta.
- (r) Podrá asignar un miembro o ex miembro de la Junta que participará en las inspecciones de facilidades de salud.
- (s) Otorgará una licencia provisional a enfermeras o enfermeros de programas educativos autorizados por el Consejo de Educación de Puerto Rico en las categorías de Generalistas, Asociados y Enfermería Práctica. Esta licencia tendrá vigencia por el término de un (1) año, durante el cual el candidato tendrá un máximo de cuatro (4) oportunidades consecutivas para aprobar el examen. Una vez el candidato agote las cuatro (4) oportunidades de examen de reválida sin aprobar el mismo, quedará cancelada automáticamente la licencia provisional de la cual es tenedor(a), de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley. El candidato(a) tendrá derecho a continuar tomando el examen de reválida de conformidad con la normativa estatal vigente; no obstante a esto, si el candidato fracasa en su quinto intento deberá presentar evidencia en el momento de someter una solicitud para realizar su sexto intento de tomar la reválida, de haber cursado y aprobado un repaso de enfermería otorgado por una organización profesional previamente aprobada para ello por la Junta. La Junta podrá exigir cualquier otro tipo de curso educativo que estime pertinente al candidato(a) a reválida. Se le otorgará licencia permanente una vez haya cumplido con la aprobación de la reválida emitida por la Junta y otros requerimientos establecidos por la Junta en su reglamento y leyes aplicables.
- (t) Nombrará un Comité que realizará un proyecto especial sobre patrón de personal “Staffing” para ser incluido en el reglamento de acuerdo a las necesidades existentes en Puerto Rico de forma que se puede garantizar servicios de enfermería de calidad y en cantidad suficientes de acuerdo a la categorización de cuidado que corresponda.
- (u) Contratará aquellos servicios profesionales necesarios, pertinentes y requeridos para la ejecución de lo dispuesto en esta Ley. Aquellos profesionales debidamente licenciados en la abogacía a ser contratados tendrán que demostrar fehacientemente sus

conocimientos académicos y experiencia profesional en el campo de la salud o en la administración pública, para lo cual la Junta establecerá reglamentación estableciendo los requisitos y parámetros necesarios para la contratación de los mismos.

- (v) Preparará y administrará el examen de reválida. La preparación y administración de dicho examen podrá delegarse mediante la contratación de los servicios profesionales a entidades altamente calificadas para ello, sin embargo las preguntas del examen serán preparadas por la Junta. La Junta preparará el banco de preguntas necesario para la administración del examen de reválida, con este fin podrá crear aquellos comités evaluativos, consultivos o de profesorado que entiendan pertinentes o necesarios.
- (w) Establecerá los montos de las cubiertas que deberá tener la póliza de impericia profesional que le requerirá tener a todo(a) enfermero(a) de la categoría de práctica avanzada para que su licencia pueda ser válida, tomando en consideración factores tales como las magnitudes de los daños reales que un acto de impericia pueda causar a un paciente, los costos de tales pólizas y cubiertas similares en las pólizas requeridas a otros profesionales y proveedores de servicios de salud. Requerirá a cada solicitante de licencia que, antes de expedirse la misma, provea evidencia de cubierta, la cual deberá ser provista por una compañía de seguros autorizada por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico para proveer dicha cubierta. Mantendrá un registro público de tales cubiertas. Véase, además, Regla 6 del *Reglamento para regular la profesión de la enfermería en Puerto Rico*, Reglamento Núm. 9104, Departamento de Estado, 9 de agosto de 2019.

El Artículo 9 de la Ley Núm. 254-2015, *supra*, sec. 204g, reafirma la autoridad disciplinaria de la Junta Examinadora al facultarla para disponer por reglamento las sanciones correspondientes a las violaciones de la Ley y para suspender sumariamente, por término definido o indefinido, una licencia profesional. Regla 1 del Cap. X del Reglamento Núm. 9104, *supra*, págs. 69-70. También la autoriza a celebrar vistas administrativas, por iniciativa propia o mediante querella de parte interesada, para dilucidar cargos por violaciones a la Ley. *Íd.*

De manera similar, el Artículo 11 de la Ley Núm. 254-2015, *supra*, sec. 204i, dispone que la Junta Examinadora entenderá en toda queja o querella presentada por una persona natural, jurídica o entidad legalmente constituida, así como en cualquier situación dentro de su jurisdicción de la cual advenga en conocimiento. De encontrarse una violación, la Junta Examinadora puede imponer multas, suspender, cancelar o revocar la licencia profesional y realizar referidos al Departamento de Justicia, a las autoridades federales o a otras entidades fiscalizadoras con jurisdicción. *Íd.*

La Ley Núm. 254-2015, *supra*, también confiere a la Junta Examinadora facultades de fiscalización sobre el ejercicio profesional. A esos efectos, el Artículo 12 de la Ley Núm. 254-2015, *supra*, sec. 204j, impone a los patronos la obligación de verificar ante la Junta Examinadora, previo al reclutamiento, que el profesional de enfermería posea licencia y recertificación vigentes, y prohíbe emplear o permitir que ejerza quien no cumpla con dichos requisitos.

III.

En su único señalamiento de error, los peticionarios cuestionaron que el TPI denegara la solicitud de sentencia por las alegaciones y autorizara descubrimiento de prueba sobre las funciones, capacidades y recursos de la Junta Examinadora. Adujeron que tales asuntos no generaban una controversia sustancial sobre hechos materiales y que la constitucionalidad de la colegiación compulsoria podía resolverse mediante la aplicación del derecho al esquema estatutario. Les asiste la razón.

La Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 10.3, permite dictar sentencia por las alegaciones cuando, examinadas estas de la manera más favorable a la parte promovida, no existe controversia sustancial sobre hechos materiales que haga necesaria la celebración de un juicio en su fondo. Examinado el marco legal previamente discutido, somos del criterio que las defensas del Colegio de Enfermería sobre la colaboración entre ambas entidades, las funciones que desempeña y las alegadas limitaciones de recursos de la Junta Examinadora no presentan una controversia fáctica que impidiese adjudicar el reclamo constitucional. La cuestión determinante era si la colegiación compulsoria constituía el medio menos restrictivo para adelantar el interés estatal en reglamentar la profesión de enfermería.

La colegiación compulsoria incide sobre el derecho fundamental a no asociarse y está sujeta a escrutinio estricto. No está

en controversia el interés apremiante del Estado en reglamentar adecuadamente la profesión de enfermería y proteger la salud pública. El asunto es si ese interés exige obligar a todo profesional a pertenecer al Colegio de Enfermería o si puede alcanzarse mediante un medio menos restrictivo de la libertad de asociación.

La Ley Núm. 254-2015, *supra*, confirió a la Junta Examinadora amplias facultades para reglamentar la profesión. Dicho organismo autoriza la práctica de la enfermería, examina y licencia a los aspirantes, recertifica licencias, adopta reglamentación y un Código de Ética, investiga infracciones, celebra vistas y adjudica controversias. Asimismo, puede imponer sanciones disciplinarias, suspender, cancelar o revocar licencias e iniciar procedimientos a partir de querellas o información que llegue a su conocimiento. En conjunto, estas facultades confieren a la Junta Examinadora la autoridad estatal para regular el ingreso, la permanencia y la disciplina de quienes ejercen la profesión, sin que su ejercicio dependa de la afiliación al Colegio de Enfermería.

Las atribuciones que la Ley Núm. 82-1973, *supra*, reconoce al Colegio de Enfermería no desplazan ese esquema. Aunque algunas se relacionan con la ética y la disciplina profesional, la autoridad decisoria sobre la licencia permanece en la Junta Examinadora. El Colegio de Enfermería puede investigar querellas e instituir un procedimiento de suspensión o cancelación ante la Junta Examinadora, pero la propia ley preserva la facultad independiente de esta para investigar. Del mismo modo, la facultad del Colegio de Enfermería para solicitar remedios interdictales es independiente de las acciones que pueda iniciar la Junta Examinadora.

Esa distinción cobra mayor importancia al considerar las demás atribuciones del Colegio de Enfermería. En su mayoría, estas corresponden a las funciones ordinarias de una asociación profesional: organizar su gobierno interno, administrar sus bienes,

proteger y asistir a sus miembros, fomentar su desarrollo profesional, promover legislación y expresarse sobre asuntos relacionados con la profesión. Tales encomiendas pueden explicar la utilidad de la organización, pero no demuestran que todo profesional de enfermería deba pertenecer a ella como condición para ejercer. Lo mismo ocurre con la colaboración que invoca el Colegio de Enfermería, ya que su participación en la fiscalización de la profesión no demuestra que la afiliación obligatoria sea necesaria para realizar esas labores.

Tampoco conducen a una conclusión distinta los planteamientos sobre los recursos de la Junta Examinadora. El Colegio de Enfermería alegó, de forma general, limitaciones de recursos y solicitó descubrimiento para conocer las capacidades y la manera en que la Junta Examinadora ejercía sus responsabilidades regulatorias. Además, sostuvo que realizaba funciones regulatorias de manera efectiva y sin costo al erario. Esos planteamientos no modificaban las facultades que la ley confirió a la Junta Examinadora ni demostraban que la colegiación compulsoria fuera necesaria para que el Estado reglamentara eficazmente la profesión de enfermería. A lo anterior añadimos, que si el descubrimiento de prueba estableciere un incumplimiento por parte de la Junta con sus deberes, por la razones que fuere, dicha omisión, de por si no podría tener consecuencias sobre derechos de los peticionarios.

Es decir, el descubrimiento solicitado no impedía adjudicar la controversia bajo la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 10.3. Examinadas las alegaciones de la manera más favorable al recurrido, los asuntos que pretendía desarrollar mediante descubrimiento no constituían controversias sobre hechos materiales capaces de alterar el análisis constitucional.

Más aún, eliminar el carácter compulsorio de la colegiación no supone la desaparición del Colegio de Enfermería ni le impide continuar desempeñando atribuciones compatibles con la afiliación

voluntaria. La libertad de asociación proscribе obligar a todo profesional a integrarse a la entidad y financiarla como condición para ejercer la profesión, pero no impide que continúe sirviendo a quienes decidan afiliarse. La jurisprudencia distingue, así, entre la existencia de una organización profesional y la constitucionalidad de imponer su membresía a toda la clase profesional.

En consecuencia, las funciones atribuidas al Colegio de Enfermería, según disponen los estatutos aplicables, no demuestran que la afiliación obligatoria constituya el medio menos restrictivo para adelantar el interés estatal. Así, procedía adjudicar la controversia mediante sentencia por las alegaciones. Al disponer lo contrario y supeditar la adjudicación constitucional a un descubrimiento de prueba innecesario, el foro primario incidió.

IV.

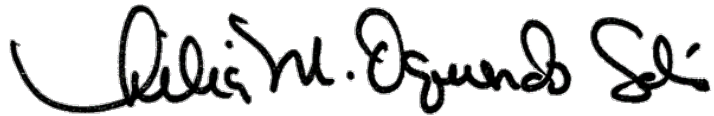
Por tanto, se expide el auto de *certiorari*, se revoca la *Resolución* recurrida y se declara que el requisito de colegiación compulsoria impuesto como condición para ejercer la profesión de enfermería en Puerto Rico no supera el escrutinio estricto aplicable a la libertad de asociación.

Por consiguiente, se declaran inconstitucionales los Artículos 3, 4, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, 211c, 211d, 211i, 211l-a, 211lb, 211m y 211n, respectivamente, en la medida en que imponen, instrumentan o hacen efectiva la colegiación compulsoria de los profesionales de la enfermería como condición para ejercer, incluyendo las disposiciones relativas a la membresía obligatoria, el pago compulsorio de cuotas, la exigencia de evidencia de colegiación, la facultad de instar acciones para impedir el ejercicio profesional sin colegiación y la imposición de sanciones por ejercer sin pertenecer al Colegio de Enfermería.

Asimismo, se declara inconstitucional cualquier otro artículo, disposición, requisito o mecanismo de la Ley Núm. 82-1973, *supra*, o

de la reglamentación promulgada al amparo de esta, que incida sobre la libertad de asociación de quienes ejercen la enfermería en Puerto Rico al imponer la asociación en el Colegio de Enfermería como condición para la práctica de la profesión.

Lo acuerda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.



Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

