

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL XI

ASOCIACIÓN  
PUERTORRIQUEÑA DE  
PROFESORES  
UNIVERSITARIOS, INC. y  
OTROS

**Apelados**

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO y  
OTROS

**Apelantes**

KLAN201801269

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

Civil Núm.:  
SJ2018CV05688

Entredicho  
provisional y otros

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Surén Fuentes y la Jueza Cortés González.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2019.

El Gobierno de Puerto Rico (Estado) comparece mediante recurso de apelación, en el cual nos solicita que revoquemos la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI). En su dictamen, el Tribunal concedió un interdicto permanente a favor de las uniones demandantes de epígrafe, ello, a los fines de que el Estado se abstuviera de implementar la Directriz 6 del Memorando Normativo Conjunto Núm. 2018-01, la cual, declaró nula. La referida Directriz 6 se publicó con el fin de implementar la reciente decisión del Tribunal Supremo Federal en *Janus v. AFSCME*, 138 S. Ct. 2448 (2018), 585 US \_\_\_ (2018), que aclara y reitera el derecho constitucional a la libertad de expresión y asociación de los empleados públicos.

Contamos con el beneficio de la comparecencia de al menos 4 de las uniones demandantes.

Por las razones que más adelante esbozamos, revocamos la Sentencia apelada.

I.

No existe controversia respecto a los hechos pertinentes al recurso que nos ocupa.

El 27 de junio de 2018, el Tribunal Supremo Federal resolvió en *Janus v. AFSCME*, supra, que retener obligatoriamente cuotas y gastos de una unión, a empleados públicos que no desean formar parte de la unión, resulta en una violación al derecho fundamental de esos empleados públicos, a la libertad de expresión y asociación provista por la Primera Enmienda de la Constitución Federal. Esto es, que el Estado no puede obligar a sus empleados públicos que no están de acuerdo con las posturas de una unión o no quieren pertenecer a una unión, a subvencionarla mediante cuotas o cargos (agency fees), pues ello viola el derecho constitucional a la libertad de expresión de la Primera Enmienda.

Por ser de importancia para resolver la controversia ante nos, procedemos a reseñar los hechos del caso *Janus v. AFSCME*, supra. Allí, la ley del estado (*Illinois Public Labor Relations Act*) permitía que los empleados públicos fueran representados por uniones, a la vez que, obligaba a los empleados públicos que no deseaban pertenecer a una unión, y objetaban las posiciones de esta, a subvencionar la unión mediante el pago de cuotas reducidas<sup>1</sup> (*agency fees*). Específicamente, según la referida ley estatal de Illinois, si la mayoría de los empleados públicos elegía una unión como representante exclusivo, los empleados no estaban obligados a pertenecer a la unión, aunque esta los representaría de manera exclusiva. No obstante, los empleados que no fueran miembros,

---

<sup>1</sup> Tal cuota reducida o agency fee resulta análoga a la cuota de objetor que tenía el Colegio de Abogados durante la hoy extinta colegiación compulsoria. Véase *Rivera Schatz v. ELA y C. Abog. PR II*, 191 DPR 791 (2014).

tendrían que pagar una cuota parcial, conocida como *agency fee*. El descuento del pago era automático, y no se solicitaba el consentimiento de los empleados que no eran miembros, para descontar el mismo.

En el referido caso federal, el demandante, Mark Janus era uno de los empleados públicos que, a pesar de oponerse a ser miembro de la unión demandada, identificada como AFSCME, era representado por la misma, y esta le realizaba los descuentos de cuotas. En efecto, el Sr. Janus no se hizo miembro porque se oponía a muchas de las políticas públicas de la unión, además de que, no deseaba pagar cuota alguna ni subvencionar a la unión. Ante el Tribunal Supremo Federal, el Sr. Janus alegó que las cuotas parciales o *agency fees* descontadas a los no afiliados (*nonmembers*), constituían una expresión política impuesta, prohibida por la Primera Enmienda de la Constitución Federal. En su consecuencia, solicitó que se declarara inconstitucional el referido esquema estatutario de cobro de cuotas o cargos, y se revocara a *Abood v. Detroit Bd. of Ed.*, 431 US 209 (1977) (precedente que sostenía un esquema similar de cobro de cuotas o cargos).

La suprema curia federal aceptó la invitación de Janus y revocó el mencionado precedente, luego de concluir que, en efecto, la imposición de cuotas o cargos a empleados públicos, para subvencionar la unión que los representaba, pero a la que los empleados se oponen y de la cual no son miembros, constituye una violación a la libertad de expresión y asociación consagrada en la Primera Enmienda. Esto porque, la imposición de cuotas o cargos obliga a los referidos empleados públicos a subvencionar, sin su consentimiento, una expresión con la que no están de acuerdo. Así, salvo que los empleados públicos no afiliados consientan clara y afirmativamente al descuento de cuotas o cualquier cargo a favor de la unión, será constitucionalmente impermisible tal descuento. En

fin, el Tribunal Supremo Federal resolvió que la acción estatal (Ley de Illinois) era inconstitucional pues violentaba el derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación de los referidos empleados públicos.

En cuanto a los hechos ante nos, cabe destacar que, en respuesta a una consulta del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH), el 10 de julio de 2018, la Secretaria de Justicia emitió la Opinión Núm. B-58-18, mediante la cual, *inter alia*, indicó que el Art. 2 de la Ley 134<sup>2</sup> era inconstitucional a la luz de *Janus v. AFSCME*, supra, puesto que obligaba a empleados públicos a permanecer un (1) año pagando cuotas a uniones, en detrimento del derecho a libre expresión y asociación de los empleados que no desearan continuar apoyando económicamente las uniones.<sup>3</sup>

Consecuentemente, el 11 de julio de 2018, la Directora de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OATRH) y el Secretario del DTRH emitieron el Memorando Normativo Conjunto Núm. 2018-01 (Memorando 1), el cual estableció el procedimiento para que agencias, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva cumplieran con la decisión del Tribunal Supremo Federal en *Janus v. AFSCME*, supra. En lo aquí pertinente, la Directriz 6 del Memorando 1, se refiere a las agencias con empleados afiliados a

---

<sup>2</sup> En lo aquí pertinente, el Art. 2 de la Ley 134, reza:

...

(b) Las autorizaciones para el pago de cuotas que bajo esta sección 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.

...

(subrayado nuestro) 3 LPRA sec. 702.

<sup>3</sup> Apéndice, págs. 53-66.

organizaciones sindicales bona fide, y dispone de la siguiente manera:

6. Por último, aquellas entidades gubernamentales que posean agrupaciones *bona fide* de servidores públicos, deberán aceptar revocaciones de autorizaciones de cobro de cuotas de sus respectivos empleados en cualquier momento. Es decir, las entidades no podrán imponerles a sus empleados el plazo de un (1) año que requiere el Art. 2 de la Ley Núm. 134, supra, para revocar el consentimiento para el descuento salarial de cuotas.

(subrayado nuestro) Apéndice, pág. 45.

La Directriz 6 indica que el Art. 2 de la Ley 134 es contrario a la normativa establecida por el Tribunal Supremo Federal en *Janus v. AFSCME*, supra.

El Memorando Especial Conjunto Núm. 2018-02, de 18 de julio de 2018, enmendó el Memorando 1, a los únicos fines de indicar que *los empleados públicos que no deseen pertenecer a la unión, podrán presentar en cualquier momento la solicitud de desafiliación*, a partir de cuyo momento, la entidad gubernamental deberá tramitar el cese del descuento salarial por cuotas de membresía y cargos relacionados.<sup>4</sup>

Prontamente, el 27 de julio de 2018, seis organizaciones sindicales bona fide (colectivamente, las demandantes), por sí y en representación de sus miembros,<sup>5</sup> presentaron Demanda de injunction y sentencia declaratoria en contra del Estado y la Universidad de Puerto Rico (UPR). Las demandantes solicitaron que se declarara nulo e inconstitucional el Memorando 1, según enmendado, y que se emitieran interdictos preliminar, provisional y

---

<sup>4</sup> Apéndice, págs. 51-52.

<sup>5</sup> Las demandantes son, Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios (APPU), Educadores por la Democracia, Unidad Cambio, Militancia y Organización Sindical (EDUCAMOS), Federación de Maestros de Puerto Rico (Federación), Hermandad de Trabajadores de Servicios Sociales (Hermandad), Organización Nacional de Directores de Escuelas de Puerto Rico (OND), y Unión Nacional de Educadores y Trabajadores de la Educación, Inc. (UNETE); cada organización representa a distintas personas, desde personal docente, empleados y exempleados, hasta directivos y jubilados de distintas agencias. Véase, Apéndice, págs. 144-145.

permanente, en los que se ordenara el cese y desista de la Directriz 6. En esencia, las demandantes alegan que la Directriz 6 es *ultra vires* y contraria al Artículo 2 de la Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960, 3 LPRA sec. 702 (Ley 134), *Ley para autorizar el descuento de cuotas de asociaciones, federaciones o uniones de los empleados del Gobierno de Puerto Rico*. El referido Art. 2, sólo permite la revocación de autorización de cobro de cuotas, luego de un año, mientras que la Directriz 6 permite la revocación en cualquier momento.

Las demandantes están organizadas al amparo de la Ley 134 y la Ley 358-2004, *Ley reguladora de los derechos de servidores públicos que pertenecen a agrupaciones bona fide*. Sus miembros se afiliaron voluntariamente, por lo cual, *según la Ley 134, se obligaron a pagar las cuotas por no menos de un año*.

Entre otros trámites, el TPI celebró una vista el 6 de agosto de 2018, en la cual, la APPU desistió, sin perjuicio, de la Demanda en contra de la UPR.<sup>6</sup>

Por su parte, el Estado solicitó la desestimación de la demanda, a lo cual, las demandantes se opusieron, y luego ambas partes presentaron respectivamente escritos en réplica y dúplica.<sup>7</sup>

El 21 de agosto de 2018, el TPI celebró vista, en la cual, ambas partes expusieron sus argumentos y el caso quedó sometido.

El 12 de septiembre de 2018, el TPI dictó la Sentencia aquí apelada, en la que declaró Con Lugar la Demanda, y declaró nula la Directriz 6, concluyendo que la misma intentaba revocar el Art. 2 de la Ley 134. El foro sentenciador razonó que la decisión de *Janus v. AFSCME*, supra, era distinguible del presente caso, pues aquí los servidores públicos se afiliaron y *permitieron el descuento de las*

---

<sup>6</sup> El 25 de septiembre de 2018, el TPI dictó Sentencia Parcial autorizando el referido desistimiento. En la misma fecha emitió una Sentencia *Nunc Pro Tunc* para enmendar la Sentencia aquí apelada, a los únicos fines, de incluir el desistimiento parcial. Apéndice, págs. 172-189.

<sup>7</sup> Apéndice, págs. 69-92 y 96-136.

cuotas. El Tribunal coligió que al no aplicar *Janus v. AFSCME*, supra, al presente caso, la Directriz 6 del Memorando era *ultra vires*, pues contradecía lo establecido en la Ley 134, lo cual, a su vez, infringe la separación de poderes. Asimismo, concluyó el TPI, que la Directriz 6 afectaría los contratos entre las demandantes y los empleados, y la protección que las demandantes ofrecen respecto a los derechos de los empleados, incluso, *colocando en un estado de indefensión a las demandantes, al estas desconocer con cuánta matrícula anual contarían, ya que subsisten de las afiliaciones.*<sup>8</sup>

Luego del Estado solicitar reconsideración, la cual fue denegada, presentó el recurso que nos ocupa, en el que hizo los siguientes señalamientos:

Erró el [TPI] al declarar nula la Directriz #6 contenida en el Memorando Normativo Conjunto 2018-01, según enmendado, dado que la base del razonamiento del Tribunal Supremo federal al emitir su Opinión en *Janus v. AFSCME*, 138 S. Ct. 2448 (2018) en cuanto al alcance del derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación es enteramente aplicable dentro del contexto de una ley que restrinja la libertad de un empleado público para desafiliarse de cualquier organización sindical y para desautorizar a su patrono a continuar descontándole de su salario las cuotas de membresía a dicho gremio. Asimismo, incidió el foro a quo al concluir que el derecho de las asociaciones sindicales bona fide “a subsistir económicamente” prevalece sobre el derecho de los empleados públicos a no asociarse a éstas y a no subsidiarlas.

Erró el [TPI] al concluir que la Rama Ejecutiva carece de autoridad para dejar de ejecutar una ley cuando, según la jurisprudencia vinculante, ésta infringe derechos constitucionales fundamentales.

Erró el [TPI] al expedir un auto extraordinario de injunction en este caso, a pesar del impacto significativo adverso que ello representa para el interés público.

El 11 de diciembre de 2018, 4 de las organizaciones demandantes (EDUCAMOS, Hermandad, OND y UNETE) presentaron su alegato en oposición. Así perfeccionado el recurso, a continuación, exponemos la normativa aplicable.

---

<sup>8</sup> Apéndice, págs. 138-154.

## II.

## A.

Al visitar el marco jurídico Constitucional imperante, advertimos lo siguiente sobre el derecho fundamental a la libertad de expresión y de asociación.

La Primera Enmienda de la Constitución Federal protege la libertad de expresión y asociación. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2463; *Roberts v. United States Jaycees*, 468 US 609, 623 (1984); *UPR v. Laborde*, 180 DPR 253, 287-288 (2010). Asimismo, la Carta de Derechos de la Constitución insular, protege la libertad de expresión y de asociación. Art. II, Secs. 4 y 6, Const. ELA, LPR, Tomo 1. Estas disposiciones fundamentales, proveen de la siguiente manera:

El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o 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.

Emda. I, Const. EE. UU., LPR, Tomo 1.

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.

Art. II, Sec. 4, Const. ELA, LPR, Tomo 1.

Las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares.

Art. II, Sec. 6, Const. ELA, LPR, Tomo 1.

Cabe recordar que nuestra Constitución local es de factura más ancha, o sea, que puede brindar mayor protección que la Constitución Federal, pues los derechos fundamentales consignados en la Constitución Federal, establecen el mínimo de protección que hemos de reconocer. *Pueblo v. Díaz, Bonano*, 176 DPR 601, 621-622 (2009); *Empresas Puertorriqueñas v. HIETEL*, 150 DPR 924, 948-950 (2000); *Unión Nacional de Trabajadores de la*

*Salud v. Srio. de Salud*, 133 DPR 153 (1993); *Pruneyard Shopping Center v. Robins*, 447 US 74 (1980). Téngase presente, que la jerarquía de las fuentes del derecho en Puerto Rico es la siguiente: (a) Constitución Federal; (b) Leyes Federales; (c) tratados suscritos por Estados Unidos; (d) Reglamentos de agencias administrativas federales que sean aplicables; (e) Constitución de Puerto Rico; (f) leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa; (g) reglas y reglamentos aprobados y promulgados, bajo autoridad de ley, por los organismos públicos; (h) ordenanzas municipales; (i) si no hay ley aplicable al caso, el tribunal resolverá conforme a equidad. *Noriega v. Hernández Colón*, 122 DPR 650, 680 (1988), C. Gorrín Peralta, *Fuentes y Procesos de Investigación Jurídica*, Equity, 1991, pág. 43.

Igualmente, las garantías fundamentales de la Constitución Federal, rigen tanto al gobierno federal como al local. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2463; *Roberts v. United States Jaycees*, supra; *UPR v. Laborde*, supra, págs. 287-288; véase también, Art. VI, Sec. 16, Const. ELA, LPRA, Tomo I. Y como Ley Suprema, la Constitución, tanto la Federal como la local, se impone sobre las leyes. Consecuentemente, cuando el cumplimiento de una ley infringe un deber ministerial de mayor jerarquía constitucional, los funcionarios se abstendrán de acatar o cumplir la ley o acción estatal. *Báez Galib v. CEE II*, 152 DPR 382, 393-394 (2000); *Berrios Martínez v. Gobernador II*, 137 DPR 195, 201 (1994).

Al mismo tenor, cabe recordar que para el Estado intervenir válidamente con un derecho fundamental de tal raigambre constitucional, como la libertad de expresión y asociación, ha de superar el escrutinio estricto. Así, el Estado tiene que establecer que tiene un interés apremiante y que carece de otros medios menos onerosos para alcanzar el interés apremiante. *Rivera Schatz v. ELA y C. Abog. PR II*, 191 DPR 791, 810-813 y 815 (2014); *UPR v.*

*Laborde*, supra, pág. 289; *López Tristani v. Maldonado*, 168 DPR 838, 849-850 (2006).

B.

Como cuestión de umbral, precisa tener claro que, en *Janus v. AFSCME*, supra, el Tribunal Supremo Federal resolvió que no existe un interés estatal apremiante que justifique que los estados obliguen a que empleados públicos subvencionen con sus cuotas, organizaciones sindicales o uniones, con las cuales no están de acuerdo. La suprema curia federal se fundamentó en el derecho a la libertad de expresión y asociación dimanante de la Primera Enmienda de la Constitución Federal, la cual aplica a los estados, incluso Puerto Rico. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2463; *Roberts v. United States Jaycees*, supra; *UPR v. Laborde*, supra, págs. 287-288. La protección constitucional incluye tanto el derecho a expresarse y asociarse, como el derecho a no expresarse ni asociarse. *Janus v. AFSCME*, supra; *Roberts v. United States Jaycees*, supra. Consecuentemente, y, en resumen, un gobierno no puede obligar a sus empleados públicos a apoyar financieramente a organizaciones sindicales o uniones que asumen posturas políticas o ideológicas, las cuales los empleados no apoyan. Lo contrario constituiría una transgresión constitucional, la cual, Thomas Jefferson tildó de inmoral y tiránica. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2464.

Las expresiones del Tribunal Supremo Federal, en *Janus v. AFSCME*, supra, son tan contundentes al revocar un precedente de poco más de 40 años (*Abood v. Detroit Bd. of Ed.*, 431 US 209 (1977)) que no dejan espacio a dudas de que las uniones, organizaciones o asociaciones similares, no podrán imponerle cuotas o cargo alguno, a empleados públicos, salvo que cuenten con el consentimiento expreso, afirmativo y contemporáneo, de los empleados. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2486.

... 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. [citas omitidas] Rather, to be effective, the waiver must be freely given and shown by "clear and compelling" evidence. [citas omitidas] Unless employees clearly and affirmatively consent before any money is taken from them, this standard cannot be met. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2486.

... "[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." [cita omitida] 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. *Id.*, págs. 2466-2467.

... We have therefore recognized that a "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." *Id.*, pág. 2464.

Free speech serves many ends. It is essential to our democratic form of government, see, *e.g.*, *Garrison v. Louisiana*, 379 U.S. 64, 74-75, 85 S.Ct. 209, 13 L.Ed.2d 125 (1964), and it furthers the search for truth, see, *e.g.*, *Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88, 95, 60 S.Ct. 736, 84 L.Ed. 1093 (1940). Whenever the Federal Government or a State prevents individuals from saying what they think on important matters or compels them to voice ideas with which they disagree, it undermines these ends. *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2464.

Ello, a su vez, implica que tanto los empleados no afiliados, como los empleados que en el transcurso de su afiliación discrepen o disientan de las políticas o ideologías que promuevan las uniones, no podrán ser obligados al pago de cuotas o cargos. Sólo precederán los pagos durante el periodo en que los empleados lo autoricen afirmativamente.

En resumen, el supremo foro federal sentenció que el gobierno no puede coaccionar a un empleado público a financiar una organización sindical, cuando el empleado no desea hacerlo. Por lo tanto, para determinar la validez constitucional de una actuación gubernamental o acción estatal (i.e. una ley) lo esencial es analizar

si tal acción coacciona o compele al empleado público a asociarse o apoyar económicamente una organización sindical, a pesar de que el empleado no desea asociarse o subvencionar. Nunca puede presumirse el consentimiento de un empleado público para afiliarse o apoyar económicamente una organización sindical.

Entretanto, en el ámbito local, la Ley 134 permite que los servidores públicos de las agencias, corporaciones públicas e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva, se organicen en asociaciones *bona fide* que, entre otras cosas, promuevan su progreso socioeconómico y bienestar y eficiencia laboral. 3 LPRA sec. 702. En su Art. 2, la Ley 134 obliga que al menos durante un año el empleado público afiliado a una unión, pague las cuotas y cargos, *sin derecho a revocar su autorización para los referidos pagos durante ese primer año.* 3 LPRA sec. 702. Según el historial legislativo de la Ley 134, la precitada restricción de 1 año, se logró mediante enmiendas sugeridas por la Comisión del Trabajo del Senado, hace aproximadamente 60 años, con el fin de fortalecer la economía de las uniones que, en aquel momento, no habían logrado el cobro de cuotas para sostenerse económicamente. Diario de Sesiones, Asamblea Legislativa, Sesión Ordinaria, 1960, V. 13, Pt. 4, Núm. 93; véase, también, Alegato en oposición, págs. 12-14.

En ese mismo orden, cuando nos remitimos al Art. 2 de la Ley 134, advertimos que el mismo establece el término de un (1) año durante el cual los empleados afiliados a una unión están obligados a pagar las cuotas y cargos de las uniones, ello, independientemente del derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación de los empleados públicos. Entiéndase que si durante ese año estatutario, un empleado deja de apoyar la unión, ya sea porque la unión cambió las políticas originales con las que el empleado coincidía, o porque el empleado cambió sus ideales -todo lo cual, está protegido por el derecho fundamental a la libre expresión y

asociación- entonces, el Art. 2 de la Ley 134 obligaría al empleado a permanecer afiliado y subvencionando la unión, aunque esté en desacuerdo con sus ideales. Claramente, *Janus v. AFSCME*, supra, pág. 2465, resolvió que tal proceder es inconstitucional y no se sostiene ni bajo el más flexible escrutinio.

El efecto inevitable de la limitación de 1 año, es restringir el derecho de expresión y asociación de los empleados públicos, impidiéndoles la desafiliación y revocación de las aportaciones económicas durante ese plazo. Tal acción estatal resulta impermisible al tenor de *Janus v. AFSCME*, supra, pues interfiere significativamente con el derecho fundamental de expresión y asociación de los servidores públicos. Según vimos, en la referida decisión judicial federal, explícitamente se indicó que no precede pago alguno a una unión, salvo que el empleado afirmativamente consienta a ello, pues lo contrario infringe el derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación. Id., pág. 2486.

### C.

Por su parte, el Estado, a través de la OATRH y el DTRH, tiene el deber de garantizar los derechos constitucionales de sus servidores públicos, así como la política pública laboral vigente. Específicamente, entre las funciones y poderes delegados a la OATRH, esta implementa la política pública sobre recursos humanos en el servicio público y asesora a las agencias de la Rama Ejecutiva, en todo lo concerniente a los procesos pertinentes a las organizaciones sindicales y los convenios colectivos, y asuntos laborales de la *Ley de Relaciones del Trabajo Para el Servicio Público*, Ley 45-1998, 3 LPRA sec. 1470b.

Así también, el DTRH tiene el deber, entre otros asuntos, de patrocinar, alentar y desarrollar los intereses y el bienestar de los trabajadores, y garantizar condiciones de trabajo adecuadas, para

lo cual, asesora a las Ramas Ejecutiva y Legislativa. 3 LPRA secs. 305-306.

En el ínterin, cabe destacar que el Secretario de Justicia tiene autoridad para emitir opiniones escritas a las Ramas Ejecutiva y Legislativa, incluso a jefes de agencias y corporaciones públicas, *inter alia*, sobre asuntos de Derecho relativos al ejercicio de sus funciones, así como, de interés público y política pública gubernamental vigente, incluso, conflictos entre legislación, jurisprudencia y Constitución, tanto local como federal. 3 LPRA secs. 292c-292e. Adviértase que el Secretario de Justicia tiene facultad para definir lo que es un asunto de política pública, ello, según la lista no taxativa del Art. 8 de su ley orgánica, Ley 205-2004. 3 LPRA sec. 292e. Las opiniones del Secretario de Justicia son obligatorias para las agencias que las solicitan. *Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico v. AAA*, 131 DPR 735, 775 (1992).

Amparados en la decisión de *Janus v. AFSCME*, supra, y la Opinión de la Secretaria de Justicia, Núm. B-58-18 de 10 de julio de 2018, la OATRH y el DTRH emitieron el Memorando 1, con el fin de ofrecer guías uniformes a las agencias de la Rama Ejecutiva, para que cumplieran con lo resuelto en el citado caso federal. En particular, y en lo aquí concerniente, el Memorando 1 procura hacer valer los derechos fundamentales a la libertad de expresión y asociación de los servidores públicos. A través de la Directriz 6, se aclara que las agencias deberán aceptar en cualquier momento, revocaciones de autorizaciones para cobro de cuotas de servidores públicos unionados, sin imponerles el plazo de 1 año del Art. 2 de la Ley 134. Sencillamente, el Memorando 1 hace eco de la nueva jurisprudencia federal que, reitera el alto rango constitucional que reviste la libertad de expresión y asociación, derechos fundamentales que no podrán ser limitados injustificadamente por

el Estado, imponiéndoles a los servidores públicos una expresión o asociación no deseada.

D.

Por último, en torno a la expedición del recurso extraordinario del *injunction*, la Regla 53 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, establece que el recurso de *injunction*, entredicho o interdicto, se rige por las normas sobre recursos extraordinarios del Código de Enjuiciamiento Civil y las Reglas de Procedimiento Civil de manera supletoria. 32 LPRA sec. 3524. Es un recurso extraordinario dirigido a prohibir u ordenar la ejecución de determinado acto, con el fin de evitar causar perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona, en casos en que no haya otro remedio adecuado en ley. Arts. 675-695 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521-3566; *E.L.A. v. Asociación de Auditores*, 147 DPR 669 (1999).

*Municipio de Loíza v. Sucs. Suárez*, 154 DPR 333, 367 (2001), repasa los criterios a considerarse para expedir un interdicto, a saber:

- naturaleza de los daños que pueden ocasionárseles a las partes de concederse o denegarse el *injunction*
- irreparabilidad o existencia de un remedio adecuado en ley
- probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo
- probabilidad de que la causa se torne en académica de no concederse el *injunction*, y
- máxime, posible impacto sobre el interés público del remedio solicitado

Véase, también, *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, 151 DPR 355, 372-373 (2000); *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200, 202 (1975).

En ese orden, también habrá de considerarse los siguientes elementos:

1. daño debe ser irreparable; que no puede repararse, restablecerse o compensarse con dinero, o cuando la compensación no puede establecerse con seguridad, *Loíza Sugar Co. v. Hernáiz y Albandoz*, 32 DPR 903 (1924)

2. si existen otros remedios adecuados en ley, esto es, si alguna ley provee algún remedio que evite el daño, que sea rápido, efectivo y eficaz, entonces el interdicto no debe expedirse
3. balance de equidades, que no se puede hacer más daño al demandado, que el que se infligiría al demandante si no se expide la orden
4. defensas en equidad, que la persona contra quien se solicita, puede invocar en contra de su expedición las defensas tradicionales de los procedimientos en equidad (a. Manos limpias-Quien solicita un interdicto no puede haber cometido una conducta impropia o ilegal similar a la que pretende prohibir a través del interdicto; b. Impedimento (Estoppel)-Nadie puede ir contra sus propios actos. Si el demandante consintió la acción que ahora pide que cese, no se debe conceder el recurso; c. Incuria-Si el demandante no ha sido diligente, sin justificación razonable, se rechazará la expedición del recurso; d. Consentimiento-El demandante se haya allanado a actuaciones idénticas por parte de otras personas anteriormente)
5. discreción, la concesión del recurso descansa en la sana discreción del tribunal de instancia, y no deberá revocarse por foros superiores, salvo que se desprenda que hubo abuso de discreción

Existen tres tipos de interdictos al amparo de la Regla 57 de Procedimiento Civil: entredicho provisional, *injunction* preliminar e *injunction* permanente. La parte que solicita al Tribunal que dicte un interdicto, tiene el peso de probar su procedencia. *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, supra; 32 LPRA Ap. VI, R. 110. La Regla 57.3 de Procedimiento Civil enumera los criterios para expedir una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar. El interdicto o *injunction* permanente requiere que el Tribunal celebre una vista de la cual se derivará su sentencia. *Mun. de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776 (1994); *Noriega Rodríguez v. Hernández Colón*, 130 DPR 919 (1992); *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, supra. Igualmente, el Tribunal deberá ejercer cuidadosa discreción al expedir el interdicto, considerando los precitados criterios y factores, en particular, el impacto sobre el interés público.

Todo lo anteriormente esbozado inviste al TPI de discreción en el modo y la concesión del *injunction*. El interdicto deberá expedirse “con sobriedad y sólo ante una demostración de clara e intensa violación de un derecho”, así como con discreción, ejercitando el foro judicial “una rigurosa y cuidadosa ponderación de los intereses de todas las partes antes de conceder el remedio”. *García v. World Wide Entmt. Co.*, 132 DPR 378, 389-390 (1992).

Recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró que, “[t]odos los requisitos anteriores, tanto los promulgados por la jurisprudencia como los enumerados en las Reglas de Procedimiento Civil, no son requisitos absolutos, sino directrices que dirigen al tribunal al momento de decidir si la evidencia presentada justifica la expedición del recurso. La concesión del remedio descansará en la *sana discreción* judicial, que se ejercerá al considerar tanto los intereses como las necesidades de las partes involucradas en el caso”. *Next Step Medical v. Bromedicon*, 190 DPR 474, 487 (2014); *Mun. de Ponce v. Gobernador*, *supra*, págs. 790–791.

En fin, al ponderar si expedir o no un interdicto, provisional, preliminar o permanente, el Tribunal deberá examinar los intereses y las necesidades de las partes involucradas y los propósitos de la legislación de que se trate el caso, así como dirimir la prueba sometida ante sí. *Next Step Medical v. Bromedicon*, *supra*.

Conviene recordar que discreción judicial significa poder para decidir de una u otra forma, así como escoger entre uno o varios cursos de acción, pero sin abstraerse de la razón ni las normas de Derecho imperantes. *García v. Padró*, 165 DPR 324, 334-335 (2005). La discreción es una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera. *Pueblo v. Rivera Santiago*, 176 DPR 559, 580 (2009).

También recordamos la norma de Derecho Apelativo que limita nuestra intervención con las decisiones discrecionales de un

tribunal sentenciador, salvo que las decisiones emitidas por este último sean arbitrarias o medie error manifiesto, pasión, prejuicio o parcialidad, entiéndase, abuso de discreción. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 865 (2008).

En fin, un tribunal abusa de su discreción cuando: “el juez, en la decisión que emite no toma en cuenta e ignora, sin fundamento para ello, un hecho material importante que no podía ser pasado por alto; cuando por el contrario el juez, sin justificación y fundamento alguno para ello, le concede gran peso y valor a un hecho irrelevante e inmaterial y basa su decisión exclusivamente en el mismo; o cuando, no obstante considerar y tomar en cuenta todos los hechos materiales e importantes y descartar los irrelevantes, el juez livianamente sopesa y calibra los mismos”. *Ramírez Ferrer v. Policía*, 158 DPR 320, 340-341 (2002). Un Tribunal abusa de su discreción cuando actúa de forma irrazonable, parcializada o arbitraria. *Matías Lebrón v. Departamento de Educación*, 172 DPR 859, 875 (2007).

### III.

No hay controversia sobre los hechos. Nos compete resolver, primeramente, si procedía expedir el interdicto permanente para impedir que el Estado cumpliera con sus funciones estatutarias delegadas de garantizar los derechos constitucionales y la política pública laboral vigente, a la luz de una decisión federal novel acerca del derecho fundamental a la libre expresión y asociación de servidores públicos. En segundo lugar, debemos resolver si la decisión de *Janus v. AFSCME*, supra, afecta la constitucionalidad del Art. 2 de la Ley 134, el cual restringe el derecho a la libertad de expresión y asociación de los empleados públicos unionados.

Examinados detenidamente los hechos del caso y el derecho aplicable, concluimos que incidió el TPI al expedir el interdicto permanente, pues se ignoró la jurisprudencia federal reciente sobre el derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación de

los empleados públicos. La vindicación de las garantías constitucionales de los servidores públicos, al amparo de lo resuelto en *Janus v. AFSCME*, supra, constituye un interés público de la más alta jerarquía.

Conforme a *Janus v. AFSCME*, supra, la Constitución Federal prohíbe el cobro de cuotas a empleados públicos que están en desacuerdo con las ideas y políticas de la unión u organización bona fide que los representa. Permitir lo contrario, constituiría una imposición impermisible, por inconstitucional, de una expresión y asociación no deseada por el empleado público. Tal proceder no sólo atenta contra la Primera Enmienda de la Constitución Federal, sino también, contra el derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación consagrado en la Carta de Derechos de nuestra Constitución local. Consecuentemente, la acción del Estado, vía el Memorando 1, según enmendado, no constituye una acción *ultra vires*, sino, el cumplimiento de los deberes y funciones delegados a la OATRH y el DTRH de garantizar los derechos constitucionales de los empleados públicos y la política pública laboral vigente, así como, alentar y desarrollar los intereses y el bienestar de los servidores públicos.

Añádase que el Memorando 1 no obliga a ningún unionado a desafiliarse, sino que, sencillamente establece el proceso para que, de conformidad con el derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación, reiterado en la decisión de *Janus v. AFSCME*, supra, cualquier servidor público que ya no desee continuar unionado, pueda desafiliarse y liberarse de la obligación estatutaria (Art. 2, Ley 134) e inconstitucional, de continuar pagando las cuotas, por al menos el primer año de afiliación. Ignorar la nueva jurisprudencia federal, no sólo es antijurídico, sino que se aparta del sabio ejercicio de sana discreción judicial y se convierte en un

acto inconstitucional, al permitir que prevalezca una interpretación estatutaria ajena al Estado de Derecho Constitucional vigente.

El Estado tiene el interés apremiante de garantizar los derechos constitucionales de sus empleados públicos. Consecuentemente, las agencias concernidas por el Memorando 1, no pueden actuar contrario al mandato constitucional de *Janus v. AFSCME*, supra, aunque ello implique no acatar el Art. 2, Ley 134. Por lo tanto, al TPI emitir el interdicto permanente y declarar inválida la Directriz 6 del Memorando 1, incide en el alto interés público de salvaguardar las garantías constitucionales de los servidores públicos. Recordemos que para expedir un interdicto, el Tribunal ha de considerar los intereses de todas las partes, para evitar daños irreparables, con especial atención al impacto que tendrá el interdicto en el interés público. Así, no es correcto lo alegado por las uniones apeladas, acerca de que, para fines de emitir el interdicto permanente, el TPI no tenía que considerar los criterios aplicables al análisis para expedir un injunction preliminar, como, por ejemplo, daño irreparable e interés público. Según anteriormente explicado, el foro primario tiene que evaluar todos los criterios concernientes al injunction, ya sea, provisional, preliminar o permanente, para determinar si expide o deniega el interdicto.

Tampoco es correcta la determinación del TPI, de que la Directriz 6 del Memorando 1 es *ultra vires*, porque contradice el Art. 2 de la Ley 134. Colegimos que la función de un memorando oficial del Estado, al igual que la de una carta circular o un decreto, entre otros, es ilustrar, orientar y dirigir los procesos administrativos gubernamentales, ello al tenor de la interpretación y conclusión de la agencia o rama concerniente. Tales documentos si bien pueden tener efecto de ley, lo cierto es que, son persuasivos. En fin, la Directriz 6 del Memorando 1 no impone ni obliga a ninguna parte a desobedecer la ley, ni pretende derogar la Ley 134. Por el contrario,

el Memorando 1 sólo sugiere el proceso aplicable, ello al tenor de la reciente decisión del Tribunal Supremo Federal tocante a uno de los derechos fundamentales de más alto rango, la libertad de expresión y asociación. El propósito del Memorando 1, fue informar la decisión judicial federal y aclarar la política pública laboral y el Estado de Derecho Constitucional vigentes. Por tanto, aunque el Memorando 1 parece contradecir el Art. 2, Ley 134, ello lo hace válidamente porque en la jerarquía de las fuentes de Derecho, la Constitución Federal y la Constitución local prevalecen sobre la legislación local.

Asimismo, el TPI incide al concluir que el Memorando 1 afectaría los contratos y la estabilidad económica de las uniones, y la protección que estas ofrecen a sus empleados. Tal conclusión resulta especulativa, y por lo tanto, es ajena al análisis de los criterios concernientes para expedir un interdicto. Al igual que se resolvió en *Janus v. AFSCME*, supra, págs. 2466, 2469 y 2477, la paz laboral, o que los no afiliados se puedan beneficiar de la representación de las uniones, o el riesgo de inestabilidad económica o indefensión de las uniones, por desconocer la matrícula o los fondos de cuotas disponibles, no son elementos que justifican la intromisión estatal con el derecho fundamental de los empleados públicos a expresarse y asociarse, por lo cual, no justifican imponerle cuotas o cargos a empleados que no desean afiliarse o continuar afiliados a una unión. Similarmente, en el caso de epígrafe, tampoco se justifica constreñir a servidores públicos a financiar por 1 año, a uniones con las cuales no están de acuerdo. Ese es el efecto indubitado del Art. 2 de la Ley 134, lo cual, a su vez, constituye una intromisión estatal indebida con el derecho de expresión y asociación de los servidores públicos.

Téngase presente que, *Janus v. AFSCME*, supra, aplica a Puerto Rico, por ser una decisión del máximo foro judicial Federal, sobre derechos fundamentales, en particular, la libertad de

expresión y asociación. Al analizar su aplicación local, advertimos que no puede sostenerse que asociación alguna obligue a empleados públicos a permanecer afiliados y pagar cuotas o cargos, si ya no desean permanecer afiliados.

Añádase que, si bien pareciera que *Janus v. AFSCME*, supra, tiene hechos distinguibles del caso que nos ocupa (allí la unión era la representante exclusiva y el Sr. Janus no estaba afiliado pero sí estaba obligado a pagar cuotas o cargos), lo cierto es que la opinión del caso es amplia, clara y contundente en cuanto a su aplicación a todas las uniones u organizaciones sindicales, en tanto, estas no podrán cobrar cuotas o cargos a empleados, salvo que cuenten con su consentimiento claro y afirmativo. A los empleados que no desean subvencionar las uniones, no se les puede imponer cuotas o cargos. La opinión del caso federal, no admite tiempo mínimo en el que se pueda descontar cuota o cargo a un empleado que no desea afiliarse, o no desea continuar afiliado, a una unión. Id., págs. 2464, 2466-2467 y 2486. En su consecuencia, al aplicarse lo resuelto en *Janus v. AFSCME*, supra, a la jurisdicción local y al caso de epígrafe, ciertamente podemos concluir que la imposición de cobro de cuotas por un mínimo de 1 año, del Art. 2 de la Ley 134, constituye una restricción impermisible a la luz de *Janus v. AFSCME*, supra, porque tiene el mismo efecto de obligar a empleados, incluso aquellos que voluntariamente se afiliaron, pero ya no desean continuar afiliados, como aquellos que nunca desearon afiliarse, a aportar del dinero de sus sueldos a una unión que ya no los representa.

De otra parte, si bien coincidimos con las uniones apeladas en que la Constitución protege los contratos de intervención estatal indebida, lo cierto es que, las uniones apeladas pierden de perspectiva que, la Constitución también protege los derechos fundamentales de los empleados públicos a organizarse y asociarse, **como a no asociarse**. Más aún, ante un conflicto entre los referidos

derechos fundamentales (deferencia contractual versus derechos a expresión, asociación y no asociarse), los derechos a expresión, asociación y no asociarse, tienen mayor rango constitucional. Entiéndase que si un contrato válidamente pactado, en el transcurso de su cumplimiento adviene en incumplimiento o infracción de algún derecho constitucional, prevalece el derecho fundamental, como en el caso que nos ocupa, libertad de expresión y asociación. Más aún, los hechos del presente caso son virtualmente idénticos a los de *Janus v. AFSCME*, supra, por lo cual, con mayor razón, impera el *ratio decidendi* del Tribunal Supremo Federal.

Conviene destacar que la voluntad de los empleados públicos a asociarse no es eterna. La bondad de las uniones u organizaciones sindicales bona fide, de representar los intereses de los empleados, no puede atar ni obligar a permanecer afiliados, a los empleados que, aunque en un momento tuvieron la voluntad de afiliarse, pero luego, en el transcurso de su asociación, pierden esa intención y ya no desean continuar afiliados. Mucho menos la estabilidad o el fortalecimiento económico de una unión, puede servir de justificación para obligar a empleados en desacuerdo con una unión, a subvencionarla con sus dineros. Tal justificación no se sostiene, incluso, aunque se trate de un plazo inicial de 1 año, como establece el Art. 2, Ley 134. Precisamente, la estabilidad de las uniones, fue descartada por *Janus v. AFSCME*, supra, págs. 2485-2486, como fundamento válido para obligar a empleados públicos a permanecer afiliados o subvencionando a las uniones a través de cuotas y cargos.

Por último, coincidimos con la analogía que, como precedente, cita el Estado, al comparar la validez del Memorando 1, con la validez del Boletín Administrativo Núm. OE-2015-021, mediante el cual, el entonces Gobernador, al amparo de la decisión del Tribunal

Supremo Federal permitiendo el matrimonio entre personas del mismo sexo,<sup>9</sup> ordenó que se ignorara el Art. 68 del Código Civil local, que sólo reconocía el matrimonio entre un hombre y una mujer.<sup>10</sup> Las uniones apeladas no refutan, ni tan siquiera aluden al referido precedente.

Asimismo, tanto *Janus v. AFSCME*, supra, como el caso que nos ocupa, nos recuerda la extinta colegiación compulsoria de abogados. En aquellos tiempos se obligaba a los abogados a colegiarse y pagar cuotas (con la excepción de las cuotas de objetor, algo similares a las cuotas reducidas o cargos impuestos al Sr. Janus) sin opción de descolegiación o desafiliación. Como sabemos, la colegiación compulsoria se declaró inconstitucional por ser contraria, no sólo a la separación de poderes, sino también, al derecho fundamental a la libertad de asociación. Véase Opinión de Conformidad del Juez Asociado Señor Martínez Torres, en *Rivera Schatz v. ELA y C. Abog. PR II*, supra, pág. 825.

En resumen, y por todo lo anteriormente expresado, *Janus v. AFSCME*, supra, aplica a Puerto Rico, por lo cual, no se sostiene por inconstitucional, el Art. 2 de la Ley 134. Entiéndase que, salvo que las uniones, organizaciones sindicales o asociaciones similares, cuenten con el consentimiento expreso, afirmativo y contemporáneo, de los empleados públicos para afiliarse y que se les descuente el pago de las cuotas o cargos, no podrá obligarse a los servidores públicos al pago de las mismas. Por todo lo cual, resolvemos que no procedía expedir el interdicto permanente, puesto que, a la luz de *Janus v. AFSCME*, supra, se sostiene la validez de la Directriz 6 del Memorando 1, la cual, aclara la política pública laboral y el Estado de Derecho Constitucional vigentes, a la vez que,

---

<sup>9</sup> *Obergefell v. Hodges*, 135 S. Ct. 2584 (2015).

<sup>10</sup> Apelación, págs. 20-21.

vindica los derechos fundamentales de libertad de expresión y asociación de los empleados públicos.

IV.

Por los antecedentes fundamentos, revocamos la Sentencia aquí apelada.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones