

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

SERVIDORES PÚBLICOS UNIDOS DE
PUERTO RICO, ET ALS.

Demandantes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO
RICO, ET ALS.

Demandados

CIVIL NÚM.: SJ2018CV05288

SALÓN DE SESIONES: 907

SOBRE:

ENTREDICHO PROVISIONAL,
SENTENCIA DECLATORIA,
INJUNCTION PRELIMINAR Y
PERMANENTE

RESOLUCIÓN

I.

En esta ocasión nos corresponde adjudicar si procede dictar un *injunction* preliminar ordenando a la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico que detenga el procedimiento establecido en los Memorandos Conjuntos (MC2018-01 y MC2018-02) por: (1) constituir una intervención indebida e ilegal en la relación contractual que existe entre un sindicato y sus miembros y; (2) violentar los derechos de asociación.

Evaluadas las mociones dispositivas presentadas por las partes y el derecho aplicable, este Tribunal determina que no procede expedir el *injunction* preliminar ante las circunstancias presentes. Del estado de derecho vigente surge inequívocamente que los servidores públicos deben notificar a la agencia correspondiente su deseo de no afiliarse al representante exclusivo. En ese sentido, es claro que el ordenamiento legal actual contempla la intervención de las agencias en la desafiliación. Por ello, la creación de los referidos formularios para uniformar el proceso, no constituye una intervención ilegal en la relación entre las uniones y sus sindicatos. Más aún, cuando la parte demandada cesó de distribuir los mismos a los servidores públicos y eliminó el término para que estos fueran entregados por los empleados a la agencia correspondiente. A su vez, la parte demandada está facultada por virtud de ley para uniformar las relaciones laborales de todas las agencias del Gobierno Central. En consecuencia, no corresponde emitir un *injunction* preliminar para impedir que un funcionario público lleve a cabo una actuación autorizada por ley. La Ley Núm. 45-1998 establece que es al gobierno a quien se le presenta la notificación de que un empleado desea no afiliarse. Por todo lo cual, no surge del

derecho aplicable ni de las alegaciones de las partes que los demandados hayan actuado contrario a la ley.

Por otro lado, en relación con la alegación de la violación al derecho de asociación, la parte demandante no logró acreditar, al presente, que dicho derecho constitucional haya sido violentado por la mera disponibilidad de estos formularios a aquellos unionados que interesen solicitarlos de forma libre y voluntaria. Más aún, cuando el MC2018-02 establece que “cabe destacar que ningún empleado puede ser incentivado o presionado a ejercer su derecho a pertenecer o desafiliarse de una unión laboral.” Es por tal razón que, en cuanto a las alegaciones de violación al derecho constitucional de asociación, este Tribunal determina que en estos momentos ese presunto daño no es suficiente para requerir su adjudicación. Es decir, que la controversia no es justiciable por tratarse de un asunto prematuro.

II. TRASFONDO PROCESAL

El viernes 13 de julio de 2018 a las 5:03pm, por la vía electrónica, la parte demandante¹ presentó una *Urgente Petición de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar e Injuncion Permanente y Sentencia Declaratoria* en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA), la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos de Gobierno de Puerto Rico y el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. En síntesis, alegaron que: (1) la parte demandada adoptó, erróneamente, la posición de que el caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Janus v. AFSCME*,² requiere que los miembros del sindicato reafirmen su membresía y/o puedan desafiliarse; (2) que el Memorando Conjunto Núm. 2018-01 (MC2018-01) dirigido a todas las Agencias e Instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico y circulado por la parte demandada el 11 de julio de 2018 es erróneo e ilegal; (3) que los formularios, el MC2018-01 y el procedimiento que comenzaría el 16 de julio de 2018 hasta el 16 de agosto de 2018 constituyen una intromisión indebida en la relación contractual entre el sindicato y el afiliado; (4) que la deducción automática de las cuotas de los miembros se incluye en todos los contratos de negociación colectiva actuales y vinculantes de la parte demandante con los correspondientes patronos, siendo estos ejecutables y vinculante a las partes; (5) que no existe remedio

¹ Servidores Públicos Unidos de Puerto Rico/ AFSCME, Concilio 95; Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores y Trabajadoras, Local 1996 SEIU; Unión de Personal Administrativo, Secretarial y de Oficina (PASO); Unión General de Trabajadores Local 1199, SEIU; y la Federación Central de Trabajadores.

² 585 U.S. ____ (2018).

administrativo o alterno disponible a la parte demandante para mitigar sus daños; (6) que la parte demandante tiene una fuerte probabilidad de vencer en los méritos y; (7) sufrirían daños irreparables. Por todo lo cual, solicitaron al Tribunal que emitiera un entredicho provisional ordenando a la parte demandada abstenerse de comenzar el proceso de distribución de los materiales contenidos en el MC2018-01 hasta que se celebre la vista de *injunction* preliminar y que el Tribunal ordene a la parte demandada mediante *injunction* preliminar que cese y desista de establecer el procedimiento establecido en el MC2018-01 y declare con lugar la demanda emitiendo el correspondiente *injunction* permanente y sentencia declaratoria, entre otras cosas.

El lunes 16 de julio de 2018, el Tribunal emitió una *Resolución y Orden de Citación* declarando no ha lugar la solicitud de entredicho provisional y señalando una vista para el 19 de julio de 2018, a las 3:30pm, en la cual se dilucidaría la procedencia del *injunction* preliminar.

El miércoles 18 de julio de 2018 a las 7:37 pm, la parte demandada presentó una *Solicitud Urgente de Desestimación* en la cual manifestó que no procede expedir el recurso solicitado por la parte demandante, toda vez que este Tribunal carece de jurisdicción a tenor con la Ley Núm. 45-1998 (Ley Núm. 45),³ pues es la Comisión Apelativa del Servicio Público el organismo con jurisdicción exclusiva. Además, la parte demandada expresó que aún si el Tribunal determinase que tiene jurisdicción para atender el asunto en controversia, la solicitud de los demandantes no cumple con los requisitos establecidos en la Regla 57 de Procedimiento Civil de 2009 para conceder el interdicto preliminar y/o permanente ya que no hay un daño irreparable, luego de la emisión del Memorando Conjunto 2018-02 (MC2018-02), entre otras cosas. Por consiguiente, solicita que se desestime el recurso presentado.

El 19 de julio de 2018, en la *Vista* de interdicto preliminar, las partes argumentaron sus posturas y acordaron que el asunto del *injunction* preliminar, es uno de estricto derecho. En particular, la parte demanda argumentó que el nuevo MC2018-02 elimina la obligatoriedad del proceso pues ya las personas no tienen hasta el 16 de agosto de 2018 para entregar los formularios y que es un procedimiento voluntario sin término alguno. Por su parte, la parte demandante argumentó que el contenido del nuevo memorando seguía siendo inválido, ya que sólo cambió la forma. Asimismo, argumentó que este Tribunal tiene jurisdicción ya que la práctica de los

³ 3 LPRA sec. 1451 *et seq.*

demandados no es una ilícita conforme la Ley Núm. 45.⁴ Afirmaron que la actuación se trata de una interpretación errónea del caso y una intervención ilegal en la relación contractual. Específicamente, la parte demandante argumentó que el proceso de desafiliación es un proceso privado entre el empleado y la unión y que la actuación del Gobierno no se justifica con el caso de *Janus*. La parte demandante aceptó que se estaban creando procesos internos de desafiliación en las uniones, pero que actualmente no existía uno en particular. Asimismo, la parte demandante expresó que no sabían si las Agencias y la parte demandada había desafiliado a servidores públicos de las uniones luego de publicarse los memorandos conjuntos. Además, argumentó la parte demandante que el daño irreparable es que hay intimidación y se está minando la presencia de los sindicatos en las agencias gubernamentales.

Por otro lado, la parte demandada destacó que, además de lo establecido en la Ley Núm. 45, no hay un proceso uniforme para la desafiliación, por lo que el Gobierno, conforme facultado por ley, creó el formulario para darle la opción a los miembros que no desean ser parte de una unión a desafiliarse. A su vez, enfatizó que con el MC2018-02 ya no hay repartición del formulario y que el empleado que esté interesado en desafiliarse debe pedirlo voluntariamente en la agencia correspondiente. Las partes acordaron dar el caso por sometido una vez la parte demandante presentara su oposición a la desestimación y el demandado pudiera replicar el día siguiente.

La parte demandante, presentó el viernes 20 de julio de 2018 a las 11:58 am, una *Oposición a Solicitud Urgente de Desestimación*. En su *Oposición*, la parte demandante planteó que este Tribunal tiene jurisdicción ya que las alegaciones de la demanda no constituyen prácticas ilícitas conforme a la Ley Núm. 45 y el caso se trata de una intervención ilegal del gobierno en la relación entre las organizaciones sindicales y sus miembros. Asimismo, argumentaron que procede dictar el *injunction* pues se trata de una reivindicación de derechos constitucionales ya que hay una alegada violación a los derechos de asociación y a la relación contractual entre el sindicato y sus miembros. Además, la parte demandante expresó que la orden de paralización que solicita está fundamentada en la grave e irreparable vejación que sus derechos y los de sus miembros están sufriendo debido a las actuaciones irrazonables, arbitrarias y caprichosas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, pues tienen conocimiento de que el gobierno está promoviendo

⁴ 3 LPRA secs. 1452(c) y 1452(a).

activamente una campaña de desafiliación de los miembros de las organizaciones sindicales. Por tal razón, solicitaron al Tribunal que declare no ha lugar la moción de desestimación de la parte demanda y declare ha lugar la solicitud de Interdicto presentara por la parte demandante.

El viernes 20 de julio de 2018 a las 4:03pm, la parte demandada presentó su *Réplica a "Oposición a Solicitud Urgente de Desestimación"*. Allí reafirmó sus argumentos sobre falta de jurisdicción y expuso que de la Ley Núm. 45, los empleados públicos solo tienen una ventana para desafiliarse del representante sindical de treinta (30) días luego de certificado el representante exclusivo de la entidad. Con relación al caso de *Janus*, la parte demandada expresó que, aunque el caso iba dirigido específicamente al cobro de cuotas a los no miembros, las expresiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso reconocen el derecho a no asociarse y que la decisión de *Janus* parte de la premisa de que hay una posibilidad de desafiliarse de la unión. De modo que, la parte demandada resaltó que, en Puerto Rico, el estado de derecho actual, según la Ley Núm. 45, no facilita el procedimiento de desafiliación, sino que lo limita a un término de 30 días luego de la certificación de los representantes exclusivos. También, la parte demandada indicó que las alegadas campañas de intimidación son especulativas por lo que no hay un daño real.

Finalmente, las partes presentaron el martes 24 de julio de 2018, mociones con las estipulaciones de hechos acordadas.

III. DETERMINACIONES DE HECHOS⁵

1. Servidores Públicos Unidos de Puerto Rico / AFSCME, Concilio 95, es una organización sindical que agrupa empleados de diferentes agencias del gobierno central y en las cuales es el representante exclusivo según certificada por la anterior Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, ahora conocida como Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), por virtud de la Ley Núm. 45, según enmendada, y mejor conocida como "Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público".

⁵ Las siguientes determinaciones de hechos surgen de las estipulaciones de las partes y la prueba documental anejada a las mociones dispositivas.

2. El Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores y Trabajadoras /Local 1996 SEIU, es una organización sindical certificada por la por virtud de la Ley Núm. 45, como representante exclusivo de personal no docente del Departamento de Educación.
3. La Unión de Personal Administrativo, Secretarial y de Oficina, es una organización sindical certificada por la CASP por virtud de la Ley Núm. 45 como representante exclusivo de personal administrativo, secretarial y de oficina del Departamento de Educación.
4. La Unión General de Trabajadores, Local 1199 SEIU, es una organización que representa sindicalmente a los empleados y empleadas del sector público y privado de la economía comprendidos en las unidades apropiadas certificadas al amparo de la Ley Núm. 45; la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, conocida por Ley de Relaciones del Trabajo (Ley Núm. 130); y, la Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960, según enmendada, conocida por Ley de Cuotas de Agrupaciones de Servidores Públicos (Ley Núm. 134).
5. La Federación Central de Trabajadores (FCT) es una organización sindical certificada por la CASP por virtud de la Ley Núm. 45.
6. El 10 de julio de 2018, el Departamento de Justicia de Puerto Rico emitió la Consulta Núm. B-58-18 a respuesta de una solicitud del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico, sobre las implicaciones que tiene la opinión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en *Janus v. AFSCME (Janus)*⁶ sobre varias secciones de la Ley Núm. 45.⁷
7. En particular, la consulta recoge la interpretación de la Secretaria de Justicia sobre las implicaciones que tiene *Janus* sobre los empleados públicos que rechazaron expresamente pertenecer al representante sindical, pero se le cobran cargos por los servicios que ofrece el gremio y las implicaciones que tiene sobre la libertad de asociación de aquellos empleados públicos que no tienen oportunidad de desafiliarse del representante sindical.⁸

⁶ 585 U.S. ____ (2018).

⁷ Continuación Anejo 2 de la *Urgente Petición de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar e Injunction Permanente y Sentencia Declaratoria*.

⁸ *Íd.*

8. En la opinión legal, la Secretaria de Justicia, Hon. Wanda Vázquez Garced, identificó dos disposiciones de la Ley Núm. 45 que resultan inconstitucionales a tenor con lo resuelto en *Janus*: la sección 17.1⁹ (tiene visos de inconstitucionalidad porque los empleados públicos que pertenezcan a una unidad apropiada tienen la alternativa de no afiliarse a la unión, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la certificación del representante exclusivo que emita la Comisión Apelativa del Servicio Público); la sección 17.2¹⁰ (es inconstitucional de su faz al requerir que un empleado público no afiliado tiene que pagar hasta un cincuenta por ciento de la cuota regular establecida para los afiliados).¹¹
9. El 11 de julio de 2018, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, Carlos Saavedra (Secretario del Trabajo) y la Directora de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (Directora de la OATRH), Nydza Irizarry Algarín, emitieron un Memorando Especial Conjunto Núm. 2018-01 (MC2018-01).¹²
10. El MC2018-01 creó un “Procedimiento para Cumplir con Opinión del Tribunal Supremo federal en *Janus v. AFSCME*, 585 U.S. ____ (2018), sobre Derecho Constitucional de Empleados Públicos a Autorizar Cobro de Cargos por Servicio por Representación Sindical y Derecho de Desafiliación del Representante Sindical”.¹³
11. En dicho procedimiento se instruye a las agencias a identificar inmediatamente a los empleados públicos, no afiliados al representante sindical de la unidad apropiada, a quienes se les cobra cargos por servicio y a hacer los trámites conducentes a detener el descuento salarial de los cargos por servicio.¹⁴

⁹ 3 LPRA sec.1454.

¹⁰ 3 LPRA sec. 1454a.

¹¹ *Íd.*

¹² Anejo 1 de la *Urgente Petición de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar e Injunción Permanente y Sentencia Declaratoria*.

¹³ Anejo 2 de la *Urgente Petición de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar e Injunción Permanente y Sentencia Declaratoria*.

¹⁴ *Íd.*, pág. 3.

12. En el MC2018-01 se incluye varios formularios, entre estos se encuentra: “Solicitud de Afiliación al Representante Exclusivo”, “Autorización de Cargos por Servicio” y “Solicitud de Desafiliación de Representante Sindical”.¹⁵
13. Dichos formularios estarían disponibles a los empleados a partir del 16 de julio de 2018 hasta el 16 de agosto de 2018 para hacer los trámites conducentes a detener el descuento salarial de cuotas por membresía.¹⁶
14. El 18 de julio de 2018, el Secretario del Trabajo y la Directora de la OTRH, emitieron una enmienda al referido Memorando Especial Conjunto, asignándole el número 2018-02. (MC2018-02).¹⁷
15. El MC2018-02 enmendó el MC2018-01

[a] los **únicos** fines de requerir que, aquellos empleados públicos que **no deseen** ser miembros de la unión, puedan presentar libre y voluntariamente, en cualquier momento, el formulario *Solicitud de Desafiliación del Representante Sindical*. A partir de la fecha en que el empleado presente dicho formulario, las agencias, instrumentalidades y/o corporaciones públicas tendrán que realizar los trámites conducentes a detener el descuento salarial de cuotas por membresía y/o cargos relacionados, si el empleado no acompaña el documento titulado Autorización de Descuento de Cargos por Servicio.

Por otro lado, aquellos servidores públicos que **deseen mantener** su afiliación al representante sindical y el correspondiente descuento de cuotas de membresía, no necesitarán realizar trámite alguno. [...]

Por último, cabe destacar que ningún empleado puede ser incentivado o presionado a ejercer su derecho a pertenecer o desafiliarse de una unión laboral. [...]¹⁸

IV. CONCLUSIONES DE DERECHO

A. JURISDICCIÓN

Como norma general, los tribunales pueden atender toda controversia que sea traída ante su consideración y que sea justiciable. Para determinar si es el foro administrativo o el judicial que debe atender una reclamación en primera instancia, contamos con la doctrina de jurisdicción primaria.¹⁹ Esta responde a la deferencia que merecen las agencias por estar mejor preparadas que los tribunales para resolver asuntos relacionados a su área de conocimiento especializado.²⁰

¹⁵ Anejo 2 de la *Urgente Petición de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar e Injuncion Permanente y Sentencia Declaratoria*.

¹⁶ *Íd.*

¹⁷ Anejo 1 de la *Solicitud Urgente de Desestimación*.

¹⁸ *Íd.*

¹⁹ *Id.*, a las págs. 242-243.

²⁰ *Id.*, a la pág. 243.

La mencionada doctrina cobija los principios de la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción concurrente.²¹

La jurisdicción primaria exclusiva surge cuando la ley otorga autoridad primaria al organismo administrativo para atender la reclamación.²² En su consecuencia, los Tribunales estarán impedidos de intervenir inicialmente en el asunto.²³ Por otra parte, la jurisdicción concurrente “se da cuando la ley permite que la reclamación se inicie bien en el foro administrativo o en el judicial”.²⁴ Por lo tanto, esta doctrina nos ayuda a concluir a cuál de los foros se debe acudir en primer término. Al poseer ambos foros la facultad para atender la reclamación, los tribunales se abstendrán de considerarla cuando la controversia contenga cuestiones de hechos que requieran la pericia o conocimiento especializado de la agencia, o ante la complejidad y especialidad que envuelve la reclamación.²⁵ En estos casos, es la agencia el organismo adecuado para considerar inicialmente la causa de acción.

Cabe señalar que la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria no será automática, sino que deberá considerarse caso a caso. Habrá que evaluar todas las circunstancias y elementos del caso, que apuntan a la conveniencia de permitir que la controversia se dilucide inicialmente en el foro administrativo.²⁶

Valga apuntar que los tribunales podrían relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos. En *Mun. de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, el Tribunal Supremo expresó que:

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988 (3 L.P.R.A. sec. 2173), establece que se podrá exceptuar del agotamiento de remedios administrativos cuando: el remedio administrativo sea inadecuado; el requerir agotamiento de remedios pueda ocasionar un daño irreparable al promovente y el balance de intereses no lo justifique; se alegue una violación sustancial a derechos constitucionales; sea inútil agotar remedios administrativos por ser éstos de dilación excesiva; haya falta de jurisdicción de la agencia, o cuando se trate de un asunto puramente de derecho donde la pericia administrativa sea innecesaria.²⁷

²¹ *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996).

²² *Id.*, a la pág. 267.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980).

²⁶ *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 411 (2001).

²⁷ *Mun. de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, 158 DPR 743, 772 (2003).

A su vez, y cónsono con estas excepciones al requisito de agotamiento de remedios, el Tribunal Supremo opinó que “cuando el agravio sea uno de ‘patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación’, se puede utilizar el *injunction* para eludir el trámite administrativo”.²⁸

En virtud de la Ley Núm. 182-2009²⁹, 3 LPRA sec. 8821 *et seq.*, se creó el Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010³⁰ (Plan de Reorganización), que a su vez estableció la Comisión Apelativa del Servicio Público. El Plan de Reorganización dispone todo lo concerniente a las facultades de la CASP, y delimita el alcance de su ámbito jurisdiccional. El Art. 4 del Plan de Reorganización expresa que:

Se crea la Comisión Apelativa del Servicio Público como un organismo cuasi-judicial en la Rama Ejecutiva, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas, tanto para los empleados que negocian al amparo de las secs. 1451 *et seq.* de este título, conocidas como la “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público”, como para los empleados públicos cubiertos por las secs. 1461 *et seq.* de este título conocidas como la “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.³¹

Así pues, la CASP es un organismo cuasi-judicial que se especializa en asuntos obrero patronales y del principio de mérito. La CASP atiende casos laborales, querellas, y asuntos de administración de los recursos humanos.³² Por otro lado, conforme a la Ley Núm. 45, cualquier agencia, representante exclusivo o persona interesada podrá, mediante la radicación de una querella ante la CASP, imputar una práctica ilícita según definida por la referida ley.³³ Entre las prácticas ilícitas de una agencia se encuentran realizar los siguientes actos: intervenir, coartar o restringir a uno o más de sus empleados en relación con su decisión de ejercer o no los derechos reconocidos en la ley; violar los términos de un convenio colectivo; estimular o desalentar a los empleados a unirse a cualquier organización sindical o a participar en las actividades de la misma; entre otras cosas.³⁴

²⁸ *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 852 (2008).

²⁹ Conocido como la “Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva de 2009”.

³⁰ 3 LPRA, Ap. XIII.

³¹ 3 LPRA, Ap. XIII.

³² *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2013).

³³ 3 LPRA sec.1452c.

³⁴ 3 LPRA sec. 1452a.

B. LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE PUERTO RICO

Nuestro ordenamiento jurídico le reconoce a la mayoría de los empleados el derecho a unirse en organizaciones obrero-patronales y a negociar colectivamente.³⁵ En nuestra jurisdicción, los derechos de los trabajadores a organizarse, negociar y llevar a cabo otras actividades concertadas tuvieron su origen en el 1945 con la Ley de Relaciones del Trabajo.³⁶ Años después, estos derechos fueron incorporados en nuestra Constitución en el Artículo II, Secciones 17 y 18 donde se confiere a los trabajadores de las empresas privadas, y aquellas instrumentalidades del gobierno que operan como empresas privadas, el derecho a organizarse y negociar colectivamente con el propósito de promover su bienestar.³⁷ Es por esto que, en Puerto Rico estos derechos son de rango constitucional y las disposiciones estatutarias relativas a estos deben aplicarse a tenor con la directriz constitucional.³⁸

Ahora bien, los derechos de organización y negociación colectiva no son absolutos y deben interpretarse “dentro del cuadro general de la sociedad con arreglo a las limitaciones inherentes a la vida común”.³⁹ Como todos los demás derechos, cabe reconocer que estos relativos al trabajo deben limitarse a tono con la necesidad de proteger y promover los intereses generales de la comunidad.⁴⁰ En cuanto a los derechos relativos al trabajo, debe evitarse que se haga una especificación de posiciones constitucionales que puedan resultar transitorias, pues cuando son expresados en términos generales y flexibles, estos se manifiestan como derechos de primera importancia en las condiciones sociales del presente.⁴¹

Asimismo, el esquema constitucional no le reconoció a los empleados del gobierno central el derecho a organizarse y a negociar colectivamente.⁴² Con el esfuerzo de extender este derecho estatutariamente, en el 1998 se aprobó la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público

³⁵ *DACO v. AFSCME*, 185 DPR 1, 16 (2012).

³⁶ 29 LPRA sec. 61 *et seq.*

³⁷ Art. II, Secs. 17 y 18, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

³⁸ *JRT v. Asoc. Cond. Playa Azul*, 117 DPR 20, 33 (1986).

³⁹ *SIU de Puerto Rico v. Otis Elevator Co.*, 105 DPR 832, 842 (1977); Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Vol. IX, pág. 2576 (Edición 1961).

⁴⁰ Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, *La Nueva Constitución*, Ed. UPR, Edición facsimilar 2008, pág. 223.

⁴¹ *Íd.*

⁴² *DACO v. AFSCME*, *supra*, pág. 17.

de Puerto Rico (Ley Núm. 45).⁴³ Esta ley adoptó la política pública para reconocer el derecho a la organización sindical y a la negociación colectiva en el servicio público de Puerto Rico.⁴⁴

Como resultado de estos derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, el trabajador y el patrono pueden ponerse de acuerdo para que el trabajador obtenga unas condiciones de trabajo mejores que los que fijan la Constitución y las leyes pues las condiciones reguladas por las leyes sólo representan un mínimo que debe recibir el trabajador.⁴⁵ A estos fines, existe en Puerto Rico una clara política pública a favor de la sindicalización de empleados públicos y la creación de convenios colectivos.

El Artículo 4 de la Ley Núm. 45 expresa que los empleados de las agencias del gobierno central tendrán el derecho a organizarse y afiliarse a organizaciones sindicales que estén certificadas por la CASP como representantes exclusivas de los empleados.⁴⁶ A su vez, para que los empleados se puedan sindicalizar, es necesario que pertenezcan a una unidad apropiada, según determinada por la CASP.⁴⁷ Por consiguiente, la certificación es el instrumento por el cual los empleados autorizan a una organización sindical para que represente sus intereses frente al patrono, excluyendo la posibilidad de que cualquier otra organización los represente.⁴⁸ Una vez ocurre la certificación, los empleados que así deseen hacerlo se convierten en miembros de la unión y, por lo tanto, pasan a ser empleados sindicalizados.⁴⁹

Asimismo, la pauta legislativa reconoce que cuando un empleado pertenece a una unidad apropiada es opcional afiliarse a una organización obrera certificada.⁵⁰ El Artículo 17.1 de la Ley Núm. 45 establece que

Aquellos empleados que formen parte de una unidad apropiada para fines de negociación colectiva debidamente certificada por la Comisión, **que opten por no afiliarse** ni ser representado por la organización obrera debidamente certificada, **podrán solicitar ser excluidos de la misma mediante presentación de una notificación al efecto al jefe de la agencia**, con copia al representante exclusivo, **dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la certificación** del representante exclusivo.⁵¹

⁴³ 3 LPRC sec. 1451 *et seq.*

⁴⁴ *DACO v. AFSCME*, *supra*, pág. 17.

⁴⁵ Jaime B. Fuster Belingeri, *Derechos Fundamentales y Deberes Cívicos de las Personas*, Comisión de Derechos Civiles, San Juan, pág. 217.

⁴⁶ 3 LPRC sec. 1451h.

⁴⁷ 3 LPRC sec. 1451e.

⁴⁸ *DACO v. AFSCME*, *supra*, pág. 19.

⁴⁹ *Íd.*

⁵⁰ *Íd.*

⁵¹ Énfasis suplido. 3 LPRC sec. 1454.

De esta forma, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha mencionado que “el derecho a organizarse colectivamente implica, tanto la opción de afiliarse como la de no afiliarse a una organización sindical certificada”.⁵² Sin embargo, **según establecido en el esquema legislativo actual**, el derecho de los empleados que forman parte de una unidad apropiada a no afiliarse a una unión se debe ejercer dentro del periodo de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la certificación de la unión como su representante exclusivo.⁵³ **Nótese que, esta notificación para expresar que no quiere afiliarse a la unión se presenta al jefe de la agencia**, con copia al representante exclusivo. Una vez transcurre el término de treinta (30) días, el empleado se considera como sindicalizado si no ha ejercido su derecho a no afiliarse. Es importante recalcar que, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que “**sin lugar a duda, esto último, no depende de la vigencia de un convenio colectivo**”.⁵⁴

Los convenios colectivos son contratos regidos por leyes especiales, y en manera supletoria, por las disposiciones del Código Civil de Puerto Rico.⁵⁵ El propósito de este contrato es promover la paz y la estabilidad en el campo obrero patronal.⁵⁶ Con el convenio colectivo, las uniones no son las beneficiarias, sino que los beneficiarios son los obreros, en la medida en que los convenios les confieren beneficios de cualquier clase.⁵⁷ A su vez, dado que el convenio colectivo es un contrato entre partes, producto de un proceso deliberativo y de negociación, el contrato colectivo se perfecciona una vez la Unión y el Patrono acuerdan el mismo.⁵⁸

Dado que el convenio colectivo constituye un contrato entre los empleados y el patrono, y tiene fuerza de ley, este no puede contravenir la ley, la moral ni el orden público.⁵⁹ Así las cosas, aquellos empleados que pertenecen a una unidad apropiada que decidan no afiliarse, disfrutarán de los servicios que provee el representante exclusivo en la negociación colectiva y en la administración de un convenio colectivo.⁶⁰

⁵² *DACO v. AFSCME*, *supra*, pág. 20.

⁵³ *Íd.*

⁵⁴ *Íd.*

⁵⁵ *CFSE v. Unión Médicos*, 170 DPR 443, 450 (2007).

⁵⁶ *JRT v. Junta Administradora de Muelles de Ponce*, 122 DPR 318, 333 (1991).

⁵⁷ *JRT v. Junta Administradora de Muelles de Ponce*, *supra*, pág. 333-334.

⁵⁸ *Íd.*

⁵⁹ Op. Sec. Just. Núm. 1989-28 del 29 de agosto de 1989.

⁶⁰ *DACO v. AFSCME*, *supra*, pág.21.

C. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SERVICIO PÚBLICO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

La Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, según enmendada,⁶¹ estableció como política pública del Gobierno de Puerto Rico en la Administración de los Recursos Humanos de las agencias cubiertas lo siguiente: establecer al Gobierno de Puerto Rico como Empleador Único; **centralizar la administración de los recursos humanos de todas las agencias e instrumentalidades bajo el gobierno central; que los empleados públicos sean empleados del Gobierno Central y no de las agencias;** reformar el Sistema de Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público para que sea compatible con la sindicación de los empleados y la negociación colectiva; reconocer el derecho a la sindicación de los empleados públicos y el derecho a la negociación colectiva que les cobija conforme a las secs. 1451 *et seq.*; entre otras cosas.⁶² Además, la Ley establece como objetivo **establecer y mantener centralizado dentro de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, mediante el uso de tecnología la evidencia de todas las transacciones de personal.**⁶³

Entre las funciones y facultades que la Ley delega al Director de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos, se encuentra la de asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en todo lo relativo a las relaciones laborales y a la administración de los recursos humanos en el servicio público.⁶⁴ Por otro lado, la Oficina está facultada para

(e) **Asesorar en el área laboral a las agencias de la Rama Ejecutiva,** en todo lo relacionado con los procedimientos de elección y certificación de organizaciones sindicales, en cuanto a la negociación y administración de convenios colectivos y **en todas aquellas áreas relacionadas con los asuntos laborales que dispone la secs. 1451 *et seq.* de este título de las agencias.** En el descargo de las funciones de asesoramiento en torno a la negociación colectiva conforme a las secs. 1451 *et seq.* del Título 3, la Oficina coordinará y supervisará la creación y funcionamiento de un Comité de Negociación compuesto por su personal y aquel que designe la Oficina de Gerencia y Presupuesto. La Oficina realizará estudios comparativos de convenios colectivos y ofrecerá adiestramientos en el área laboral a aquellas agencias que lo soliciten.

[...]

(t) Ofrecer asesoramiento a las agencias, de modo que los supervisores y el personal directivo de las mismas estén preparados

⁶¹ 3 LPRA sec. 1469 *et seq.*

⁶² 3 LPRA 1469a.

⁶³ *Íd.*

⁶⁴ 3 LPRA sec. 1470b(1)(f).

y adiestrados para trabajar en un ambiente donde los trabajadores estén organizados en sindicatos.⁶⁵

D. INJUNCTION

El *injunction* es un recurso extraordinario que prohíbe u ordena la ejecución de determinado acto, con el fin de evitar causar perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona o entidad.⁶⁶ La Regla 57.3 de Procedimiento Civil⁶⁷, establece los criterios que un tribunal considerará al decidir si procede expedir una orden de *injunction*. Éstos son:

- (a) La naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria;
- (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley;
- (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca;
- (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica;
- (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y
- (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria.⁶⁸

Para que un tribunal conceda un *injunction*, la parte promovente debe demostrar que de no concederse el remedio antes de adjudicarse el caso en sus méritos, ésta sufriría un daño irreparable.⁶⁹ Entiéndase, un daño que no puede ser apreciado con certeza, ni debidamente compensado por cualquier indemnización que pudiera recobrase en un procedimiento ordinario.⁷⁰ Hay que detectar si la acción que se intenta prohibir u ordenar, connota o no un agravio de **tan patente intensidad al derecho del individuo** que es necesario que un tribunal asista urgentemente en su reparación.⁷¹

En sus pronunciamientos nuestro Tribunal Supremo ha expresado que el *injunction* es de carácter discrecional.⁷² Su concesión o denegatoria descansa en la sana discreción del tribunal y **sólo debe concederse con gran cautela y en aquellos casos en que la necesidad y las razones para expedirlo sean claras.**⁷³ Asimismo, el derecho objeto del *injunction* debe haber sido establecido inequívocamente por el solicitante, con certeza y claridad. No procede la expedición de un *injunction* para proteger un derecho que sea dudoso, no reconocido o controvertido.⁷⁴ No puede existir indefensión o falta de concreción.⁷⁵

⁶⁵ 3 LPRA sec. 1470b(2).

⁶⁶ *VDE Corporation v. F & R Contractors*, 180 DPR 21, 40 (2010).

⁶⁷ 32 LPRA Ap. V, R. 57.3.

⁶⁸ *Íd.*

⁶⁹ *Misión Industrial v. Junta Planificación*, 142 DPR 656, 682 (1997).

⁷⁰ *Íd.*, pág. 681.

⁷¹ *VDE Corporation v. F & R Contractors*, *supra*, pág. 40.

⁷² *Asoc. Vec. v. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, *supra*, pág. 373.

⁷³ *Íd.*

⁷⁴ *Comité Pro Permanencia de la Bda. Morales v. Miranda Marín*, 158 DPR 195 (2012).

⁷⁵ *Íd.*

Es importante recalcar que, **el *injunction* se concede siempre a tenor con los hechos prevalecientes a la fecha de la vista y no a aquellos existentes al momento de presentar la demanda de *injunction*.**⁷⁶ Por otro lado, no procede conceder un *injunction* para impedir que una ley sea puesta en vigor ni para evitar que la legislatura adopte una ley que parezca ser inconstitucional. De aprobarse tal ley, sería necesario obtener de tribunal adecuado una declaración de que ésta es inconstitucional y luego se podría obtener un *injunction* contra cualquier funcionario gubernamental que tratara de ejecutar dicha ley.⁷⁷ De esta forma, no procede el *injunction* para impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, o el cumplimiento de cualquier actuación autorizada por ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico a menos que se hubiera determinado por sentencia final, firme, inapelable e irrevisable que dicha ley o actuación autorizada por ley es inconstitucional o inválida.⁷⁸

A su vez, el *injunction* no procede para impedir el ejercicio en forma legal de un cargo público.⁷⁹ Ahora bien, si las acciones ejecutivas se convierten en *ultra vires* pues exceden sus facultades, o violentan derechos civiles, entonces sí procede el *injunction*. Finalmente, no es el *injunction* el procedimiento adecuado para la determinación de la constitucionalidad o validez de la actuación de un funcionario de una instrumentalidad, agencia o corporación pública si su actuación tiene base en la ley.⁸⁰

E. JUSTICIABILIDAD

Las doctrinas de autolimitación aplicables a la litigación constitucional han sido el producto de la interpretación del texto de la Constitución federal y de consideraciones prudenciales en el ejercicio del Poder Judicial.⁸¹ El requisito de madurez, es una de estas doctrinas, y está fundamentada en las limitaciones constitucionales que prohíben al foro judicial emitir opiniones consultivas. La madurez en un caso atiende a la proximidad temporal del daño sobre el litigante.⁸² Los tribunales deben determinar si la controversia sustantiva es apropiada para

⁷⁶ R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., San Juan, Lexisnexis Puerto Rico, 2010, pág.528.

⁷⁷ *Íd.*, pág. 533.

⁷⁸ 32 LPRA sec. 3524(3).

⁷⁹ 32 LPRA sec. 3524(5).

⁸⁰ *José e. Arraras v. Tribunal Superior*, 100 DPR 379 (1972).

⁸¹ *Rexach v. Ramírez Vélez*, 162 DPR 130, 142 (2004).

⁸² *Íd.*

resolución judicial y **si el daño es suficiente para requerir adjudicación.**⁸³ El factor determinante es que la controversia esté definida concretamente de manera que el tribunal pueda evaluarla en sus méritos.

V.

En primer lugar, debemos atender si este Tribunal tiene jurisdicción para disponer del caso ante nuestra consideración ante los planteamientos jurisdiccionales de la parte demandada. Evaluado el derecho aplicable, concluimos que la doctrina de jurisdicción primaria no se aplica de forma automática y deberá considerarse caso a caso, por lo que este Tribunal tiene claro que la parte demandante cumple con las excepciones de la doctrina de agotamiento de remedios ya que se alegan violaciones a derechos constitucionales. Además, ambas partes aceptaron que para la vista de *injunction* preliminar se trataba de un asunto puramente de derecho, por lo que es innecesaria la pericia administrativa.

Teniendo jurisdicción este Tribunal, evaluaremos si procede la concesión del *injunction* preliminar en el caso de epígrafe contra la parte demandada. La parte demandante solicitó que se ordene, mediante un *injunction* preliminar, a la parte demandada que desista de establecer el procedimiento establecido en el MC2018-01 y MC2018-02 porque: (1) la actuación gubernamental es ilegal e indebida y; (2) se violenta el derecho constitucional de asociación. **No le asiste la razón.** Véamos.

En cuanto al primer planteamiento, la parte demandante argumentó, tanto en sus mociones dispositivas como en la Vista de *injunction* preliminar, que la actuación gubernamental era ilegal e inválida por interferir en la relación contractual de los sindicatos y sus miembros. Asimismo, expresaron que el proceso de desafiliación es interno y que el gobierno no debe ser parte del mismo. Sin embargo, de la Ley Núm. 45 surge que cuando una persona quiere ejercer su derecho a no afiliarse, ésta lo **notificará al jefe de la agencia** con copia al representante exclusivo. Por consiguiente, el esquema legislativo contempla la intervención de la agencia en la referida relación contractual cuando el servidor público desea notificar que no quiere afiliarse al representante exclusivo. Asimismo, conforme a la Ley para la Administración y

⁸³ *Com. de la mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715, 722 (1980).

Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico,⁸⁴ se faculta a la parte demandada a centralizar la administración de los recursos humanos de todas las agencias del Gobierno Central y a asesorar en todas aquellas áreas relacionadas con los asuntos laborales que dispone la Ley Núm. 45. Es por esto que no advertimos fuente jurídica alguna en el derecho aplicable que fundamente la alegada ilegalidad de la actuación gubernamental. Como bien mencionamos, el *injunction* no debe expedirse para impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, o el cumplimiento de cualquier actuación autorizada por ley de parte de un funcionario público, de una corporación pública o de una agencia pública. De los argumentos presentados por la parte demandante no surge, en estos momentos, que el Gobierno haya actuado fuera del marco legal vigente. Incluso, la misma parte demandante admitió en la vista que desconocía si el gobierno había desafiliado a alguien fuera de los parámetros de la Ley Núm. 45.

Ahora bien, la parte demandada argumentó que la ventana de treinta (30) días luego de la notificación de certificación del representante exclusivo para ejercer el derecho a no afiliarse tiene visos de inconstitucionalidad⁸⁵, ya que las expresiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Janus* implícitamente presuponen un derecho a no asociarse. Al respecto, la demandada argumentó en tal sentido fundamentándose en la opinión legal emitida por el Departamento de Justicia el 10 de julio de 2018. Sin embargo, aunque la opinión de la Secretaria de Justicia califica el Art. 17.1 de la Ley Núm. 45 como inconstitucional, ninguna de las partes de este caso solicitó a este Tribunal que declarara la inconstitucionalidad del referido Art. 17.1 de la Ley Núm. 45.⁸⁶ Mientras que la solicitud de la parte demandante se limitó a que este Tribunal determinase si procedía dictar un *injunction* preliminar por haber una interferencia ilegal y por violaciones al derecho constitucional de asociación, la parte demandada se limitó a sugerir la existencia de visos de inconstitucionalidad, pero en ningún momento solicitó concretamente la declaración de inconstitucionalidad. Es principio firmemente establecido que una ley es y se presume constitucional hasta que un tribunal resuelva lo contrario, al margen

⁸⁴ 3 LPRA sec. 1470b.

⁸⁵ 3 LPRA sec. 1454.

⁸⁶ De acuerdo a la política judicial de decretar inconstitucionalidad y de deferencia al Poder Legislativo, no se evaluará la inconstitucionalidad de una ley o de una actuación a menos que ello sea indispensable para resolver el caso. *Rexach v. Ramírez Vélez*, *supra*, pág. 149.

de la opinión que sobre ello tenga la Secretaria de Justicia.⁸⁷ Por tanto, es necesario que sigamos la sabia política judicial de no adjudicar la constitucionalidad de una ley antes de que sea necesario, máxime cuando los autos son inadecuados para ello. Por consiguiente, el esquema legislativo vigente al momento de la vista de *injunction* preliminar sigue conteniendo el referido procedimiento de treinta (30) días para la desafiliación.

En cuanto a la alegada violación al derecho constitucional de asociación, la parte demandante no logró presentar el daño patente requerido para expedir un *injunction* preliminar en estos momentos. Por tanto, es evidente que los daños que argumentan son prematuros y especulativos. La parte demandante no logró demostrar que sufrirá un daño irreparable y que se le ha violado el derecho constitucional a la negociación colectiva y/o de asociación con la creación de los referidos formularios. Asimismo, los planteamientos de la parte demandante de que hay una campaña de desafiliación son igualmente especulativos. A tales efectos, queda claro que, al presente, el caso no es justiciable y su adjudicación estaría emitiendo una opinión consultiva sobre las alegaciones de inconstitucionalidad. Cuando una controversia planteada en un caso no está completa o lista para su adjudicación, la opinión que emita el Tribunal es de naturaleza consultiva y es deber del Tribunal, consideradas de las circunstancias del caso, desestimar el recurso.

Luego, dado que el *injunction* es un recurso extraordinario sumamente privilegiado que debe expedirse con suma cautela y considerando el impacto en el interés público, nos resulta evidente que no procede en las circunstancias presentes. En este caso, el interés público se vería adversamente afectado por una orden judicial que impida al Gobierno de Puerto Rico orientar a sus agencias. Ahora bien, nada impide que las partes puedan presentar planteamientos de constitucionalidad mediante el método procesal adecuado o que una vez las partes tengan derecho al descubrimiento de prueba se pueda acreditar en la vista de *injunction* permanente si la parte demandada ha desafiliado a servidores públicos en contra de lo establecido en la ley o si han acontecido violaciones al derecho constitucional. No obstante, el Tribunal tiene claro que al presente no surge un daño de patente intensidad, del tipo requerido por el ordenamiento jurídico, para la expedición de un *injunction* preliminar.

⁸⁷ *Nogueras v. Hernández Colón*, 121 DPR 405 412 (1990).

RESOLUCIÓN

Por los fundamentos antes expuestos, se declara **CON LUGAR** la *Solicitud de Desestimación* de la parte demandada en cuanto al *injunction* preliminar, y se DESESTIMA la demanda en cuanto al mismo.

Se refiere el caso de epígrafe al procedimiento ordinario en cuanto al *injunction* permanente y la sentencia declaratoria solicitada en la *Urgente Petición de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar e Injunction Permanente y Sentencia Declaratoria*.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de julio de 2018.

F/LAURACELIS ROQUES ARROYO
JUEZA SUPERIOR