



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
P.O. BOX 14427
BO. OBRERO STA., SANTURCE, P. R. 00916-4427

TEL. 725-3535

EN EL CASO DE:

UNIÓN DE EMPLEADOS DEL BANCO
GUBERNAMENTAL DE FOMENTO
QUERELLADA
Y

BANCO GUBERNAMENTAL DE
FOMENTO
QUERELLANTE

CASO NUM: CA-97-114
D-2004-1382

ANTE: LCDO. ANGEL T. AGUIAR LEGUILLOU
OFICIAL EXAMINADOR

COMPARECENCIAS:

LCDO. HOWARD PRAVDA

Por el Banco Gubernamental de Fomento

LCDO. JAIME E. CRUZ ALVAREZ

Por la Unión de Empleados del
Banco Gubernamental de Fomento

LCDO. JOSÉ L. FERNÁNDEZ ESTEVES

Por el Interés Público

DECISIÓN Y ORDEN

El 27 de agosto de 1998, se emitió el "Informe y recomendaciones" del Oficial Examinador en el caso de epígrafe. En el mismo se recomienda que la Junta determine que:

"Primero: Las (sic) cláusulas (sic) de "no huelga" pactadas (sic) en el Convenio Colectivo estableció una obligación absoluta a la unión... de asegurar al patrono que no incurrieran en huelgas de clase alguna.

Segundo: El Patrono, Banco Gubernamental de Fomento está vedado de incumplir el procedimiento de querellas establecido en el Convenio Colectivo."

El 13 de octubre de 1998, la representación legal del Interés Público presentó sus Excepciones al referido informe. En esencia, se argumenta que el patrono no venía obligado a agotar los remedios contractuales establecidos en el convenio colectivo por presentarse dos excepciones a la doctrina de agotamiento. Además, argumenta que la cláusula de "no huelga" pactada por el patrono y el sindicato

querellado establece una obligación absoluta de asegurar que no habrá huelgas de clase alguna.

Por su parte, la unión querellada presentó sus Excepciones el 28 de octubre de 1998, argumentando que el patrono tenía la obligación de agotar los remedios contractuales, ya que las partes negociaron que toda queja o querrela se tramitaría exclusivamente conforme a los mecanismos establecidos en el convenio colectivo. A su vez, argumentó que el paro de 1 de octubre de 1997 no fue un movimiento huelgario dentro de un conflicto obrero-patronal y, por ende, no se constituyó una violación a la cláusula de "no huelga".

El 17 de diciembre de 2003 emitimos Decisión y Orden en los casos que la Puerto Rico Telephone Company radicó contra las sindicales: Unión Independiente de Empleados Telefónicos y la Hermandad Independiente de Empleados Telefónicos por su participación en el paro del 1 de octubre de 1997. (Decisión y Orden Número 2003-1380, casos consolidados número CA-97-115, CA-97-116, CA-97-117). En la misma, determinamos que no se incurrió en la práctica ilícita de trabajo alegada por lo que se ordenó la desestimación de las querellas. A los fines de la presente Decisión y Orden hemos considerado la antes referida Decisión y Orden como precedente que dicta igualmente la solución en el presente caso por ser aplicable el mismo estado de Derecho.

Luego de un análisis ponderado de la prueba documental y testifical que obra en el expediente del caso, así como de los planteamientos presentados por las partes, decidimos adoptar las determinaciones de hechos I al IV del Oficial Examinador y rechazar, sin embargo, las recomendaciones que se hacen en el Informe, citadas en la primera página de la presente Decisión y Orden.

I. LA CONTROVERSIA

Durante la audiencia ante el Oficial Examinador, las partes tuvieron amplia oportunidad de presentar su prueba y exponer sus respectivos planteamientos en torno a la alegada práctica ilícita de trabajo por la participación de la querellada en el paro del 1 de octubre de 1997, hecho que no está en controversia.^{1/} En el caso ante nos, se trata de una controversia de Derecho a la luz del convenio colectivo.

^{1/} Véase página 3 del Informe, con nota al calce número 13.

II. EL CONVENIO COLECTIVO

Durante el período en que ocurrieron los hechos del presente caso, las relaciones obrero-patronales entre la sindical y el Patrono de epígrafe se regían por un convenio colectivo con vigencia desde el 25 de noviembre de 1996 hasta el 31 de agosto de 2001.^{2/}

Las partes contratantes en el convenio colectivo antes mencionado establecieron en su Artículo XXXIX, sección 2, lo siguiente:

“La Unión y sus miembros convienen que durante la vigencia de este Convenio no declararán huelgas de clase alguna, ni respaldarán reducciones en el ritmo de trabajo, ni celebrarán piquetes en los predios del Banco. La Unión no intervendrá ni permitirá que sus afiliados intervengan en actos que entorpezcan ninguna de las actividades del Banco, hasta tanto hayan agotado todos los remedios provistos por este Convenio y la Ley de Relaciones del Trabajo”.

III. ANÁLISIS

Tomando en consideración los preceptos contractuales antes establecidos, la presente controversia se circunscribe a determinar si la participación de la unión querellada en la actividad de 1 de octubre de 1997 deber ser considerada una de tipo huelgario o si, por el contrario, fue una actividad de expresión pública protegida por nuestra Constitución.

El Artículo II, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone:

No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios.

Asimismo, la Constitución de los Estados Unidos, por medio de sus enmiendas primera y decimocuarta, protege esos derechos en Puerto Rico.

De conformidad con este marco doctrinario, nuestra Constitución consagra de manera inequívoca la primacía de que gozan en nuestro país la libertad de expresión, y el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios.^{3/} Este derecho es parte integral del ejercicio pleno de la libertad de conciencia y de pensamiento; y las actividades propias para ejercer a

^{2/} Exhibit 1 de la parte querellante.

^{3/} Véase Mari Bras v. Casañas, 96 DPR 15 (1968).

plenitud, dentro de la más dilatada libertad, la totalidad de estos derechos.^{4/} Como reiteró nuestro Tribunal Supremo en Aponte Martínez v. Lugo, 100 DPR 282, 285 (1971), "el derecho a la crítica fuerte, alerta, severa, apasionada aún, no puede ser restringido. Corresponde a los ciudadanos de un pueblo libre. Es suyo y nadie puede arrebatárselo. Sobre eso no hay duda alguna."

El derecho a la libertad de expresión y del pueblo a reunirse en asamblea pacífica fueron concebidos no solamente como maneras de protección a la expresión política, sino también para facilitar el desarrollo pleno de los individuos, y así estimular el libre intercambio y la diversidad de ideas, elementos vitales del proceso democrático.^{5/} La libertad de expresión representa el derecho constitucional de todo ciudadano de manifestar libremente sus ideas en una sociedad pluralista, sin restricción gubernamental en cuanto al contenido, la forma y la manera en que estas ideas se manifiestan.

En Velázquez Pagán v. A.M.A., 131 DPR 568, el Tribunal Supremo adoptó la normativa federal ante reclamos de libertad de expresión de empleados públicos. Resolvió que: "...existen dos categorías de expresiones de empleados públicos. La primera es aquella que el empleado hace sobre un asunto de preocupación pública. La segunda es aquella que sólo trata sobre asuntos de interés personal. La protección constitucional de la Primera Enmienda comprende la primera, pero no la segunda. Para hacer una determinación de cuáles son las expresiones protegidas lo crucial entonces es decidir cuáles son los asuntos de preocupación pública."

De conformidad con lo anterior, las expresiones de empleados públicos resguardadas por la Constitución son las relativas a asuntos de preocupación pública; no las que sólo responden a intereses personales particulares. De modo que, como cuestión de Derecho, debemos determinar si la expresión es sobre un asunto de interés público. De esta manera, de estar involucrado un asunto de interés público, el

^{4/} Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico (Equity, 1961), Vol. 4, a la pág. 2564.

^{5/} Merklejohn, *Free Speech and Its Relation to Self-Government* (1984); Emerson, *The System of Freedom of Expression* (1970); y Redish, *Freedom of Expression: A Critical Analysis* (1984).

empleado debe demostrar, como cuestión de hecho, que su expresión fue factor sustancial en la decisión del patrono.^{6/}

Por otro lado, expresiones que tienen que ver con asuntos sobre los cuales la información es pertinente o necesaria para que los miembros de la sociedad tomen decisiones informadas sobre el funcionamiento de su gobierno, ameritan el mayor grado de protección de la libertad de expresión. A tales efectos, el Tribunal Federal expresó:

“...the First Amendment's primary aim is the full protection of speech upon issues of public concern, as well as the practical realities involved in the administration of a government office.”^{7/}

El principio dimanante es que toda expresión proveniente de un empleado público cuyo contenido esté protegido por la libertad de expresión tiene derecho, cuando menos, a cierta protección cualificada contra acciones disuasivas del patrono, a excepción de las expresiones que, vistas de manera realista, son puramente de interés personal. El enfoque es, por lo tanto, si el público o la comunidad tiende a preocuparse o interesarse de verdad en la expresión particular, o si ésta se considera más bien como un asunto esencialmente privado entre patrono y empleado. (Traducción nuestra). Berger v. Battaglia, 779 F. 2d. 992, 998-999 (1985). (Citas omitidas).

De otra parte, y de conformidad con el Artículo II, Secciones 17 y 18 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los trabajadores tienen derecho a organizarse, a negociar colectivamente, a establecer piquetes y a la huelga. Sin embargo, este derecho no cubre aquellas actuaciones que sean contrarias a las disposiciones de un convenio colectivo, el cual se considera ley entre las partes. A tales efectos, la Junta se ha expresado al establecer que la violación de una cláusula de “no huelga” en un convenio colectivo es una práctica ilícita de trabajo ante la Ley 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, sobre lo cual podemos actuar y conceder un remedio. En International Longshoremen, et al. nos expresamos de la siguiente manera:

Hasta este momento no cabe duda alguna que cuando se aprobó la Ley ya el derecho a la huelga no era absoluto. Tenía limitaciones que habían sido impuestas por legislación, por jurisprudencia y por las propias

^{6/} Rodríguez Cruz v. Padilla, 125 DPR 486 (1990); McCrillis v. Autoridad de Navieras, 123 DPR 113 (1989).

^{7/} Connick v. Myers, 461 US 138, 154 (1983).

organizaciones obreras al firmar convenios colectivos. La más restrictiva de estas limitaciones era la que se imponía a sí misma la organización obrera cuando firmaba un convenio colectivo, especialmente si en dicho convenio se incluía una cláusula en que se comprometía a no ir a la huelga en forma tan absoluta como la contenida en el convenio colectivo alrededor del cual gira este caso.^{8/}

Asimismo, nuestro Tribunal Supremo ha establecido que:

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 ésta 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.^{9/}

De lo antes expuesto se desprende que nuestro Tribunal Supremo ha reconocido la facultad que tienen las organizaciones sindicales para renunciar, a nombre de sus miembros, el derecho a la huelga. Sin embargo, por tratarse de un derecho constitucional, su renuncia debe ser de manera expresa e inequívoca.

A tales efectos, nos corresponde determinar si la manifestación de 1 de octubre de 1997, constituyó una violación a la cláusula de "no huelga" y, por ende, una práctica ilícita, de conformidad con el Artículo 8, Inciso 2 (a) de la Ley Núm. 130, supra.

El término 'huelga' es definido en el *Roberts Dictionary of Industrial Relations* de la siguiente manera:

Strike: A temporary stoppage of work or a concerted withdrawal from work by a group of employees of an establishment or several establishments to express a grievance or to enforce demands affecting wages, hours, and/or working conditions. It is a concerted withdrawal of work, since the employees expect to return to work after the dispute has been resolved. Strikers consider themselves employees of the company with a right to return to the job once the dispute has been resolved.

De esta definición, podemos deducir que "huelga" se refiere a una interrupción de trabajo o una actividad concertada encaminada a solicitar al patrono la solución de una querrela o la obtención de mejores condiciones de empleo, horarios o salarios. Asimismo, se establece que se considera una actividad concertada, ya que los empleados tienen la expectativa de regresar a trabajar tan pronto se solucione la

^{8/} International Longshoremen, et al., 2 DJRT 46, 48 (1952).

^{9/} UTIER v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 99 DPR 512, 523 (1970).

disputa obrero-patronal. En otras palabras: se desprende claramente que debe existir una disputa entre los obreros y el patrono.

Del mismo modo, la Junta ha expresado:

El concepto "huelga", en su significado esencial, se refiere a una disputa surgida entre el patrono y sus empleados en el transcurso de la cual hay una suspensión concertada de trabajo.

Generalmente se concede que las características de una huelga son las siguientes: (1) la relación entre los huelguistas y la persona o personas contra quien se declara la huelga; (2) la relación entre unos y otros tiene que ser la de patrono y empleado; (3) **tiene que existir una controversia o disputa entre las partes utilizando la organización obrera la negativa concertada de continuar trabajando como el medio para persuadir o obligar a que satisfagan sus demandas**; y, (4) la contención de los trabajadores de que aunque hay negativa a trabajar aún existen las relaciones de empleados.^{10/} (Énfasis nuestro).

Un análisis ponderado de los hechos en el presente caso demuestran que la actividad de 1 de octubre de 1997 no puede ser catalogada como una "huelga", según se ha definido anteriormente. Es evidente que la actividad en ese día constituyó una conducta claramente protegida por nuestra Constitución. Fue una actividad pacífica, realizada ordenadamente en lugares propios para ello,^{11/} durante horas del día, y con el propósito de dilucidar un asunto público legítimo. Más aún, constituyó una manifestación masiva en la que no sólo participó la unión querellada, sino otras organizaciones sindicales, y grupos cívicos y religiosos de Puerto Rico.

A la luz de lo anterior, se hace forzoso concluir que la participación de la Unión de Empleados del Banco Gubernamental de Fomento en la manifestación de 1 de octubre de 1997 no constituyó un piquete o huelga relacionada con un conflicto obrero-patronal. Dicha conducta obedeció a un ejercicio de libre expresión y de reunión en asamblea pacífica para fines lícitos. Si bien los empleados del Banco Gubernamental de Fomento se ausentaron de su trabajo para participar en la manifestación, ello de por sí no lo convierte en una actividad ilícita. La ausencia de un solo día demuestra que la manifestación constituyó un evento aislado, claramente diferente de un paro laboral indefinido.

^{10/} International Longshoremen, et al., supra, a la pág. 75.

^{11/} La actividad se llevó a cabo frente al Capitolio mientras se celebraban vistas públicas para viabilizar la venta de la Puerto Rico Telephone Company.

Tomando en consideración los elementos adoptados por nuestro Tribunal Supremo en Velázquez Pagán v. A.M.A., supra, quedó demostrado que la actividad objeto de la querrela de autos no fue para exigir aumentos salariales, beneficios marginales o mejores condiciones de trabajo. En otras palabras: el interés de los empleados al participar en la actividad no respondió a reclamos de índole laboral y mucho menos personales. Fue una forma de expresión sobre un asunto de gran interés público, interés que respondía a la oposición de distintos sectores del país a la política de privatización del Gobierno de Puerto Rico. Como bien plantea la unión en su escrito de Excepciones: "...el alcance de la cláusula de 'no huelga' en el Convenio Colectivo no puede extenderse más allá del significado reconocido y adoptado por esta Honorable Junta y que sólo le prohíbe a los miembros de la unión llevar a cabo paros o huelgas dentro de la relación obrero patronal".^{12/} De lo contrario, constituiría una privación absoluta de derechos y libertades fundamentales protegidos por nuestra Constitución en su Carta de Derechos.^{13/}

Por último, la contención del Interés Público de que en el presente caso existen dos excepciones a la doctrina de agotamiento de remedios contractuales y, en contraposición, la contención por parte de la querellada de que el patrono debía agotar los remedios dispuestos en el convenio colectivo para la solución de querellas, no amerita un análisis muy extenso. Toda vez que hemos determinado que la participación de la unión querellada en el paro del 1 de octubre de 1997 no estuvo relacionada en forma alguna con las disposiciones del convenio colectivo entre las partes y que, por ende, no constituyó una violación a la cláusula de "no huelga", determinamos que no era aplicable a la presente situación el procedimiento para la solución de quejas y agravios.

A tenor con todo lo expuesto, se emiten las siguientes

CONCLUSIONES DE DERECHO

I. LA QUERELLANTE

El Banco Gubernamental de Fomento es una instrumentalidad corporativa del Gobierno de Puerto Rico que constituye ser un patrono, según se define en el Artículo 2 (2) y (11) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

^{12/} Véase *Excepciones de la unión al Informe y recomendaciones del Juez Administrativo*, a la pág. 9.

^{13/} Véase Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Carta de Derechos.

II. LA QUERELLADA

La Unión de Empleados del Banco Gubernamental de Fomento es una entidad sindical que constituye ser una organización obrera según se define en el Artículo 2(10) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

III. DETERMINACIONES ADICIONALES

a. La participación de la unión querellada en la actividad del 1 de octubre de 1997 no constituyó una práctica ilícita de trabajo, según se define en el Artículo 8 (2) (a) de la Ley de Relaciones del Trabajo.

b. La manifestación llevada a cabo no fue del tipo huelgario y sí un ejercicio legítimo de libertad de expresión sobre un asunto de interés público, de conformidad con el Artículo II, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

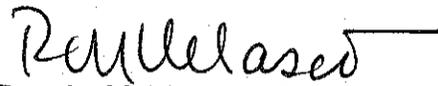
c. Toda vez que la participación de la unión querellada no estuvo relacionada en forma alguna con las disposiciones del convenio colectivo entre las partes y que, por ende, no constituyó una violación a la cláusula de "no huelga", no era aplicable a la presente situación el procedimiento para la solución de quejas y agravios.

d. Procede en este caso el descuento del salario del día de ausencia de los empleados que participaron en la manifestación de 1 de octubre de 1997, sólo en la eventualidad de que el patrono querellante no lo haya realizado.

En virtud de todo lo antes expuesto y al amparo del Artículo 9 (1) (b) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, así como del Artículo II, Sección 10 del Reglamento Número 2 de la Junta, **SE ORDENA LA DESESTIMACIÓN** de la querrela emitida.

De conformidad con lo dispuesto en la Sección 3.15 de la Ley 170 (Procedimiento Administrativo Uniforme) de 12 de agosto de 1988, según enmendada, la parte adversamente afectada por la presente Decisión y Orden podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha del archivo en autos de la notificación, presentar una moción de reconsideración a la misma o podrá, dentro del término de 30 días desde la fecha del archivo en autos de la notificación, presentar el recurso correspondiente ante el Tribunal de Apelaciones, Circuito Judicial de San Juan, de conformidad con el Artículo 4.006(c), según atemperado por el Artículo 9.004 de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003.

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de febrero de 2004.



Román M. Velasco González
Presidente



Sra. Ada Rosario Rivera
Miembro Asociado

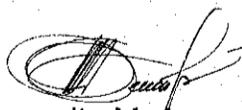
El Sr. Harry O. Vega Díaz, Miembro Asociado, no participó en esta Decisión y Orden.

NOTIFICACIÓN

Certifico que en el día de hoy se ha enviado por correo certificado copia de la presente **DECISIÓN Y ORDEN** a:

1. LCDO. JAIME. E. CRUZ ÁLVAREZ
COND. MIDTOWN, OFICINA 201-202
420 AVE. PONCE DE LEÓN
SAN JUAN, PUERTO RICO 00918
2. LCDO HOWARD PRAVDA
GOLDMAN, ANTONETTI & CORDOVA
PO BOX 70364
SAN JUAN, PUERTO RICO 00936-8364
3. BANCO GUBERNAMENTAL DE FOMENTO
PO BOX 42001
ESTACIÓN MINILLAS
SANTURCE, PUERTO RICO 00940-2001
4. LCDA. LETICIA RODRÍGUEZ GARCÍA
DIRECTORA DIVISIÓN LEGAL
JRT (A LA MANO)

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de febrero de 2004.



Margarita M. Asencio López
Secretaria de la Junta

