

AUTORIDAD METROPOLITANA DE AUTOBUSES y SEAFARERS INTERNATIONAL UNION (PUERTO RICO DIVISION).
Caso Núm. CA-2765. Decisión Núm. 341.

Lic. José Raúl Cancio, por el Patrono.

Lic. Nicolás Noguerras, Jr., por la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses.

Lic. José Orlando Grau, por la Junta.

Ante: Lic. Miguel A. Velázquez Rivera, Oficial Examinador.

INFORME A LA JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO

El Presidente de la Junta de Relaciones del Trabajo ordenó la celebración de una audiencia ante un Oficial Examinador en el caso del epígrafe.

La audiencia había sido ordenada por el Presidente de la Junta al comprobarse durante la investigación de un cargo enmendado radicado por la Seafarers International Union que el patrono Autoridad Metropolitana de Autobuses no había entregado a ninguna organización obrera y, por el contrario había consignado en la Sala de San Juan del Tribunal Superior, el importe de las cuotas descontadas a los trabajadores en cumplimiento de las disposiciones contenidas en un convenio colectivo de trabajo.

La orden del Presidente de la Junta expresaba que tanto la Autoridad Metropolitana de Autobuses como la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses debían mostrar las razones que tuvieran para convencer al Presidente que no debía ordenar a la División Legal de la Junta que apoyara la solicitud de la Seafarers International Union ante el Tribunal Superior en el sentido que se le entregaran a esa organización obrera las cuotas consignadas en la corte.

Precisa un breve recuento de las circunstancias que dieron lugar a la situación actual. De los propios records de la Junta se desprende que la Seafarers International Union fue certificada como la representante exclusiva de los trabajadores empleados por la Autoridad Metropolitana de Autobuses en una unidad apropiada de negociación colectiva. A tenor con los términos de la Decisión y Orden, la susodicha unión se limitó a adoptar en forma tácita el convenio colectivo de trabajo que gobernaba las relaciones obrero patronales en la empresa y cuya fecha de expiración era el 31 de diciembre de 1962. El patrono hizo otro tanto de suerte

que se continuó administrando el referido contrato con la única variación de que la Seafarers ostentaba ahora la representación obrera. El patrono hacía entrega a la unión de las cuotas que se descontaban a los trabajadores para estar al día en su afiliación a la organización obrera, según lo ordenaba el convenio. Sin embargo, el 4 de octubre de 1962 un grupo numeroso de trabajadores notificó por escrito al patrono que ellos se habían desafiado de la Seafarers y habían constituido la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses. Requirieron del patrono que no continuara descontando sus cuotas y, bajo ninguna circunstancia, las remitiera a la Seafarers. Movidado por esa comunicación y otros factores concurrentes, y ante la incertidumbre creada como resultado de los acontecimientos, el patrono optó por consignar el dinero obtenido del descuento de cuotas en la Sala de San Juan del Tribunal Superior para descargar así sus responsabilidades contractuales.

El letrado Nicolás Nogueras, Jr., expuso determinados fundamentos de derecho que justificaban -a su juicio- que el Presidente de la Junta no llevara adelante la actuación proyectada. Esos argumentos pueden resumirse en la siguiente forma:

La incertidumbre surgida en la mente de los oficiales de la empresa patronal en relación con la organización obrera que de verdad representaba a sus empleados se retrotrae a la fecha en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la petición de elecciones y no tiene relación alguna con la fecha en que la Junta emitió la Certificación de Representante, luego de resuelta la controversia de representación. La médula de la argumentación del letrado fue la de que en la propia Decisión y Orden de Elecciones emitida por la Junta el 2 de enero de 1963, se hace constar que el patrono tuvo una incertidumbre tal que fue necesario que consignara en corte los dineros descontados a los trabajadores por concepto de importe de cuotas. En consecuencia, sostiene la unión, no debe hacerse entrega de cantidad alguna a la Seafarers International Union porque la desafiación de los trabajadores del seno de dicha unión había sido de tales proporciones que no se justificaba el que se le considerara como una organización obrera que representaba legítimamente a un grupo de trabajadores, ni aún desde la fecha en que se iniciaron los acontecimientos que culminaron en la controversia de representación.

En segundo lugar, la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses sostuvo que el mecanismo utilizado por la Junta para ordenar la celebración de una audiencia en el caso del epígrafe, no encaja dentro de aquella facultad que la Ley

reserva a esta instrumentalidad gubernamental. La Junta debe limitarse, en consecuencia, a prevenir y remediar prácticas ilícitas de trabajo y a resolver controversias de representación.

En tercer lugar, el abogado de la Unión argumentó que ya desde el 4 de octubre de 1962 un sinnúmero de trabajadores incluidos en la unidad apropiada de negociación colectiva habían solicitado del patrono que no descontara sumas de dinero para ser remitidas a la Seafarers International Union. En consecuencia, y teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 99 de 23 de junio de 1955, resulta claro que el patrono carecía de facultad en derecho para continuar haciendo descuentos a los trabajadores con posterioridad al recibo de la comunicación en la cual un gran número de éstos en forma expresa le requerían lo contrario.

Otro de los argumentos expuestos por el abogado que representaba a la Unión de Trabajadores de la Autoridad de Autobuses fue que la Seafarers International Union no tenía derecho a recibir suma de dinero alguna proveniente de cuotas descontadas a los trabajadores, ya que dicha organización obrera no había negociado convenio alguno con el patrono. La intervención de la susodicha Unión en el cuadro de las relaciones obrero patronales surgió tan sólo como resultado de la certificación expedida por la Junta. Nunca llegó a firmarse un convenio colectivo verdaderamente negociado por los representantes de la Seafarers. No hay evidencia, argumentó el referido letrado, de que la Seafarers hubiese adoptado o confirmado el convenio anteriormente vigente entre el patrono y la Unión de Trabajadores del Transporte y Ramas Anexas. El recibir las cuotas de los trabajadores bajo tales circunstancias constituiría una violación clara por parte de la Seafarers tanto de la letra como del espíritu de la Ley Núm. 17 de 17 de abril de 1931.

El letrado adujo, además, que la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico no exige una autorización escrita de parte del trabajador para que pueda procederse al descuento de cuotas. Basta tan sólo con que la Unión que lo representa así lo negocie. Sin embargo, no puede haber descuento válido alguno ni aun en presencia de un convenio colectivo en cuanto a aquellos trabajadores que han revocado en forma expresa la autorización a su representante en la negociación colectiva. Es decir, si algún mandato expreso o implícito existió de parte de los trabajadores para con su unión, el mismo quedó automáticamente sin efecto al revocarse las autorizaciones concedidas.

Por último, el representante de la unión sugirió a la Junta varias soluciones en la alternativa. En primer lugar solicitó que se le hiciera entrega a la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses del importe de las cuotas consignadas por el patrono en el tribunal. Como fundamento legal para esta actuación se planteó la necesidad de que se tomara en cuenta el resultado de las elecciones ordenadas por la Junta. De los records de la Junta se desprende que un total de 869 trabajadores favorecieron a dicha unión contra 6 que expresaron su preferencia por la Seafarers International Union. Como otra posible solución, la unión recomendó a la Junta que se entregara a la referida organización obrera, no la totalidad de las sumas consignadas en la corte, sino aquella parte de las mismas que corresponde al número de personas que el 4 de octubre de 1962 manifestaron expresamente al patrono que no deseaban que las cuotas fueran entregadas a la Seafarers y sí a la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses. Otras dos soluciones propuestas por la unión durante la audiencia fueron en el sentido de que se devolvieran las cuotas a los trabajadores que las aportaron individualmente, o en la alternativa, que se devolvieran tan solo a aquellos que específicamente hicieron la notificación al patrono revocando el mandato concedido a la unión original.

El suscribiente ha examinado detenidamente todos y cada uno de los argumentos expuestos por el representante legal de la unión durante la audiencia. Ninguno de ellos toma en cuenta el hecho cierto de que, al establecer las normas que ayudan a la Junta a instrumentar su política pública en estos casos, es preciso fijar con razonable certeza algún punto de partida del cual puedan emanar posteriormente los respectivos derechos de las partes. A poco que profundicemos en las alegaciones de la unión, resulta claro que el punto de partida que ella sugiere es sumamente vago e impreciso. Ayuda mucho más a la estabilidad de las relaciones obrero patronales en el país, el fijar en la fecha en que se emite por la Junta la Certificación de Representante, el indicio adecuado para computar los respectivos derechos de las partes. En consecuencia, no hay duda alguna de que la Seafarers International Union tiene derecho a que se le reconozca su facultad de recibir y utilizar los dineros provenientes del descuento de cuotas desde la fecha en que el patrono querellado comenzó a consignar dichos descuentos en la corte hasta la fecha en que se emitió la Certificación por la Junta.

De conformidad con lo expuesto, el suscribiente recomienda al Presidente y a la Junta de Relaciones

del Trabajo de Puerto Rico que se instruya a la División Legal que comparezca a la Sala de San Juan del Tribunal Superior de Puerto Rico, en solicitud de que dicho tribunal de justicia entregue a la Seafarers International Union aquella parte de los dineros consignados en la forma expuesta precedentemente.

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de agosto de 1963.

(Fdo.) Miguel A. Velázquez Rivera
Oficial Examinador

AUTORIDAD METROPOLITANA DE AUTOBUSES y SEAFARERS INTERNATIONAL UNION (PUERTO RICO DIVISION). Caso Núm. CA-2765. Decisión Núm. 341.

Lic. José Raúl Cancio, por el Patrono.

Lic. Sarah Torres Peralta, por la Unión.

Lic. Luis M. Rivera Pérez, por la Junta.

Ante: Lic. Marta Ramírez de Vera, Oficial Examinador.

DECISION Y ORDEN

El 29 de octubre de 1963 la Lic. Marta Ramírez de Vera, quien actuó como Oficial Examinador en el caso del epígrafe, remitió su Informe al Secretario de la Junta de Relaciones del Trabajo. El 1 de noviembre de 1963 el Secretario de la Junta envió copias del susodicho Informe a la querellante, Seafarers International Union; a la querellada, Autoridad Metropolitana de Autobuses; a la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses; la que esperábamos que intentara intervenir en el procedimiento, y a la División Legal de la Junta. Al comprobar que ninguna de las partes había utilizado el plazo prescrito por el Reglamento para radicar excepciones al Informe del Oficial Examinador, la Junta examinó el expediente completo del caso y tomó la siguiente decisión:

La cuestión planteada en el presente caso constituye uno de los problemas frecuentes en el movimiento obrero en Puerto Rico. ^{1/} Los empleados suelen resistirse a contribuir al sostenimiento de las organizaciones obreras tan pronto como se disgustan con las actuaciones de sus representantes. En nuestra jurisdicción no existe disposición de Ley que permita a los afiliados de una organización obrera dispensar al patrono de la obligación de descontar cuotas sindicales después de firmado un convenio colectivo

^{1/} Véanse: Sucesión J. Serrallés et al, D-308 de 25 de enero de 1963; Luce & Co., S. en C., D-312 de 13 de febrero de 1963; Sucesión Subirá, D-316 de 20 de febrero de 1963; Hermanos Marqués, D-151 de 26 de marzo de 1956.

con su cláusula de "check off". En la jurisdicción federal la autorización es revocable al cabo de un año, o de la expiración del convenio colectivo. Por otra parte, si el presente caso hubiese surgido en una empresa cuyas operaciones afectasen el comercio interestatal en el significado de la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo, los empleados no hubiesen podido dispensar a tal empresa de la entrega de las cuotas a la organización obrera en cuestión, salvo tras de transcurrido un año. En el caso que nos ocupa la Seafarers International Union apenas llevaba seis meses como representante certificado.

En el pasado hemos considerado que en los casos en que se reclama el cumplimiento de obligaciones originadas en un convenio colectivo, la mejor regla es la de exigir el cumplimiento del convenio con la Unión incumbente hasta que ésta sea sustituida por otra. La misma regla es la que tenemos que aplicar en el presente caso. Así hacemos claro para patronos y organizaciones obreras el principio cardinal de nuestra Ley de que los convenios colectivos son para cumplirse al pie de la letra, y además aclaramos a los empleados que cuando designan un representante colectivo están obligados a contribuir a su sostenimiento. 2/

La Junta ha revisado las resoluciones emitidas por el Oficial Examinador en la audiencia, y como encuentra que no se ha cometido error perjudicial alguno, por la presente, las confirma.

La Junta ha considerado el Informe y el expediente completo del caso y hace suyas las conclusiones de hecho y de derecho del Oficial Examinador. La Junta acepta las recomendaciones del Oficial Examinador, pero elimina de la orden propuesta la parte prospectiva y el desglose de las sumas adeudadas. Así modificada, se dicta la siguiente

ORDEN

A base del expediente completo del caso y de acuerdo con el Artículo 9, Sección (b) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, por la presente, ordena que a la querellada Autoridad Metropolitana de Autobuses:

- 1) Tomar la siguiente acción afirmativa que efectúa los propósitos de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico:
 - a) Entregar a la Seafarers International

2/ La Ley Nacional de Relaciones del Trabajo, que como hemos indicado autoriza a los empleados a revocar el descuento de cuotas, reconoce que todos los empleados incluidos en la unidad por la cual se ha negociado un convenio colectivo están obligados a contribuir al sostenimiento de la unión. El susodicho reconocimiento aparece en el Artículo 8(a) 3(b), donde se dispone que la única razón para privar de su trabajo a un empleado a solicitud de la unión es la de que el empleado deje de pagar las cuotas periódicas exigidas uniformemente por la unión.

Union (Puerto Rico Division) el importe de las cuotas descontadas a los empleados de operación y mantenimiento de la querellada, desde la semana comenzada el 26 de septiembre de 1962 hasta la semana terminada el 1 de enero de 1963.

b) Notificar al Presidente de la Junta dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la Orden, qué providencias ha tomado para cumplir lo ordenado.

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de noviembre de 1963.

(Fdo.) Antonio J. Colorado
Presidente

(Fdo.) Liberto Ramos López
Miembro Asociado

(Fdo.) Alfredo Nazario
Miembro Asociado

INFORME DEL OFICIAL EXAMINADOR

La audiencia formal en el caso del epígrafe tuvo lugar el 16 de octubre de 1963. Comparecieron, representando a la Unión querellante la Lic. Sarah Torres Peralta; por el patrono querellado el Lic. José Raúl Cancio; y por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico el Lic. Luis M. Rivera Pérez.

El Lic. Nicolás Noguerras, abogado de la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, no compareció aunque fue notificado debidamente de este procedimiento, 1/ y al comienzo del mismo se gestionó infructuosamente localizarlo en sus oficinas.

Basándonos en la evidencia aportada durante la audiencia y habiendo tomado conocimiento oficial, según estipularon las partes, del historial completo de las decisiones 273 y 304 de la Junta de Relaciones del Trabajo y de los casos Civil número 65-201 y Civil número 62-7683, ambos pendientes en el Tribunal Superior de Puerto Rico, Sala de San Juan, hacemos las siguientes:

CONCLUSIONES DE HECHO

I- El Patrono:

La Autoridad Metropolitana de Autobuses, en adelante la querellada, es una instrumentalidad corpora-

1/ Exhibit J-1-e

* En otros casos ante la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico compareció la querellante como: Seafarers International Union of North America, A & G District, Puerto Rico Division, AFL-CIO. En el presente caso radicó el cargo con el nombre del epígrafe.

tiva del gobierno de Puerto Rico dedicada a la transportación de pasajeros en la zona metropolitana, y utiliza los servicios de empleados.

II- La Organización Obrera:

La Seafarers International Union (Puerto Rico Division), en adelante la Seafarers, es una organización obrera que admite en su matrícula empleados de la querellada.

III- Hechos:

El 23 de octubre de 1962 la Seafarers radicó un cargo (primer cargo enmendado) imputando a la querellada la comisión de prácticas ilícitas de trabajo dentro del significado del Artículo 8, Sección (1) en sus incisos (a), (b), (d) y (f). En un Aviso de Audiencia y Desestimación de Cargos emitido el 23 de abril de 1963, el Presidente de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico desestimó expresamente el cargo en cuanto a las violaciones al Artículo 8, Sección (1) en sus incisos (a), (b) y (d).

La parte del cargo imputado a la querellada la práctica ilícita de trabajo dentro del significado del Artículo 8 (1) (f) de la Ley de Relaciones del Trabajo, en adelante la Ley, consistía en que:

"en o para el 9 de octubre de 1962 y en adelante, se niega a entregar a la Unión querellante certificada las cuotas, según lo dispone el Artículo VII del convenio. Esta conducta constituye violación del referido convenio, y además, intervención con los derechos de los trabajadores".

En el referido Aviso de Audiencia y Desestimación de Cargo, opinó el Presidente:

"Se comprobó en la investigación y en el caso P-1946 que la Autoridad Metropolitana de Autobuses había consignado el importe de las cuotas descontadas a los empleados en la Sala de San Juan del Tribunal Superior. El suscribiente considera que a la Autoridad Metropolitana de Autobuses no le quedaba otro remedio en las circunstancias que efectuar la susodicha consignación; pero tiene dudas acerca de la solución satisfactoria y equitativa de los problemas planteados por la actuación patronal. Por tanto, se reserva su determinación en cuanto a dicho aspecto del cargo hasta que conozca la posición de todas las partes interesadas.

Para conocer la posición de todas las partes interesadas se celebrará una audiencia pública ante el Oficial Examinador, Lic. Miguel A. Velázquez, a las 9:00 A.M. del 8 de mayo de 1963, en el Salón de Audiencias de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Séptimo Piso, Edificio Pentágono, Parada 26 1/2, Santurce, Puerto Rico. En la susodicha audiencia tanto la Autoridad Metropolitana de Autobuses como la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses deberán mostrar causas, si algunas tuvieran, para convencer al Presidente y a la Junta propiamente de que no debe ordenársele a nuestra División Legal que comparezca a la Sala de San Juan del Tribunal Superior a solicitar que se entreguen a la Seafarers International Union las cuotas consignadas por la Autoridad Metropolitana de Autobuses.

Se celebró la audiencia señalada y el 27 de septiembre de 1963 el Presidente emitió una Resolución 2/ expidiendo un Aviso de Audiencia para que en una vista pública se ventilara la alegada violación de convenio y ordenado a la División Legal de la Junta expedir la correspondiente querrela a base del cargo radicado. Se expidió la Querrela el mismo día 3/ imputando a la querrellada una práctica ilícita en violación al Artículo 8 (1) (f) de la Ley.

Para la fecha que sucedieron los hechos constitutivos de la querrela en este caso, en virtud del resultado de la elección ordenada en la D-273 de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante la Junta, la Seafarers era la unión certificada por la Junta como representante exclusiva en la unidad apropiada de los empleados de operación y mantenimiento utilizados por la querrellada. La Seafarers, desde el 13 de junio de 1962 se subrogó en el lugar de su antecesora, la Unión de Trabajadores del Transporte de Puerto Rico y Ramas Anexas, Inc., para administrar el convenio vigente. El grupo o unión local se disgustó con la Seafarers por considerar incumplimiento de ésta el retener el control y dejar relegada a la unión local en la administración y en la próxima negociación del convenio. 4/ El 2 de octubre de 1962 el grupo local celebró una Asamblea en la cual surgió la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, afiliada a la Seafarers International Union 5/, en adelante la U.T.A.M.A., cuyo cuerpo directivo lo componían los mismos miembros que eligieron los trabajadores cuando la Seafarers tenía su representación, con excepción del Sr. Ismael Vargas (Secretario) sustituido por el Sr. Jorge Algarín. 6/

2/ Exhibit J-1-b.

3/ Exhibit J-1-c

4/ P. 110, T, D-304 - Testigo Heriberto Rodríguez Cortés, Presidente U.T.A.M.A.: Razón de la desafiliación, que los empleados no querían que la Seafarers negociara el convenio a nombre de la Seafarers.

5/ P. 113, T, D-304.

6/ P. 95, P-112, T., D-304; y Exhibit J-2, D-304

La Junta de Directores electa, a nombre de la U.T.A.M.A., notificó a la querellada los acuerdos tomados y le requirió para negociar con ellos el convenio colectivo y para que no descontase cuotas (check-off) a los empleados para la Seafarers. Ante tales acuerdos, y habiendo recibido para la misma fecha una comunicación firmada por unos 700 empleados solicitándole cesar de descontar dinero por concepto de cuotas a favor de la Seafarers o devolverle a ellos lo que hubiere descontado, la querellada decidió no entregar dinero a ninguna de las uniones, depositándolo en Corte. ^{7/} El 9 de octubre de 1962 hizo el primer depósito judicial de \$964.00 correspondiente a las cuotas descontadas del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1962, y continuó recurriendo al depósito judicial para descargar sus obligaciones contractuales. ^{8/}

El 10 de octubre de 1962 la U.T.A.M.A. radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante ante la Junta de Relaciones del Trabajo, Caso Núm. P-1946, que tuvo por consecuencia la D-304 en la cual, concluyendo que las circunstancias presentes en el caso levantaron dudas en el patrono sobre la identidad de la organización obrera respaldada por los trabajadores, se ordenó la celebración de una elección para resolver tales dudas.

El 27 de diciembre de 1962 se celebró la elección ordenada a tenor de la cual el 2 de enero de 1963 la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico expidió una Certificación como representante exclusiva de la unidad apropiada de los empleados de operación y mantenimiento utilizados por la querellada, a favor de la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses.

Desde que surgió la U.T.A. M.A. el 2 de octubre, las relaciones entre la Seafarers y la querellada en cuanto a la administración del convenio fueron alteradas de modo que: (a) Desde entonces la Seafarers dejó de recibir las cuotas de los empleados (check-off), (b) Hasta el 29 de octubre el Patrono celebró reuniones del Comité de Quejas y Agravios con los representantes de la Seafarers. Ese día, en el cual intentaron reunirse, ocurrió un paro de protesta de los empleados de los talleres de la querellada, ^{9/} y ésta asumió la actitud de no volver a reunirse en ese Comité hasta que la Seafarers ofreciera garantías de tener control efectivo de sus representados. ^{10/} (c) La querellada continuó enviando documentos a la Seafarers conforme a lo dispuesto en el convenio colectivo ^{11/} (d) Desde el 29 de octubre el Fondo de

^{7/} P. 18, T, D-304

^{8/} P. 19, T., T., D-304; Exhibit J-9, T., D-304. Según el historial de los casos 63-201 y 62-7683, consolidados, ante el Tribunal Superior de San Juan, P.R. el querellado consignó las cuotas descontadas hasta la semana del 26 de diciembre de 1962 al 1 de enero de 1963.

^{9/} P. 48, 49 -T. D-304 aproximadamente 150 trabajadores y 30 choferes.

^{10/} P. 30 -Testigo Félix G. Martí, Director de Personal de A.M.A.

^{11/} P. 43 T. D-304 y Exhibit I-1-A, cartas del 26 al 30 de octubre.

Bienestar no se reunió para hacer desembolsos de dinero, pero continuó reuniéndose con los representantes de la Seafarers 12/ para administrarlo. La U.T.A.M.A. no participó en la administración del Fondo de Bienestar.

En lo que respecta a la U.T.A.M.A., desde que ésta requirió a la querellada para negociar un nuevo convenio colectivo, la querellada se negó a hacerlo con ellos 13/. Desde el 2 de octubre en ningún momento la querellada los reconoció porque la Seafarers era la Unión certificada. 14/

Con posterioridad al 2 de octubre de 1962, la Seafarers continuó administrando el convenio colectivo vigente como representante de los empleados de operación y mantenimiento de la querellada. Manifestó en la audiencia el representante del patrono que hasta el 29 de octubre, por ser la unión certificada, reconocieron a la Seafarers como representante de los empleados a los fines de negociar 15/ y el Fondo de Bienestar continuó siendo administrado por la Seafarers, por lo menos hasta el momento en que se celebraba la audiencia en el caso P-1946, de la Junta de Relaciones del Trabajo. 16/

IV- La alegada práctica ilícita de trabajo:

El hecho de que la querellada no entregó a la Seafarers los dineros de las cuotas descontadas a los empleados y los consignó en corte para descargar su responsabilidad contractual, es el que se nos plantea como violación del convenio colectivo entonces vigente entre la Seafarers y la querellada.

La querellada alegaba como defensa que actuó según las disposiciones del Código Civil de Puerto Rico que dispone como un modo de pago la consignación o depósito judicial. A pesar de que su conducta se ajustó a los requisitos de una consignación judicial, como son el que se efectuara en el momento en que se debía hacer el pago, y que lo hiciera porque dos o más personas reclamaban el mismo dinero, y con el propósito de salvar su responsabilidad frente a quien lo reclamaba válidamente, 17/ una ley general como la es el Código Civil no puede -y claramente no deben en éste caso sustituir a una Ley especial como lo es la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, a los efectos de que se permita consignar un dinero en corte cuando existe una unión certificada por esta Junta administrando un convenio en que expresamente el patrono convino entregárselo, y máximo dadas las

-
- 12/ P. 53 - T. D-304; P. 75 - T. D-304
13/ P. 73 - T. D-304 - Testigo Heriberto Rodríguez Cortés, Presidente U.T.A.M.A.
14/ P. 125 - T. D-304 - Testigo Heriberto Rodríguez Cortés, Presidente U.T.A.M.A.
15/ P. 54 - T. D-304
16/ P. 75 - T. D-304
17/ P 14 - T., la representante de la Seafarers International Union, Lic. Sarah Torres Peralta, expresa reconocer la buena fe del patrono.

circunstancias presentes de que la unión continuó en sus relaciones con el patrono representando a y siendo reconocida como representante de los empleados de la querellada. Sería contrario al propósito de la Ley y no ayudaría en nada a la encomienda de la Junta de promover la negociación colectiva y la paz industrial, el permitir que la consignación relevara a la querellada de las obligaciones por ella negociadas y convenidas con una unión certificada por esta Junta. Entre otras consecuencias nocivas al interés público de que están revestidos los convenios colectivos y que la Junta tiene el deber de proteger, se privaría a la unión del único ingreso que recibe del patrono, lo cual le impediría efectuar una buena administración del convenio en perjuicio de sus representados. Siendo inconsistentes las disposiciones sobre depósito judicial del Código Civil con el criterio antes expresado, consideramos que a los efectos de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico el depósito en este caso equivale a un incumplimiento de pago a la unión certificada.

El cargo que originó este procedimiento alegaba que la conducta del patrono además de constituir una violación al convenio colectivo, constituía intervención con los derechos de los trabajadores. A la luz de la evidencia ofrecida no consideramos probada esta parte de la alegación.

A base de las anteriores conclusiones de hecho, el Oficial Examinador hace las siguientes

CONCLUSIONES DE DERECHO

I. El Patrono:

La Autoridad Metropolitana de Autobuses es una instrumentalidad corporativa dentro del significado del Artículo 2, Sección 11 de la Ley, por lo cual es un patrono dentro del significado del Artículo 2, Sección 2 de la misma Ley.

II. La Organización Obrera:

La Seafarers International Union (Puerto Rico Division) es una organización obrera dentro del significado del Artículo 2, Sección 10 de la Ley.

III. Jurisdicción de la Junta de Relaciones del Trabajo de P.R.:

La Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico tiene jurisdicción en el caso del epígrafe. El Aviso de Audiencia y Desestimación de Cargo del 25 de abril de 1963 tuvo el efecto de desestimar parcialmente el

cargo y no en su totalidad, como alegara en la audiencia la querellada basándose en el lenguaje usado por el señor Presidente de la Junta. Quedó viva la parte del cargo imputando a la querellada la violación del Artículo 8 (1) (f) de la Ley.

IV. Las Prácticas Ilícitas de Trabajo:

A base de la evidencia ofrecida en el caso del epígrafe concluimos que la querellada incurrió en una práctica ilícita de trabajo dentro del significado del Artículo 8 (1) (f) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

RECOMENDACIONES

A base de las anteriores conclusiones de hecho y de derecho y del historial completo del caso, el suscribiente recomienda que a la querellada, Autoridad Metropolitana de Autobuses, se le ordene

1.- Cesar y desistir de:

a) Negarse a entregar a la Seafarers International Union (Puerto Rico Division) la suma de dinero de las cuotas debidas a la unión certificada según el convenio colectivo vigente, desde que las dejaron de entregar a la unión y las consignaron judicialmente hasta la fecha en que la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico certificó como representante de los empleados de la querellada a la U.T.A.M.A.

2.- Tomar la siguiente acción afirmativa que consideramos efectúa los propósitos de la Ley:

a) Entregar a la Seafarers International Union (Puerto Rico Division) la suma de dinero consignado en corte correspondiente a las cuotas descontadas a los empleados de la querellada desde la semana comenzada el 26 de septiembre de 1962 hasta la semana terminada el 1 de enero de 1963. 18/

b) Entregar a la Seafarers International Union (Puerto Rico Division) la cantidad que aparece del Exhibit 6 de los casos Civiles Núm. 63-201 y Núm. 62-7683 (\$14,113.50) según la Estipulación de las partes del 26 de agosto de 1963.

c) Notificar al Presidente de la Junta dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la Orden, qué providencias ha tomado para cumplir lo ordenado.

Recomendamos a la Honorable Junta no imponer en este caso a la querellada el pago de intereses por

18/ 26 de sept. a 2 oct.: \$964.00; 3 al 9 de oct.: \$971.00; 10 al 16 de oct.: \$967.00; 17 al 23 de oct.: \$970.00; 24 al 30 de oct.: \$963.00; 31 de oct. al 6 de nov.: \$983.00; 7 al 13 de nov.: \$989.00; 14 al 20 de nov. \$967.00; 21 al 27 de nov.: \$968.00; 28 de nov. al 4 de dic.: \$957.00; 5 al 11 de dic.: \$976.00; 12 al 18 de dic. \$987.00; 19 al 25 de dic. \$978.00; y 26 de dic. al 1 de enero \$969.00.

la suma debida. Es la primera vez que se plantea un cargo como éste ante la Junta y la actuación de la querellada fue con el ánimo de evitar incurrir en una violación de ley y salvar su responsabilidad contractual, además, afortunadamente en este caso, la unión perjudicada es de solvencia suficiente como para haber continuado cumpliendo sus obligaciones como representante de los empleados sin que la práctica de la querellada perjudicara los derechos de los obreros. Recomendamos también que a los efectos de ilustración, la Junta haga claro que en casos similares impondrá responsabilidad por la suma más los intereses al tipo legal, a los fines de que los patronos se abstengan de usar la consignación judicial como mal menor, que sería el resultado de no imponer el pago de intereses a quien escoja ese modo de pago.

Por considerarlo innecesario e inefectivo en la situación actual de las partes de esta controversia, recomiendo que no se ordene la fijación de Avisos.

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de octubre de 1963.

Marta Ramírez de Vera
Oficial Examinador

Junta de Relaciones del Trabajo
de Puerto Rico,

Peticionaria,

v.

Autoridad Metropolitana de Autobuses

Demandada.

JRT-64-2

Revisión

Seafarers International Union of
North America, etc., Unión de Tra-
bajadores Autoridad Metropolitana
de Autobuses,

Interventores.

Sala integrada por el Juez Asociado señor Blanco Lugo
Presidente accidental y los Jueces Asociados señores
Dávila y Ramírez Bages

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico, a 4 de diciembre de 1964

Por los fundamentos expuestos en la anterior opinión, se pone en vigor la orden dictada por la Junta de Relaciones del Trabajo en 15 de noviembre de 1963, y, en consecuencia, se le ordena a la demandada Autoridad Metropolitana de Autobuses tomar la siguiente acción afirmativa que efectúa los propósitos de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico:

a) Entregar a la Seafarers International Union (Puerto Rico Division) el importe de las cuotas descontadas a los empleados de operación y mantenimiento de la querrelada, desde la semana comenzada el 26 de septiembre de 1962 hasta la semana terminada el 1 de enero de 1963.

b) Notificar al Presidente de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de esta sentencia, qué providencias ha tomado para cumplir lo ordenado.

Se deja sin efecto la orden de este Tribunal emitida en 8 de abril de 1964 mediante la cual se habían paralizado los procedimientos en los casos civiles 62-7685, 63-201, 64-40 y 64-209 del Tribunal Superior, Sala de San Juan.

Así los pronunció y manda el Tribunal y firma el señor Juez Presidente.

Luis Negrón Fernández
Juez Presidente

Certifico:

Ignacio Rivera
Secretario

Junta de Relaciones del Trabajo de
Puerto Rico,

Peticionaria,

v.

Autoridad Metropolitana de Autobuses,

Demandada

Seafarers International Union of North America, etc., Union de Trabajadores Autoridad Metropolitana de Autobuses, JRT-64-2 Revisión

Interventores.

Sala integrada por el Juez Asociado señor Blanco Lugo Presidente accidental y los Jueces Asociados señores Dávila y Ramírez Bages

Opinión del Tribunal emitida por el Juez Asociado señor Blanco Lugo

San Juan, Puerto Rico, a 4 de diciembre de 1964

La Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico nos ha solicitado que pongamos en vigor una orden dictada por dicho organismo dirigida a la Autoridad Metropolitana de Autobuses que requiere de ésta:

"Tomar la siguiente acción afirmativa que efectúa los propósitos de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico:

"a) Entregar a la Seafarers International Union (Puerto Rico Division) el importe de las cuotas descontadas a los empleados de operación y mantenimiento de la querrellada, desde la semana comenzada el 26 de septiembre de 1962 hasta la semana terminada el 1 de enero del 1963.

"b) Notificar al Presidente de la Junta de relaciones del Trabajo de Puerto Rico dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la Orden, qué providencias ha tomado para cumplir lo ordenado."

La demandada contestó. Expuso que en todo momento ha estado en disposición de cumplir, de buena fe, (1) con los términos de la Orden transcrita, y que, con motivo de la reclamación de las cuotas descontadas por dos organizaciones obreras distintas --la Seafarers International Union y la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses-- "ante el justificado temor de tener que pagar dos veces" había optado por consignar su importe en la secretaría del Tribunal Superior, Sala de San Juan, como el evidente

(1) Para sostener tal aserto cita el párr. 4 de la petición de la Junta que lee: "Hasta la fecha se ha hecho imposible el cumplimiento de la Orden antes transcrita porque la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses reclama las cuotas aludidas anteriormente y ha iniciado diversas acciones legales para evitar que la Demandada cumpla la Orden expedida por la Peticionaria."

propósito de que la autoridad judicial determine en definitiva a cuál de las dos entidades corresponde la suma así consignada. (2) Adujo todas estas razones para explicar su incumplimiento y terminó allanándose a que se dictara el decreto correspondiente poniendo en vigor en su totalidad la orden de la Junta, siempre que se le protegiera de la posibilidad de tener que satisfacer doblemente las cuotas descontadas.

En vista de que la acción solicitada indudablemente afectaba a la Seafarers International Union of North America (Puerto Rico Division) y la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, les concedimos término para alegar lo que a su derecho conviniera. Así lo hicieron ambas.

La SIU solicitó se pusiera en vigor la orden y además que se modificara para incluir un pronunciamiento sobre el pago de intereses "en virtud de la violación de sus derechos de que fue víctima por parte de la querellada." (3)

(2) Con motivo de las distintas reclamaciones sobre importe de las cuotas descontadas se presentaron ante el Tribunal Superior, Sala de San Juan, varios pleitos que, a petición de la Junta y como un incidente para proteger nuestra jurisdicción en el presente recurso, paralizamos mediante resolución de 8 de abril de 1964, a saber: 1- Civil 62-7685, Autoridad Metropolitana de Autobuses, Ex parte, sobre Consignación; 2- Civil 63-201, Seafarers International Union v. Autoridad Metropolitana de Autobuses, sobre Cobro de Dinero, 3-Civil 64-40, Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, sobre Sentencia Declaratorio; y, 4-Civil 64-209, Seafarers International Union, etc. v. Autoridad Metropolitana de Autobuses, sobre Daños y Perjuicios. En los dos primeros pleitos, que fueron consolidados a los fines de su disposición, recayó sentencia en 27 de noviembre de 1963 por la cual se decretó su archivo y sobreseimiento por haber la Junta de Relaciones del Trabajo asumido jurisdicción sobre la materia "en el ejercicio de su facultad exclusiva, según la misma aparece consagrada en el Art. 7 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico." En 16 de diciembre se declaró sin lugar una solicitud de reconsideración. Por idénticos fundamentos se declaró con lugar en 31 de marzo de 1964 una moción para desestimar la demanda en el caso civil 64-40.

(3) La Seafarers había presentado ante nos un recurso que se registró bajo el núm. JRT-64-1 para lograr el cumplimiento de la orden de la Junta. Dentro de este procedimiento no solicitó la modificación para que se incluyeran intereses. Desestimamos su solicitud al tomar conocimiento del presente recurso.

En el informe de la oficial examinadora de fecha 29 de octubre de 1963 expresamente se recomendó que no se impusiera el pago de intereses, considerando que 1) era esta la primera ocasión en que se planteaba un cargo de esta naturaleza fundado en los hechos ya relatados; 2) la unión querellante era una organización de reconocida solvencia, lo que le permitió continuar cumpliendo sus obligaciones como representante de los obreros.

La U.T.A.M.A. alegó que a) la solicitud de la Junta era improcedente ya que la determinación sobre la entidad a la cual correspondían las cuotas descontadas constituía una materia que requería la adjudicación de derechos privados y no derechos públicos, careciendo por ende el mencionado organismo de jurisdicción; b) la decisión y orden afecta a más de mil trabajadores de la querellada y a la unión que actualmente les representa, sin que fueran partes en el procedimiento sobre práctica ilícita ante la Junta; c) la consignación por la querellada de las cantidades descontadas le releva de ulterior obligación y traslada la dilucidación de la controversia ante los tribunales ordinarios de justicia, como foro apropiado para tal fin; y, d) en todo caso, lo procedente es ordenar la entrega de los fondos a la unión que representa a los trabajadores en la actualidad.

Hasta aquí la controversia tal cual se plantea en las alegaciones. Para una mejor comprensión de todas las cuestiones envueltas es preciso resumir, aunque sea a grandes rasgos, la turbulencia y rápidos cambios que han caracterizado las relaciones obrero-patronales en la Autoridad Metropolitana de Autobuses.

- I -

LOS HECHOS Y EL CARGO DE PRACTICA (4)
ILICITA

A- LOS HECHOS

A partir del año 1949 la Autoridad Metropolitana de Autobuses ha negociado colectivamente con la organización obrera certificada por la Junta de Relaciones del Trabajo como la representante de la mayoría de sus empleados en la unidad apropiada para la contratación. Originalmente la organización obrera era la Unión de Choferes y Mecánicos Núm. 1 de San Juan y Ramas Anexas, Inc., que luego varió su nombre por el de Unión de Trabajadores del Transporte de Puerto Rico, IBL-AFL-CIO. Facultada por la certificación, en junio de 1959, esta unión negoció un convenio con la empresa que expiraba en 31 de diciembre de 1962, y cuyo artículo VII sobre descuento de cuotas (5) disponía así:

"La Autoridad conviene en descontar del sueldo o salario que devengan los empleados cubiertos por la unidad contratante las cuotas mensuales acordadas en asamblea de la Unión debidamente constituida.

(4) Para este resumen de los hechos dependemos de las constancias en los procedimientos ante la Junta en el caso CA-2765, dentro del cual se ofrecieron en evidencia los expedientes que dieron lugar a las decisiones 273 y 304 de la Junta.

(5) Para la fecha en que se firmó este convenio la sec. 5 de la Ley núm. 17 de 17 de abril de 1931, 29 L.P.R.A. sec. 175, permitía al patrono la deducción del salario del obrero de las cuotas para una unión estipuladas en un convenio colectivo de trabajo, y requería la prestación de fianza por el tesorero u oficial designado para recibir tales cuotas. Las leyes enmendatorias conservan sustancialmente la misma redacción. Dentro de

El Secretario-Tesorero de la Unión, con el visto bueno del Presidente, enviará certificación de dicho acuerdo a la Autoridad para la acción correspondiente. La cantidad de dinero así descontada será entregada al Secretario-Tesorero de la Unión mensualmente con una copia de la nómina o una lista del personal a quienes se le ha hecho el descuento."

En marzo de 1962 un nutrido grupo de empleados incluidos en la unidad de contratación constituyeron un núcleo de oposición a la unión certificada y gestionaron la ayuda de la Seafarers International Union (Puerto Rico Division) para que presentara la correspondiente solicitud para la investigación y certificación de representante. Propiamente no existió una afiliación entre el grupo de obreros y dicha unión internacional, pero sus relaciones se caracterizaban por ciertas condiciones peculiares que, en efecto, equivalían al reconocimiento de la autonomía de la entidad local para bregar con sus problemas, especialmente en cuanto a la negociación de convenios. (6)
(continuación escolio 5.)

la ordenación de la sección el descuento autorizado de cuotas figura ahora como el inciso (d), 29 L.P.R.A. (Supl. 1963, pág. 132), sec. 175. Véase, además, el art. 8 (1)(b) de la Ley de Relaciones del Trabajo, 29 L.P.R.A. sec. 69.

(6) En 17 de mayo de 1962, los señores Keith Terpe y Felipe de Jesús, Presidente y Secretario Ejecutivo respectivamente de la S.I.U., declararon bajo juramento:

"1. Que la Seafarers International Union División de Puerto Rico, respaldará la autonomía de la Unión del Transporte de Puerto Rico. Los trabajadores de la A.M.A. tendrán su propio 'charter', elegirán su propio cuerpo directivo, negociarán sus propios convenios colectivos y administrarán y dirigirán su Union libremente.

"2. Que la Seafarers International Union (División de Puerto Rico) reconoce y reconocerá el derecho que tienen los trabajadores de la A.M.A. de administrar y conservar sus propiedades. Estas propiedades serán propiedad exclusiva de los trabajadores de la A.M.A. y la Seafarers International Union (División de Puerto Rico) no puede intervenir ni intervendrá en el manejo y uso que los trabajadores de la A.M.A. quieran darle a sus propiedades. Este es un derecho de los trabajadores de la A.M.A. y nosotros RESPETAREMOS ese derecho.

"3' Que la Seafarers International Union (División de Puerto Rico) dará todo su apoyo moral, económico, legal y físico a los trabajadores de la A.M.A. y declaramos que la Seafarers International Union División de Puerto Rico se mantendrá respaldando a los trabajadores de la A.M.A. en su Unión y se mantendrá firme al lado de los trabajadores."

En 21 de mayo de 1962 la Junta decretó la celebración de elecciones, que tuvieron lugar el 6 de junio. El núcleo "disidente" que venía combatiendo desde hacia tiempo a la directiva de la U.T.T., y que concurrió a las elecciones como Seafarers International Union, obtuvo la mayoría. En consecuencia, la Junta certificó en 13 de junio a la S.I.U. como la unidad apropiada y representante exclusiva de los trabajadores. Justo es reconocer que la ayuda moral y económica prestada por la S.I.U. al grupo local prácticamente aseguró el triunfo en las elecciones celebradas.

En 19 y 20 de junio los trabajadores celebraron una reunión en la cual designaron su junta directiva, los delegados para la tramitación de quejas y agravios y para el fondo de bienestar, y se adoptaron otras medidas conducentes a la administración del convenio colectivo existente. (7) No hay duda de que tanto la unión certificada como el patrono aceptaron tácitamente que las relaciones entre ambos continuaron rigiéndose por el contrato que expiraría el 31 de diciembre, tal vez por la proximidad de la expiración del término de vigencia.

Apenas habían transcurrido tres meses de la certificación, cuando para fines de septiembre de 1962 comenzó a manifestarse cierto desasosiego entre los trabajadores debido a la incertidumbre que reinaba respecto a la relación especial que existía entre el grupo local y la S.I.U. Impacientados por no haberse materializado en forma más tangible la promesa de autonomía, los directores visitaron al señor Terpe para inquirir sobre la negociación del próximo convenio y la estabilización -mediante una simple afiliación- de la organización local con la internacional. Aparentemente la vaguedad de las manifestaciones del señor Terpe en esta entrevista, unida a su exagerada insistencia en que la certificación había sido expedida directamente a la S.I.U., creó cierto temor en los directores que les convenció de la necesidad de reunir la matrícula para considerar la situación. Entre otras cosas, el mismo día de la entrevista, los directores dirigieron una comunicación a la empresa requiriéndole la iniciación de las conversaciones para la discusión del nuevo convenio. Fue suscrita, "Unión de Trabajadores de la A.M.A., afiliada a la S.I.U."

Las relaciones entre el grupo y la S.I.U. se deterioraron rápidamente. Durante los días 2 y 3 de octubre se celebró una asamblea a la cual asistieron 470 trabajadores. Las decisiones tomadas revelan que se consumó el rompimiento total y definitivo entre el grupo y la S.I.U. Se constituyó la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses y

(7) Conveniente es consignar que en 11 de julio, la S.I.U. dirigió una comunicación a la empresa indicándole que el Secretario-Tesorero recién electo no prestaría fianza alguna debido a que los obreros afiliados directamente a dicha unión, y, los fondos provenientes de cuotas no estaban bajo la custodia inmediata de dicho oficial, sino que ingresaban a la S.I.U.

se acordó: (a) solicitar de la A.M.A. que descontinuará el descuento de cuotas a los obreros para ser entregadas a la S.I.U.: (b) retirar la autorización a la S.I.U. para intervenir en la negociación del nuevo convenio: (c) fijar una cuota para los gastos del grupo local: y, (d) sustituir al Secretario Tesorero, que había continuado fiel a la S.I.U., por el señor Ismael Vargas. Todos estos acuerdos se notificaron al patrono el día 4 de octubre.

Ante esta situación, en 9 de octubre la A.M.A. retuvo las cuotas descontadas y comenzó a consignarlas en la Secretaría del Tribunal Superior.

En 10 de octubre la U.T.A.M.A. radicó una solicitud de certificación ante la Junta de Relaciones del Trabajo. El 11 de diciembre este organismo ordenó la celebración de las elecciones, (8) y celebradas el día 27, la U.T.A.M.A. obtuvo un respaldo absoluto según lo evidencia el resultado de la votación, 863 a 6. En 2 de enero de 1963, la Junta certificó a la U.T.A.M.A. como representante exclusiva de los trabajadores a los fines de la negociación colectiva, reconocimiento que subsiste hasta esta fecha.

Mientras tanto, ¿qué ocurrió en la administración del convenio durante el período comprendido entre el 9 de octubre y el 31 de diciembre de 1962? Veamos. 1- El 17 de octubre, la S.I.U. sustituyó los delegados en los diversos talleres de la empresa mediante comunicación que le dirigió en la cual le indicó además que tanto estos delegados como los representantes en el comité de Quejas y Agravios serían los que designara la S.I.U. El patrono, en contestación a esta comunicación, tomó nota de las designaciones, y expresó que "No creo haya problema alguno en cuanto a la administración del presente convenio. La S.I.U. es hasta el presente la Unión certificada como la representante de los trabajadores comprendidos en la unidad apropiada. La situación es distinta en lo referente a su petición para negociar un nuevo convenio colectivo. Habiéndose radicado una petición para investigar y determinar una controversia de representación . . . no podemos iniciar negociaciones sobre convenio colectivo." 2- Hasta el día 29 de octubre el patrono se reunió con los representantes designados por la S.I.U. para ventilar las quejas y agravios, pero en esa fecha, los empleados de talleres llevaron a cabo un paro de protesta para significar su desaprobación sobre la forma en que estaba constituido dicho comité. Por tal motivo, el Gerente General de la A.M.A. se dirigió al señor Terpe notificándole que "bajo las circunstancias prevaecientes no volveré a reunirme con sus representantes ni volveré a reunir comité alguno para la

(8) La S.I.U. solicitó ante este Tribunal la revisión de la orden de elecciones, y en 21 de diciembre nos negamos a expedir el auto. El Tribunal Supremo federal denegó una petición de certiorari para revisar nuestra resolución, 372 U.S. 914 (1963).

administración del presente convenio colectivo, hasta tanto usted no ofrezca garantías de que la Unión que usted preside, tiene control efectivo sobre los empleados . . ." 3- La empresa continuó enviando comunicaciones a la S.I.U. conforme a las cláusulas del convenio. 4- Desde el 29 de octubre no se autorizaron erogaciones con cargo al Fondo de Bienestar, pero sus síndicos --incluyendo los representantes designados por la S.I.U.-- continuaron reuniéndose para administrarlo. En esta actividad no participó la U.T.A.M.A. Puede asegurarse que durante este período la U.T.A.M.A. no intervino en forma alguna en la administración del convenio existente.

B- EL CARGO DE PRACTICA ILICITA

En 9 de octubre de 1962, la Seafarers International Union radicó un cargo contra la Autoridad Metropolitana de Autobuses imputándole prácticas ilícitas de trabajo dentro del significado de los incisos (a), (b), (d) y (f) de la sección 1 del Art. 8 de la Ley. (9) El cargo fue enmendado dos semanas después, y en el mismo se alegaba que dicha empresa había incurrido en conducta reñida con el estatuto al (a) consignar las cuotas descontadas a los obreros, y negarse a entregarlas a la unión certificada, en violación de los términos del convenio colectivo vigente; b) ayudar indebidamente a la U.T.A.M.A., que era una "union rival"; c) rehusar negociar colectivamente con la Unión querellante; y, d) negociar con una organización obrera que no había sido certificada.

(9) Dichos incisos, 29 L.P.R.A. sec. 69, en lo pertinente, leen como sigue:

"(a) Intervenga, restrinja, ejerza coerción o intente intervenir, restringir o ejercer coerción con sus empleados en el ejercicio de los derechos garantizados por la Sec. 65 de este título.

"(b) Inicie, constituya, establezca, domine, intervenga o intente iniciar, constituir, establecer, dominar o intervenir con la formación o administración de cualquier organización obrera, o contribuya a la misma con ayuda económica o de otra clase. . .

"(c) . . .

"(d) Rehuse negociar colectivamente con el representante de una mayoría de sus empleados en una unidad apropiada de negociación colectiva . . .

"(f) Violé los términos de un convenio colectivo . . ."

En 25 de abril de 1963, luego de celebradas las elecciones en las cuales triunfó la U.T.A.M.A. y como consecuencia se le certificó como representante exclusiva a los fines de la negociación colectiva, el Presidente de la Junta expidió un aviso de audiencia y de desestimación de cargos haciendo constar que no expediría querrela alguna con respecto a las alegaciones formuladas en los apartados (b), (c) y (d) anteriores, y convocando a una audiencia a la A.M.A. y a la U.T.A.M.A. para mostrar causas por las cuales no debía ordenarse que los abogados de la Junta comparecieran ante el Tribunal Superior, Sala de San Juan, a solicitar que los fondos consignados fueran entregados a la S.I.U. (10) En 6 de agosto el Lic. Miguel Velázquez Rivera, quien había actuado como oficial examinador, presentó un informe en el cual concluyó que la S.I.U. tenía derecho a que se le reconociera la facultad de recibir y utilizar el importe de las cuotas descontadas desde la fecha en que comenzó la consignación hasta que se certificó a la U.T.A.M.A. como representante exclusiva de los trabajadores en la unidad apropiada.

El día 27 de septiembre, el Presidente de la Junta ordenó a la División Legal del organismo que expidiera la correspondiente querrela a base del cargo sobre violación de convenio. En la misma fecha se cumplimentó tal orden. La audiencia se celebró el 16 de octubre. Del informe de la oficial examinadora aparece que "el Lic. Nicolás Noguerras, abogado de la Unión de Trabajadores de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, no compareció aunque fue notificado debidamente de este procedimiento y al comienzo del mismo se gestionó infructuosamente localizarlo en sus oficinas." A la decisión y orden de la Junta nos hemos referido al comienzo de esta opinión. Para explicar su actuación dice en parte: "En el pasado hemos considerado que en los casos en que se reclama el cumplimiento de obligaciones originadas en un convenio colectivo, la mejor regla es la de exigir el cumplimiento del convenio con la Unión incumbente hasta que ésta sea sustituida por otra . . . Así hacemos claro para patronos y organizaciones obreras el principio cardinal de nuestra Ley de que los convenios son para cumplirse al pie de la letra, y además aclaramos a los empleados que cuando designan un representante colectivo están obligados a contribuir a su sostenimiento."

-II-

LA CUESTION JURISDICCIONAL Y LA PROPIEDAD DEL REMEDIO

En Puerto Rico Telephone Company v. Junta de

(10) En 21 de noviembre de 1963 la Junta compareció en los pleitos consolidados a que nos hemos referido en el escolio 2 y, acompañando copia de su decisión y orden, solicitó la desestimación por falta de jurisdicción.

También compareció en 16 de enero de 1964, en el pleito sobre sentencia declaratoria haciendo igual planteamiento.

Relaciones del Trabajo, 86 D.P.R. 425 (res. en 5 de noviembre de 1962), reexaminamos la doctrina que habíamos enunciado en Junta Rel. del Trabajo v. I.L.A., 73 D.P.R. 616, 628-645 (1952), a la luz de las opiniones emitidas por el Tribunal Supremo federal en Guss v. Utah L.R.B., 353 U.S. 1 (1957) y San Diego Bldg. Trades Council v. Garmon, 359 U.S. 236 (1959), y reafirmamos la facultad de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para, en el ejercicio de su poder de razón de estado, reglamentar la violación de un convenio colectivo como una práctica ilícita de trabajo. Señalamos, frente a una impugnación de la jurisdicción de la Junta Estatal de Relaciones del Trabajo, que la exclusividad de la Junta federal estaba limitada, por los propios términos de la Ley sobre la materia, al ámbito demarcado por las actividades protegidas y las prácticas ilícitas enumeradas en la misma, y que no estando el campo de violación de convenios colectivos reglamentado por legislación federal, y sí por la local, no surgía conflicto jurisdiccional alguno. (11) Dijimos: "En Puerto Rico, donde por declaración expresa legislativa los convenios están revestidos de interés público, el foro adecuado para obtener el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un convenio colectivo es la Junta Estatal de Relaciones del Trabajo, a través de la declaración como práctica ilícita de la violación de convenios, tanto por el patrono como por el empleado. Se sustrajo, pues, de la acción de los tribunales este aspecto del cumplimiento de convenios, reservándoseles, por supuesto, el campo de la litigación en materia de daños por el quebrantamiento de los mismos, por tratarse en este último caso de un asunto de puro interés privado de los contratantes." (Enfasis suplido.)

Colocada en su verdadero foco, la controversia en el presente recurso, no se dirige, ni podría dirigirse, a impugnar la jurisdicción exclusiva de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, para entender en una querrela que imputa como práctica ilícita la violación de un convenio colectivo. Es más, no se discute seriamente que la conducta observada por la parte querrellada se apartó y quebrantó los términos claros y expresos del contrato existente. En realidad todo cuanto se cuestiona es la propiedad del remedio acordado, arguyéndose que por tratarse de una disposición sobre supuestos derechos privados -cuotas descontadas para beneficio de una unión- corresponde tal determinación a los tribunales de justicia. Corolario de esta posición parece ser la contención de que la consignación de las cuotas extinguió la obligación emanada del convenio colectivo,

(11) Recientemente examinamos un aspecto de la jurisdicción de ambos organismos en Junta de Relaciones del Trabajo v. Milares Realty, Inc., 90 D.P.R. 844 (res. en 29 de septiembre de 1964).

emasculándose en esa forma toda acción por parte de la Junta. (12)

Reiteramos una vez más que el legislador confirió a la Junta jurisdicción exclusiva para prevenir y remediar prácticas ilícitas del trabajo, Luce & Co., S. en C. v. Junta Relaciones del Trabajo, 82 D.P.R. 95, 101 (1961); Junta Relaciones del Trabajo v. Ortega, 79 D.P.R. 760 (1956); Asoc. de Guardianes v. Bull Lines, 78 D. P.R. 314 (1955); Junta Rel. Trabajo v. Simmons Int'l. Ltd., 78 D.P.R. 375 (1955); Asoc. Empl. Bayamón Transit v. Junta Rel. Trabajo, 70 D.P.R. 292 (1949), (13) como el medio efectivo para promover la política pública en el campo de las relaciones obrero-patronales, que se manifiesta predominantemente en el deseo de mantener la paz industrial asegurando así el libre curso de la producción y el comercio. Instrumento indispensable para el logro de la estabilización de dichas relaciones es el cumplimiento de los convenios concertados. De ahí la declaración expresa de nuestra ley al efecto de que están investidos del más alto interés público. Tampoco debe haber duda del interés del Estado en fomentar la organización de un movimiento obrero fuerte, estable y responsable. Para esto se

(12) Conviene recordar que tanto el cargo original de práctica ilícita como el acto de la consignación tuvieron lugar el mismo día 9 de octubre de 1962. La Junta emitió su orden, que incluye el pronunciamiento sobre disposición de las cuotas descontadas en 15 de noviembre de 1963, cuando aún no se había tomado acción final alguna por los tribunales de justicia.

(13) El art. 7 (a) de la Ley de Relaciones del Trabajo, 29 L.P.R.A. sec. 68, dispone que "La Junta tendrá facultad . . . para evitar que cualquier persona se dedique a cualesquiera de las prácticas ilícitas de trabajo que se enumeran en el artículo 8. Esta facultad será exclusiva y no la afectará ningún otro medio de ajuste o prevención."

En la jurisdicción federal, véanse, 29 U.S.C. sec. 141, y Garner v. Teamsters Union, 346 U.S. 485 (1953); Newport News Co. v. Schauffler, 303 U.S. 54 (1938); Myers v. Bethlehem Corp., 303 U.S. 41 (1938); Born v. Laube, 213 F. 2d 407 (CA 9, 1954); Nathanson v. National Labor Relations Board, 194 F. 2d 248 (CA 1, 1952); California Ass'n v. Building and Const. Tr. Council, 178 F. 2d (CA 9, 1949); Amalgamated Ass'n Etc. v. Dixie Motor Coach Corp., 170 F. 2d 902 (CA 8, 1948); Amazon Cotton Mill Co. v. Textile Workers Union, 167 F. 2d 183 (CCA 4, (1948); 33 N.Y.U.L. Rev. 697 (1958); 43 Cornell L. Q. 308 (1958); 7 Lab. L. J. 5 (1956); 31 Temp. L. Q. 166 (1958); 102 U. Pa. L. Rev. 959 (1954); 67 Harv. L. Rev. 1297 (1954).

depende en gran parte de las cláusulas de beneficio económico para la unión contratante que se incluyen en todo convenio, entre las cuales se encuentra la del descuento de cuotas.

La administración de esta política pública se encomendó a la Junta y se le facultó para expedir las correspondientes órdenes para cesar y desistir de conducta constitutiva de prácticas ilícitas -prevención con carácter prospectivo- y tomar tal acción afirmativa que permita efectuar los propósitos de la ley- remedio para la conducta contraria a la ley. (14) En el presente caso la facultad de la Junta para prevenir la práctica ilícita -impedir la violación de convenio- fue frustrada por la celeridad misma con que se desarrollaron los acontecimientos desde la ruptura entre la S.I.U. y la U.T.A.M.A. a principios de octubre de 1962 hasta la nueva certificación en enero de 1963. (15) Así como la necesidad de seguir el procedimiento que marcan la propia ley y el reglamento para la presentación del cargo, orden de radicación y ventilación de querrela, etc. Solamente restaba a la Junta, en defensa de los intereses públicos, su facultad para remediar. Cfr. Junta Relaciones del Trabajo v. Ceide, 89 D.P.R. 674 (res. en 20 de diciembre de 1963).

De todo lo expuesto se deduce que, una vez reconocida la jurisdicción exclusiva de la Junta para entender en un caso de violación de convenio, lo que resta es determinar si la medida adoptada por vía de remedio es adecuada y logra darle efectividad a la política pública. En Asoc. de Guardianes v. Bull Line, 78 D.P.R. 714 (1915) se trataba de una

(14) Existen razones obvias de especial importancia que requieren la inhibición del foro judicial y el establecimiento de la jurisdicción primaria de un organismo especializado para entender en asuntos que envuelven conducta que alegadamente constituye una práctica ilícita: a) la necesidad de lograr uniformidad en la interpretación y aplicación de la ley y en la administración de la política laboral, J.R.T. v. Puerto Rico Telephone Co., supra; b) el evitar la proliferación de procedimientos y la posibilidad de decisiones judiciales conflictivas, Lute & Co., S. en C. v. Junta Relaciones del Trabajo, 82 D.P.R. 96 (1961); c) la capacidad que supone una junta especializada para poner en vigor una política pública definida, véase, San Diego Building Trades Council v. Garmon, supra.

En Estado Libre Asociado v. 12,974.28 metros cuadrados, etc., 90 D.P.R. 506 (res. en 2 de junio de 1964), se hizo una amplia exposición de la doctrina de jurisdicción primaria y su importancia en el Derecho administrativo. A ella remitimos.

(15) A diferencia de la legislación federal, 29 U.S.C. sec. 160 (j), nuestra Ley no faculta a la Junta para solicitar órdenes provisionales encaminadas a prohibir la continuación de actuaciones que prima facie constituyan prácticas ilícitas. La Junta viene gestionando infructuosamente esta autoridad desde 1952. Continúa.

demanda sobre sentencia declaratoria interpuesta por la Asociación de Guardianes de Puerto Rico para que se interpretara el alcance de una cláusula de un convenio colectivo relativa a las facultades de un comité de quejas y agravios. Excepcionada la demanda por falta de jurisdicción fundada en que los hechos que se alegaban constituían una práctica ilícita de trabajo cuya investigación y jurisdicción era de la exclusiva competencia de la Junta, dijimos, al sostener la actuación del tribunal de instancia: ". . . el presente no es un recurso en el cual la única controversia gira en torno de si el patrono ha incurrido o no en una práctica ilícita de trabajo. De tratarse de este último caso solamente estaría envuelto un derecho público y nuestra Junta de Relaciones del Trabajo tendría jurisdicción exclusiva (cita). La única cuestión aquí envuelta son los derechos privados de los empleados bajo el convenio colectivo. Y, según indicamos en el caso de la N.Y. & P.R. S/S Co., a las págs. 791-96, especialmente en el escolio 4, la jurisdicción exclusiva de la Junta para proteger el derecho público no impide necesariamente que los empleados inicien pleitos en los tribunales con el fin de proteger sus intereses privados cuando, como aquí ocurre, ellos sostienen que fueron despedidos sin justificación alguna. Si la Junta hubiera actuado en este caso para hacer cumplir el derecho público, nos hallaríamos ante una cuestión distinta respecto a si el presente litigio era improcedente por intervenir con el procedimiento que estaba ante la Junta. Más en ausencia de un procedimiento pendiente ante la Junta, este pleito privado para hacer cumplir un derecho privado contra un supuesto despido injustificado no resulta distinto de un pleito privado en reclamación de salarios bajo un convenio colectivo. No creemos que la Asamblea Legislativa tuvo el propósito de impedir tales pleitos privados cuando como en el presente la Junta no ha tomado acción alguna en conexión con el derecho público envuelto (citas)." (Enfasis suplido). Vemos como sólo en ausencia de intervención de la Junta es que los tribunales pueden intervenir en controversias que, aunque se refieran a intereses privados,

(Continuación, escolio 15.)

Véanse, el Octavo Informe Anual de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, pág. 63 y ss, el P. del S. 344 presentado en 15 de abril de 1953 y el P. de la C. 240 presentado en 14 de marzo de 1957.

Corresponde a la Asamblea Legislativa determinar si el propósito que se persigue -la eliminación de la comisión de la práctica ilícita con posterioridad a la etapa en que se ha expedido querrela, o sea, cuando ya se ha hecho una determinación administrativa de causa probable, sin necesidad de esperar a la terminación de un prolongado procedimiento- se justifica en circunstancias extraordinarias.

484

tengan tangencia y pertinencia con la facultad remedial de la Junta en protección del interés público. (16) Véanse además, Junta Relaciones del Trabajo v. N.Y. & P.R. S/S Co., 69 D.P.R. 782 (1949); Quinones v. Junta Relaciones del Trabajo, 69 D.P.R. 593 (1949).

Es cierto que pueden encontrarse algunas expresiones aisladas en casos federales que al considerar la reclamación sobre cuotas descontadas a tenor con disposiciones de convenios colectivos se refieren a que ello envuelve la adjudicación de derechos privados, y que, por tanto, corresponde a los tribunales su dilucidación, Robertson v. Eastern Air Lines, 54 L.R.R.M. 2274; Local 464 v. Hershey Chocolate Corp., 53 L.R.R.M. 2612 (1963); (17) Heisler v. Parsons, 312 F. 2d 172 (CA 7, 1962); Bakery & Confectionary Workers v. Bowman, 48 L.R.R.M. 3112; (17) Local 464 American Bakery, etc. v. Hershey Choc. Corp., 169 A. 2d 54 (Pa. 1961); (17) N.L.R.B. v. Clarke & Lewis Co., 274 F. 2d 817 (CA 5, 1960). Sin embargo, la fuerza persuasiva de estas opiniones no es decisiva si se considera que: 1) en la jurisdicción federal la violación de convenio no constituye una práctica ilícita de trabajo; 2) las situaciones han surgido en ocasión de la desafiliación de uniones locales de sindicales nacionales o internacionales; 3) se trata de proteger a uniones locales que se han desafiliado de organizaciones dominadas por elementos indeseables del bajo mundo o por comunistas; 4) la ley federal provee el procedimiento de decertificación para los casos de cismas genuinas dentro de la matrícula de las uniones, 29 U.S.C. sec. 159 (e), y expresamente dispone que no se ordenará la celebración de nuevas elecciones hasta que haya transcurrido un año de la certificación de la unión que represente los obreros, 29 U.S.C. sec. 159 (3). Véanse, Disposition of Union Assets Upon Disaffiliation, 33 temp. L. O. 152 (1960); The Effect of a Change of Bargaining Representative. 10 Lab. L. J. 845 (1959). Ninguna de estas circunstancias concurre en el presente caso. Glove Workers Union v. Wisconsin Board, 45 L.R.R.M. 2731 (1960), consideró una situación similar bajo la ley de relaciones del trabajo de dicho estado que define la violación de convenio como una práctica ilícita. Significativo por demás es el siguiente lenguaje, a la pág. 2736: "Consideramos, visto el propósito amplio de la Ley de Relaciones al investir a la Junta de Relaciones del Trabajo con la facultad de interpretar los convenios colectivos

(16) La intervención de los tribunales se ha restringido aún más en virtud de la opinión emitida en Pérez v. Autoridad de Fuentes Fluviales, 87 D.P.R. 118 (res. en 25 de enero de 1963).

(17) En estos casos se considera como uno de los factores determinantes el hecho de que las cuotas deben beneficiar a los empleados que las pagan, criterio que es probablemente más adecuado cuando se trata de bienes adquiridos mediante la inversión de los fondos de la Unión.

en la adjudicación sobre la existencia de 'prácticas ilícitas', incluyendo particularmente alegadas violaciones de 'los términos de un convenio colectivo' . . . que la Junta tiene el poder y el deber en este caso . . . de dictar una orden determinando la disposición de los descuentos de cuotas en manos del patrono." (Énfasis nuestro.)

Consideradas todas las circunstancias del presente caso, resolvemos que la orden de la Junta sobre la disposición de las cuotas descontadas es apropiada como un remedio incidental a un procedimiento de práctica ilícita. Tal vez constituye la única forma de reivindicar el interés público envuelto en la controversia. Cualquier otra solución sería invitar a que ante el menor asomo de la gestación o existencia de un cisma en la matrícula de una unión, real o aparente, y no empece la certificación extendida a la organización incumbente como agente exclusivo de los trabajadores, el patrono recurriera a la consignación de los descuentos, privando así a la unión reconocida de una administración efectiva de cualquier convenio vigente, atentando contra la propia vida de ésta y fomentando la disensión en grave detrimento de la estabilidad en el movimiento obrero. Esta situación es mucho más crítica en Puerto Rico en donde la experiencia nos enseña que el movimiento obrero es inestable y que con gran frecuencia sus energías se dedican más a las luchas intestinas que a la propagación de las ventajas de la unionización.

Un examen del expediente nos convence que la orden para que se entreguen las cuotas a la S.I.U. es razonable habida cuenta que, independientemente del hecho de que indudablemente perdió la inmensa mayoría de la matrícula según reveló el resultado de las elecciones, continuó administrando el convenio según las circunstancias lo permitían. No hay razón alguna para privarla de estos fondos. También concurriríamos en que los efectos de la disposición deben extenderse hasta la fecha en que se certificó a la U.T.A.M.A. como representante exclusivo de los trabajadores, pues como se apunta en el alegato de la Junta, el hecho de la deserción no entraña la pérdida del carácter representativo que ante el patrono ostenta la unión incumbente. Además, existe el peligro de que otra solución vulnere la eficacia de una certificación y constituye una invitación a los trabajadores para que cambien frecuentemente de representante eludiendo así sus obligaciones con la unión. Deseamos aclarar expresamente que nada de lo aquí expuesto constituye solución para el caso en que esté envuelta la disposición de bienes, especialmente inmuebles, adquiridos por la unión con los fondos de los trabajadores.

Convenimos en que no es éste un caso apropiado para la imposición del pago de intereses, Junta de Relaciones del Trabajo v. Morales, 89 D.P.R. 777 (res. en 21 de enero de 1964); Reserve Supply Corp. v. N.L.R.B., 317 F. 2d 785 (CA 2, 1963), 53 L.R.R.M. 2374, 2377.

La conclusión a que hemos llegado también nos releva de discutir si la U.T.A.M.A. podía intervenir en el presente procedimiento, aún cuando como cuestión de hecho tal oportunidad se le brindó ante la Junta, la cual no aprovechó, y ante el Tribunal.

Finalmente este recurso revela la necesidad apremiante de una revisión de la legislación sobre relaciones del trabajo para atemperarla a realidades que han surgido en el curso del desarrollo del movimiento obrero y la economía del país. La Junta ha descargado su misión eficientemente, pero muchas de sus soluciones tienen que ser hijas de la improvisación. Tal situación no es deseable para el organismo que administra una política pública, y mucho menos para los obreros y los patronos. Todos tienen derecho a esperar certidumbre y seguridad sobre la extensión de sus respectivos derechos y facultades. Lo contrario sería perpetuar un estado de tanteo (trial and error) en los remedios y órdenes de la Junta. Corresponde a la Asamblea Legislativa la acción necesaria para encarar la situación.

Se dictará sentencia poniendo en vigor la orden de la Junta de Relaciones del Trabajo y disponiendo la cesación de nuestra resolución paralizando los procedimientos ante el Tribunal Superior a que nos hemos referido en el curso de esta opinión.

Luis Blanco Lugo
Juez Asociado