

EN EL CASO DE:

UNION DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA ELECTRICA Y
 RIEGO DE PUERTO RICO Y SU CAPITULO DE MAYAGUEZ y AUTORIDAD
 DE LAS FUENTES FLUVIALES DE PUERTO RICO, CASO NUM.CA-3958,
 Decision Núm.-550, Resuelto el 17 de octubre de 1969.

Comparecencias:

Lcdos. Rafael Vázquez Colón, Luis F. Candal, Luis M.-
Rivera Pérez, Por el Patrono
 Lcdo. Vicente Ortiz Colón, Por la Unión
 Lcda. Celia Camales de Gonzalez, Por la División Legal
la Junta de Relaciones del Trabajo
 Ante: Lcdo. Federico A. Cordero, Oficial Examinador

DECISION Y ORDEN

El 4 de agosto de 1969, luego de celebrada la audiencia pública en el caso del epígrafe, el Oficial Examinador, Lic.- Federico A. Cordero, emitió su Informe, en el cual concluye que la unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego de Puerto Rico y su Capítulo de Mayaguez, en adelante la UTIER y su Capítulo, violaron en convenio colectivo e incurrieron en una violación del Artículo 8(2)(a) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico 29 LPR 69 2(a).

La Junta ha considerado las resoluciones de naturaleza procesal hechas por el Oficial Examinador en el curso de la audiencia, y como encuentra que no se cometió error perjudicial alguno, por la presente las confirma.

La Junta ha considerado el Informe del Oficial Examinador que se hace formar parte de esta Decision y Orden, las excepciones al Informe radicadas por la UTIER, la contestación a dichas excepciones radicadas por la Autoridad de las Fuentes Fluviales, en adelante la Autoridad; así como el expediente completo del caso y por la presente adopta las conclusiones de hecho y derecho formuladas por el Oficial Examinador y hace suyas las recomendaciones de dicho funcionario, con las siguientes modificaciones.

Se elimina la segunda oración de la nota al calce que con el número 1 aparece en la página 6 del Informe, para que dicha nota lea como sigue:

Hemos tratado infructuosamente de encontrar una justificación racional e intelectual para esta interpretación de la Sección 5 del Artículo 41. El convenio pactado por la Unión y la Autoridad de las Fuentes Fluviales y que es ley entre las partes, dispone claramente "...cuando hayan motivos razonables de que existe un peligro real de destrucción...para la vida de cualquiera de sus empleados", existirá causa para la suspensión de empleo y sueldo antes de la celebración de la vista. (Subrayado nuestro.)

En la querrela de Autos se imputó a la UTIER el haber violado el convenio colectivo vigente al iniciar, declarar y/o respaldar un paro en la operación de la central termoeléctrica de mayaguez sin agotar los remedios provistos en el convenio colectivo para la solución de reclamaciones y controversias, según lo dispuesto en el Artículo XLV y XXXIX del convenio en vigor. Surge de los autos del caso que dicho convenio no contiene una cláusula expresa de no huelga. En consecuencia debemos señalar que a la luz de la doctrina vigente, hemos leído como lo hemos hecho en otros casos similares, una cláusula implícita de no huelga, cuando el asunto que de lugar está sujeto a las disposiciones de Quejas y Agravios.

El Artículo XLV del convenio dispone que en casos de reclamaciones o controversias deberán agotarse todos los medios provistos en el convenio. Como señala el Oficial Examinador, la Unión querellada hizo caso omiso del procedimiento establecido en el Artículo XXXIX del convenio para la resolución de querellas y optó por respaldar "un movimiento de protesta de los trabajadores de la Central Termoeléctrica." Como ya hemos visto, las paralizaciones de trabajo que pretenden resolver asuntos que el convenio considera como arbitrables, constituyen una violación de convenio (Véase el caso Local 174, Teamsters v. Lucas Flour Company, 49 LRRM 2717, donde el Honorable Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió que una interpretación contraria violentaría la política que promueve el proceso de arbitraje como un sustituto de la guerra económica.)

Enmendamos también la orden emitida por el Oficial Examinador en cuanto a extenderla a toda la matrícula de la UTIER, por entender que, en este caso particular, no hay justificación en el historial para extenderla a los miembros individuales de la unión querellada.

A base del expediente completo del caso del epígrafe se ordena a la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego de Puerto Rico y Su Capítulo de Mayaguez, a sus Oficiales y Agentes a:

1.- Cesar y Desistir de:

En manera alguna violar los terminos del convenio colectivo suscrito con la Autoridad de las Fuentes Fluviales de Puerto Rico, especialmente sus Artículos XXXIX- PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCION DE QUERELLAS, Y XLV- CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO.

2.- Tomar la siguiente acción afirmativa la cual efectúa los propositos de la Ley:

a. Compensar a la Autoridad de las Fuentes Fluviales las pérdidas, si algunas, ocasionadas por la práctica ilícita del trabajo cometida por la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego de Puerto Rico en el caso de epígrafe.

b. Enviar por correo certificado a todos los miembros de su matrícula y fijar en sitios conspicuos de sus oficinas sitio de reuniones, tablonas de edictos, y mantener fijados por un período no menor de treinta (30) días consecutivos desde la fecha de fijación, copias del aviso que se hace formar parte de esta Orden como Apéndice A, las cuales les serán suministradas a requerimiento por el Secretario de la Junta.

c. Notificar al Presidente de la Junta dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de esta Decisión y Orden que providencias ha tomado la parte querellada para cumplir con lo que aqui ordenado.

Respetuosamente sometido, en San Juan, Puerto Rico, a 17 de octubre de 1969.

(FDO.) Antonio J. COLORADO
Presidente

(FDO.) ADOLFO D. COLLAZO
Miembro Asociado

(FDO.) LINO PADRON MARTINEZ
Miembro Asociado

INFORME DEL OFICIAL EXAMINADORLA QUERELLA

A base de un gargo radicado el 18 de marzo de 1969 por la Autoridad de las Fuentes Fluviátiles de Puerto Rico, la División Legal de la Junta expidió el 21 de marzo de 1969 una querrela contra la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica Y Riego de Puerto Rico y su Capítulo de Mayaguez. En dicho escrito se alegó lo siguiente:

"1.- La querellante opera los servicios de energía eléctrica y riego de Puerto Rico, en lo cual utiliza empleados; y es un patrono en el significado de la Ley.

2.- La querellada es una organización obrera en el significado de la Ley que represente una unidad apropiada de los empleados de operación y conservación de la querellante.

3.- Las relaciones entre la querellante y la querellada se rigen en estos momentos y se regían para la fecha en que ocurrieron los hechos objeto de esta querrela, por un convenio colectivo con vigencia del 1ero de julio de 1967 hasta el 30 de junio de 1970.

4.- En o desde el 14 de marzo de 1969 y en adelante la querellada violó y continuó violando el convenio colectivo aludido en el párrafo anterior al iniciar, declarar y/o respaldar un paro en la operación de la central Termeléctrica de Mayaguez, sin agotar los remedios provistos en el convenio colectivo para la solución de reclamaciones o controversias según lo dispuesto en los Artículos XLV y XXXIX del convenio colectivo en vigor.

5.- Por los hechos alegados anteriormente la querellada incurrió y está al presente incurriendo en prácticas ilícitas de trabajo en violación al Artículo 8(2)(a) de la Ley.

6.- Por los hechos alegados anteriormente se solicita que, como parte del remedio se condene a la querellada a pagar a la querellante los daños incurridos como consecuencia de su actuación ilegal."

LA CONTESTACION

El 9 de abril de 1969 la unión querrelada radicó su contestación a la querrela. En dicho escrito aceptó lo alegado en los primeros tres párrafos y negó el resto de las alegaciones hechas en la querrela.

HECHOS ESTIPULADOS

El 4 de junio de 1969 se celebró la audiencia en el caso del epígrafe.

Las partes sometieron el caso a base de la siguientes estipulación de hechos:

"PRIMERO: Que el 7 de marzo de 1969, ocurrió un incidente entre el empleado Israel Vega y el Supervisor Humberto-Alvarez.

"SEGUNDO: Que como consecuencia de dicho incidente el patrono dictó una orden de suspensión de empleo y sueldo del empleado Israel Vega. La orden se incluye y se hace formar parte de esta estipulación como Exhibit Núm. 1.

TERCERO: Que como consecuencia de la orden antes referida ocurrió un paro en la Central Termoeléctrica de Mayaguez. La unión tuvo conocimiento, intervino y participó en dicho paro.

CUARTO: El paro cesó cuando las partes acordaron someter el caso a arbitraje.

QUINTO: Se incluye como Exhibit Núm. 2 el Laudo del Arbitro, cuyo laudo es firme y final. Como Exhibit Núm. 3 se incluye el convenio colectivo aplicable a este caso y como Exhibit Núm. 4, la sumisión firmada por las partes, sumisión que fue sometida al arbitro."

LOS MEMORIALES

Se concedió oportunidad a las partes para radicar memoriales analizando los hechos a la luz del derecho aplicable. La parte querellante radicó su memorial, en forma de proyecto de informe el 7 de julio de 1969. La unión querellada radicó su Memorando el 10 de julio de 1969.

EL PROSESO DE INTERACION

El 7 de marzo de 1969 el empleado Israel Vega agredió al Superintendente de la Central Termoeléctrica de Mayaguez, Ing. Humberto Alvarez.

(Exhibits 1 y 2)

El 11 de marzo de 1969 el Sr. Rafael Ledesma, Superintendente General de Operación y Administración de la A.F.F., le escribió una carta al Sr. Israel Vega en la cual se expreso en los siguientes terminos:

"Como resultado del incidente ocurrido el viernes 7 de marzo de 1969, estoy procediendo a formularle cargos por violación a las reglas de conducta de esta Autoridad a saber:

Regla #12- Lenguaje o actos amenazantes, indecentes u obscenos no están permitidos.

Regla #25- Peleas o intentos de agresión no están permitidos.

Nota 3 - Cualquier conducta impropia o incorrecta. La conducta impropia imputada bajo esta nota se circunscribe a:

Quebrantar las buenas relaciones de trabajo y atentar contra la seguridad y tranquilidad de otras personas en sus relaciones de trabajo.

Por la conducta observada y las circunstancias del caso y de conformidad con la Sección 5 del Artículo XLI del Convenio Colectivo queda usted suspendido temporeramente de empleo y sueldo efectivo a las 3:00 de la tarde de hoy día 11 de marzo de 1969 y hasta tanto se ventilen estos cargos.

Los hechos que dan lugar a estos cargos son los siguientes:

1. Que en la mañana del viernes 7 de marzo usted, sin provocación y en presencia de testigos, acometió y agredió al Superintendente de la central, Ing. - Humberto Alvarez, quien es supervisor suyo, lo que es controrio a las normas de la Autoridad.

2. Que usted al acometer al señor H. Alvarez y llamarle "bandido" y "canalla" incurrió en un acto amenazante que no está permitido.

Quiero informarle que tiene usted el derecho a solicitar de la División de Personal una vista para la ventilación de estos cargos, la que debiera solicitar dentro de los proximos quince (15) días laborables despues de serle entregada esta notificación.

Le estoy acompañando copia de la investigación, así como del informe médico del Dr. Ivan M. Angell y de citación del Tribunal de Distrito, Sala de Mayaguez, todo lo cual se hace formar parte de esta carta."
(Exhibit 1, subrayado nuestro).

El 11 de marzo de 1969, como consecuencia de la orden de suspensión previamente citada, ocurrió un paro en la Central Termoeléctrica de Mayaguez.

La Unión querrellada intervino y participó en el paro.

El paro terminó cuando el patrono y la unión acordaron someter el caso árbitro Lic. Emilio S. Belaval. El 19 de marzo de 1969 las sometieron la controversia a arbitraje a base de la siguiente estipulación:

"Determinar si a la luz del Artículo 41, Sección 5 del Convenio Colectivo vigente, la Autoridad de las Fuentes Fluviales tenía motivos razonables para considerar al empleado

ISRAEL VEGA

un peligro real para la destrucción de la propiedad de la Autoridad o la vida de sus empleados." (Exhibit2, Página1)

La Sección 5 del Artículo 41 del convenio dispone lo siguiente:

"Solamente será causa para suspensión de empleo y sueldo antes de las celebracion de la vista los cargos por defalco, hurto, escalamiento, mal uso de los fondos de la Autoridad o cuando hayan motivos razonables de que existe un peligro real de destrucción para la propiedad de la Autoridad o la vida de cualquiera de sus empleados." (subrayado nuestro)

Durante la audiencia celebrada ante el árbitro, y luego

"...de una extensa argumentación, se procedió a recibir la prueba correspondiente, limitándose la prueba del empleado suspendido a demostrar su buen crédito en la comunidad y sus antecedentes laborables dentro de las empresas del patrono, con el objeto de demostrar la imposibilidad de inferir ningún ánimo de peligrosidad de dicho buen crédito y antecedentes; por el contrario, la prueba de la empresa se limitó a demostrar el hecho de la agreción, sin rebatir la prueba del buen crédito y los

antecedentes laborales del empleado. Aplicando nuestra razón de cristiano viejo, la única que estamos supuestos a aplicar en un procedimiento de esta naturaleza, nos parece que la limitación de las cuestiones de hecho a la existencia de un motivo razonable de peligrosidad, no permitió dilucidar las motivaciones del agravio en un tiempo y espacio más extenso, y como resultado, más en armonía con la naturaleza de la relación obrero-patronal..." (Exhibit 2, página 3)

Con relación a los alcances de la Sección 5 del artículo 41, el árbitro se expresó de la siguiente forma:

"Es indudable que... las causas para la suspensión de empleo y sueldo, antes de la vista que dispone la Sección 5 del Artículo 41 del convenio colectivo, está reservada para casos de violencia extrema, choques entre grupos huelgarios y el personal dirigente, o entre empleados de distintos bandos, o actos de sabotaje, incendio o destrucción de propiedad que tengan alguna relación con las luchas características de un tiempo social, que felizmente para todos, se está desvaneciendo en nuestro tiempo.1/ Pero aunque pudiera incluir agravaciones como las que motivaron el incidente del 7 de marzo de 1969, la prueba de la peligrosidad no la consideramos suficiente para incluir el caso presenta en la excepción dispuesta por la Sección 3 del Artículo 41 del Convenio Colectivo.

Hay desde luego, la ocurrencia de un hecho delictivo certificado por un médico, recogido por el destaque fotográfico, que no podemos ignorar..." (Exhibit 2, página 8, subrayado nuestro).

A base de la conclusión de que el caso no podía subsumirse bajo los términos de la Sección 5 del Artículo 41 del convenio, por razón de que "...la prueba de la peligrosidad-

1/ Hemos tratado infructuosamente de encontrar una justificación racional e intelectual para esta interpretación de la sección 5 del Artículo 41. Los términos precisos de dicha disposición no dejan lugar a dudas que dicha interpretación es simplemente producto del vuelo poético de un árbitro que ésta en plan de sólo aplicar su "razón de cristiano viejo" en un procedimiento de Arbitraje. El convenio pactado por la Unión y la A.F.F., y que es ley entre las partes, dispone claramente "...cuando hayan motivos razonables de que existe un peligro real de destrucción... para... la vida de cualquiera de sus empleados" existirá causa para la suspensión de empleo y sueldo antes de la celebración de la vista. (subrayado nuestro).

no la consideramos suficiente...", el árbitro decidió:

"...dejar sin efecto la orden de suspensión de empleo y sueldo sin vista decretada sin vista contra el empleado Israel Vega, ordenar su reposición y que se le pague por todo el tiempo laborable que hubiese estado suspendido, incluyendo además todos aquellos beneficios marginales que le hubieren correspondido de haber estado trabajando durante el período de acuerdo con lo establecido en la Sección 3 del Artículo 41 del Convenio Colectivo, y que se proceda a la celebración de una vista plenaria de acuerdo con la Sección 3 del mismo Artículo." (Exhibit 2, página 8).

POSICION DE LA UNION QUERELLADA

La Unión querellada admite haber tenido conocimiento, intervenido y participado en el paro decretado el 11 de marzo de 1969 entre los empleados de la central Termoeléctrica de Mayaguez. Justifica su actitud alegando que la Autoridad violó el convenio al suspender temporariamente de empleo y sueldo al empleado Israel Vega.

POSICION DE LA AUTORIDAD QUERELLANTE

La Autoridad sostiene, por su parte, que al suspender temporariamente de empleo y sueldo al empleado Israel Vega, hasta tanto se ventilaran los cargos formulados, lo hizo al amparo de la Sección 5 del Artículo 41-PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO-del convenio Colectivo en vigor. Sostiene la Autoridad que ordenó dicha suspensión porque entendía que existía un peligro real a la vida de uno de sus empleados, y que el deber de la Unión, de no estar conforme con esta actuación, era agotar los remedios establecidos en el Artículo 39-PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCION DE QUERELLAS-antes de declarar un paro. En este caso, entiende la Autoridad, la unión querellada hizo exactamente lo contrario; declaró un paro y varios días más tarde sometió a arbitraje la controversia.

Señala la Autoridad que la Sección 5 del Artículo 41 concede la facultad de ordenar la suspensión temporera de empleo y sueldo de un empleado hasta tanto se ventilen los cargos que se le formulen, Es posible que la Autoridad de buena fe entienda que un empleado constituye un peligro real para la propiedad de la Autoridad o la vida de los demás empleados y que luego un árbitro entienda lo contrario; pero la facultad de hacer una determinación inicial sobre este particular no puede serle negada a la Autoridad. De no ser así la Autoridad vendría obligada en todo caso a someter la controversia sobre peligrosidad a arbitraje antes de suspender temporariamente lo que desvirtuaría el propósito que persigue la Sección 5 del Artículo XLI, o sea, que la Autoridad pueda en los casos cubiertos por esta excepción actuar de inmediato para evitar la destrucción de su propiedad y proteger la vida de sus empleados.

ANALISIS DE LA CUESTION EN CONTROVERSIA

No cabe duda de que el 11 de marzo de 1969 la A.F.F. tenía suficientes elementos de juicio para considerar que existía causa fundada para considerar el caso del Sr. Israel Vega a la luz de la Sección 5 del Artículo 41. Surge del 1 al Exhibit I que durante la investigación realizada por la A.F.F., y en la cual participó el presidente de la Unión-

querellada, varios testigos señalaron que el 7 de marzo el Sr. Israel Vega golpeó con un tubo al Ing. Humberto Alvarez en la espalda y el brazo izquierdo. (Anexo 1 al Exhibit 2, páginas 2,5,9). Surge del Anexo 2 al Exhibit I que el 10 de marzo de 1969 se radicó en el Tribunal de Distrito de Mayaguez una denuncia en la cual se imputó que el 7 de marzo de 1969 a las 8:45 A.M. en el patio de la Central Eléctrica de la A.F.F. en Mayaguez;

"El referido acusado, ISRAEL VEGA VARGAS, allí y entonces, de una manera ilegal, voluntaria, maliciosamente y con la intención criminal de ocasionarle graves heridas corporales armado de un pedazo de tubo, acometió y agredió violentamente al Sr. Humberto Alvarez quien en su semejante, ocasionándole laceraciones en brazo izquierdo y una fuerte contusión en la nalga izquierda y herida lacerada en brazo izquierdo.

Agravantes consisten en que la agresión fue hecha con la intención premeditada para el fin calculado de ocasionarle graves heridas al perjudicado y que el instrumento contundente con el cual se puede ocasionar graves heridas corporales y hasta la muerte en un ser humano."

La Autoridad no suspendió a este empleado viciosamente y sin justificación alguna. Hubo la agresión con un instrumento contundente en el sitio de trabajo y en horas laborables. La Autoridad por tanto tenía razones para considerar que el empleado podía constituir un peligro para "la vida de cualquiera de sus empleados."

En virtud del Artículo 45 del contrato colectivo, las partes acordaron que "en caso de reclamaciones o controversias agotarán todos los medios provistos en este convenio." No obstante ello, la Unión querellada hizo caso omiso del procedimiento establecido en el Artículo 39 del Convenio para la resolución de querellas y optó por "...respaldar un movimiento de protesta de los trabajadores de la Central Termoeléctrica". (Memorando de la Querellada, páginas 1 y 2). "La unión tuvo conocimiento, intervino y participó en dicho paro." (Apartado Tercero de la Estipulación de 4 de junio de 1969).

En breve síntesis, el suscribiente coincide con el criterio expresado por el patrono querellante.

La actuación de la A.F.F. al suspender temporariamente al empleado Israel Vega no constituyó práctica ilícita del trabajo alguna.^{2/} Por lo tanto, no es de aplicación al presente caso la defensa de recriminación del disponiéndole del Artículo 8(2)(a) de la Ley de Relaciones del Trabajo. La Unión-

^{2/} Como cuestión de realidad un árbitro no está autorizado para determinar que la conducta de una de las partes en un caso ante su consideración constituye una práctica ilícita de trabajo bajo la Ley de Relaciones del Trabajo. Si lo hiciera tal actuación sería nula. Ello es así porque la facultad para determinar si una persona ha cometido una práctica ilícita de trabajo ha sido otorgada a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. Esta es una facultad exclusiva de la Junta.

querellada violó el convenio colectivo al respaldar, intervenir y participar en el paro objeto del presente caso y al no agotar los remedios dispuestos en el convenio para la solución de controversias. Por lo tanto, la Unión querellada ha violado al Artículo 8(2)(a) de la Ley de Relaciones del Trabajo.

ORDEN

A base del expediente completo del caso de epígrafe, y de acuerdo con el Artículo 9 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, recomiendo muy respetuosamente a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico que ordene a la parte querellada, sus oficiales, agentes y a toda su matrícula a:

1. Cesar y desistirse de:

En manera alguna violar los terminos del convenio colectivo suscrito con la Autoridad de las Fuentes Fluviales de Puerto Rico, especialmente sus Artículos XXXIX-PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCION DE QUERELLAS, Y XLV-COMPLIMIENTO DEL CONVENIO.

2. Tomar la siguiente acción afirmativa la cual efectúa los propósitos de la Ley:

a. Indemnizar a la Autoridad de Fuentes Fluviales los daños ocasionados por la práctica ilícita del trabajo cometida por la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego de Puerto Rico en el caso del epígrafe.

b. Enviar por correo certificado a todos los miembros de su matrícula y fijar en sitios conspicuos de sus oficinas, sitio de reuniones, tablones de edicto, y mantener fijados por un período no menor de sesenta (60) días consecutivos desde la fecha de fijación copias del aviso que se hace formar parte de esta Orden como Apéndice A, las cuales les serán suministradas a requerimiento por el Secretario de la Junta.

c. Notificar al Presidente de la Junta de los diez (10) días siguientes a la fecha de esta Decisión y Orden qué providencias ha tomado la parte querellada para cumplir con lo aquí ordenado.

Respetuosamente sometido en San Juan, Puerto Rico
a 4 de agosto de 1969.

FEDERICO A. CORDERO
Oficial Examinador

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Unión de Trabajadores de la
Industria Eléctrica y Riego
de Puerto Rico y su capítulo
de Mayagüez,

Peticionaria

v.

Núm. 0-69-257

Junta de Relaciones del
Trabajo de Puerto Rico,

Demanda

Opinión del Tribunal emitida por el Juez Asociado

SR. RIGAU

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de diciembre de 1970.

El 7 de marzo de 1969 Israel Vega, un empleado de la Autoridad de las Fuentes Fluviales, en presencia de otras personas, agredió con un tubo por la espalda y los brazos al Ingeniero Humberto Alvarez, un Supervisor intendente de la referida Autoridad. La agresión se cometió en el sitio de trabajo y en horas laborables, en Mayagüez.

Rafael Ledesma, Superintendente General de Operación y Administración de la Autoridad realizó una investigación del incidente. En el curso de dicha investigación declararon el perjudicado, el agresor y varios testigos.

Con base en dicha investigación y en sus hallazgos, Ledesma, en 11 de ese mes de marzo, le escribió una carta al empleado Israel Vega, mediante la cual formulaba cargos, le informaba de los hechos que daban lugar a la formulación de los cargos, le notificó que a tenor con la Sección 5 del Artículo 41 del convenio colectivo le suspendía temporariamente de empleo y sueldo hasta tanto se ventilasen los cargos, y además le informaba que "tiene usted el derecho a solicitar de la División de Personal una vista para la ventilación de estos cargos, lo que deberá solicitar dentro de los próximos quince (15) días laborables después de serle entregada esta notificación." Con su carta Ledesma le envió también a Israel Vega una copia de la investigación administrativa y del informe médico del doctor que examinó al perjudicado. Quedó así Vega plenamente informado y en posición de concurrir a la vista y de defenderse en ella, si así lo deseaba.

El Convenio Colectivo en cuestión es el firmado en 31 de julio de 1968 por la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego de Puerto Rico (UTIER) y por la Autoridad de las Fuentes Fluviales. Dicho convenio es el que estaba vigente a la fecha de los hechos. La Sección 5 del Art. 41 del Convenio a base de la cual Vega fue suspendido temporariamente mientras se ventilaban los cargos, lee como sigue:

"Solamente será causa para suspensión de empleo y sueldo antes de la celebración de la vista los cargos por desfalco, hurto, escalamiento, mal uso de los fondos de la Autoridad o cuando hayan motivos

razonables de que existe un peligro real de destrucción para la propiedad de la Autoridad o la vida de cualquiera de sus empleados." (Subrayado nuestro).

En 11 de marzo de 1969, el mismo día en que la Autoridad notificó a Vega de su suspensión temporera y antes de que pudiesen operar los mecanismos que provee el Convenio para estos casos de disciplina, como consecuencia de la suspensión temporera de Vega los empleados de la central termoeléctrica de la Autoridad sita en Mayagüez fueron a un paro. La Unión intervino y participó en dicho paro, respaldándolo.

Siete días más tarde, el 18 de ese mes la Autoridad de las Fuentes Fluviales presentó ante la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico un cargo contra la Unión y su Capítulo de Mayagüez imputándole una violación del Art. 8 (2) (a) de la Ley de Relaciones del Trabajo, 29 L.P.R.A. sec. 69 (2) (a) y el día 21 del mismo mes la División Legal de la Junta, a nombre de ésta, expidió una Querrela contra la Unión en la cual alegó inter alia, lo siguiente: (a) que la Unión querrellada violó y continuaba violando el convenio colectivo al iniciar, declarar y/o respaldar un paro en la operación de la central termoeléctrica de Mayagüez sin agotar los remedios provistos en el convenio colectivo para la solución de reclamaciones y controversias, según lo dispuesto en los Artículos 39 y 45 del convenio; (b) que por dichos hechos la querrellada incurrió y estaba incurriendo en prácticas ilícitas de trabajo en violación del Art. 8 (2) (a) de la Ley; y (c) que debido a esos hechos solocitaba, como parte del remedio, que se condenase a la querrellada a pagar a la querellante los daños causádoles como consecuencia de su actuación ilegal.

El paro de los empleados cesó cuando el patrono y la Unión acordaron someter a un árbitro el asunto de la suspensión temporera de Israel Vega. Las partes sometieron dicho asunto a arbitraje en 19 de marzo de 1969 a base del siguiente acuerdo de sumisión:

"Determinar si a la luz del Art. 41 del Convenio Colectivo vigente, la Autoridad de las Fuentes Fluviales tenía motivos razonables para considerar al empleado Israel Vega un peligro real para la destrucción de la propiedad de la Autoridad o la vida de sus empleados."

El árbitro, en su Informe, aceptó "la ocurrencia de un hecho delictivo certificado por un médico" pero falló que "la prueba de peligrosidad no la consideramos suficiente para incluir el caso presente en la excepción dispuesta por la Sección 5 del Artículo 41 del Convenio Colectivo."

Resolvió, pues, el árbitro en la negativa cuestión planteándole en el acuerdo de sumisión. Hecho esto pasó el árbitro a hacer otras determinaciones en su Informe: Dejó sin efecto la orden de suspensión temporera de empleo y sueldo; ordenó la reposición de Israel Vega en su empleo; ordenó que se le pagase por todo el tiempo laborable que estuvo suspendido; y ordenó que se celebrase una vista plenaria. El Informe del árbitro tiene fecha de 2 de abril de 1969.

Como dijimos antes, la Junta había expedido la querrela contra la Unión en 21 de marzo. En 9 de abril de 1969 la Unión presentó su contestación a la querrela, mediante la cual aceptó que es una organización obrera, que representa a empleados de la Autoridad y que para la fecha de los hechos estaba en vigor el convenio colectivo que hemos mencionado. Negó todo lo demás. El 4 de junio de 1969

se celebró la audiencia y las partes sometieron el caso a base de la siguiente estipulación de hechos:

"PRIMERO: Que el 7 de marzo de 1969, ocurrió un incidente entre el empleado Israel Vega y el Supervisor Humberto Alvarez."

"SEGUNDO: Que como consecuencia de dicho incidente el patrono dictó una orden de suspensión de empleo y sueldo del empleado Israel Vega. La orden se incluye y se hace formar parte de esta Estipulación como Exhibit Núm. 1."

"TERCERO: Que como consecuencia de la orden antes referida ocurrió un paro en la Central Termoeléctrica de Mayagüez. La unión tuvo conocimiento, intervino y participó en dicho paró."

"CUARTO: El paro cesó cuando las partes acordaron someter el caso a arbitraje."

"QUINTO: Se incluye como Exhibit Núm. 2 el Laudo del Arbitro, cuyo laudo es firme y final. Como Exhibit Núm. 3 se incluye el convenio colectivo aplicable a este caso y como Exhibit Núm. 4 la sumisión firmada por las partes, sumisión que fue sometida al árbitro."

El Oficial Examinador de la Junta, el Lic. Federico Cordero, emitió su Informe en 4 de agosto de 1969 y la Junta emitió, por unanimidad, su Decisión y Orden en 17 de octubre del mismo año. La Junta adoptó e hizo parte de su Decisión y Orden las conclusiones de hecho y de derecho del Oficial Examinador, de manera que lo dicho en ambos documentos sobre esos extremos debemos tomarlo como conclusiones de la Junta.

En síntesis, la Junta resolvió que la Unión violó el convenio al respaldar, intervenir y participar en el paro sin antes agotar los remedios dispuestos en el convenio para la solución de controversias -Art. 39, "Procedimiento para la Resolución de Querellas." A su vez, esta violación del convenio, razonó la Junta, constituyó una práctica ilícita, a tenor con los propios términos de la Ley de Relaciones del Trabajo, Art. 8 (2) (a); 29 L.P.R.A. sec. 69 (2)(a).

En consecuencia, la Junta ordenó a la UTIER a (a) cesar y desistir de violar el convenio colectivo suscrito con la Autoridad de las Fuentes Fluviales; (b) compensar a la Autoridad por las pérdidas, si algunas, ocasionadas a dicho patrono por la práctica ilícita de trabajo cometida por la Unión; (c) a notificar a los miembros de la Unión de su orden; y (d) a notificar al Presidente de la Junta de las providencias tomadas por la Unión para cumplir con la orden de la Junta.

Ante nos recurre la UTIER mediante solicitud de revisión estatutaria, Art. 9(2)(b) de la Ley de Relaciones del Trabajo, 29 L.P.R.A. sec. 70(2)(b), y nos solicita que dejemos sin efecto o que modifiquemos la Decisión y Orden de la Junta. La peticionaria le imputa los siguientes cuatro errores a la Junta: (1) Que hizo caso omiso del laudo de arbitraje; (2) Que no aplicó la doctrina de recriminación bajo el Art. 8(2)(a) de la Ley; (3) Que erró al concluir que la Unión había violado el Art. 8(2)(a) de la Ley al apoyar el paro en violación del convenio; y (4) Que actuó sin jurisdicción al ordenar a la UTIER a compensar al patrono por los daños que le pudiese haber causado como consecuencia de la huelga.

El primer error no se cometió. Los asuntos que estuvieron bajo la consideración del árbitro y de la Junta son distintos. El patrono y la Unión, para darle fin a la huelga, acordaron someter al árbitro la cuestión de si aquel a la luz de los hechos ocurridos, tuvo motivos razonables para crear que el empleado Ismael Vega era un peligro para su propiedad o para la vida de sus empleados, a tenor con la sección 5 del Art. 41 del convenio. Eso y nada más fue lo que se le sometió al árbitro. Véase el acuerdo de sumisión que anteriormente hemos transcrito verbatim. El problema ante la Junta era otro: consistía en determinar si la unión incurrió en una práctica ilícita de trabajo al irse a la huelga por mor de un caso de disciplina sin antes agotar, independientemente de los méritos de la controversia, los procedimientos que para esos casos proveía el convenio.

El fallo del árbitro no resolvió el problema planteado ante la Junta, ni obligaba a ésta. Para abundar señalaremos que la propia peticionaria acepta que "la Junta tiene facultad exclusiva para entender en prácticas ilícitas del trabajo cometidas en violación de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y que dicha facultad no la afecta ningún otro medio de ajuste o prevención." Reconoce también la peticionaria que "en un procedimiento de práctica ilícita la Junta no viene obligada por un laudo rendido por un árbitro en el cual los hechos envueltos puedan constituir a la vez base para una práctica ilícita de trabajo a la luz de la Ley de Relaciones del Trabajo."

Sobre el particular la propia Ley, en su Art. 7(a), 29 L.P.R.A. sec. 68 (a), dispone lo siguiente:

"La Junta tendrá facultad, según se dispone más adelante en este subcapítulo, para evitar que cualquier persona se dedique a cualquiera de las prácticas ilícitas de trabajo que se enumeran en la sec. 69 de este título. Esta facultad será exclusiva y no la afectará ningún otro medio de ajuste o prevención."

Los asuntos sometidos a las dos entidades -la Junta y el árbitro eran distintos y cada una de ellas llegó a su propia conclusión.

En el segundo señalamiento, como indicamos antes, se le imputa error a la Junta por no aplicar la doctrina de recriminación que en determinadas circunstancias permite aplicar el Art. 8(2)(a) de la Ley, 29 L.P.R.A. sec. 69 (2)9a). Dispone dicha disposición legal que:

"Será práctica ilícita de trabajo el que una organización obrera, actuando indivisualmente o concertadamente con otros:

(a) Viole los términos de un convenio colectivo, incluyendo un acuerdo en el que se comprometa a aceptar un laudo de arbitraje, esté o no dicho acuerdo incluido en los términos de un convenio colectivo; Disponiéndose, sin embargo, que la Junta podrá declarar sin lugar cualquier cargo en el cual alegue una violación de este inciso, si el patrono que es parte en el contrato es culpable de una violación en curso del convenio o no ha cumplido con una orden de la Junta relativa a alguna práctica ilícita de trabajo, según lo dispone este subcapítulo."

Se basa la peticionaria en el disponiéndose de ese párrafo (a) antes citado. Pero dicho disponiéndose no opera automáticamente. No dice que la Junta declarará o que tendrá declarar sin lugar cualquier cargo, etc., sino que dice la Junta "podrá" así hacerlo. Eso supone que la Junta ha de pasar juicio sobre si es de justicia así hacerlo o no. Eso hizo la Junta en este caso y no creemos que debemos intervenir con esa determinación suya. Todo lo contrario; entendemos porque la Junta decidió no aplicar tal doctrina de recriminación. Véamos en síntesis la situación al respecto.

La Junta expidió una querrela contra la Unión imputándole haber incurrido en una práctica ilícita de trabajo al declarar un paro sin antes agotar los remedios provistos por el convenio para la solución de controversias. En su contestación de la querrela la Unión negó esos hechos pero posteriormente, en la vista, admitió su intervención y participación en el paro. Estipulación, apartado tercero. La Unión alegó que la Autoridad violó el convenio al suspender temporamente sin vista a Israel Vega y que por eso debía aplicarse la recriminación. Sin embargo, la Unión limitó la presentación de su caso a la Estipulación antes transcrita y a la presentación de los documentos allí mencionados. Tomó, pues, la posición de que a base de esa evidencia el Oficial Examinador y la Junta podrían resolver su defensa.

Del Anexo I del Exhibit I surge que el perjudicado, Ing. Humberto Alvarez, describió los hechos como sigue:

"Yo llegué a la Central por la mañana y seguí directamente al Taller de Mecánico, como es mi costumbre. Hablé con los empleados sobre los diferentes trabajos a hacerse en esa mañana. Poco después llegó el Sr. José Donate y nos paramos frente al portón del Taller, como a 4 ó 5 pies retirados de la puerta. Hablé con él sobre lo que había pendiente para ese día, y la forma de asignar el personal para hacer los trabajos. Serían aproximadamente las 8:30 de la mañana. Y mientras estaba allí, fue cuando recibí un fuerte golpe en la espalda al nivel de la cintura. Me viré y ví al Sr. Ismael Vega que con un tubo estaba agredidome y trataba de darme con el tubo. Me tiró otro segundo golpe, que me dio en el brazo izquierdo, y al mismo tiempo me gritaba: 'So bandido, so canalla'. Donate se le abalanzó encima al Sr. Vega. En ese instante pasaba el Sr. Francisco Villarrubia y aguantaron al Sr. Vega. Para mí fue una sorpresa tan grande que le pregunté: 'Vega, qué es lo que le pasa?' A todo esto el Sr. Vega contestaba lo mismo: 'So bandido, so canalla.' Después que lo aguantaron se montó en su carro que lo había dejado frente a la puerta de entrada de la oficina. En el carro había otra persona. El se montó al lado derecho y la otra persona prendió el carro y se fueron."

Otro testigo, José Donate Vázquez declaró:

"Yo estaba frente al Taller Mecánico hablando con el Sr. Alvarez de asuntos de la Planta.

"Quiere explicarnos qué sucedió mientras ustedes hablaban?

"Nosotros estábamos hablando y así, inesperadamente, llegó el Sr. Israel Vega y atacó al Sr. Alvarez con un tubo.

"Usted vio el tubo?

"Sí. En el momento de atacarle le dijo, que yo pueda recordar, "Usted es un bandido."

Y a la misma, lo atacó. Yo lo aguanté para que no siguiera atacándolo. Le pregunté a él después que lo habíamos aguantado, que presencié el Sr. Villarrubia, le pregunté que le pasaba; él no me dijo nada. En el incidente se le cayeron las gafas, las cogió y se fue.

"No mediaron más palabras?"

"Nada más."

En su Informe el Oficial Examinador expresó:

"No cabe duda de que el 11 de marzo de 1969 la A.F.F. tenía suficientes elementos de juicio para considerar que existía causa fundada para considerar el caso del Sr. Israel Vega a la luz de la Sección 5 del Artículo 41. Surge del Anexo 1 al Exhibit 1 que durante la investigación realizada por la AFF., y en la cual participó el presidente de la Unión querellada, varios testigos señalaron que el 7 de marzo el Sr. Israel Vega golpeó con un tubo al Ing. Humberto Alvarez en la espalda y en el brazo izquierdo. (Anexo 1 al Exhibit 2, páginas 2, 5, 9)."

.....

"La Autoridad no suspendió a este empleado visiblemente y sin justificación alguna. Hubo la agresión con un instrumento contundente en el sitio de trabajo y en horas laborables. La Autoridad por tanto tenía razones para considerar que el empleado podía constituir un peligro para "la vida de cualquiera de sus empleados."

La Junta, en el ejercicio de su facultad cuasi-judicial que le confiere la Ley, no creyó que correspondía aplicar la defensa de recriminación. Aplicarla o no era potestad de la Junta pues hemos visto que la disposición legal pertinente es potestativa y no mandatoria. A la luz de los hechos de este caso no creemos que la Junta abusó de su discreción. No se cometió el segundo error señalado.

El tercer señalamiento es al efecto de que la Junta erró al concluir que la Unión violó el Art. 8(2) (a) de la Ley al apoyar un paro en violación del convenio. Sostiene la Unión que el convenio no tiene una cláusula expresa de no-huelga; que el derecho a la huelga es un derecho constitucional en Puerto Rico; y que en ausencia de una cláusula de no-huelga en el convenio la Junta no podía concluir que la huelga en este caso constituyó una violación del convenio y por ende una práctica ilícita de trabajo a tenor con el Art. 8(2)(a). Las primeras dos proposiciones mencionadas en la oración anterior son ciertas, pero la tercera es incorrecta.

Es cierto que el convenio no contiene una cláusula de no-huelga, pero contiene disposiciones expresas sobre el procedimiento que han de observar el patrono y la Unión en el caso de controversias y en caso de disciplina. Art. 39 y 41 del Convenio. La Unión fue a la huelga sin agotar esos remedios que había pactado observar. El derecho constitucional a la huelga no protege las huelgas en violación de convenios colectivos así como el derecho constitucional a la propiedad no justifica que esta se obtenga en violación de los contratos. El derecho constitucional a la huelga puede limitarse por las partes contratantes en los convenios colectivos así como el derecho constitucional a la propiedad puede limitarse en muchas formas por medio de los contratos. Claro, en uno y otro

caso, la libertad de contratar está a su vez limitada por consideraciones de orden público. 1/ Viola el convenio colectivo una Unión que se va a la huelga por razón de una controversia que está sujeta al procedimiento de quejas y agravios pactado en el convenio, aunque el convenio no contenga una cláusula expresa de no-huelga. Local 174, Teamsters v. Lucas Flour Co., 369 U.S. 95; 49 L.R.R.M.2717.

(énfasis nuestro)

No fue la intención de la Convención Constituyente que incluyó en nuestra Carta de Derechos el derecho a la huelga que éste fuese tan absoluto que prohibiese su limitación mediante los convenios colectivos. En su Informe a la Convención, la Comisión de Carta de Derechos se expresó sobre el particular como sigue:

"Ciertamente no se ha pretendido reclamar y menos establecer el derecho a huelga sin límite o sin reglamentación. En primer término, el derecho constitucional aquí fijado no se extiende ni a huelgas de simpatía ni a actividades concertadas de carácter ilegal ni a actuaciones en violación de los convenios. Es perfectamente constitucional la continuada existencia de organismos en el Departamento del Trabajo, tales como Junta de Salario Mínimo, Junta de Relaciones del Trabajo, Servicios de Conciliación y Mediación y Arbitraje, etc., y la continuada prestación de sus servicios."

"Persiste el derecho del estado para emitir ordenes de cesar y desistir de determinadas actividades huelgarias cuando de acuerdo con la evidencia compulsada por los organismos correspondientes con amplia protección al trabajador resulta evidente que la acción huelgaria contraviene el convenio o en otra forma excede las circunstancias fijadas en esta disposición. No es el propósito de esta disposición fomentar huelgas o disensiones en las relaciones obrero-patronales. Antes por el contrario, el propósito es facilitar esas relaciones dentro de un clima de respeto mutuo y reconocimiento recíproco de su esencial interdependencia productiva. Para ello se provee al trabajador de medios de organización de gran importancia en el planteamiento y la validación de sus reclamaciones. Pero el Estado no se retira del campo de relaciones obreras para dejar que el trabajo y el capital se las arreglen como mejor puedan en sus posibles conflictos sin fiscalizaciones o sin arbitraje. En la teoría democrática el conflicto obrero-patronal no es un desideratum. El desideratum es la armonía, la cooperación, la más abundante producción como resultado de la justicia social. Dentro de los principios de la convivencia democrática el conflicto obrero-patronal, cuando surge, es un problema social que a todos: Obreros, patronos y público perjudica, y que a todos: obreros, patronos y público urge resolver. La huelga es un medio costoso e ingrato de resolver conflictos. Una sociedad bien organizada y saludable socialmente aspira a que el recurrir a ella sea cada vez menos y menos necesario. La comisión ha juzgado propio salvaguardar el derecho a la huelga en forma explícita como supremo recurso final en la reclamación del derecho obrero." (Subrayado nuestro). -Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Ed. Equity de 1961, Tomo 4, p. 2575.

1/ Pero la garantía constitucional implica que ni la una ni las otras -la propiedad y las huelgas- pueden prohibirse por ley.

No se cometió el tercer error señalado.

Mediante el cuarto y último señalamiento de error sostiene la peticionaria que incidió la Junta al ordenar a la Unión que compensara a la Autoridad de las Fuentes Fluviales por las pérdidas que hubiese sufrido ésta como consecuencia del paro. Sostiene la peticionaria que la Junta no tiene facultad en ley para ordenar compensaciones por daños.

Es cierto que la ley no contiene en palabras expresas ese concepto de reparación de daños. Sin embargo, veamos cual es la situación.

La Junta tiene el deber de efectuar, o de contribuir a efectuar, los propósitos de la Ley de Relaciones del Trabajo. Estos propósitos están expresados en el Art. 1 de dicha ley, 29 L.P.R.A. sec. 62, y comprenden, entre otros, los siguientes: desarrollar la producción del país hasta el máximo; distribuir esa producción tan equitativamente como sea posible; desarrollar la práctica de la negociación colectiva obrero-patronal; lograr la paz industrial; salarios adecuados y la producción ininterrumpida de artículos y servicios; la fijación de los términos y condiciones de empleo a través de la negociación colectiva; eliminar en lo posible las disputas obreras fomentando la negociación colectiva y estableciendo un tribunal adecuado (la Junta de Relaciones del Trabajo) que implemente esta política pública; se declara que los convenios colectivos están revestidos de interés público.

La ley le confiere poderes expresos a la Junta en los Arts. 7, 8 y 9 de la misma. Véase 29 L.P.R.A. sec. 68(a); sec. 69(1)(f); sec. 69(2)(a) y sec. 70 (1)(b). Además la ley dispone para unas sanciones adicionales en su Art. 11; 29 L.P.R.A. sec. 72. Consideramos determinante para los efectos de lo que tenemos que resolver que cuando la ley relaciona los remedios que la Junta puede conceder u ordenar en el curso de sus funciones, el propio estatuto expresa que dicha relación no es taxativa. La ley faculta a la Junta para expedir órdenes a personas, patronos y a organizaciones obreras requiriéndoles que cesen y desistan de prácticas ilícitas de trabajo y que tomen tal acción (ordenada por la Junta) que permita efectuar los propósitos de la ley. Al así hacerlo el estatuto menciona algunos de esos remedios, tales como la reposición de empleados, abono de paga suspendida, etc., pero a la vez aclara que la Junta podrá ordenarlos "incluyendo pero no limitándose a" ellos. A renglón seguido la ley añade que la Junta podrá expedir "cualquier otra orden contra tal persona, patrono, parte u organización obrera que permita efectuar los propósitos de la ley." Art. 9 de la Ley, 29 L.P.R.A. sec. 70 (1)(b). La norma o límite legislativo que la Asamblea Legislativa impuso a la Junta sobre este particular es que el remedio ordenado vaya dirigido a efectuar los propósitos de la Ley. Desde luego, esa amplia discreción que la ley le concede a la Junta para crear el remedio no es ilimitada; se ha dicho que el remedio debe ser apropiado o adecuado. N.L.R.B. v. Link Belk Co., 311 U.S. 584, 600 (1941); N.L.R.B. v. Bradford Dyeing Ass'n, 310 U.S. 318 (1940); GOLDSTEIN, "Effectuating Policies of the National Labor Relations Act," 20 B.U.L. Rev. 74 (1940).

En el caso de autos expresa la Junta que la facultad que reclama de poder ordenar, como parte del remedio, que la parte que cause daños a otra como consecuencia de una huelga ilegal le compense dichos daños, es el único remedio adecuado para bregar con el problema de las huelgas ilegales. "De hecho," nos dice, "la experiencia nos ha demostrado que es el único remedio que puede efectuar la política" de la ley. Y añade: "Nuestra convicción es en el sentido de que la influencia del remedio limitado a la orden de cese y desista, alienta las violaciones."

Como ejemplo de ello, nos informa que durante el año 1968-69 la UTIER declaró cuatro paralizaciones del trabajo en la Autoridad de las Fuentes Fluviales.

En abono de lo anterior puede señalarse que un ex-presidente de la Junta al escribir sobre los remedios que ese organismo ha estado utilizando para evitar las prácticas ilícitas de trabajo, ha expresado que los mismos son leves y que duda que sean adecuados. Añade dicho autor que cuando la Junta comenzó a funcionar adoptó el formato de las ordenes de la Junta federal de relaciones del trabajo sin cuestionar su eficacia pero cree que la Junta no ha utilizado todos sus poderes y que esta situación "debe examinarse con miras a producir órdenes y remedios más efectivos." 2/

Tanto la Junta como el citado autor reconocen que la acción de la Junta no es ni sería punitiva sino reparadora. Ese es el tenor caso universal de la jurisprudencia sobre este punto pero realmente el uso de dichos términos con frecuencia sólo constituye un ejercicio de semántica que muy poco ayuda a resolver estos problemas. Generalmente la parte que viene obligada a hacer pago califica la orden de punitiva pero el beneficiario la califica de reparadora. Lo cierto es que quien compensa por un daño que ha causado no está sufriendo una penalidad sino que está haciendo una reparación. Por ejemplo, en Rivera v. Junta 70 D.P.R., 13 (1949) señalabamos que el allí peticionario se quejaba de que la Junta lo obligó a pagar "indemnización" a ciertos empleados. Haciéndonos eco de la jurisprudencia sobre este aspecto allí expresamos que "Nuestra ley es reparadora, no punitiva" e inmediatamente añadimos: "Por consiguiente el Peticionario tiene derecho, como alega, a deducir del importe adeudado a sus empleados cualesquiera sumas devengadas de otros patronos para quienes trabajaron durante el período que no trabajaron para el peticionario, con motivo de las prácticas ilícitas del trabajo por parte del patrono." Igualmente puede decirse sobre el problema planteado en el caso de autos: el remedio ordenado por la Junta no podría comprender el pago de daños que no se sufrieron o que en alguna otra forma han sido compensados.

La realidad es que no estamos bregando con un problema de derecho privado. Sabido es que la Junta no administra derecho privado sino derecho público. Sus funciones son estrictamente las de realizar los propósitos públicos de la Ley de Relaciones del Trabajo y sus órdenes van dirigidas a vindicar el interés público y no intereses privados. Virginia Electric Co. v. N.L.R.B., 319 U.S. 533, 543 (1943); Phelps Dodge Corp. v. N.L.R.B., 313 U.S. 177, 194 (1940). Esa razón -atender el aspecto de orden público de las relaciones obrero-patronales- es una por las cuales existe la Junta. 3/ Sería erróneo caracterizar como punitivo un remedio u orden de la Junta que sea adecuado o apropiado para realizar los propósitos de la ley que la Junta administra. Virginia Electric Co., supra, p. 543.

Ante la situación que la Junta trata de conjurar, la misma nos dice:

"No cabe duda que la insuficiencia del remedio alienta las violaciones y no efectúa los propósitos de la Ley. No puede sostenerse que la

2/ BARELA, The Puerto Rico Labor Relations Act: A State Labor Policy and its Application, 1965, p. 160.

3/ La pericia ("expertise") del organismo es otra. V. Davis, Administrative Law Treatise (1958) Vol. 1, sec. 1.05.

Junta está adjudicando derechos privados, pues nuestra orden sólo busca la reivindicación de la política pública, no de los derechos privados de las partes.

"Aún en la jurisdicción federal, donde... puede argumentarse que el historial legislativo indica se limitó la facultad remedial de la Junta para ordenar pagos de pérdidas económicas, se están haciendo esfuerzos por atemperarlos remedios ordenados a la situación específica de cada caso para efectuar así la política pública. En el caso de violaciones a las secciones que prohíben los 'boycotts' secundarios, y a pesar de que la ley federal provee una causa de acción en daños en las cortes federales (sec. 304), la Junta Nacional ordena la restitución de las pérdidas económicas." Bricklayers, Local 2, 166 N.L.R.B. No. 26, 65 LRRM 1433; McCULLOCK, "New Remedies Under Taft Hartley Act," 68 LRR 60.

La práctica administrativa de la Junta de Relaciones del Trabajo durante los últimos años ha sido la de entender que tiene facultad en ley para ordenar reparaciones económicas por que ese es el remedio más adecuado para afectar la política pública de mantener la paz industrial y desalentar la práctica ilícita de trabajo que consiste en violaciones de convenios colectivos. UTAMA y AMA, 2-386 (1965); Unión de Trabajadores de la Industria del Cristal, CA-3063, D-387 (1965); Unión Local de la Finca Victoria, CA-3222, D-420 (1966); Unión de Trabajadores de Cemento Mezclado, CA-3198, D-396 (1965); Unidad General de Trabajadores de Puerto Rico (UGT) afiliada a Seafarers International Union, CA-3236, D-447 (1966); UTAMA, CA-3230, D-407 (1965); International Longshoremen's Association, Local 1575, D-545 (1969).

También este Tribunal ha aprobado remedios dictados por la Junta que contienen sanciones económicas. Así por ejemplo, en J.R.T. v. Autoridad Metropolitana de Autobuses, 91 D.P.R. 500, 517 (1964), ordenamos al patrono a entregar a la unión el importe de ciertas cuotas descontadas de los salarios a los obreros para beneficio de la unión, como un remedio incidental a un procedimiento de práctica ilícita. Allí dijimos:

"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 reinvidicar el interés público envuelto en la controversia."

También hemos sostenido una decisión de la Junta ordenando al patrono a compensar a un empleado las pérdidas de sus ingresos sufridas durante el período de despido, mas intereses legales sobre dichos ingresos. J.R.T. v. Milares Realty, 90 D.P.R. 844, 860 (1964). Allí expresamos que "La Junta tiene facultad para hacer tal pronunciamiento al ordenar acción afirmativa y ello puede ser uno de los medios de hacer cumplir la política pública de la Ley."

En Virginia Electric Co. v. N.L.R.B., 319 U.S. 533, 543 (1943), se trataba de una orden de la Junta a un patrono para reembolsar unas cantidades que había deducido del salario de unos empleados y pagadas a una unión. El Tribunal admitió que la orden de reembolso de fondos se parecía a una orden de compensación por daños particulares pero insistió en que no se trataba de un remedio para curar un perjuicio privado sino que la orden de la Junta vindicaba el interés público.

Los casos del Tribunal Supremo de los Estados Unidos posteriormente al año 1947 no resuelven el problema porque éste fue resuelto en la jurisdicción federal mediante legislación del Congreso en dicho año. Como parte de las enmiendas a la National Labor Relations Act. que se hicieron en 1947 se proveyó para acciones judiciales contra las uniones por daños provenientes de violaciones de convenio. Sec. 301 de la Labor Management Relations Act, 1947 (Taft-Hartley); 29 U.S.C. sec. 185.^{4/} Pero un caso que ilumina considerablemente el aspecto que aquí estudiamos es el de International Brotherhood etc. v. National Labor Relations Board, 320 F. 2d 757 (1963). En ese caso se sostuvo la validez de una orden de la Junta federal que ordenaba el pago de intereses sobre salarios debidos y no pagados, a pesar de que la Junta por aproximadamente 25 años no había ordenado el pago de intereses en casos de esa naturaleza. Allí el Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia, por voz del Juez WARREN E. BURGER, hoy Juez Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, se expresó como sigue, a las págs. 760-761:

"Aquí el problema es...si la ausencia de una disposición expresa en la ley imposibilita a la Junta para ordenar el pago de esos intereses como parte del remedio que la Junta crea... La compañía (peticionaria) argumenta que la Junta carece de facultad para conceder dichos intereses. Rechazamos esa afirmación. En primer lugar, en ausencia de evidencia en contrario no vamos a entender que el Congreso al reescribir la Ley en 1947 y en 1959 se propuso congelar la costumbre de la Junta de no conceder intereses sobre salarios. En segundo lugar, el hecho de que no haya una autorización expresa en el estatuto para ello no opera necesariamente como una limitación al poder de la Junta. En tercer lugar, el Congreso concedió a la Junta amplia discreción para crear remedios que efectúen los propósitos de la Ley y no podemos decir que la Junta carece de autoridad para variar su antigua costumbre." (Subrayado nuestro).

No hay duda de que las relaciones obrero-patronales en las postrimerías del año 1970 no se desenvuelven en las mismas circunstancias en que lo hacían hace más de 30 años cuando se aprobaron la Ley Wagner en los Estados Unidos (National Labor Relations Act de 1935) y la Ley Insular de Relaciones del Trabajo de 1938, y ni aún cuando se aprobó la vigente Ley de Relaciones del Trabajo de 1945.

Anteriormente, en ausencia de sindicatos obreros fuertes, de legislación laboral protectora de los intereses de los trabajadores y de adecuada ayuda legal, los trabajadores se encontraban virtualmente en un estado de indefensión ante la clase patronal. Era entonces posible para un patrono destruir una unión o impedir que se organizase. Esto, naturalmente, lo facultaba para prácticamente dictar los términos del contrato de trabajo. Hoy día la situación es distinta. Hay abundante legislación laboral protectora de los intereses de los trabajadores, existen fuertes uniones obreras y éstas cuentan con representación legal competente. En realidad, hoy día es casi imposible para un patrono destruir a una unión, pero es posible una unión fuerte destruir a un patrono pequeño.

^{4/} Cf. United Construction Workers v. Laburnum Corp., 347 U.S. 656 (1954); Automobile Workers v. Russell, 356 U.S. 634 (1958).

Ya esas dos fuerzas frecuentemente, aunque no necesariamente, antagónicas -los obreros y el patrono- se han balanceado o casi balanceado. Naturalmente, el balance entre dichas fuerzas no es perfecto. En unas situaciones la balanza se inclina a un lado y en otras se inclina en forma contraria. Pero ya no existe la situación de indefensión antes mencionada.

Como ha dicho recientemente el Tribunal Supremo de los Estados Unidos "el movimiento obrero ha llegado a su mayoría y debe asumir las responsabilidades ordinarias de la vida." -Linn v. United Plant Guard Workers of America, 383 U.S. 53, 63 (1966). Mas recientemente aún, en junio de este año, el Tribunal Supremo federal, por voz del Juez BRENNAN, ha señalado en forma paralela a nuestro pensamiento aquí expresado, la diferencia entre nuestros días y los de hace una generación en lo que respecta a las relaciones obrero-patronales. Boys Markets v. Clerks Union, 398 U.S. 235, 250-251 (1970). 5/

Es tiempo ya de que se considere en Puerto Rico la justicia y la necesidad de crear un estado de derecho que permita a la parte perjudicada por una huelga ilegal obtener adecuado resarcimiento económico de la parte que injustificadamente causó el daño. Que una parte cause daños ilegalmente sin que pese sobre ella la obligación de compensarlos viola los más elementales postulados del derecho. 6/ Coincidimos con la opinión del Tribunal Supremo federal expresada en Phelps Dodge Corp., supra, en el sentido de que un estatuto que comprende una política pública tan amplia como la Ley de Relaciones del Trabajo necesariamente tiene que conferir a la Junta facultades amplias y presume una ingente tarea de aplicación administrativa. 7/

5/ "As labor organizations grew in strength and developed toward maturity, congressional emphasis shifted from protection of the nascent labor movement to the encouragement of collective bargaining and to administrative techniques for the peaceful resolution of industrial dispute. This shift in emphasis was accomplished, however, without extensive revision of many of the older enactments, including the anti-injunction section of the Norris-La Guardia Act. Thus it became the task of the courts to accommodate, to reconcile the older statutes with the more recent ones."

6/ "Los preceptos del derecho son estos: vivir honestamente, no causar daño a otro, y dar a cada uno lo suyo. -Corpus Juris Civilis, Instituta, tit. I, Art. 3; POUND, Jurisprudence (1959) Vol. III, p. 8; STONE, Julius, The Province and Function of Law (ed. 1961) 359-368; CASTAN, Derecho Civil Español, Común y Foral, Tomo IV, 9a. ed. (1961) p. 836-869; POUND, Social Control Through Law (1942) p. 81-83; 112-118; MAINE, Ancient Law (ed 1963) p. 355. Nuestro Art. 1802 del Código Civil tiene su equivalente en prácticamente todos los derechos del mundo.

7/ Uno de los tratadistas más autorizado en derecho administrativo considera dicho caso de Phelps Dodge como uno normativo ("leading") en este campo. DAVIS, obra citada, vol. 4, sec. 30.10, pág. 250. Igualmente creemos que lo es el de International Brotherhood, supra. Para un tratamiento abarcador de todo este problema véase la extensa nota "A Servey of Labor Remedies" en 54 Va. L.R. 38 y ss. (1963).

Como vimos anteriormente, las facultades que la Ley relaciona y delega en la Junta no están taxativamente expresadas. La seria y amplia responsabilidad que la Ley de Relaciones del Trabajo deposita en la Junta y las realidades de una actividad humana tan dinámica como es la de las relaciones obrero-patronales hace casi inescapable que reconozcamos que la Junta tiene la facultad de ordenar que una parte compense a la otra los daños causádoles por una huelga ilegal, siempre y cuando que la Junta entienda que ese remedio es necesario y apropiado para efectuar los propósitos de la ley. No tenemos motivos para sustituir nuestro criterio por el del organismo creado por la ley para realizar los propósitos de la misma.

Desde luego, que en los casos en que la Junta ordene tal compensación, si las partes no estipulan los daños, la Junta deberá recibir evidencia sobre los mismos y hará las conclusiones pertinentes de hecho y de derecho.

Un último argumento de la peticionaria nos toca considerar. Esta sostiene que la Junta carece de la facultad antes discutida porque ello puede inferirse del inciso 13 del Art. 249 del Código de Enjuiciamiento Civil (Exenciones de Hogar Seguro), 32 L.P.R.A. sec. 1130, el cual lee como sigue:

"Asimismo estarán exentos de embargo y de órdenes de ejecución los fondos, bienes y propiedades de las organizaciones obreras cuando las órdenes de embargo o de ejecución se expidan en acciones que surjan con motivo, como consecuencia de, o en relación con disputas obreras, paros o estados huelgarios; y cualesquiera embargos u órdenes de ejecución que hayan sido expedidas en tales acciones quedarán sin efecto."

No estamos de acuerdo. Aparte el problema de la validez de una exención ilimitada como esa, la cual no protege meramente las herramientas, útiles, equipo, morada, o una suma determinada, sino que incluye todos los fondos y propiedades de las organizaciones obreras, 8/ dicha disposición va dirigida contra reclamaciones privadas dilucidadas en los Tribunales de Justicia. La misma no es de aplicación cuando se trata de una orden de la Junta de Relaciones del Trabajo válidamente emitida en el ejercicio de sus funciones públicas. Un concepto consonante con éste es el contenido en el Art. 4 de la Ley Núm. 11 de 22 de mayo de 1965, 29 L.P.R.A. sec. 94, el cual dispone lo siguiente:

"A los fines de las gestiones de cobro de las multas que pudiese imponer un tribunal para castigar el desacato incurrido por la desobediencia de órdenes suyas bajo las disposiciones de este subcapítulo, no serán de aplicación las disposiciones del inciso 13 de la sec. 1130 del Título 32".

8/ O'Leary v. Croghan, 173 N.W. 844; Skinner v. Holt, 69 N.W. 595. No estamos emitiendo ahora juicio alguno sobre este problema. Nos limitamos a mencionar su posible existencia.

Por las razones antes dichas la orden de la Junta dictada en este caso en 17 de octubre de 1969, se confirmará, excepto que se devolverá el caso a la Junta para que luego de oír a las partes concluya si la Autoridad de las Fuentes Fluviales sufrió pérdidas ocasionales por la práctica ilícita de trabajo cometida por la UTIER y en caso afirmativo que determine la cuantía de las mismas.

(FDO.) MARCO A. RIGAU
Juez Asociado

