



10 de julio de 2018

Lcdo. Carlos J. Saavedra Gutiérrez
Secretario
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos
P.O. Box 195540
San Juan, P.R. 00919-5540

Consulta Núm. B-58-18

Estimado Secretario:

I. INTRODUCCIÓN

Hacemos referencia a su comunicación mediante la cual nos consulta las implicaciones que tiene la opinión emitida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en *Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, et al*, 585 US __ (2018) (*Janus*), sobre varias secciones de la Ley Núm. 45-1998, 3 L.P.R.A. sec.1451, *et seq.* (“Ley Núm. 45-1998”) En específico, interesa conocer lo siguiente: (1) ¿Qué implicaciones tiene la decisión de *Janus* y sus fundamentos sobre la libertad de asociación, sobre aquellos empleados públicos que, en virtud de la Sección 16.2 de la Ley 45-1998, 3 L.P.R.A. sec. 1454a, rechazaron expresamente pertenecer al representante sindical, pero se le cobran cargos por los servicios que ofrece el gremio, esto a pesar de no consentir a tal cobro?; y (2) ¿Qué implicaciones tiene *Janus* y sus fundamentos sobre la libertad de asociación, sobre aquellos empleados públicos que no tienen oportunidad de desafiliarse del representante sindical, de conformidad con la Sección 16.1 de la Ley Núm. 45-1998, 3 L.P.R.A. sec. 1454?

II. DERECHO APLICABLE

Antes de pasar a nuestro análisis, es preciso exponer, de manera sucinta, la controversia que dio paso a la decisión de *Janus*. Veamos.

Conforme a la *Illinois Public Labor Relations Act*, los empleados del estado de Illinois están autorizados a unionarse. Una vez la mayoría de los empleados de una unidad apropiada eligen a determinada unión para que los represente, esta se convierte en el representante exclusivo de todos los empleados de dicha unidad, siendo el único que podrá negociar a nombre de estos sobre las condiciones de su empleo. Ante ello, los empleados estaban obligados a pagar una cuota mensual. Ahora bien, los empleados que no desearan unirse al sindicato, aun así estaban obligados a pagar lo que se denominaba un *agency fee* o cargo por servicio, el cual consistía en un porcentaje de las

cuotas sindicales que debían sufragar el resto de los empleados unionados. Esta cuota cubre gastos atinentes a la negociación colectiva, así como otros gastos relacionados, tales como cabildeo, actividades recreacionales, publicidad y litigación, entre otros.

Cabe destacar que, anteriormente, la práctica del cobro de cuotas compulsorias a empleados que no desearan afiliarse a las uniones estaba avalada por el precedente establecido en *Abood v. Detroit Bd. of Ed.*, 431 U.S. 209 (1977). Bajo *Abood*, esta cuota podía cubrir gastos sindicales atribuibles a actividades "relacionadas" con las actividades de negociación colectiva de la unión, pero no podía cubrir los gastos de los proyectos políticos e ideológicos de la misma.¹ No obstante, mediante el caso de *Janus* se revocó la doctrina establecida en *Abood*, *supra*.²

El demandante en este caso, Mark Janus, es un empleado del estado de Illinois cuya unidad se estaba representada por una unión del sector público (Unión) en virtud de la mencionada ley. Este se negó a afiliarse a la Unión ya que se oponía a gran parte de las posturas que esta asumía en torno

¹ Véase, *Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, et al*, 585 US __ (2018), slip op., a la pág. 4. (*Janus*). Los costos de la unión se distinguen entre los "chargeable y nonchargeable". La diferencia entre estos es que los gastos "chargeable" se atribuyen a los asuntos de la negociación colectiva, contrarios a los "nonchargeable", que se inmiscuyen en proyectos ideológicos y políticos de la unión. Cabe destacar que en su análisis, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos expresa que esta distinción, entre los gastos que se podían sufragar con las cuotas de los no unionados, era un tanto vaga, pues en múltiples ocasiones los tribunales han tenido que intervenir para determinar si ciertos gastos por servicios de la unión se debían considerar como "chargeable" o "nonchargeable" ("Note even the parties defending agency fees support the line that it has taken this Court over 40 years to draw"). *Janus*, pág. 39-40.

² En *Abood*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió que el pago de cuotas compulsorias a uniones servían el interés del Estado de garantizar la paz laboral. Esto, indicando que tener varias uniones contribuía a evitar rivalidades y disensión en torno a las negociaciones colectivas. En cuanto a esto, *Janus* expresa que, en efecto, la paz laboral podría ser un interés apremiante del Estado pero que *Abood* no citaba evidencia de que la situación no deseada ocurriría aun en caso de que no se le requirieran cuotas compulsorias a los empleados que no deseaban afiliarse. *Janus* señala que aunque *Abood* asumió que ese interés estaba estrictamente entrelazado al hecho de que existiera un solo representante autorizado, ello no estaba fundamentado. En otras palabras, que el interés deseado podría ser alcanzado por medios menos onerosos por parte del Estado, sin necesidad de afectar los derechos fundamentales de los empleados. Véase, *Janus*, pág. 11-13.

De otra parte, la no deseabilidad de los llamados "free-riders" tampoco se considera en *Janus* como un interés apremiante. Esta expresión se refiere a personas que reciben los beneficios sin pagar la cuota. En cuanto a esto, *Janus* razonó lo siguiente:

Suppose that a particular group lobbies or speaks out on behalf of what it thinks are the needs of senior citizens or veterans or physicians, to take just a few examples. Could the government require that all seniors, veterans, or doctors pay for that service even if they object? It has never been thought that this is permissible. "[P]rivate speech often furthers the interests of nonspeakers," but "that does not alone empower the state to compel the speech to be paid for.

(Énfasis suplido) *Janus*, pág. 14.

Además, el Tribunal expresó que la unión se beneficia de ser el único representante de la matrícula, incluyendo los no unionados, toda vez que eso le permite beneficios tales como: obtener información de los empleados, coleccionar las cuotas de los miembros, tener control de la administración de los acuerdos alcanzados, entre otros. *Janus* entiende que estos beneficios sobrepasan cualquier efecto negativo que tenga el hecho de que por ley la unión deba representar también a los que no sean miembros. De esta forma, el tribunal descarta el argumento de que los "agency fees" deban mantenerse por el hecho de que las uniones entonces no podrían, o no estarían dispuestas, a representar a los empleados que no sean miembros.

a asuntos de política pública. Al respecto, su contención era que de tener la opción, no se hubiera afiliado. Alegó que la imposición obligatoria de una cuota a empleados que, como él, reusaban afiliarse a la Unión, constituía una expresión coaccionada (*coerced political speech*), lo que estaba vedado por la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América. Como sabemos, la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América establece que: “[e]l Congreso no aprobará ninguna ley [...] que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios.” A su vez, la Enmienda Catorce de la Constitución de los Estados Unidos de América³ hizo extensivas las garantías a las libertades de expresión y prensa consagradas en la Primera Enmienda, *supra*, a todos los estados de los Estados Unidos de América. Se trata de un derecho fundamental, cuya garantía aplica en Puerto Rico.⁴

En cuanto a este particular, *Janus* resolvió que:

...States and public-sector unions **may no longer extract agency fees from non consenting employees**. Under Illinois law, if a public-sector collective-bargaining agreement includes an agency-fee provision and the union certifies to the employer the amount of the fee, that amount is automatically deducted from the nonmember’s wages. §315/6(e). No form of employee consent is required.

This procedure violates the First Amendment and cannot continue. Neither an agency fee nor any other payment to the union may be deducted from a nonmember’s wages, nor may any other attempt be made to collect such a payment, unless the employee affirmatively consents to pay. By agreeing to pay, nonmembers are waiving their First Amendment rights, and such a waiver cannot be presumed.

[...]

Unless employees clearly and affirmatively consent before any money is taken from them, this standard cannot be met.

(Énfasis y subrayado suplido). *Janus*, pág. 48.

De esta forma, el Tribunal Supremo federal esbozó que la práctica de retener compulsoriamente cuotas a empleados públicos por concepto de gastos de una unión, cuando estos no desean formar parte de la misma, viola el derecho fundamental a la libertad de expresión consagrado en la Primera Enmienda de la Constitución federal. Claramente, el Tribunal Supremo federal requiere un consentimiento afirmativo del empleado para deducirle de su salario el pago de una cuota sindical. Esto, pues induce de manera coercitiva a que estos empleados apoyen o sufraguen expresiones relacionadas a asuntos de política pública con las cuales no están conformes. En otras palabras, “**to compel a man to furnish contributions of money for the propagation of opinions which he disbelieves and abhor[s] is sinful and tyrannical.**”⁵ A estos efectos, la opinión reconoce que

³ Const. EE. UU., L.P.R.A., Tomo 1.

⁴ Véase, *Universidad de Puerto Rico v. Gabriel Laborde Torres y otros*, 180 D.P.R. 253, 287-288 (2010).

⁵ *Janus*, pág. 9, citando a: A Bill for Establishing Religious Freedom, in 2 Papers of Thomas Jefferson 545 (J. Boyd ed. 1950).

requerir que los empleados públicos proporcionen apoyo financiero a una unión o sindicato que asume posturas con consecuencias políticas durante la negociación colectiva, impacta significativamente los derechos reconocidos a esos empleados en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América. (“ [...] significant impingement on First Amendment rights’ occurs when public employees are required to provide financial support for a union that ‘takes many positions during collective bargaining that have powerful political and civic consequences’.”) *Janus*, pág. 9. Esto, pues, cuando la expresión ha sido coaccionada, los individuos se ven obligados a traicionar sus propias convicciones, escenario totalmente contrario a la garantía de la libertad de expresión. *Id.* Es menester destacar que dicho Foro reconoce una diferencia fundamental entre la negociación colectiva entre empleados públicos y empleados privados; esta es, que la primera involucra “inherently political speech”. En relación a lo anterior, enuncia que la negociación colectiva en el sector público involucra la discusión de asuntos tales como salarios, pensiones, y beneficios, asuntos inherentemente de política pública. *Janus*, pág. 37 (citando a *Harris v. Quinn*, 573 U.S. ____ (2014)).

Es decir, la Primera Enmienda de la Constitución federal “**does not permit the government to compel a person to pay for another party’s speech just because the government thinks that the speech furthers the interests of the person who does not want to pay**”. (Énfasis suplido). *Id.*

Como vemos, a partir del 27 de junio de 2018, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América resolvió que es inconstitucional obligar a empleados públicos a aportar económicamente a una unión, por el mero hecho de que por ley la misma se autorice como el representante exclusivo de la unidad a la cual pertenezca el empleado, cuando dicho empleado no comparte las ideas o expresiones de dicha unión. (“It is also not disputed that the State may require that a union serve as exclusive bargaining agent for its employees—itsself a significant impingement on associational freedoms that would not be tolerated in other contexts. We simply draw the line at allowing the government to go further still and require all employees to support the union irrespective of whether they share its views.”) *Janus*, pág. 33.

Como es harto conocido, la libertad de expresión también está consagrada en la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico. A esos efectos, establece que “[n]o 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.”⁶ Esta disposición constitucional abarca “el ámbito general de la libertad de conciencia, de pensamiento, de expresión, y las actividades propias para ejercitar a plenitud dentro de la más dilatada libertad la totalidad de los derechos.” Véase, *Muñiz v. Administrador del Deporte Hípico*, 156 D.P.R. 18, 23-24 (2002). Cabe destacar que el Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que “las interpretaciones que hace el Tribunal Supremo federal sobre el contenido de los derechos fundamentales conferidos por la Constitución de los Estados Unidos sólo constituyen **el mínimo de protección** que tenemos que reconocer bajo nuestra propia Constitución a esos derechos” y que “[d]ichas interpretaciones no limitan [la] facultad [del Tribunal] para reconocer mayor amplitud a las garantías constitucionales conferidas por la Constitución de Puerto Rico”.⁷ Esto, ante el hecho de que la Constitución de Puerto Rico es de factura más ancha que la Constitución federal.⁸

⁶ Véase, Art. II, Sección 4, Const. P. R.

⁷ *Emp. Pur. Des., Inc. v. H.I.E.TEL.*, 150 D.P.R. 924, 948 (2000).

⁸ *Id.*

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

Con este trasfondo, pasamos a discutir las controversias presentadas ante nuestra consideración.

A. Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico

La *Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico*, Ley Núm. 45-1998, según enmendada, 3 LPRa sec. 1451, se aprobó con el propósito de conferirles a los empleados públicos de las agencias de la Rama Ejecutiva, el derecho a la organización sindical y a la negociación colectiva. Los parámetros que establece el estatuto se circunscriben a tres criterios esenciales, a saber: (1) acomodar, dentro de las realidades fiscales en que se desenvuelve el Gobierno, el costo correspondiente de mejoramiento de las condiciones de trabajo de los empleados públicos; (2) evitar interrupciones en los servicios que prestan las agencias gubernamentales; y, (3) promover la productividad en el servicio público.⁹

A esos fines, la Ley Núm. 45-1998 reconoció a los empleados de las agencias ejecutivas el derecho a organizarse y afiliarse en los gremios sindicales de su elección. Así pues, los empleados de las diferentes unidades apropiadas que deseen sindicalizarse escogerán, mediante voto mayoritario, la organización que habrá de representarles ante la agencia correspondiente. La organización sindical que resulte vencedora y que sea certificada como representante exclusivo de los empleados comprendidos en esa unidad apropiada, tendrá autoridad para negociar con la agencia correspondiente un convenio colectivo en el que se discutan y acuerden, entre otras cosas, asuntos relacionados con salarios, beneficios marginales, términos y condiciones de empleo.¹⁰

La Ley Núm. 45-1998 reconoce tímidamente el derecho que tienen los empleados que no interesen afiliarse al representante exclusivo, ni ser representados por la organización obrera debidamente certificada, de ser excluidos de la misma.¹¹ Sin embargo, los empleados no afiliados se rigen por las disposiciones del convenio colectivo en lo que respecta al procedimiento de quejas, agravios y arbitraje, y le serán aplicables las disposiciones relacionadas con salarios, beneficios marginales y los términos y condiciones de empleo.¹² Específicamente, la Ley Núm. 45-1998 dispone:

Aquellos empleados que formen parte de una unidad apropiada para fines de negociación colectiva debidamente certificada por la Comisión [Apelativa del Servicio Público], que opten por no afiliarse ni ser representados por la organización obrera debidamente certificada, podrán solicitar ser excluidos de la misma mediante presentación de una notificación al efecto al jefe de la agencia, con copia al representante exclusivo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la certificación del representante exclusivo.¹³

Ahora bien, aunque la Ley Núm. 45-1998 dispone que los empleados públicos de una unidad apropiada tienen la opción de no afiliarse ni ser representados por un sindicato si así lo notifican

⁹ Véase, *Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico*, Ley Núm. 45-1998, *Exposición de Motivos*. 1998 LPR 45.

¹⁰ *Id.*, Art. 4, 3 LPRa secs. 1451f y 1451g.

¹¹ *Id.*, Art. 17, 3 LPRa sec. 1454.

¹² *Id.*, Art. 17, Sec. 17.2, 3 LPRa 1454a.

¹³ *Id.*, Art. 17, 3 LPRa sec. 1454.

al jefe de la agencia, el estatuto establece que dichos empleados tendrán que pagar al representante exclusivo un cargo por servicio de hasta un cincuenta por ciento (50%) de la cuota regular establecida para los afiliados. Concretamente, la Ley Núm. 45-1998 tiene una disposición que contiene el siguiente texto:

Los miembros de la unidad apropiada que opten por no afiliarse pagarán al representante exclusivo un cargo por servicio hasta un máximo de cincuenta por ciento (50%) de la cuota regular establecida para los afiliados al representante exclusivo. También tendrán que observar las disposiciones del convenio colectivo en cuanto a los procedimientos para ventilar quejas, agravios y arbitraje, siéndole aplicables, en igual medida, las disposiciones del convenio colectivo referentes a salarios, beneficios marginales y condiciones de empleo.¹⁴

Como discutiremos más adelante, el término dispuesto en la Ley Núm. 45 hace inoperante el derecho que se le reconoce a todos los empleados públicos en *Janus* al amparo de la Primera Enmienda de la Constitución federal y, además, en virtud de la jurisprudencia que establece que tales derechos constitucionales reconocidos por el Tribunal Supremo de Estados Unidos son extensibles a Puerto Rico. Veamos.

Identificamos dos disposiciones de la Ley Núm. 45-1998 que resultan inconstitucionales a tenor con lo resuelto en *Janus*. Primeramente, la Sección 17.1, artículo 17, de la Ley Núm. 45-1998, requiere que los empleados públicos que pertenezcan a una unidad apropiada tienen la alternativa de no afiliarse a la unión, sujeto a un proceso. El mismo consiste en informarle al jefe de la agencia la intención de no afiliarse, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la certificación del representante exclusivo que emita la Comisión Apelativa del Servicio Público. En ese sentido, la sección 17.1 del estatuto tiene dos aspectos que el Tribunal Supremo federal determinó eran inconstitucionales por contravenir la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América: (1) limitar el período de tiempo en que los empleados públicos pueden optar por no afiliarse al sindicato; y, (2) presumir que los empleados públicos que no se expresen dentro del período de tiempo concedido consienten a pertenecer al sindicato y que se les descuenten las cuotas.

De esta forma, la Ley Núm. 45-1998 presume que los empleados públicos que pertenecen a una unidad apropiada desean afiliarse a la unión, lo que constituye una renuncia implícita al derecho a la libertad de expresión contenido en la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, según se dispuso en *Janus*. Lo anterior resulta impermisible en nuestro ordenamiento jurídico por infringir la normativa judicial que requiere que toda renuncia a un derecho constitucional sea expresa e informada y que no puede presumirse. Asimismo, al limitar el tiempo que un empleado público tiene para optar no pertenecer a una unión, se incurre en una expresión política coaccionada, según explicado en *Janus*, **pues pasado el término no tienen opción de desafiliarse del gremio.** Conforme a lo resuelto en el mencionado caso, los empleados públicos de una unidad

¹⁴ *Id.*, Art. 17 Sec. 17.2, sec. 1454a.

apropiada pueden optar por desafiliarse de una unión en cualquier momento, pues lo contrario sería coaccionarlos a un discurso que no apoyan; violando así su derecho constitucional a la libertad de expresión. Conforme a *Janus* no se puede compeler a un empleado público a pagarle a una unión un cargo a menos que éste consienta afirmativamente a pagar porque de lo contrario se le violaría el derecho a la libertad de expresión protegida por la Primera Enmienda de la Constitución Federal. Por consiguiente, para que el empleado público pueda ejercer válidamente su derecho constitucional a la libertad de expresión, es inherentemente necesario que se le permita decidir si desea afiliarse a la unión. Ello es así porque si la ley limita o le impide a un empleado tomar la decisión de no pertenecer a la unión, éste tendrá que forzosamente pagar la cuota en clara violación a su libertad de asociación. En otras palabras, ¿cómo un empleado puede decidir si desea pagar las cuotas a la unión, si desde que comienza a trabajar no puede desafiliarse de la misma porque el tiempo que la ley le reconoce para desafiliarse expiró? Por tanto, razonamos que, a tenor con el estado de derecho vigente, la sección 17.1 del Artículo 17 de la Ley Núm. 45-1998, es inconstitucional por infringir el derecho a la libertad de expresión contenido en la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.

Y es que, en *Janus* el Tribunal Supremo de los Estados Unidos fue categórico al resolver expresamente que ningún empleado público puede ser coaccionado a pertenecer a una unión o asociación **ni se puede presumir que quien no solicita desafiliarse desea ser parte del sindicato.**

Así, la Ley Núm. 45-1998 tiene visos de inconstitucionalidad en la medida en que limita el tiempo que tienen los empleados públicos para optar por no pertenecer a una unión y establece una presunción de que todos los empleados públicos de una unidad apropiada desean afiliarse al gremio. A esos efectos, el Tribunal Supremo federal indicó que “[b]y agreeing to pay [the union fee], nonmembers are waiving their First Amendment rights, and such a waiver cannot be presumed”.¹⁵ Claramente, lo anterior es consecuente con los múltiples pronunciamientos del Tribunal Supremo de Puerto Rico respecto a que la renuncia a un derecho constitucional fundamental no se presume, sino que debe ser expresa y no presunta, así como voluntaria y efectuada con pleno conocimiento de causa.¹⁶ El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha sido igualmente exigente en el tema de renuncia a un derecho fundamental, por lo que define la renuncia como *el desistimiento o abandono intencional de un derecho o privilegio conocido* (“*an intentional relinquishment or abandonment of a known right or privilege*”).¹⁷

¹⁵ *Janus*, *supra*, pág. 48.

¹⁶ Véanse, *Pueblo v. Lebrón*, 111 D.P.R. 435, 450 (1981); *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 D.P.R. 720 (1978); *FSE v. Comisión Industrial*, 105 D.P.R. 261 (1976); *Pueblo v. Arcelay Galán*, 102 D.P.R. 409, 415-16 (1974); *Pueblo v. Morales Romero*, 100 D.P.R. 436 (1972).

¹⁷ Véanse, *Johnson v. Zerbst*, 304 U.S. 458, 464 (1938); *Brookhart v. Janis*, 384 U.S. 1, 4 (1966); *Barber v. Page*, 390 U.S. 719, 725 (1968).

De otra parte, identificamos que la sección 17.2, Artículo 17, de la Ley Núm. 45-1998 resulta incompatible con lo resuelto por el máximo foro judicial federal en *Janus*. En dicha sección del estatuto, se dispone que todo empleado público de una unidad apropiada que opte por no afiliarse a la unión tiene que pagar un cargo por servicio a ésta de hasta un cincuenta por ciento (50%) de la cuota regular establecida para los afiliados. Se desprende claramente de lo anterior que el lenguaje contenido en la sección 17.2 de la Ley Núm. 45-1998 es inconstitucional de su faz, pues obliga a los empleados públicos de una unidad apropiada que no deseen afiliarse a la unión a pagar un cargo por servicio. Precisamente, lo que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos prohibió en *Janus* es lo que la sección 17.2 obliga: que los empleados públicos de una unidad apropiada que no deseen afiliarse a una unión paguen cuotas (o cargos por servicios), aun cuando sea menor a la de los afiliados. Al analizar la sección 17.2, razonamos que la adopción de la misma tuvo la intención de evitar los llamados *free-riders*, que se benefician de las negociaciones y acuerdos que logra la unión; pero no aportan nada. No obstante, a esos efectos, el Tribunal en *Janus* dispuso que obligar a pagar una cuota para evitar los *free-riders* no es un interés apremiante del Estado que supere una impugnación al amparo de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. En ese sentido, la opinión del Tribunal dispuso que:

[A]voiding “the risk of ‘free riders,’ ” *Abood*, supra, at 224, is not a compelling state interest. Free-rider “arguments . . . are generally insufficient to overcome First Amendment objections,” *Knox*, supra, at 311, and the statutory requirement that unions represent members and nonmembers alike does not justify different treatment. As is evident in non-agency-fee jurisdictions, unions are quite willing to represent nonmembers in the absence of agency fees. And their duty of fair representation is a necessary concomitant of the authority that a union seeks when it chooses to be the exclusive representative. In any event, States can avoid free riders through less restrictive means than the imposition of agency fees.

.....

In simple terms, the First Amendment does not permit the government to compel a person to pay for another party’s speech just because the government thinks that the speech furthers the interests of the person who does not want to pay.¹⁸

Así pues, surge diáfaramente que un empleado público de una unidad apropiada que no desee afiliarse o se desafilie de una unión, no está obligado a pagar cuota ni cargo por servicio alguno a la unión. El Tribunal en *Janus* fue claro al expresar que el mero hecho de que las gestiones de una unión redunden en un beneficio para el empleado que no está afiliado, no permite que el Estado obligue a que éste pague por las operaciones de un gremio con cuya expresión no coincida. Consecuentemente, razonamos que la Sección 17.2, Artículo 17, de la Ley Núm. 45-1998 es inconstitucional por obligar a empleados públicos que no desean afiliarse a una unión a pagar cargos por servicio o cuotas, pues ello constituye una expresión política coaccionada que está prohibida por la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.

¹⁸ *Janus*, supra págs. 11-13.

B. Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Ley 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada

La *Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico*, Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, 3 LPRA sec. 61 (“Ley Núm. 130-1945”) se aprobó con la intención de promover la paz industrial por medio de la negociación colectiva. A esos efectos, en dicha ley se declaró que “[e]s la política del Gobierno eliminar las causas de ciertas disputas obreras, fomentando las prácticas y procedimientos de la negociación colectiva y estableciendo un tribunal adecuado, eficaz e imparcial que implante esta política”.¹⁹ A tenor con tales propósitos, la Ley Núm. 130-1945 reconoció el derecho de negociación colectiva a los empleados de la empresa privada y de las corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico.²⁰ Particularmente, en dicho estatuto se dispone que: “los empleados tienen derecho, entre otros, a organizarse entre sí; a constituir, afiliarse o ayudar a organizaciones obreras; negociar colectivamente a través de representantes por ellos seleccionados; y dedicarse a actividades concertadas con el propósito de negociar colectivamente u otro fin de ayuda o protección mutua”.²¹ Por tal razón, resulta menester que evaluemos también el impacto de *Janus* a la Ley Núm. 130-1945, en lo concerniente a los empleados unionados en las corporaciones públicas.

Luego de examinar la Ley Núm. 130-1945, identificamos algunas disposiciones de las cuales se desprende el reconocimiento a prácticas que podrían ser inconstitucionales conforme a lo resuelto por el Tribunal en *Janus*. Primeramente, observamos que en la Ley Núm. 130-1954 se definen los conceptos *convenio de afiliación total* y *convenio de mantenimiento de matrícula*, que aluden a la obligatoriedad de los empleados de la unidad apropiada a pertenecer a la unión que sea representante exclusivo de la misma.²² En específico, dichos conceptos se definen como sigue:

(7) Convenio de afiliación total. — Significará el convenio entre un patrono y el representante de sus empleados en una unidad de negociación colectiva **en virtud del cual se requiera de todos los empleados dentro de tal unidad, como condición de empleo, que pertenezcan a una sola organización obrera.**

(8) Convenio de mantenimiento de matrícula. — Significará el convenio entre un patrono y el representante de sus empleados en una unidad de negociación colectiva **mediante el cual se requiera, como condición de empleo, de todos los empleados que fueren miembros de la unión a la fecha de la celebración del convenio, o en otras fechas subsiguientes, y bajo tales otras condiciones especificadas en el convenio, mantenerse al día como miembros de la unión durante la vigencia del convenio.**²³

(Énfasis suplido).

¹⁹ *Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico*, Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, Art. 1, 3 LPRA sec. 62..

²⁰ *Id.*, Art. 2, incisos (2) y (11), 29 LPRA sec. 63.

²¹ *Id.*, Art. 4, 29 LPRA sec. 65.

²² *Id.*, Art. 2, incisos (7) y (8), 29 LPRA sec. 63.

²³ *Id.* (énfasis suplido).

En esencia, un convenio colectivo de afiliación total requiere que, como condición de empleo, todos los empleados adscritos a una unidad apropiada **tengan** que pertenecer a una unión. Por otro lado, un convenio colectivo de mantenimiento de matrícula requiere que, como condición de empleo, todos los empleados que pertenecieran a la unión a la fecha de suscribir el convenio o en fechas posteriores, **tienen** que mantenerse como miembros durante la vigencia del convenio. A base de lo anterior, se desprende que tanto un convenio colectivo de afiliación total como un convenio de mantenimiento de matrícula obliga a los empleados a pertenecer a un sindicato, pues ello constituye una condición de empleo.

El estatuto utiliza los conceptos de convenios antes definidos en el artículo 8 sobre prevención de prácticas ilícitas.²⁴ Concretamente, dicho artículo dispone que “nada de lo [contenido en la ley] prohíbe a un patrono hacer un convenio de afiliación total o de mantenimiento de matrícula con cualquier organización obrera no establecida, mantenida o ayudada por acción alguna definida [en el estatuto] como práctica ilícita”.²⁵ Asimismo, el referido artículo establece como práctica ilícita de los sindicatos excluir o suspender “injustificadamente de la matrícula de una organización obrera a cualquier empleado en una unidad de negociación colectiva y en cuya representación la organización obrera haya firmado un convenio de afiliación total, o de mantenimiento de matrícula de la unión”.²⁶

Conforme se desprende de lo anterior, la Ley Núm. 130-1945 permite que las organizaciones obreras negocien convenios colectivos de afiliación total o de mantenimiento de matrícula con las corporaciones públicas. Razonamos que ambas modalidades de convenios colectivos –de afiliación total y mantenimiento de matrícula– son impermisibles, pues, conforme a lo resuelto en *Janus*, infringen la libertad de expresión y asociación consignada en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos por requerirle a un empleado, como condición de empleo, pertenecer a una unión. Según hemos expuesto a través de la presente opinión, el estado de derecho vigente requiere que toda entidad gubernamental cuyos empleados puedan negociar colectivamente tiene que permitirles a éstos optar por desafiliarse de la unión en cualquier momento. En ese sentido, a base de lo resuelto por el Tribunal en *Janus*, ninguna corporación pública, entidad gubernamental, ni sindicato pueden imponer como condición de trabajo a un empleado pertenecer a una unión o mantenerse como miembro de un sindicato por un período de tiempo determinado. Por tanto, consideramos que aquellas partes del artículo 9 de la Ley Núm. 130-1945 que permiten la existencia de convenios colectivos de afiliación total o mantenimiento de matrícula son inconstitucionales.

Además, la consecuencia directa de lo resuelto en *Janus*, implica que son nulas todas las cláusulas de *taller unionado* contenidas en los convenios colectivos vigentes con corporaciones públicas en que se obligue, como condición de trabajo, que los empleados pertenecientes a una unidad

²⁴ *Id.*, Art. 8, 29 LPRA sec. 69.

²⁵ *Id.*, Art. 8, inciso (1), sub-inciso (c), 29 LPRA sec. 69.

²⁶ *Id.*, Art. 8, inciso (2), sub-inciso (b), 29 LPRA sec. 69.

apropiada sean miembros de la unión reconocida como representante exclusivo. Ello, pues el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que “aunque el convenio colectivo se utiliza en un campo de actividad gobernado por reglas especiales, distinto de aquéllos en que corrientemente se contrata, y que su propósito es también de otra naturaleza, no es por ello menos que un contrato y, por lo tanto, debe regirse por las disposiciones del Código Civil”.²⁷ Así, “un convenio colectivo es un contrato que tiene fuerza de ley entre las partes suscribientes **siempre que no contravenga las leyes, la moral y el orden público**”.²⁸ A base de lo anterior, es evidente que toda cláusula de un convenio colectivo que obligue a un empleado de una unidad apropiada de una corporación pública a ser miembro de una unión, contraviene la Constitución de los Estados Unidos y el orden público según lo resuelto en *Janus*. Por consiguiente, todas las cláusulas de *taller unionado* contenidas en los convenios colectivos que obliguen a los empleados de corporaciones públicas a estar afiliados a una unión, como condición de trabajo, son ineficaces por infringir la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

Por otro lado, identificamos que en el artículo 8 de la Ley Núm. 130-1945, se dispone de forma general que las corporaciones públicas están autorizadas a deducir el pago de cuotas del salario, ganancias o ingresos de empleados, según sea requerido por los términos de un convenio colectivo celebrado entre el patrono y una organización obrera *bona fide*, si ésta es el representante de una mayoría de sus empleados en una unidad apropiada.²⁹ Si bien no resulta ilícito que las corporaciones públicas deduzcan el pago de cuotas de membresía de un empleado que voluntariamente decida ser miembro de una unión, entendemos que la redacción del artículo es incompatible con lo establecido por *Janus*. Y es que, a partir de la opinión emitida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la decisión sobre las deducciones automáticas para pagar cuotas de membresía a una unión reside únicamente sobre el empleado, no sobre los términos pactados por el sindicato y la unión en el convenio colectivo. De esa forma, razonamos que cualquier deducción automática al salario de un empleado para el pago de cuotas de membresía de una unión

²⁷ *Luce & Co. v. J.R.T.*, 86 D.P.R. 425, 440 (1962). Bajo una cláusula de taller cerrado, un individuo que solicita empleo tiene que unirse antes de que pueda dársele empleo y debe permanecer unionado hasta la terminación del contrato; bajo una cláusula de taller unionado el patrono se reserva el derecho de emplear a cualquier individuo que desee, ya sea o no miembro de la unión, pero los empleados tienen que hacerse miembros de la unión dentro de cierto tiempo y luego permanecer en ella hasta la terminación del contrato; bajo una cláusula de mantenimiento de matrícula un empleado no tiene que pertenecer a la unión al momento de firmar el contrato, y no se le obliga a entrar en la unión para conservar su empleo; bajo esta cláusula el único requisito es que si un empleado es miembro de la unión en cierta fecha luego de firmarse el convenio o se hace miembro después, debe permanecer en la unión hasta la terminación del contrato. *Luce y Company v. J.R.T.*, 71 D.P.R. 360, (1950).

²⁸ *Junta de Relaciones del Trabajo de P.R. v. Junta Administrativa del Muelle Mun. de Ponce*, 122 D.P.R. 318, 333 (1988).

²⁹ La porción del artículo 8 a la que se alude dispone, en su parte pertinente, lo siguiente:

[N]o se prohibirá a un patrono deducir suma alguna de dinero del salario, ganancias o ingresos de un empleado para el pago de cuotas a una organización obrera cuando tal deducción sea requerida en virtud de los términos de un convenio colectivo celebrado entre el patrono y una organización obrera no establecida, mantenida o ayudada por acción alguna definida en esta ley como práctica ilícita de trabajo, si dicha organización obrera es el representante de una mayoría de sus empleados, según lo provisto por el Artículo 5 (1) de esta ley, en una unidad apropiada cubierta por tal convenio.

o asociación debe estar expresamente autorizada por éstos. **De lo contrario, la corporación estaría infringiendo el derecho constitucional a la libre expresión del empleado.**

C. Otras leyes impactadas por el caso *Janus*

De otra parte, identificamos dos leyes que versan sobre el pago de cuotas a organizaciones sindicales en el servicio público estatal y municipal: (1) *Ley sobre cuotas de agrupaciones de servidores públicos*, Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960 (“Ley Núm. 134-1960”); y, (2) *Ley sobre cuotas de agrupaciones de empleados municipales*, Ley Núm. 139 de 19 de julio de 1960 (“Ley Núm. 139-1960”). Ambas leyes permiten el descuento de los salarios de empleados públicos de la Rama Ejecutiva y municipales para satisfacer cuotas, préstamos personales y ahorros que vengan obligados a satisfacer como miembros de la agrupación. Al analizar ambos estatutos –los cuales comparten el mismo lenguaje– razonamos que incumplen con *Janus* al establecer que una vez el empleado autorice el descuento por cuotas solo podrá revocarlo pasado un año.

La Ley Núm. 134-1960 dispone lo siguiente en su artículo 2:

Las autorizaciones para el pago de cuotas que bajo esta Ley hagan los empleados de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico podrán revocarse un año después de la fecha de su efectividad y aquellas para ahorros podrán renovarse en cualquier momento que lo determine el empleado público. Disponiéndose que, siempre que los ahorros no garanticen un préstamo personal, los empleados podrán solicitar que se les entregue el total de ahorros acumulados con sus correspondientes intereses.

Las autorizaciones de descuentos de salario para satisfacer el pago de un préstamo no podrán revocarse, a menos que el empleado haya satisfecho en su totalidad el principal e intereses de la deuda contraída, o se haya cancelado o condonado la misma.³⁰

Por su parte, la Ley Núm. 139-1960 dispone en su artículo 2:

Las autorizaciones para el descuento de cuotas que bajo esta Ley hagan los empleados municipales de Puerto Rico podrán revocarse un año después de la fecha de su efectividad y aquéllas para ahorros podrán revocarse según los términos de [sic] en cualquier momento que lo determine el empleado municipal. Disponiéndose, que siempre y cuando los ahorros no garanticen un préstamo personal los empleados municipales podrán solicitar que se les entregue el total de ahorros acumulados con sus correspondientes intereses.

Las autorizaciones de descuentos de salario para satisfacer el pago de un préstamo no podrán revocarse, a menos que el empleado municipal haya satisfecho en su

³⁰ *Ley sobre cuotas de agrupaciones de servidores públicos*, Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960, Art. 2. 3 LPRA sec. 702.

totalidad el principal e intereses de la deuda contraída, o se haya cancelado o condonado la misma.³¹

Como se puede observar, ambos estatutos disponen que los empleados públicos que deseen que se descontine el descuento de cuotas solo pueden hacerlo un año después de haber solicitado el mismo. En ese sentido, las leyes en cuestión tienen el efecto de obligar al empleado público a pagar cuotas de membresía por un año, aunque desee desafiliarse de la agrupación antes de ese período. Consideramos que los estatutos bajo análisis violan lo dispuesto en *Janus*, pues coacciona al empleado público a financiar las uniones por un período de tiempo específico, aun cuando ya no desee hacerlo. En ese sentido, concluimos que los respectivos artículos 2 de ambos estatutos son inconstitucionales, pues –a tenor con *Janus*– los empleados públicos pueden revocar la autorización descuentos de su salario para el pago de cuotas de membresía de la unión en cualquier momento.

IV. CONCLUSIÓN

Como parte de nuestro análisis entendemos hemos contestado las interrogantes presentadas al Departamento de Justicia relacionadas a las implicaciones del caso de *Janus* sobre el derecho a la libre asociación de los ciudadanos unionados y sobre los que rechazaron expresamente pertenecer al representante sindical pero se le cobran cargos por los servicios que ofrece el gremio ello a pesar de no consentir a tal cobro. De igual manera contestamos la interrogante sobre las implicaciones del caso de referencia sobre la libertad de asociación, en aquellos empleados públicos que no tienen oportunidad de desafiliarse del representante sindical de conformidad con la Ley vigente. Conforme a lo antes discutido, concluimos lo siguiente:

1. Las secciones 17.1 y 17.2 del artículo 16 de la Ley Núm. 45-1998 son inconstitucionales por ser contrarias al estado de derecho vigente tras la decisión en *Janus v. AFSCME*, 585 U.S. ____ (2018). Actualmente, todo empleado público que pertenezca a una unidad apropiada debe tener la oportunidad de solicitar desafiliarse a la unión en cualquier momento en que así desee hacerlo. De igual forma, el Estado no puede requerir que ningún empleado público tenga que pagar cuota o cargo por servicio alguno. Por último, dado a que no se puede presumir que los empleados públicos desean pertenecer a una unión, las agencias, corporaciones públicas y municipios deberán asegurarse que todos los empleados de la unidad apropiada entreguen una hoja en la que manifiesten expresamente que desean pertenecer al sindicato.
2. Los respectivos artículos 2 de: (1) la *Ley sobre cuotas de agrupaciones de servidores públicos*, Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960; y, (2) la *Ley sobre cuotas de agrupaciones de empleados municipales*, Ley Núm. 139 de 19 de julio de 1960, son inconstitucionales, conforme a lo resuelto en *Janus*, pues no permiten que un empleado público revoque su autorización de descuentos salariales hasta un año después de haber consentido a ello. En

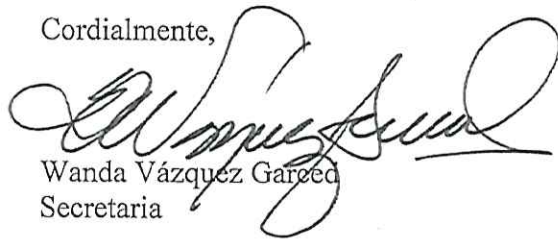
³¹ *Ley sobre cuotas de agrupaciones de empleados municipales*, Ley Núm. 139 de 19 de julio de 1960, Art. 2. Véase, 21 LPRC sec. 4551 (nota).

ese sentido, esa parte del artículo 2 de ambos estatutos no tiene efecto jurídico alguno, por lo que toda agencia, corporación pública o municipio tiene que aceptar la revocación de descuentos de salario para el pago de cuotas para una unión en cualquier momento, salvo tengan el consentimiento afirmativo requerido por la jurisprudencia federal.

En *Janus* el tribunal expresó que “[u]nless employees clearly and affirmatively consent before any money is taken from them, this standard cannot be met”. *Janus*, pág. 48. Ante ello, es ineludible que las entidades gubernamentales cuyos empleados pertenecen a uniones o agrupaciones que por ley, requieren el pago de una cuota o descuento de salario compulsorio, implementen un mecanismo para asegurar que los derechos de los empleados que dimanen de la primera Enmienda de la Constitución federal no continúen vulnerándose. Es nuestra contención que en vista de la nueva jurisprudencia, procede el cese inmediato de la deducción de las cuotas por estos conceptos, hasta tanto los empleados, no unionados y los que deseen continuar como miembros de dichas uniones, consientan a la misma de forma expresa, voluntaria y con conocimiento de causa.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,



Wanda Vázquez Garced
Secretaria