

# LAS LEYES DE DESCOLEGIACIÓN Y LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE PROYECTOS PARA CONDENAR

## ARTÍCULO

ANÍBAL J. NÚÑEZ GONZÁLEZ\*

Introducción .....	1039
I. Poder constitucional para el quehacer legislativo .....	1040
A. Consideraciones generales sobre la doctrina de separación de poderes.....	1040
B. El poder legislativo y sus límites: algunos ejemplos .....	1041
II. <i>Bill of Attainder</i> : prohibición constitucional de proyectos para condenar .....	1043
A. Breve trasfondo histórico.....	1043
B. ¿Cómo interpretar la prohibición?.....	1044
1. Jurisdicción estatal.....	1044
2. Jurisdicción federal .....	1045
III. Leyes de descolegiación de 2009 .....	1049
A. Ley Núm. 121 del 13 de octubre de 2009.....	1050
B. Ley Núm. 135 del 6 de noviembre de 2009 .....	1051
IV. ¿Son las leyes de descolegiación <i>bills of attainder</i> ?.....	1052
Conclusión .....	1056

## INTRODUCCIÓN

EN PUERTO RICO EXISTE POCA JURISPRUDENCIA APLICABLE A LA PROHIBICIÓN constitucional a proyectos para condenar. Este artículo busca estudiar la jurisprudencia federal a la luz de las leyes de descolegiación con un propósito dual: (1) estudiar si las leyes de descolegiación son o no inconstitucionales y (2) esbozar un breve resumen de la jurisprudencia interpretativa que arroje luz a un panorama aún incierto en nuestra jurisdicción.

La Asamblea Legislativa aprobó en el 2009 dos leyes dirigidas a eliminar el requisito de colegiación para practicar la profesión legal en Puerto Rico. Estas

---

\* El autor es estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico (UPR) y Director Asociado de la Junta Editora del Volumen LXXX de la Revista Jurídica de la UPR. Desea agradecer los comentarios y consejos del profesor José Julián Álvarez González. De igual manera, desea agradecer a los profesores Gerardo Flores y Guillermo Figueroa Prieto por aportar las ideas que resultaron en este artículo, producto del Seminario de Procesos Legislativos ofrecido por el Lcdo. Gerardo Flores.

leyes incluyeron además disposiciones dirigidas a la elección de sus directores, medidas fiscales y órdenes, tanto al Colegio de Abogados como al Tribunal Supremo, sobre cómo implementar las disposiciones de las leyes. Dentro de una amalgama de directrices, se encuentra una motivación particular de la Asamblea Legislativa que exploraremos adelante al investigar la superficie del gran expediente legislativo que acompaña estas disposiciones.

Adelante se presenta un breve resumen del poder legislativo y sus límites al igual que unas consideraciones generales sobre la separación de poderes, importantes para entender tanto el poder legislativo como la cláusula de *Bill of Attainder*. Veamos.

## I. PODER CONSTITUCIONAL PARA EL QUEHACER LEGISLATIVO

Tal y como nos enseñan desde grados primarios, nuestro gobierno se divide en tres ramas: la Judicial, la Ejecutiva y la Legislativa. Este sistema de gobierno, llamado el sistema republicano, supone que la división horizontal del poder ayudará a delimitar sus contornos y prevenir su uso excesivo por aquellos que lo ostentan. Desde un punto de vista lineal, no se trata del proceso democrático legítimo para advenir al poder, sino de *una doctrina política* para controlar su uso una vez se adquiere legítimamente.<sup>1</sup> El tema de la separación de poderes, o separación de funciones últimas, como señalaremos más adelante, ha sido estudiado a cabalidad por la jurisprudencia y la literatura política y jurídica.<sup>2</sup> Por lo tanto, un análisis profundo sobre este particular excede el alcance de este artículo. El propósito de esta sección es ubicar al lector en un marco conceptual general donde pueda identificar cuáles son los poderes y cómo se distribuyen en Puerto Rico.

### A. Consideraciones generales sobre la doctrina de separación de poderes

Los americanos coloniales aprobaron la Constitución federal en el año 1787 y su gran aportación a la noción liberal de libertad fue la inclusión de la doctrina de separación de poderes en su sistema político. Traían consigo a la nueva república las experiencias de un gobierno centralizado y, subyacente a su noción de *libertad*, incluyeron en su Constitución este sistema de pesos y contrapesos con el propósito de salvaguardar las libertades civiles ante la posibilidad de actuaciones despóticas posteriores. Por ejemplo, el Derecho Administrativo moderno se sustenta cardinalmente en esta doctrina. Las actuaciones *ultra vires* y la revisión judicial presuponen que la rama ejecutiva no puede excederse de sus poderes

---

<sup>1</sup> Colón Cortés v. Pesquera, 150 DPR 724, 751. Véase además JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS 235 (2009).

<sup>2</sup> Véase, e.g., RAÚL SERRANO GEYLS, 1 DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 571-83 (1986); Banco Popular v. Corte, 63 DPR 66 (1944).

delegados por la legislatura ni tampoco llegar a determinaciones finales y firmes sobre controversias sin ofrecer, como parte del debido proceso de ley, una oportunidad de revisión ante la rama judicial a la parte afectada.<sup>3</sup> Este ejemplo también nos es útil para señalar una segunda característica imperativa sobre la doctrina de separación de poderes que supone la integración funcional de los mismos y no una separación hermética de labores que resulten en tres gobiernos cuasi-independientes.

El juez Snyder, en el caso *Banco Popular v. Corte*,<sup>4</sup> delineó los fundamentos principales para la redacción y formulación de la Constitución de Puerto Rico. En este caso el Tribunal Supremo de Puerto Rico nos presentó una alternativa para aclarar las confusiones que puede crear el concepto *separación de poderes*. Argumentó que la doctrina históricamente ha sido *entendida imperfectamente* y soslayó un análisis teórico para la identificación apropiada de ciertas funciones y de si en efecto una rama está usurpando poderes de otra.<sup>5</sup> Se trata de la *separación de funciones últimas* y no tanto de una separación rígida de poderes. En el caso se establece un escrutinio que es de aplicación a cada caso particular. Supone la teoría que los poderes están imbricados y que la mejor manera para determinar qué poderes corresponden a cada rama es mirar: “(1) si la función específica ha sido expresamente asignada por la Constitución a la rama gubernamental que trata de ejercitarla, o (2) si su ejecución por tal rama es un incidente necesario para otras funciones expresamente conferidasle”.<sup>6</sup> En esencia, se trata de una aplicación del principio reiterado en el estudio de la división vertical del poder en donde el gobierno federal de los EEUU posee todos aquellos poderes necesarios y apropiados para llevar a cabo alguno de sus poderes enumerados.<sup>7</sup>

#### B. El poder legislativo y sus límites: algunos ejemplos

El poder legislativo está comprendido en el Artículo III de nuestra Constitución y en el Artículo I de la Constitución federal.<sup>8</sup> En términos generales, se trata de la facultad de crear las leyes que regirán a la ciudadanía y que serán implementadas por la rama ejecutiva. La Constitución otorga estas facultades al igual que delimita su estructura y procesos. En cuanto a su estructura, el poder legislativo está compuesto por dos cuerpos: la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico. Como parte del proceso legislativo, la Constitución de Puerto Rico establece como requisito que cada proyecto de ley, para convertirse en ley,

---

<sup>3</sup> *Caribe Communications v. PRTC*, 157 DPR 203 (2002); *Quiñones Irizarry v. San Rafael Estates*, 143 DPR 756 (1997); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275 (1992).

<sup>4</sup> *Banco Popular v. Corte*, 63 DPR 66 (1944).

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.* en la pág. 74.

<sup>7</sup> *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

<sup>8</sup> CONST. PR art. III; CONST. EEUU art. I.

tiene que ser presentado y aprobado por ambos cuerpos. A este requisito se le conoce como la cláusula de presentación o *presentment clause*.<sup>9</sup> Otro poder particular de la rama legislativa es el de reglamentar sus procedimientos y gobierno interno.<sup>10</sup> Supone este poder que cada cuerpo establecerá sus propias reglas y nunca las del otro cuerpo. Los reglamentos legislativos,<sup>11</sup> a diferencia de los reglamentos promulgados por las agencias administrativas, se crean por virtud constitucional y no por virtud de una ley orgánica. Por lo tanto, está solamente limitado por la Constitución a los efectos de que no podrán usurpar poderes de las otras ramas del gobierno y no podrán violar derechos fundamentales de la ciudadanía.<sup>12</sup>

Otra característica del poder legislativo es la representatividad sobre las minorías. La Constitución de Puerto Rico establece un proceso estricto para salvaguardar la participación de las minorías en la rama legislativa.<sup>13</sup> Este proceso se le conoce como “representación por adición”<sup>14</sup> y supone salvaguardar la función fiscalizadora de las minorías y su deber de estimular la obra de la mayoría sin entorpecimientos.<sup>15</sup> Se trata de un proceso complejo que la rama legislativa viene obligada a implementar siempre que en algún proceso electoral un partido obtenga más de dos terceras partes de alguno de sus cuerpos. Esta disposición representa un límite importante al poder legislativo, pues éste deberá garantizar el acceso a un número mínimo de legisladores de minoría. Con relación a sus miembros, cada cuerpo tiene completa autoridad para pasar juicio sobre la capacidad legal de sus miembros y podrán ordenar su expulsión siempre que concurren en dicha determinación tres cuartas partes del cuerpo.<sup>16</sup>

Finalmente, el poder legislativo no es de carácter absoluto. Contiene importantes límites que, en mi parecer, aseguran, a fin de cuentas, aquellos derechos fundamentales que ostentamos como ciudadanos americanos y puertorriqueños. Un ejemplo es el derecho a un debido proceso de ley.<sup>17</sup> Es de este derecho que surge la limitación que ahora se presentará en detalle y que utilizaremos para

---

<sup>9</sup> CONST. PR art. III, § 19.

<sup>10</sup> *Id.* § 9.

<sup>11</sup> Se usa el término *reglamento legislativo* para hacer referencia los reglamentos que promulgan los cuerpos legislativos para atender su gobierno interno y no se refiere, para propósitos de este artículo, al reglamento administrativo que afecta derechos de terceras personas sujetos al procedimiento reglamentario dispuesto en las Secciones 2.1 a 2.18 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2121-2141 (2006 & Supl. 2010).

<sup>12</sup> *Nogueras Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994); *Nogueras v. Tonos Florenzán*, 110 DPR 356 (1980).

<sup>13</sup> CONST. PR art. III, § 7.

<sup>14</sup> ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 1, en la pág. 242.

<sup>15</sup> Véase 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico 2590 (1961).

<sup>16</sup> Véase CONST. PR art. III, § 9; *Nogueras v. Rexach Benítez*, 141 DPR 470 (1996).

<sup>17</sup> U.S. CONST. enmdas. 5, 14; CONST. PR art. II, § 7.

determinar si las leyes de descolegiación de 2009 sobreviven o no dicho el escrutinio constitucional.

## II. BILL OF ATTAINDER: PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE PROYECTOS PARA CONDENAR

### A. Breve trasfondo histórico

Esta prohibición constitucional tiene su espejo en la disposición constitucional federal denominada *Bill of Attainder*.<sup>18</sup> De hecho, la Asamblea Constituyente ponderó incluir la referencia en inglés entre paréntesis, pero desistió de la idea por considerar redundante dicha inclusión.<sup>19</sup> Por lo tanto, las interpretaciones federales de *Bill of Attainder* son aplicables a Puerto Rico como mínimos y sujeta a interpretaciones locales más abarcadoras toda vez que nuestro *Bill of Attainder* surge de su homólogo federal.<sup>20</sup>

El *Bill of Attainder* llega a los Estados Unidos desde Inglaterra.<sup>21</sup> El Parlamento inglés solía aprobar leyes que condenaban a muerte a personas por criterios ideológicos; principalmente, oponer el poder de la corona.<sup>22</sup> Sin embargo, no siempre el *attainder* condenaba a muerte, en ocasiones las penas eran menos severas y a este tipo de legislación se le conocía como *bills of pains and penalties*.<sup>23</sup> Tradicionalmente estas penas menos severas incluían encarcelamiento, destierro y confiscación de propiedad.<sup>24</sup> Todos estos resultados no eran prohibidos mientras, tras un proceso, los impusieran los tribunales. Aunque el poder legislativo posee el poder de investigar,<sup>25</sup> garantías como la aplicación de reglas de evidencia y otras de carácter constitucional son necesarias para llegar a estos resultados. Causa problemas de separación de poderes que el poder legislativo tenga la capacidad de condenar lo que no sería condenable mediante un proceso judicial litigado por un fiscal del poder ejecutivo.

Una vez los colonos americanos comenzaron a formular sus leyes, éstos también cedieron ante la posibilidad de aprobar legislación dirigida a condenar grupos de personas. En tiempos anteriores a la Constitución federal se aprobó

---

<sup>18</sup> Para propósito de este artículo utilizaremos indistintamente los términos *Bill of Attainder*, proyectos para condenar y estatutos proscriptivos.

<sup>19</sup> Véase 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico 1602 (1961).

<sup>20</sup> Sobre factura más ancha, véanse *ELA v. Hermandad de Empleados*, 104 DPR 436 (1975); Ernesto L. Chiesa, *El derecho de los acusados y la factura más ancha*, 65 REV. JUR. UPR 83 (1996).

<sup>21</sup> *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425, 473 (1977).

<sup>22</sup> *Id.* en la pág. 473-74.

<sup>23</sup> *Id.* en la pág. 474.

<sup>24</sup> Karey P. Pond, *The Telecommunications Act of 1996: When Legislative Regulation Becomes Unconstitutional Punishment*, 22 W. NEW. ENG. L. REV. 271, 281 (2000).

<sup>25</sup> ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 1, en las págs. 367-73.

legislación dirigida a condenar a aquellas personas que favorecían la presencia del imperio británico en los Estados Unidos.<sup>26</sup> Con la aprobación de la Constitución federal, los redactores proscribieron esta práctica en búsqueda del fin último de la libertad ante persecuciones gubernamentales.<sup>27</sup>

En primera instancia, se requería que el *attainder* estuviera dirigido a una persona particular. Con el pasar del tiempo se ajustó para prohibir que se condenaran grupos de personas con características singulares que fácilmente sugerían personas particulares.<sup>28</sup> La jurisprudencia federal, que detallaremos adelante, identificó “legislative punishment of any form” como el peligro que se buscó proscribir con la inclusión del *Bill of Attainder* en la Constitución.<sup>29</sup>

### B. ¿Cómo interpretar la prohibición?

En términos generales, la prohibición se reduce a dos elementos principales: la especificidad y el castigo. Para considerarse un *bill of attainder*, la ley tiene que estar dirigida a una persona o grupo particular de personas. Se ha dicho que no se trata de una alternativa a una alegación de igual protección de las leyes, puesto que el poder legislativo sí puede formular legislación dirigida a personas o categorías de personas, siempre y cuando cumpla con las salvaguardas constitucionales por categoría.<sup>30</sup> Por otro lado, la definición de castigo es un poco más complicada y, en mi parecer, más importante puesto que aquí estriba la diferencia con la igual protección de las leyes. ¿Es un castigo una mera consecuencia adversa? ¿Qué castigos podrían considerarse permisibles? ¿Importa la intención legislativa más allá de la exposición de motivos? Éstas son algunas preguntas que dirigen la discusión en este tema. Veamos.

#### 1. Jurisdicción estatal

En Puerto Rico no existe una gran cantidad de literatura jurídica que verse sobre el tema que aquí discutimos.<sup>31</sup> El profesor José Julián Álvarez González dedica unos párrafos de su importante libro a este asunto. Nos ilustra sobre el particular al señalar que esta disposición se fundamenta en “otras garantías constitucionales, tales como el debido proceso de ley, la prohibición de leyes *ex post facto* y la libertad de expresión”.<sup>32</sup> Nos comenta, además, que la única decisión que discute el *Bill of Attainder* en nuestra jurisdicción es el caso *Pueblo v. Figue-*

---

<sup>26</sup> *Cummings v. Missouri*, 71 U.S. 277 (1867).

<sup>27</sup> Pond, *supra* nota 24, en la pág. 275.

<sup>28</sup> *Id.* en la pág. 274.

<sup>29</sup> *US v. Brown*, 381 U.S. 437 (1965).

<sup>30</sup> *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425, 470-72 (1977).

<sup>31</sup> Dígase, publicaciones académicas y jurisprudenciales.

<sup>32</sup> ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 1, en la pág. 683.

roa Pérez.<sup>33</sup> Los hechos en este caso giran en torno a la denominada Ley de la Bolita y la disposición que obligaba al acusado a ventilar su caso frente a un tribunal de derecho y no mediante juicio por jurado. El Tribunal Supremo decidió no invalidar la ley impugnada utilizando el escrutinio diseñado por la jurisprudencia federal en *U.S. v. Lovett*.<sup>34</sup> En *Figueroa Pérez* el Tribunal estableció como escrutinio aplicable a nuestra jurisdicción un *test* de dos partes, aunque sugiere llevar a cabo un balance de los intereses contenidos en la ley impugnada. Para que se considere un estatuto de proscripción, la legislación tiene que ser: (1) específicamente dirigida “a una persona designada por su nombre o a miembros determinables de un grupo de personas” y (2) que la legislación niegue el derecho a un juicio.<sup>35</sup> Luego de definir estas características, el Tribunal define los intereses protegidos con la Ley de la Bolita, lo que nos puede sugerir un estudio de estos intereses a la luz de la severidad del castigo impuesto.<sup>36</sup> Por otro lado, el profesor Luis M. Villaronga denomina esta disposición como un “arcano aspecto del derecho constitucional”.<sup>37</sup> Aun dentro del misterio que la rodea, el profesor Villaronga nos relata en una nota al calce los contornos del escrutinio aplicable a la luz de la jurisprudencia federal.<sup>38</sup>

En fin, no existe jurisprudencia reciente que establezca cambios a lo dispuesto por nuestro Tribunal en *Figueroa Pérez*; por lo tanto, debemos concluir que este caso sigue siendo jurisprudencia aplicable. No obstante, la norma de *Figueroa Pérez* debe contextualizarse y ajustarse a la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo federal para estudiar las leyes de descolegiación de 2009 a la luz de la prohibición de proyectos para condenar.

## 2. Jurisdicción federal

En primer lugar, los casos *Cummings v. Missouri*<sup>39</sup> y *Ex parte Garland*<sup>40</sup> sentaron las bases para el escrutinio moderno de los proyectos para condenar.<sup>41</sup> Estos

---

33 Véase *id.* (citando a *Pueblo v. Figueroa Pérez*, 96 DPR 6 (1968)).

34 *Pueblo v. Figueroa Pérez*, 96 DPR 6, 9 (1968) (citando a *U.S. v. Lovett*, 328 U.S. 303 (1946)).

35 *Id.* (señalando el tribunal que un juicio no requiere que sea un juicio por jurado).

36 En este caso se ponderó el interés de proteger a la ciudadanía de personas que operaban negocios de bolita frente al castigo de negar acceso al derecho de juicio por jurado. Decidió el Tribunal que era más importante poner fin a la actividad ilícita de la bolita que el juicio por jurado, disposición constitucional federal que no se extiende *ex proprio vigore* a Puerto Rico. Véase *Balzac v. Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922).

37 Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 62 REV. JUR. UPR 683, 732 (1993).

38 Vemos cómo es de aplicación la jurisprudencia interpretativa federal para arrojar luz sobre cómo formular un escrutinio aplicable para este tipo de impugnaciones. El profesor Villaronga explica que el escrutinio federal aplicable está contenido en los casos *Selective Services* y *Nixon*. Véase *id.* en la pág. 731 n.236.

39 *Cummings v. Missouri*, 71 U.S. 277 (1867).

40 *Ex parte Garland*, 71 U.S. 333 (1867).

casos versan sobre legislaciones que obligaban a personas a tomar juramento como requisito previo para la práctica de ciertas profesiones o la ocupación de cargos públicos.<sup>42</sup> En ambos casos el juramento incluía aseveraciones sobre posturas o hechos pasados y de ahí estribó el Tribunal federal su conclusión sobre el carácter punitivo de la legislación impugnada. En *Cummings*, particularmente, el Tribunal señaló que no se puede usar el subterfugio del requisito previo para evocar castigo por sucesos ocurridos y que estas calificaciones se refieren a capacidad y competencia, no a elementos ajenos al ejercicio de cierta profesión.<sup>43</sup> Aquí vemos cómo el Tribunal federal distingue calificaciones razonables de las punitivas. Esta distinción se convirtió en el escrutinio funcional: el balance de intereses y si la legislación persigue un fin no punitivo.

Posteriormente, en *Dent v. West Virginia*<sup>44</sup> y en *Hawker v. New York*<sup>45</sup> el Tribunal Supremo federal distinguió de los casos anteriores y describió lo que es el escrutinio funcional. Este escrutinio se fundamenta en el poder de razón de estado y su capacidad para preservar aquellos intereses importantes para la sociedad.<sup>46</sup> Se permiten entonces calificaciones que persigan intereses importantes y permitan que la rama judicial ejerza su rol en determinar si una persona particular cumple o no con las calificaciones establecidas en la legislación.<sup>47</sup>

Como mencionamos anteriormente, en Puerto Rico se citó con aprobación lo dispuesto en *U.S. v. Lovett* para sostener la constitucionalidad de la Ley de la Bolita.<sup>48</sup> A final de cuentas, la norma que establece *Lovett* es sencilla: no se permite legislación que inflija castigo a personas individuales o determinable grupo de personas sin derecho a juicio.<sup>49</sup> No obstante, el Tribunal, por voz del juez Black, dedicó gran parte de su decisión a la intención legislativa y a las actuaciones de los comités al definir lo que constituía o no conducta subversiva con el fin de castigar a los individuos en la legislación con una retención permanente de su salario y prohibirles ostentar empleo gubernamental en el futuro.<sup>50</sup> Este caso,

---

<sup>41</sup> Joel A. Sherwin, *Are Bills of Attainder the New Currency? Challenging the Constitutionality of Sex Offender Regulations that Inflict Punishment with the "Safeguard of a Judicial Trial"*, 37 PEPP. L. REV. 1301, 1310-11 (2010).

<sup>42</sup> Véase *Dent v. West Virginia*, 129 U.S. 114, 125-27 (1889).

<sup>43</sup> *Cummings*, 71 U.S. en la pág. 319.

<sup>44</sup> *Dent*, 129 U.S. 114.

<sup>45</sup> *Hawker v. New York*, 170 U.S. 189 (1898).

<sup>46</sup> Daniel H. Walker, *Are State Marriage Amendments Bills of Attainder?: A Case Study of Utah's Amendment Three*, 2005 BYU L. REV. 799, 808 (2005).

<sup>47</sup> *Dent*, 129 U.S. en la pág. 128 (concluyendo que "[t]he law of West Virginia was intended to secure such skill and learning in the profession of medicine that the community might trust with confidence those receiving a license under authority of the State").

<sup>48</sup> Véase *supra* II.B.1 .

<sup>49</sup> *U.S. v. Lovett*, 328 U.S. 303, 315 (1946).

<sup>50</sup> *Id.* en las págs. 308-14 (expresando que "[i]n the background of the statute here challenged lies the House of Representatives' feeling in the late thirties that many 'subversives' were occupying



aunque se refiere por un lado a la identificación de personas particulares y la posibilidad de un juicio posterior, sentó la base del escrutinio sobre la intención legislativa desarrollado en *Nixon v. Administrator of General Services*.<sup>51</sup>

En *U.S. v. Brown*<sup>52</sup> el Tribunal Supremo federal declaró inconstitucional una ley laboral por considerarla *bill of attainder*. Fundamentó su decisión en que las leyes no pueden ser de carácter particular, dirigido a la interpretación del elemento de especificidad, y que el legislador tiene que buscar la consecución de sus objetivos mediante leyes de aplicación general. En este caso la *Labor-Management Reporting and Disclosure Act of 1959* establecía que ningún miembro del Partido Comunista podía ostentar empleo en uniones o sindicatos.<sup>53</sup> No obstante, esta decisión también es importante porque hace referencia al concepto de castigo y, luego de un análisis histórico sobre la intención de los *Framers*, nos ilustra al concluir que: “the Bill of Attainder Clause was not to be given a narrow historical reading . . . but was instead to be read in light of the evil the Framers had sought to bar: legislative punishment, of any form or severity, of specifically designated persons or groups”.<sup>54</sup> De este modo, el Tribunal Supremo federal se inmiscuyó en el espíritu de la Constitución federal para concluir que la intención punitiva de la legislación es importante al determinar si una ley constituye o no un *bill of attainder*. Además, *Brown* no se limitó a concluir que la intención punitiva es importante, sino que añadió que: “[i]t would be archaic to limit the definition of ‘punishment’ to ‘retribution’. Punishment serves several purposes: retributive, rehabilitative, deterrent – and preventive”.<sup>55</sup>

La norma vigente en cuanto al escrutinio aplicable en casos donde se impugne la constitucionalidad de una ley por alegadamente ser un *bill of attainder* se esboza en el caso de *Nixon v. Administrator of General Services*.<sup>56</sup> En este caso, el entonces expresidente Richard Nixon impugnó una ley federal que obligaba a un funcionario del poder ejecutivo a recopilar documentos y grabaciones del Presidente y que promulgara reglamentación similar aplicable a presidentes anteriores y futuros con el propósito de determinar los términos y condiciones para garantizar el acceso a lo que se concluya constituya información pública. La ley misma proveía una causa de acción y el presidente Nixon procedió a impugnar la validez de dicha ley federal tan pronto como el día siguiente de haber sido fir-

---

influential positions in the Government and elsewhere and that their influence must not remain unchallenged”).

<sup>51</sup> *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425 (1977).

<sup>52</sup> *U.S. v. Brown*, 381 U.S. 437 (1965).

<sup>53</sup> *Id.* en las págs. 438-39; véase además *Labor-Management Reporting and Disclosure Act of 1959*, 29 U.S.C. § 504 (2006).

<sup>54</sup> *Brown*, 381 U.S. en la pág. 491.

<sup>55</sup> *Id.* en la pág. 458.

<sup>56</sup> *Nixon*, 433 U.S. 425.

mada por el presidente Gerald R. Ford.<sup>57</sup> Para concluir en contra de la contención del Presidente, el Tribunal Supremo arguye que si bien es cierto que los casos discutidos –dígase, *Brown* y *Lovett*– otorgaban una definición amplia de lo que podría constituir un proyecto para condenar, el argumento que se presentó en este caso la ampliaba aún más.<sup>58</sup> El argumento presentado por el Presidente en cuanto a la especificidad giraba en torno a que por haberlo mencionado a él y no a otros presidentes, la ley constituía un *attainder* contra su persona.<sup>59</sup> El Tribunal concluyó que esa mirada perdía de perspectiva las “concepciones reales sobre identificación y castigo” y que interpretarlo de ese modo limitaría inaceptablemente la tarea legislativa.<sup>60</sup> Además, puesto que en el momento que se aprobó la legislación sólo existía el peligro de perder la información pertinente a su presidencia, era razonable que el Congreso le nombrara en la legislación.<sup>61</sup> Por otro lado, *Nixon* también limita el elemento de castigo incluido en el análisis de esta cláusula. Nos explica el Tribunal que meras consecuencias adversas sobre una persona particularizada en una ley no implica que se le está condenando sin el debido proceso de ley.<sup>62</sup> El análisis tiene que girar en torno a lo que la ley establece y si esos preceptos legislativos constituyen o no un castigo a la luz de lo resulto en *Lovett*, *Brown* y *Cummings*.<sup>63</sup>

De este modo el Tribunal comienza a esbozar la segunda parte del escrutinio: el castigo infligido. En primer lugar se observa si el castigo está incluido en lo que tradicionalmente se ha concebido como un castigo.<sup>64</sup> En segundo lugar, y al reconocer que el pasar del tiempo podría ofrecer suficiente espacio para la creatividad legislativa, propone el escrutinio funcional. Se trata esto de auscultar las posibles justificaciones que el poder legislativo pudo haber tenido para formular la ley y de si existían o no objetivos punitivos subyacentes.<sup>65</sup> Finalmente, se podría concluir que del trámite legislativo surge con meridiana claridad una

---

57 La ley federal se impugnó por violar la doctrina de separación de poderes, la doctrina de inmunidad presidencial, su derecho a la intimidad, su derecho a la libre asociación y por la cláusula de *Bill of Attainder*. Nos concentraremos en la última alegación, puesto que las demás exceden el alcance de este escrito.

58 *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425, 469 (1977).

59 *Id.* en la pág. 470.

60 *Id.* en las págs. 470-71 (traducción suplida). El Tribunal no estuvo de acuerdo con la posible interpretación de que siempre que en una legislación se afecte a algún grupo o persona particular se podría atacar su validez por la cláusula del *Bill of Attainder* aun cuando no se cumpla el escrutinio de la igual protección de las leyes.

61 *Id.* en las págs. 471-73 (concluyendo lo siguiente: “[the President] constituted a legitimate class of one, and this provides a basis for Congress’ decision to proceed with dispatch . . . and ordering the further consideration of generalized standards to govern his successors”).

62 *Id.* en la pág. 472.

63 *Id.* en las págs. 472-73.

64 *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425, 474-75 (1977).

65 *Id.* en la pág. 477.

intención de castigar.<sup>66</sup> Aquí se distingue de lo concluido en *Lovett*, donde del trámite legislativo surgía una intención condenatoria contra aquellas personas simpatizantes con el Partido Comunista. Este escrutinio fue reiterado en *Selective Service System v. Minnesota Public Interest Research Group*<sup>67</sup>. En *Selective Service System* el Tribunal concluyó que para ser una pieza legislativa un *bill of attainder* tiene que cumplir con los requisitos de especificidad, según interpretados por casos anteriores, y con alguno de los tres escrutinios esbozados en *Nixon* para determinar si una ley implica o no una condena.<sup>68</sup>

En fin, podemos concluir que el escrutinio aplicable es aquel utilizado en *Nixon* y reiterado en *Selective Service System* con la prohibición de *Lovett* sobre la posibilidad de obtener un juicio en su fondo. A pesar de esto, creo que resulta ser un escrutinio complicado y muy dependiente a las circunstancias particulares de cada caso.

### III. LEYES DE DESCOLEGIACIÓN DE 2009

La Ley del Colegio de Abogados<sup>69</sup> se creó después de que un grupo de abogados crearan el Colegio de Abogados de Distrito de San Juan en 1926 y éste haber ganado auge poco tiempo después de su creación. Este grupo competía con la llamada Asociación de Abogados de Puerto Rico y no fue hasta 1932 que se unificó la profesión jurídica mediante la aprobación de la Ley del Colegio de Abogados.<sup>70</sup> Esta ley fue ratificada por los abogados puertorriqueños mediante referéndum, incluyendo lo dispuesto en el antiguo Artículo 3, enmendado por las leyes que discutiremos adelante, que disponía la colegiación compulsoria para el ejercicio de la abogacía en Puerto Rico.<sup>71</sup>

La actual Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las leyes Núm. 121 y Núm. 135 de 2009, eliminó el requisito de colegiación compulsoria y alteró la base fiscal bajo la cual operaba la centenaria institución.<sup>72</sup> Detallaremos los cambios más importantes que implican estas leyes y que son pertinentes para el estudio constitucional a la luz de la prohibición de proyectos para condenar.

---

<sup>66</sup> *Id.* en la pág. 478.

<sup>67</sup> *Selective Service System v. Minnesota Public Interest Research Group*, 468 U.S. 841 (1984).

<sup>68</sup> *Id.* en la pág. 852.

<sup>69</sup> Ley del Colegio de Abogados, Ley Núm. 43 de 14 de mayo de 1932, 4 LPRÁ §§ 771-781 (2003 & Supl. 2010).

<sup>70</sup> Véase GUILLERMO FIGUEROA PRIETO, I ÉTICA Y CONDUCTA PROFESIONAL: COMPENDIO DE JURISPRUDENCIA Y COMENTARIOS 2.1 (2010).

<sup>71</sup> 4 LPRÁ § 774.

<sup>72</sup> Guillermo Figueroa Prieto, *Reglamentación de la Conducta Profesional en Puerto Rico: pasado, presente y futuro*, 68 REV. JUR. UPR 729 (1999).

A. Ley Núm. 121 del 13 de octubre de 2009

Es importante destacar que hoy día la mayoría de las leyes que se aprueban, si no todas, se aprueban con una Exposición de Motivos. La Exposición de Motivos de una ley nos arroja un poco de luz sobre la intención de la Asamblea Legislativa al aprobar un proyecto, aunque no es suficiente para explorar todo lo que puede constituir un expediente legislativo. Debemos resaltar dos partes de gran importancia incluidas en la Exposición de Motivos de las leyes de descolegiación. En primer lugar, expresamente señala que “las críticas más severas hechas al Colegio de Abogados nos dan la impresión de estar motivadas por ideales político-partidistas y de forma discriminatoria”.<sup>73</sup> Además, añade una lista de deberes legales que estaban incluidos en la antigua Ley del Colegio como:

- a) cooperar al mejoramiento de la administración de la justicia;
- b) evacuar los informes y consultas que el gobierno solicite;
- c) defender los derechos e inmunidades de los abogados, procurando que éstos gocen ante los Tribunales de la libertad necesaria para el buen desempeño de su profesión;
- d) promover relaciones fraternales entre sus miembros;
- e) sostener una saludable y estricta moral profesional entre los colegiados y ver que la conducta de éstos nunca resulte detrimental [sic] al buen nombre de la Institución.

El Colegio no ha venido actuando dentro del marco de la Ley que lo creó. Las actuaciones de sus dirigentes no han sido cónsonas con las obligaciones que la ley impone, particularmente, cuando hacemos referencia al inciso (d) de esta Ley.<sup>74</sup>

Por otro lado, es menester señalar lo dispuesto por la Comisión de lo Jurídico y de Ética en su informe sobre el proyecto que dio paso a la aprobación de la Ley Núm. 121, el Proyecto de la Cámara 152. El informe resalta las siguientes prácticas ilegales:

De igual forma, disfrazan su agenda político-partidista bajo el pretexto de que persiguen atacar las injusticias y violaciones a los derechos civiles de los ciudadanos, función que tampoco está delegada en la Ley. Otras de las actuaciones que no aportan nada a la profesión, incluyen: enviar flores a la tumba de *Pedro Albizu Campos*; celebrar el *Grito de Lares* en la Asamblea Anual; dedicarle la contraportada de la revista *La Toga* a la *liberación de los presos políticos nacionalistas*; dedicarle la Asamblea Anual de 1979 a grupos que ejercieron presión para sacar la *Marina de Vieques*; acudir ante las Naciones Unidas para *tomar posiciones en torno al status político de Puerto Rico*; llevar a cabo *manifestaciones en contra de la permanencia del Tribunal Federal en Puerto Rico*; *intervenir en forma evidentemente parcializada en el caso del Cerro Maravilla* mientras dicho caso se

---

<sup>73</sup> Ley Núm. 121 de 13 de octubre de 2009, Exposición de Motivos, disponible en [www.popjuris.com/biblioteca/ley-num-121-de-13-de-octubre-de-2009/](http://www.popjuris.com/biblioteca/ley-num-121-de-13-de-octubre-de-2009/).

<sup>74</sup> *Id.*

encontraba pendiente ante el foro judicial, y más reciente, el *velatorio del líder machetero y prófugo federal Filiberto Ojeda Ríos*.<sup>75</sup>

Además de este señalamiento, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 121 también incluye el siguiente señalamiento: “[e]sta Asamblea Legislativa . . . entiende que esta acción legislativa sirve a los mejores propósitos del desarrollo de la profesión jurídica en Puerto Rico”.<sup>76</sup> De este modo podemos ver la intención dual presente en la legislación aprobada: corregir actuaciones que exceden el marco de la Ley del Colegio y reglamentar la profesión jurídica.

La Ley Núm. 121 forjó unos cambios radicales a nuestra profesión jurídica. Incluye como medida principal la enmienda al Artículo 3 que disponía la colegiación compulsoria como requisito para ejercer la profesión. El Colegio de Abogados cobra una cuota anual de membresía y en la medida que se elimina el carácter compulsorio se afectarán a su vez los recaudos que recibirá el Colegio para sus operaciones. En el nuevo Artículo 3 la Asamblea Legislativa contempló el asunto de las anualidades y autorizó al Tribunal a cobrarlas y asignarlas a diferentes entidades que ofrecen servicios legales *pro bono*, como lo ha hecho el Colegio de Abogados hace décadas.

Otro cambio radical impuesto por la Ley Núm. 121 es el pago del sello de un dólar al primer escrito que se presente como parte de una acción en los Tribunales.<sup>77</sup> La Ley Núm. 121 dispuso que dicho sello se dirigiera, en lugar de al Colegio de Abogados, a la entidad Pro Bono, Inc. No obstante, dicho artículo quedó derogado por la Ley Núm. 135 que se discute más adelante.<sup>78</sup> Por lo tanto, con posterioridad al 6 de noviembre de 2009, las personas que deseen presentar acciones en los tribunales de Puerto Rico no tienen que pagar aquel sello de un dólar en beneficio del Colegio de Abogados. En fin, la Ley Núm. 121 propone otros cambios al funcionamiento y operación del Colegio de Abogados; sin embargo, concentraremos nuestro estudio en los cambios que mayor efecto fiscal tienen sobre el Colegio de Abogados.

#### *B. Ley Núm. 135 del 6 de noviembre de 2009*

Las disposiciones incluidas en la Ley Núm. 135 versan sobre la asamblea utilizada por el Colegio de Abogados para la elección de su cuerpo directivo. Cada dos años las personas que ejercen la profesión jurídica en Puerto Rico tienen la oportunidad de asistir y elegir en una asamblea deliberativa a su cuerpo directi-

---

<sup>75</sup> Informe de la Comisión de lo Jurídico y de Ética de la Cámara de Representantes para el P. de la C. 152, 31 de marzo de 2009, *disponible en* <http://www.oslpr.org> (énfasis suplido).

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> Ley Núm. 121 de 13 de octubre de 2009, § 6, *disponible en* [www.popjuris.com/biblioteca/ley-num-121-de-13-de-octubre-de-2009/](http://www.popjuris.com/biblioteca/ley-num-121-de-13-de-octubre-de-2009/).

<sup>78</sup> Ley Núm. 135 de 6 de noviembre de 2009, art. 5, *disponible en* [www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009135.htm](http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009135.htm).

vo. Sobre este mecanismo de elección, la Asamblea Legislativa señaló lo siguiente:

Este método de elección resulta arcaico y poco práctico en momentos en que la matrícula de la institución está constituida por miles de abogados, por cuanto se ha vuelto físicamente imposible reunir una porción mayoritaria o incluso representativa de todos los colegiados en una Asamblea para elegir mediante voto directo al Presidente y los delegados por acumulación. . . . [E]l Colegio de Abogados no es verdaderamente democrático y . . . la Presidencia y la Junta de Gobierno no reflejan adecuadamente el sentir ni las opiniones de la mayoría de los colegiados. Bajo ningún criterio razonable es justo pensar que mil (1,000) o dos mil (2,000) colegiados reunidos en una Asamblea, como ha sido la experiencia en años recientes, pueden representar adecuadamente el sentir y la diversidad de puntos de vista de una mayoría de los miembros del Colegio.<sup>79</sup>

Además de ordenar la utilización del voto electrónico en el Artículo 4 de la Ley Núm. 135,<sup>80</sup> esta Ley enmendó lo aprobado el mes antes en la Ley Núm. 121. Las enmiendas son a los efectos de que la anualidad que ahora cobrará el Tribunal Supremo, que no excederá de doscientos dólares, no podrá asignarse a la sección *Pro Bono* del Colegio de Abogados y sólo se podrán destinar dichos fondos a cualquiera otra asociación sin fines de lucro que ofrezca servicios legales gratuitos y esté debidamente inscrita en el Departamento de Estado.<sup>81</sup> Por otro lado, establece una presunción de descolegiación y exige un acto afirmativo por parte de los letrados para destacar “expresamente su intención de pertenecer al Colegio de Abogados”.<sup>82</sup> Con la anterior descripción de ambas leyes y con el marco teórico en cuanto a la prohibición de proyectos para condenar, la próxima sección busca dilucidar si, en efecto, las leyes de descolegiación de 2009 sobrevivirían un ataque a su constitucionalidad.<sup>83</sup>

#### IV. ¿SON LAS LEYES DE DESCOLEGIACIÓN *BILLS OF ATTAINDER*?

Las leyes de descolegiación de 2009, en mi parecer, no podrían sobrevivir un escrutinio, bien aplicado, bajo la cláusula de *Bill of Attainder*. Para llegar a esta conclusión es necesario contextualizar las leyes de descolegiación, el expediente

---

<sup>79</sup> *Id.* Exposición de Motivos, disponible en [www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009135.htm](http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009135.htm).

<sup>80</sup> *Id.* art. 4, disponible en [www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009135.htm](http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2009/lexl2009135.htm).

<sup>81</sup> *Id.* art. 9.

<sup>82</sup> *Id.* art. 7.

<sup>83</sup> Más allá de la reglamentación de la profesión jurídica, la Asamblea Legislativa justificó la legislación aduciendo que el Colegio es una *criatura legislativa* y que, por tanto, tenía la facultad de enmendar la Ley del Colegio de Abogados en todos sus contornos. Este argumento estriba en la facultad inherente del poder judicial de reglamentar la profesión jurídica, la doctrina del acomodo y cómo se han interpretado las leyes de aplicación a la abogacía. Para un estudio sobre estos temas, véanse In re: Rodríguez Vázquez, 176 DPR 168 (2009); Coll v. Leake, 17 DPR 857 (1911).

legislativo y otras expresiones pertinentes, con tal de determinar que se cumple con los requisitos principales de especificidad y castigo.

En cuanto a la especificidad, la jurisprudencia relacionada a proyectos para condenar se ha centrado a personas naturales y no a personas jurídicas. No obstante, no vemos razón por la cual no se le deba dar a una corporación la misma protección contra *bills of attainder* que se le ha dado a personas naturales.<sup>84</sup> Salvo por las garantías de naturaleza estrictamente personales, las demás garantías pueden ser extendidas a corporaciones.<sup>85</sup> Además, es completamente razonable pensar que una corporación podría estar sujeta a castigos prohibidos por nuestras constituciones tanto como lo están las personas naturales.<sup>86</sup>

Con esto en mente, es importante regresar al escrutinio aplicable para determinar si una persona señalada en una ley cumple o no con el requisito de especificidad. Para esto es esencial repasar el caso *Nixon* que determinó que, aunque se menciona al Presidente en la legislación, esta mención no cumplía con el requisito de especificidad.<sup>87</sup> En este caso, el Tribunal Supremo determinó que la ley incluía otras disposiciones dirigidas a los pasados y futuros presidentes y que no se circunscribía al presidente Nixon. Además, por el riesgo latente de que aquellos documentos fueran destruidos, el presidente Nixon constituía un “legitimate class of one”.<sup>88</sup> ¿Es el Colegio de Abogados un *legitimate class of one*? Me parece que no. En la medida en que la legislación afecta exclusivamente al Colegio de Abogados y no a otros colegios, el Colegio de Abogados no podría constituir ese *legitimate class of one* que se encontró en *Nixon* con relación al Presidente.<sup>89</sup> En *Nixon* el Tribunal Supremo federal fue enfático sobre las disposicio-

---

<sup>84</sup> Véase *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S.Ct. 876 (2010) (extendiendo derechos contenidos en la Primera Enmienda a corporaciones); Pond, *supra* nota 24, en las págs. 307-09.

<sup>85</sup> Pond, *supra* nota 24, en las págs. 307-08.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> Véase, *supra* II.B.2.

<sup>88</sup> *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425, 472 (1977).

<sup>89</sup> No obstante, la honorable representante Liza M Fernández y el honorable representante José F. Aponte Hernández presentaron varias medidas el día 11 de abril de 2011 para la aprobación de la colegiación voluntaria a varios colegios profesionales. Véase P. de la C. 3316, Enmienda a la Ley de Actores; P. de la C. 3317, Enmienda a la Junta Examinadora de Barberos y Estilistas en Barbería; P. de la C. 3318, Enmienda a la Ley de Contadores Públicos Autorizados y la Ley de Contabilidad del Gobierno; P. de la C. 3319, Enmienda la Ley del Colegio de Enfermería Práctica Licenciada y la Ley para Reglamentar la Práctica de Enfermería; P. de la C. 3320, Enmienda la Ley del Colegio de Farmacéuticos; P. de la C. 3321, Enmienda la Ley del Colegio de Técnicos y Mecánicos Automotrices y de la Junta Examinadora de Técnicos Automotrices; P. de la C. 3322, Enmienda la Ley de la Junta Examinadora y Colegio de Nutricionistas y Dietistas; P. de la C. 3323, Enmienda la Ley del Colegio de Peritos Electricistas y de la Junta Examinadora de Peritos Electricistas; P. de la C. 3324, Enmienda la Ley de la Junta Examinadora de Maestros y Oficiales Plomeros; P. de la C. 3325, Enmienda la Ley de la Junta Examinadora de Técnicos de Refrigeración y Aire Acondicionado; P. de la C. 3326, Enmienda la Ley del Colegio de Médicos Veterinarios y de la Práctica de la Medicina Veterinaria. Aún así, excede el alcance de este artículo que otros proyectos de ley, que puedan o no convertirse en leyes, sean suficiente para derrotar el requisito de especificidad, *quare; véase, infra* Conclusión.

nes contenidas que se referían a pasados y futuros presidentes. ¿Por qué en la Ley Núm. 135 se excluye a la sección *Pro Bono* del Colegio de participar de las anualidades de aquellos letrados registrados en el Tribunal Supremo? Luego de aprobarse estas medidas, el honorable juez Efraín Rivera Pérez creó el *Puerto Rico Lawyer's Association* (PRLA). Si el PRLA comenzara a ofrecer servicios legales gratuitos, como entidad sin fines de lucro registrada en el Departamento de Estado, podría sufragar parte de sus costos con una asignación de fondos por parte del Tribunal Supremo de Puerto Rico a esos efectos. Sin embargo, el Colegio de Abogados no podría hacer lo mismo. Por lo tanto, de cara al futuro, la Ley Núm. 135, que enmienda en gran medida a la Ley Núm. 121, no describe al Colegio como esa clase legítima de una persona.<sup>90</sup>

En cuanto al elemento de castigo, no se ha decidido con suficiente claridad si hay que cumplir con los tres elementos de *Nixon* y *Selective Service System* o si con cumplir uno de éstos se satisfaría el escrutinio. Por lo tanto, estudiaremos las partes por separado con tal de determinar si, definitivamente, no es un *bill of attainder*, en cuyo caso no podría representar ninguno de los tres escrutinios.

En primer lugar, tenemos el escrutinio histórico. Como mencionamos anteriormente, estos proyectos para condenar se referían a proyectos que ordenaban la muerte. No obstante, en *Cummings* el Tribunal Supremo federal determinó que la Constitución también prohíbe otros castigos.<sup>91</sup> Un uso común de *bills of pains and penalties* era el de confiscación de propiedad a raíz de actividad política expresiva o intentos de sedición.<sup>92</sup> En este caso, las leyes de descolegiación representan una disminución dramática de los recaudos por anualidades que el Colegio de Abogados ha cobrado por décadas. En la medida en que de forma radical se menoscaba esa fuente de ingresos *sin un debido proceso de ley judicial*, esa merma en ingresos puede constituir esa confiscación de propiedad por motivos políticos que proponía el Parlamento británico.

En segundo lugar, debemos hacer el escrutinio funcional. Aquí los jueces deben tratar de concluir que la legislación impugnada racionalmente persigue fines no punitivos. Visto desde otro punto de vista, se trata de determinar si las leyes de descolegiación son una mera consecuencia adversa para el Colegio de Abogados de un ejercicio legítimo de reglamentar la profesión jurídica puertorriqueña. Este escrutinio es el que menos favorece al Colegio de Abogados dado que el poder legislativo tiene un interés importante en reglamentar la profesión jurídica y así lo hizo en 1932 cuando forjó la colegiación compulsoria. No obstante, de los textos de las leyes y del expediente legislativo sólo se colige que el Colegio de Abogados alegadamente ha incumplido sus deberes impuestos por ley a

---

<sup>90</sup> Como hemos mencionado, la Asamblea Legislativa esboza su argumento sobre el hecho de que el Colegio de Abogados fue creado por acto legislativo en 1932. No obstante, este argumento ha sido refutado por el Colegio de Abogados. Véase FIGUEROA PRIETO, *supra* nota 70, en las págs. 2.36-2.43.

<sup>91</sup> *Selective Service v. Minnesota Public Interest Research Group*, 468 U.S. 841, 852 (1984) (citando a *Cummings v. Missouri*, 71 U.S. 277, 323 (1867)).

<sup>92</sup> *Id.*



raíz de las expresiones políticas que han hecho en el pasado.<sup>93</sup> La Ley Núm. 121, según enmendada por la Ley Núm. 135, derogó el artículo que disponía el sello de un dólar que iba dirigido a las arcas del Colegio de Abogados. ¿Cómo esto adelanta la profesión jurídica? ¿Reducir las fuentes de ingreso del Colegio de Abogados es una medida que adelanta el ejercicio de la profesión? No creemos que lo sea. El Colegio de Abogados lleva a cabo tareas constantes de supervisión y disciplina de letrados. Además, sirve de enlace entre abogados y la comunidad. También ofrece pólizas de seguro médico para abogados *solo practitioners* que de otro modo no tendrían acceso a un plan médico de calidad con beneficios de póliza grupal. Éstas son las labores que adelantan la abogacía. La descolegiación puede argumentarse que sí va racionalmente dirigida a reglamentar la profesión, pero la eliminación del sello de un dólar no es más que una medida fiscal con un fin punitivo dirigida al Colegio de Abogados.

En tercer lugar, debemos auscultar las motivaciones de la Asamblea Legislativa y si del expediente legislativo se puede evidenciar una motivación condenatoria. Es claro y palpable que el interés de la Asamblea Legislativa era condenar las expresiones políticas pasadas efectuadas por el Colegio de Abogados. La Asamblea Legislativa no fue ni cautelosa en su labor cuando en el Informe de la Cámara, la Comisión de lo Jurídico y de Ética cita las palabras del licenciado Luis Dávila Colón como “trascendental para la discusión de esta medida” y que sus expresiones “plasman íntegramente la intención de esta medida”. Sus expresiones fueron las siguientes:

Continua e interrumpidamente, durante los últimos 15 años el Colegio ha ejecutado políticas, directrices y expresiones contradictorias a sus objetivos y fines; sus directivos han auspiciado y protegido la *desobediencia civil* de la ley, han promulgado la *desobediencia civil* y han expresado, a nombre de sus colegiados, declaraciones y opiniones ofensivas y repulsivas para los que no comulgamos ni profesamos con esas políticas *extremistas*.<sup>94</sup>

De estas expresiones surge que la intención legislativa fue castigar al Colegio de Abogados con la descolegiación y otras medidas por la actividad expresiva que ha incurrido en el pasado. Se resaltan en la cita los términos *desobediencia civil* y *extremistas*, puesto que representan dos asuntos de suma importancia para este análisis. La desobediencia civil implica el acto de retar una ley que se cree injusta. Es en sí mismo un acto político, expresivo y parte de la democracia del sistema liberal en el que vivimos. Por otro lado, el término *extremistas* se refiere al juicio que hace la Asamblea Legislativa sobre ese tipo de expresiones, juicio que no deja al arbitrio de un juez o a las garantías que ofrecen la aplicación estricta de las Reglas de Evidencia.

---

<sup>93</sup> Véase Frances Rosario, *Eliminan la colegiación compulsoria de abogados*, El Nuevo Día, 14 de octubre de 2009.

<sup>94</sup> FIGUEROA PRIETO, *supra* nota 70, en la pág. 2.45 (citando a Certiorari presentado ante el Tribunal Supremo en torno a las Leyes Núm. 121 y Núm. 135) (énfasis suplido).

En fin, creo que las Leyes Núm. 121 y Núm. 135 son inconstitucionales. No se trata de un juicio sobre la colegiación compulsoria, sino que se trata de que el mismo fin pudo haber sido logrado sin destacar las motivaciones punitivas o dejando a un lado aquellas medidas que carecen de un fin legítimo no condenatorio. No creo que las mencionadas disposiciones sobrevivan una aplicación certera y fiel de la jurisprudencia expuesta.

## CONCLUSIÓN

Como hemos expuesto, las Leyes Núm. 121 y Núm. 135 de descolegiación presentan, al menos, serias dudas en cuanto al análisis constitucional sobre la prohibición de proyectos para condenar. La jurisprudencia federal ha rechazado aplicar todas las partes del escrutinio en cuanto al castigo cuando sostiene la validez de leyes que son impugnadas bajo estos preceptos. Queda por decidir si cada una de estas partes es individualmente suficiente para declarar inconstitucional una ley o parte de una ley.

Es importante destacar que la intención de este escrito no es condonar las expresiones pasadas efectuadas por el Colegio de Abogados. Creo que la clase togada debe reconocer las diferencias de criterio entre sus miembros y propiciar la armonía entre los miembros de la profesión. Para actividades expresivas existen muchos mecanismos y formas de hacerlas sin utilizar la centenaria institución para esos fines. No obstante, la Asamblea Legislativa debió dar el ejemplo de esa motivación y no desenmascarar sus motivaciones condenatorias a esos efectos. No se puede apagar fuego con fuego. Sin embargo, creo que este tema presenta una buena oportunidad para que nuestro Tribunal Supremo atempere la jurisprudencia local sobre *Bill of Attainder* a los casos federales más recientes y resuelva, específicamente, si con cumplir al menos uno de los escrutinios para castigo se puede revocar una ley, si de manera concluyente las corporaciones pueden o no estar protegidas por el *Bill of Attainder* y si otros proyectos de ley posteriores o anteriores pueden reflejar esa intención legislativa para castigar o satisfacer la defensa de *legitimate class of one*.