

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL de SAN JUAN - CAGUAS
PANEL I

FRENTE AMPLIO
MAGISTERIAL, INC. por sí y
en representación de sus
miembros; VIVIAN RIVERA
CEDEÑO y MARÍA
HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

KLAN201600520

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de San Juan

Apelantes

v.

COMISIÓN APELATIVA DEL
SERVICIO PÚBLICO

Apelado

Civil Núm.:
SJ 2016CV00074

Sentencia
Declaratoria
Remedio Provisional

Panel integrado por su presidente, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Ramírez Nazario¹ y la Juez Rivera Marchand.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de abril de 2016.

Comparece ante nos el Frente Amplio Magisterial, Inc. por sí y en representación de Vivian Rivera Cedeño y María Hernández Sánchez (FAM) mediante recurso de apelación y solicita revoquemos la resolución y sentencia emitidas el 4 de abril de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). El TPI declaró no ha lugar la solicitud de remedio provisional y de sentencia declaratoria que pretendía paralizar las elecciones sindicales de la Unidad Apropriada de Maestros y/o Personal Docente del Departamento de Educación que concluyen el 22 de abril de 2016.

Examinadas concienzudamente las contenciones esgrimidas por las partes procedemos a resolver.

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2016-074, se designa al Juez Ramírez Nazario en sustitución del Juez Steidel Figueroa.

I

El 29 de marzo de 2016 el FAM presentó ante el TPI una solicitud de sentencia declaratoria y remedio provisional al amparo de la Regla 56 de las de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32 L.P.R.A. Ap. V, R 32. En él solicitaron se determinara que (1) *el término de 21 días establecido en la Sec. 300(A)(3) del Reglamento Núm. 6385 para la presentación de una petición de intervención es ultra vires, por ser contrario a las disposiciones de la Ley 45-1998 y que (2) dicho reglamento es inconstitucional de su faz de su aplicación por no proveer para la notificación de la presentación de una petición de representación exclusiva a los miembros de la unidad apropiada concernida, en violación al debido proceso de ley.*

El 30 de marzo de 2016 el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) presentó *Moción de Desestimación*, en la que adujo que la demanda instada no surgían alegaciones en su contra que justificaran la concesión de un remedio, toda vez que la CASP es una entidad con personalidad jurídica propia. El FAM presentó su correspondiente oposición.

Señalado el caso para vista, el 31 de marzo de 2016 el TPI resolvió que la comparecencia del ELA era necesaria dado a la solicitud de inconstitucionalidad del Reglamento Núm. 6385 del 28 de diciembre de 2001, mejor conocido como Reglamento de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público. Además, ante un planteamiento de parte indispensable, el TPI ordenó la inclusión de la Asociación de Maestros de Puerto Rico (AMPR).

En la vista evidenciaria pautada para el 1 de abril de 2016 las partes presentaron sus respectivos argumentos. Tanto la AMPR como la CASP solicitaron la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción a la luz de lo resuelto por el Tribunal de Apelaciones en el caso con nomenclatura KLRA201600317, *Departamento de Educación v. Asociación de Maestros*. Esta última

también levantó el planteamiento de cosa juzgada a la luz de lo resuelto por el TPI en el caso SJ2015CV00159. El FAM, en oposición a los argumentos presentados, diferenció el caso de marras con el resuelto por el Tribunal de Apelaciones y sostuvo que el presente caso versaba sobre la impugnación de una actuación *ultra vires* de la CASP en la aplicación del Reglamento y en la violación a un debido proceso de ley. Escuchadas las argumentaciones, el TPI determinó que tenía jurisdicción sobre la controversia y que, en vista de que el asunto a dilucidarse es de estricto derecho, resultaba innecesario la celebración de una vista evidenciaría. Consecuentemente, ordenó a las partes presentar sus posiciones por escrito.

Debido a que el FAM y la CASP estipularon los hechos que dan vida a esta controversia y que las restantes determinaciones de hechos que no fueron objeto de estipulación constituyen un resumen del tracto procesal, acogemos y hacemos formar parte de nuestra sentencia la totalidad de los hechos allí plasmados:

1. *La Asociación de Maestros de Puerto Rico presentó una petición de representación exclusiva ante CASP el 21 de mayo de 2015.*
2. *El Frente Amplio Magisterial presentó una petición de intervención ante CASP el 11 de junio de 2015.*
3. *La Federación de Maestros de Puerto Rico presentó una petición de intervención ante CASP dentro del periodo comprendido de 21 de mayo de 2015 a 11 de junio de 2015.*
4. *Posterior al 11 de junio de 2015, FAM presentó documentos para demostrar el interés sustancial.*
5. *CASP no consideró la prueba de interés sustancial presentada.*
6. *CASP certificó el 17 de marzo de 2016 que la Asociación de Maestros cumplió con el interés sustancial del 30% y, ordenó una elección a comenzar el 4 de abril de 2016. El Frente Amplio Magisterial es una organización sindical que agrupa a empleados/as y exempleados/as docentes del Departamento de Educación.*

7. *Después del 17 de marzo de 2016, FAM no ha presentado ningún documento ante CASP.*
8. *FAM agrupa a empleados/as docentes del Departamento de Educación que son miembros de la unidad apropiada de marras.*
9. *Las codemandantes son empleadas docentes del Departamento de Educación y miembros de la unidad apropiada.*
10. *Las codemandantes endosaron a la FAM dentro del proceso de intervención.*
11. *El 29 de septiembre de 2015, la CASP denegó la intervención de FAM “por no cumplir con el 20% del interés sustancial requerido por la Ley Núm. 45, supra y [el] Reglamento [Núm. 6385 de la Comisión] para participar como interventor en una elección sindical”.*
12. *El 17 de marzo de 2016, la CASP emitió la Orden de Elección en la cual certificó a la ASPR como representante exclusivo por haber cumplido con los requisitos de ley y el reglamento.*
13. *En la Orden de Elección, la CASP ordenó la celebración de las elecciones sindicales a celebrarse los días 4, 5, 6, 7, 8, 11, 15, 18, 19, 20, 21 y 22 de abril de 2016.*
14. *La ASPR es la única organización sindical que participará de dichas elecciones como representante exclusivo de la unidad apropiada en cuestión.*
15. *En este caso, no se impugna la denegatoria de CASP de 29 de septiembre de 2015.*
16. *Tampoco se impugna el proceso investigativo de la CASP sobre el interés sustancial de AMPR, ni la correspondiente certificación del AMPR como representante exclusivo.*
17. *La papeleta de elección contiene el nombre del AMPR, por ser la única certificada como representante exclusivo por la CASP, y un encasillado con las alternativas de votación: “si” o “no”.*

Luego de examinar los hechos a la luz del derecho, el TPI resolvió —en lo aquí pertinente— que el término de 21 días dispuesto en la Sección 306(A)(3) del Reglamento 6385, *supra*, es uno razonable y no constituye un requisito *ultra vires*. También dispuso que, toda vez que el FAM solicitó intervención

oportunamente y participó del proceso, no cabía hablar de una falta de notificación ni de una violación al debido proceso de ley.

Insatisfecho con la decisión, el FAM recurrió ante nos en recurso de apelación y en él planteó la comisión de los siguientes errores:

Incidió el TPI al concluir que la sec. 306(A)(3) del Reglamento Núm. 6385 de la Comisión Apelativa de Servicio Público NO es contraria a las disposiciones del Art. 4, sec. 4.5 de la Ley Núm. 45, 3 L.P.R.A. 1451g.

Incidió el TPI al concluir, sub silencio, que el Reglamento Núm. 6385 de la Comisión Apelativa de Servicio Público NO es contraria a las disposiciones del Art. 4, sec. 4.6 de la Ley 45, 3 L.P.R.A. 145h.

Incidió el TPI al concluir que la sec. 306(A)(3) del Reglamento Núm. 6385 de la Comisión Apelativa de Servicio Público para la elección de un representante exclusivo NO es inconstitucional, de su faz y en su aplicación, porque no provee para la notificación de la presentación de una petición de representación sindical a los miembros de la unidad apropiada concernida, ni del término de veintiún (21) días para ejercer su derecho a endosar otra organización sindical para que esta intervenga en la elección y aparezca en la papeleta.

En cumplimiento de nuestra resolución de 20 de abril de 2016, la parte apelada y los interventores presentaron los escritos correspondientes por lo que con el beneficio de sus comparecencias procedemos a resolver.

II

-A-

La Ley Núm. 45—1998, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, fue aprobada con el propósito de conferirles a los empleados públicos que no estén cubiertos por la Ley Núm. 130 del 8 de mayo de 1945, conocida como la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 29 L.P.R.A. sec. 61 *et seq.*, el derecho a la organización sindical y a la negociación colectiva, siempre que se observen los parámetros establecidos en la mencionada ley. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 D.P.R. 527, 536-537 (2006).

Ante dicho fin, el Art. 4, sec. 4.1 de la Ley Núm. 45, *supra*,² les reconoció a los empleados de las agencias del gobierno central el derecho a organizarse y afiliarse a organizaciones sindicales. *De esta manera, los empleados de las diferentes unidades apropiadas que deseen sindicalizarse podrán escoger, mediante el voto mayoritario, la organización que habrá de representarles ante la agencia correspondiente. 3 L.P.R.A. sec. 1451g. La organización sindical que prevalezca en las elecciones, y que sea certificada como representante exclusivo de los empleados comprendidos en esa unidad apropiada, tendrá la autoridad para negociar con la agencia correspondiente un convenio colectivo “en el que se discutan y acuerden disposiciones sobre salarios, beneficios marginales, términos y condiciones de empleo...”. 3 L.P.R.A. sec. 1451j. Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, supra, a la pág. 537.*

Para elegir al representante exclusivo de los empleados la Ley Núm. 45, *supra*, estableció los criterios bases, a saber:

Las organizaciones sindicales interesadas en ser certificadas como representantes exclusivos de una unidad apropiada para fines de negociación colectiva someterán ante la Comisión prueba demostrativa de que un treinta por ciento (30%) del total de empleados en dicha unidad apropiada ha endosado una petición para que se lleve a cabo una votación para determinar si desean estar representados por una organización sindical.

Una vez la Comisión certifique la petición, la Comisión ordenará una votación entre los empleados de la unidad apropiada. Cualquier organización sindical que desee participar en esta votación deberá someter ante la Comisión el endoso de por lo menos el veinte por ciento (20%) del total de empleados de la unidad apropiada.

La Comisión certificará como el representante exclusivo de los empleados aquella organización sindical que obtenga mediante votación secreta el apoyo de la mayoría del total de los empleados que participen en la elección.

Si ninguna de las organizaciones sindicales que participen en esta elección obtuviere el voto de la mayoría del total de los empleados que participen en la

² 3 L.P.R.A. sec. 1451b.

elección, la Comisión realizará una elección final mediante votación secreta entre las dos organizaciones sindicales que hubieren obtenido el mayor número de votos y la que de éstas obtenga la mayoría de los votos, será certificada como el representante exclusivo de los empleados. Art. 4, sec. 4.5 de la Ley Núm. 45, supra, 3 L.P.R.A. sec. 1451g.

Por otro lado, ante el claro mandato del Art. 4, sec. 4.6 de la Ley Núm. 45, supra,³ a los efectos de que la Comisión Apelativa del Servicio Público aprobara un reglamento para la elección del representante sindical en el que se establezcan los procedimientos a ser observados por las organizaciones obreras y los patronos, el 28 de diciembre de 2001 se aprobó el Reglamento Núm. 6385, supra. En él se estableció todo lo relacionado al procedimiento de representación. Sobre las intervenciones, asunto aquí en disputa, la sección 306(A)(3) de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

3. En los casos en que la Comisión no hubiese previamente determinado las unidades apropiadas, cualquier organización obrera que interese participar en una elección deberá someter evidencia de interés sustancial de por lo menos un veinte por ciento (20%) no más tarde de catorce (14) días después de haber sido emitida dicha determinación. En todos los otros casos, aquél que interese participar en una elección deberá someter evidencia de interés sustancial de por lo menos un veinte por ciento (20%) no más tarde de veintiún (21) días luego de haber sido radicada la petición.

III

En el caso de marras, el FAM arguyó, en su primer señalamiento de error, que el término de 21 días, el cual comienza a transcurrir luego de haberse sometido la petición, para evidenciar un interés sustancial de por lo menos un 20% como requisito para intervenir en la selección del representante exclusivo, es ultra vires por contravenir la Ley Núm. 45, supra. Este entiende que el término comienza a partir de la certificación de la AMPR, ello conforme a la letra del art. 4, sec. 4.5 de la Ley Núm. 45, supra. Entendemos que resulta irrazonable tal interpretación.

³ 3 L.P.R.A. sec. 1451h.

El hecho de que la disposición de ley establezca en su segundo párrafo la certificación de la petición como requisito para poder ordenar una votación y acto seguido indique la manera en que una organización sindical puede intervenir en esa votación, no implica que allí se fijó el orden en que los procedimientos se iban a efectuar. Para ello la ley en discusión claramente ordenó la creación de un reglamento. Es este, el Reglamento Núm. 6385, *supra*, el encargado de ordenar los requisitos bases establecidos en la ley, fijar la estructura u orden jerárquico de los procedimientos, y sus términos. Por lo tanto, no cabe duda que la Ley Núm. 45, *supra*, en su art. 4, sec. 4.5, más allá de indicar la forma en que se puede participar o intervenir en la votación, no tuvo la intención de disponer el procedimiento administrativo y/o término que se debe seguir para solicitar la participación.

En vista de lo expuesto, es claro que ante la falta de disposición al respecto, el Reglamento Núm. 6385, *supra*, podía fijar el término para solicitar la intervención así como la forma en que el mismo iba a decursar. Consecuentemente, los 21 días luego de haberse sometido la petición como término para evidenciar el interés sustancial de un 20% no constituye un requisito *ultra vires* y el mismo, por tanto, es válido.

El segundo planteamiento de error no será objeto de discusión en esta sentencia, toda vez que el TPI no emitió decisión al respecto. Entender que el foro *a quo*, sub silencio, dispuso que el Reglamento Núm. 6385, *supra*, no es contrario a las disposiciones del Art. 4, sec. 4.5 de la Ley Núm. 45, *supra*, conllevaría entrar en el mar de las especulaciones, ejercicio que no estamos aptos para realizar.

Es norma reiterada que las leyes son y se presumen constitucionales hasta tanto un tribunal competente declare lo contrario. Los tribunales tenemos la obligación de no adjudicar la

constitucionalidad de una ley si no es necesario para resolver la controversia planteada y, más aún, cuando los autos son inadecuados para tal adjudicación. *Caquías v. Asoc. Res. Mansiones Río Piedras*, 134 D.P.R. 181, 188 (1993). Por tal razón, no debemos entrar a considerar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o de una actuación a menos que sea imprescindible y que la controversia bajo consideración no pueda adjudicarse por otros fundamentos. *Pueblo v. Yip Berríos*, 142 D.P.R. 386, 421 (1997).

El FAM no logró persuadir al TPI de que debía obviar esa norma de autolimitación judicial porque el planteamiento de la inconstitucionalidad de la referida Sección 300(A)(3) del Reglamento Núm. 6385, *supra*, no atañe a la controversia real del caso. Así lo concluyó el foro primario al determinar lo siguiente:

Sin embargo, los hechos incontrovertidos en este caso demuestran que la parte demandante presentó su solicitud de intervención dentro del término establecido en el Reglamento y que ello no le impidió participar del proceso. Las razones que esbozan para indicar que el término fue uno corto, no es suficiente para derrotar la validez del Reglamento. Resulta importante destacar, que en la vista de 1ro de abril de 2016, el Tribunal en varias ocasiones le solicitó a la parte demandante que informara si al día de hoy tenía los endosos requeridos, y ello no fue presentado como prueba en forma alguna. Nótese que a la fecha de la vista, había transcurrido al menos 9 meses de presentada la certificación y 5 meses de denegada la intervención. (Énfasis suplido).

Así pues, la controversia planteada por el FAM no movió al TPI a apartarse de la norma de autolimitación judicial, pues aún transcurrido 9 meses esta no pudo producir los endosos requeridos. Debido a que el FAM presentó su solicitud a tiempo, pudo participar del proceso y aun pasados los 9 meses no pudo producir los endosos, determinamos que el planteamiento de la alegada inconstitucionalidad de la Sección 306(A)(3) del Reglamento Núm. 6385, *supra*, no es medular para la precisa y oportuna disposición de la controversia planteada, por lo que no

emitiremos opinión alguna al respecto. Sobre este particular, nos remitimos a las siguientes expresiones del Tribunal Supremo:

Al así proceder, no hacemos más que cumplir nuestra obligación de no adjudicar la constitucionalidad de una ley antes de que sea necesario, y con más razón, cuando los autos son inadecuados para tal adjudicación. Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 716, 728 (1982); Vives Vázquez v. Tribunal Superior, 101 D.P.R. 139 (1973). Este Tribunal tiene el deber, reiterado y cumplido en repetidas ocasiones, de no decidir a destiempo cuestiones constitucionales y así evitar pronunciamientos de índole consultiva, sin proporción a los hechos. (Citas omitidas). Caquías v. Asoc. Res. Mansiones Río Piedras, supra.

IV

Por los fundamentos que preceden, confirmamos la decisión apelada.

Adelántese **inmediatamente** por correo electrónico o teléfono y notifíquese por la vía ordinaria.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones