

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
COMISIÓN DE RELACIONES DEL TRABAJO DEL SERVICIO PÚBLICO
P O BOX 13934 - SAN JUAN, PUERTO RICO 00908-3934
TEL. (787) 723-4242/FAX (787) 723-4699

**ALIANZA CORRECCIONAL UNIDA—SERVIDORES
PÚBLICOS UNIDOS DE PUERTO RICO/AFSCME**

Querellada

-Y-

**FEDERACIÓN DE OFICIALES DE CUSTODIA,
TRABAJADORES DE CORRECCIÓN Y RAMAS
ANEXAS**

Querellante

CASO NÚM. PE-03-001

**DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN (AIJ)**

Peticionado

-Y-

**ALIANZA CORRECCIONAL UNIDA—SERVIDORES
PÚBLICOS UNIDOS DE PUERTO RICO/AFSCME**

Peticionaria

-Y-

CASO NÚM. PR-01-014

**FEDERACIÓN DE OFICIALES DE CUSTODIA,
TRABAJADORES DE CORRECCIÓN Y RAMAS
ANEXAS**

Interventora

**DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN (AIJ)**

Peticionado

-Y-

**ALIANZA CORRECCIONAL UNIDA—SERVIDORES
PÚBLICOS UNIDOS DE PUERTO RICO/AFSCME**

Peticionaria

-Y-

CASO NÚM. PR-03-005
D-04-010

**HERMANDAD DE TRABAJADORES DE
SERVICIOS SOCIALES, PROSOL-UTIER**

Interventora

DECISIÓN

El 14 de diciembre de 2001 Alianza Correccional Unida-Servidores Públicos Unidos de Puerto Rico/AFSCME¹ presentó una *Petición de Representación*, caso número PR-01-014, solicitando representar a los empleados en la Unidad B de la Administración de Instituciones Juveniles², componente del Departamento de Corrección y Rehabilitación, en adelante el Departamento.³

El 28 de diciembre de 2001 la Hermandad de Trabajadores de Servicios Sociales-PROSOL UTIER⁴ radicó una *Solicitud de Intervención* para participar en una Sesión Especial para la Determinación de Unidades Apropriadadas de AIJ, en el caso PR-01-014.

La Federación de Oficiales de Custodia, Trabajadores de Corrección y Ramas Anexas⁵ solicitó intervenir en la *Petición de Representación* sometida por ACU y participar en la Sesión Especial mediante una *Solicitud de Intervención* radicada el 4 de enero de 2002.

El 23 de abril de 2003 ACU radicó una *Petición de Representación*, caso número PR-03-005, para los empleados de AIJ en la Unidad A.

El 5 de septiembre de 2003 emitimos una Resolución aceptando la *Petición de la HTSS* para intervenir en la elección de la Unidad A del Peticionado.⁶

¹ En adelante la ACU o Querellada.

² En adelante AIJ.

³ El 8 de abril de 2003, emitimos Determinación Sobre Unidades Apropriadadas en el caso del Departamento, para el componente de AIJ. En la misma establecimos dos unidades apropiadas, la Unidad A de Empleados en Servicios Profesionales, Administrativos y de Mantenimiento y la Unidad B de Empleados en Servicios de Seguridad y Protección a los Menores.

⁴ En adelante HTSS o Interventora.

⁵ En adelante FOC o Querellante.

⁶ Véase la Resolución del 5 de septiembre de 2003, en el caso PR-03-004.

El 5 de septiembre de 2003 emitimos una Orden de Elección en el caso número PR-01-014, para la Unidad B: Empleados en Servicios de Seguridad y Protección a los Menores. La elección se celebraría los días 7,8 y 9 de octubre de 2003. Ese mismo día emitimos otra Orden de Elección en el caso número PR-03-005, para la Unidad A: Empleados en Servicios Profesionales, Administrativos y de Mantenimiento. Dicha elección se celebraría también los días 7, 8 y 9 de octubre de 2003.

El 23 de septiembre de 2003 FOC radicó un *Procedimiento Especial*⁷ solicitando se determinara que ACU está impedida de representar a los empleados del Departamento en las unidades de la Administración de Instituciones Juveniles, en virtud de lo dispuesto en la Sección 7.4 de la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, en adelante la Ley. La descripción de los hechos en el Procedimiento Especial lee como sigue:

En las elecciones a celebrarse los días 7, 8 y 9 de octubre de 2003 en la Administración de Instituciones Juveniles estará participando la Alianza Correccional Unida-SPU/AFSCME, la cual está impedida de participar en estas elecciones por ser a su vez representante de empleados del sector privado en todos los Estados Unidos de Norte América, (Se acompaña información) hechos que constituyen una violación de la Sección 7.4 de la Ley 45.

Las elecciones donde participará la Alianza Correccional Unidas/SPU-AFSCME, se celebrarán los días 7, 8 y 9 de octubre de 2003. La participación de la ACU/SPU/AFSCME viola la Sección 7.4 de la Ley 45, por lo cual está impedida de participar; éste hecho hace meritorio y requiere de la orden provisional pues actuar en el curso ordinario del procedimiento tornaría la solicitud académica de celebrarse las elecciones con la participación de la querellada.

El Procedimiento Especial estaba acompañado de una *Moción Sometiendo Solicitud de Procedimiento Especial*, radicada por la representación legal de FOC.

⁷ El caso número PE-03-001.

El 1 de octubre de 2003 emitimos una orden consolidando los casos de epígrafe y señalando una vista evidenciaria para el 16 de octubre de 2003, ante la Comisión en pleno.

El 2 de octubre de 2003 ACU presentó una *Moción Solicitando Reconsideración y a Orden Consolidando Casos, Paralización Elección y Aviso de Audiencia* en la cual solicitaba separar el caso PR-03-005 y que se ordenara la elección para esta unidad apropiada.

La FOC radicó el 8 de octubre de 2003 una *Moción Informativa y en Solicitud de Transferencia de Vista* solicitando que se aplazara la audiencia. Ese mismo día, presentaron una *Solicitud* a los fines de paralizar los trámites en los casos PR-01-014 y PR-03-005 hasta tanto se resuelva en sus méritos el caso PE-03-001.

El 15 de octubre de 2003 emitimos una Resolución en la que declaramos no ha lugar la solicitud de reconsideración para que dejáramos sin efecto la consolidación de los casos y transferimos la vista evidenciaria para el 27 de octubre de 2003.

El 27 de octubre se celebró la vista, en la cual todas las Partes tuvieron la oportunidad de presentar evidencia, interrogar y conainterrogar testigos, y exponer argumentos orales. Durante la vista requerimos a ACU que sometiera en evidencia su Reglamento, la Constitución de Servidores Públicos Unidos y la Constitución de AFSCME. Finalizada la vista concedimos a todas las Partes un término para radicar memorandos de derecho.

El 4 de noviembre de 2003 FOC radicó una *Moción Informativa y Solicitud Urgente de Prórroga para Someter Alegato* para que el término de presentar los alegatos se extendiera hasta el 12 de noviembre de 2003.

El 6 de noviembre de 2003 el Departamento presentó su *Posición (Alegatos) de la Parte Peticionada, Departamento de Corrección y Rehabilitación*. Ese mismo día ACU presentó un escrito titulado *Memorando*, y FOC un *Memorando de Derecho*.

El 6 de noviembre de 2003 HTSS sometió una *Moción Urgente Solicitando Prórroga* requiriendo que se extendiera el plazo para radicar los alegatos hasta el 12 de noviembre de 2003.

El 12 de noviembre de 2003 HTSS radicó un escrito titulado *Alegato de la Interventora HTSS-PROSOL-UTIER*.

El 24 de noviembre de 2003 emitimos una Resolución en la cual ordenamos a las Partes se reunieran antes del 5 de diciembre de 2003 para tratar de llegar a una estipulación con respecto a las siguientes controversias: la relación entre ACU y la Federación del Trabajo de Puerto Rico; las organizaciones obreras que están afiliadas a la Federación del Trabajo de Puerto Rico; y una expresión en cuanto a si dichas organizaciones obreras representan o no a empleados en el sector privado de la economía de Puerto Rico y/o los cincuenta estados de los Estados Unidos de América. Indicamos a las Partes, que de no poder llegar a un acuerdo se ordenaría la reapertura de la vista para el 12 de diciembre de 2003.

El 26 de noviembre de 2003 ACU radicó una *Moción en Oposición a Vista Evidenciaria* solicitando se declare improcedente la vista evidenciaria pautada para el 12 de diciembre de 2003. La misma fue declarada sin lugar. La vista se celebró el 12 de diciembre. A la misma asistieron la Interventora, la Querellante y la Querellada.

El 23 de diciembre de 2003 HTSS radicó una *Solicitud de Prórroga para Someter Alegato* en interés de que el término se extendiera hasta el 13 de enero de 2004.

La FOC radicó el 29 de diciembre de 2003 un escrito titulado *Petición sobre Procedimiento de Descualificación en Cumplimiento con Dictamen Judicial, y Solicitud de Consolidación con el caso PE-03-001*. También presentó ese día una *Moción Informativa sobre Cambio de Dirección* y una *Moción Urgente Solicitando Extensión de Término*.

El 31 de diciembre de 2003 emitimos una Resolución a los fines de extender el plazo para radicar los alegatos hasta el 13 de enero de 2004.

El 13 de enero de 2004 ACU y HTSS radicarón sus respectivos memorandos de derecho. El 16 de enero de 2004 FOC presentó, fuera del término, su alegato.

ACU radicó el 26 de enero de 2004 un escrito titulado *Moción Urgente Solicitando que se Retire Prueba Documental Presentada en 'Alegato'*. Solicita la Querellada que se excluyan los documentos marcados como "Anejo D" y "Anejo E" en el alegato de FOC. Alega ACU que estos documentos no formaron parte del expediente del caso, ni de la evidencia presentada en la vista del 12 de diciembre de 2003.

A continuación formulamos las siguientes Determinaciones de Hechos.

El día de la primera sesión de vista, 27 de octubre de 2003, las Partes estipularon que la American Federation of State, County and Municipal Employees⁸

⁸ En adelante AFSCME.

representa a empleados en el sector privado de la economía de los Estados Unidos de América.⁹

Los documentos estipulados en la vista son los siguientes¹⁰:

- a. Exhibit I Conjunto – “Federation of Physicians and Dentists”, la primera página.
- b. Exhibit II Conjunto – “Oregon AFSCME Council 75”, de una sola página.
- c. Exhibit III Conjunto – “The Vent, The Nurses Professional Organization”, de dos páginas.
- d. Exhibit IV Conjunto – “Publications, Leader Lines”, de una sola página.
- e. Exhibit V Conjunto – “Welcome to AFSCME, Local 1303”, de dos páginas.
- f. Exhibit VI Conjunto – “AFSCME en Español”, de seis páginas.

Las Partes estipularon que Alianza Correccional Unida, Servidores Públicos Unidos y American Federation of State, County and Municipal Employees no representan empleados en el sector privado de la economía de Puerto Rico.¹¹

En la vista, a petición de que se tomara conocimiento oficial del Reglamento de ACU, se le ordenó a ésta que sometiera copia a todas las Partes y a la Comisión, de los siguientes documentos: el Reglamento de Alianza Correccional Unida, el Reglamento de Servidores Públicos Unidos y la Constitución de AFSCME.¹²

Testimonio del Sr. Valentín Hernández Alicea

La FOC presentó el testimonio del Sr. Valentín Hernández Alicea, quien fue Secretario-Tesorero de la Federación del Trabajo de Puerto Rico durante cuatro años y

⁹ Véase Transcripción Oficial a la página 11. En adelante T.O., seguido del número de la(s) página(s).

¹⁰ T.O., página 14.

¹¹ *Id.* página 22.

¹² *Id.* página 34. Dichos documentos quedaron marcados como: Exhibit I, II, y III de ACU, respectivamente.

luego, Presidente de dicha organización por tres años, para un vínculo total de siete años.¹³

El señor Hernández Alicea declaró que hace cuatro o cinco años no está vinculado con la Federación del Trabajo.

Mientras el testigo presentando por FOC, señor Hernández Alicea, estuvo vinculado a la Federación del Trabajo, había organizaciones obreras afiliadas a ésta que representaban a empleados en el sector privado y en el público. A manera de ejemplo mencionó a la United Auto Workers, UAW.¹⁴

El testimonio del señor Hernández Alicea estableció que AFSCME pagó una cuota, en calidad de renta, a la Federación del Trabajo con motivo de tener una oficina en Puerto Rico.

Relató que de su experiencia, todas las afiliadas que él ha conocido en Puerto Rico establecen un contrato entre la unión independiente y la unión internacional por un término fijo.¹⁵

Declaró el señor Hernández Alicea que las organizaciones afiliadas a la Federación del Trabajo de Puerto Rico, AFL-CIO tienen que pagar una cuota y participar en el trabajo diario. Sin embargo, desconoce si al momento de la vista ACU o SPU pagan cuotas a la Federación del Trabajo.¹⁶ Existen afiliadas a la Federación del Trabajo, uniones que “organizan” en el sector público y en el sector privado.¹⁷

¹³ T.O., página 71.

¹⁴ T.O., página 72.

¹⁵ T.O., página 77.

¹⁶ T.O., página 95.

¹⁷ TO., página 89.

El Señor Hernández Alicea testificó que no ha trabajado para Alianza Correccional Unida, Servidores Públicos Unidos o AFSCME.¹⁸

Declaró que en el Artículo 5 Sección 2 del Reglamento de la ACU los miembros de esa unión son los que establecen el pago de las cuotas mediante una asamblea.¹⁹

Añadió que la Federación del Trabajo no ha firmado convenios colectivos con grupos de trabajadores en Puerto Rico.²⁰ Además, declaró, que la afiliación a la Federación del Trabajo es voluntaria. En cualquier momento una unión afiliada, puede desafiliarse.²¹

Finalmente, explicó el señor Hernández Alicea que la Federación del Trabajo es una asociación que tiene afiliadas distintas uniones. Es un brazo de la AFL-CIO en Puerto Rico.²²

Antes de formular nuestras Conclusiones de Derecho, procedemos a resolver la controversia surgida mediante la Moción radicada por ACU con fecha de 26 de enero de 2004.

El 26 de enero de 2004 Alianza Correccional Unida presentó una *Moción Urgente Solicitando que se Retire Prueba Documental Presentada en 'Alegato'*. La Querellada alega que los documentos presentados como Anejos "D" y "E" no formaron parte del caso en la vista del 12 de diciembre de 2003. Alega ACU que estos documentos no pueden ser presentados mediante moción. Añade que el momento para presentar la evidencia era el día de la vista, y así permitirle a la Querellada

¹⁸ T.O., página 94.

¹⁹ T.O., página 96.

²⁰ T.O., página 98.

²¹ *Id.*

²² T.O., página 99.

confrontar la misma. ACU solicita que excluyamos los documentos presentados por FOC titulados Anejos “D” y “E”.

La audiencia es la fase crucial del proceso formal de adjudicación.²³ En la audiencia las partes tendrán la oportunidad de responder, presentar evidencia y argumentar, conducir conainterrogatorio y someter evidencia en refutación.²⁴ Si una agencia administrativa permite utilizar evidencia que no ha sido objeto de conainterrogatorio, impide el derecho de la otra parte a refutar dicha prueba.²⁵

Nuestro Reglamento establece en la **Sección 503 (G), Deberes y Poderes de la Comisión y el Oficial Examinador**, lo siguiente:

*Cualquier parte que interese que alguna evidencia que haya sometido durante la investigación sea parte del récord, deberá volver a someter la misma durante la vista. El Oficial Examinador **no podrá utilizar evidencia alguna sometida durante la investigación que no haya sido sometida y admitida en la vista**, al hacer su informe a la Comisión (énfasis suplido).*

La parte Querellante presentó en su *Alegato*, subsiguiente a las dos sesiones de vista, unos recortes de periódico titulados Anejos “D” y “E”, los cuales no formaron parte de la evidencia presentada y admitida en dichas sesiones. Esto impide la oportunidad de las otras partes de confrontar la evidencia y refutarla. Por lo que antecede, consideraremos únicamente la evidencia presentada el día de la audiencia.

A la luz de lo antes expuesto, y basándonos en la totalidad del expediente y los alegatos de las Partes pasamos a analizar las controversias y exponer nuestras Conclusiones de Derecho en relación a las mismas.

²³ DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Forum, Segunda Edición pág. 155.

²⁴ Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2163(b), según enmendada.

²⁵ **J.R.T. v. Autoridad de Comunicaciones**, 110 DPR 879 (1981).

El propósito de la Ley Núm. 45 es conceder el derecho a organizarse en sindicatos y a negociar colectivamente a los empleados en las agencias tradicionales del gobierno central a quienes no les aplica la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945.

De la Exposición de Motivos de la Ley surgen tres criterios esenciales:

1) acomodar, dentro de las realidades fiscales en que se desenvuelve el Gobierno, el costo correspondiente al 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.

La Ley concede el derecho de afiliación y comprende, entre otras cosas, el proceso de elección y la certificación de un representante exclusivo para los empleados de la unidad apropiada establecida.²⁶ A su vez, la Ley contiene ciertas prohibiciones que aplican a empleados, organizaciones sindicales y agencias. La prohibición que estamos llamados a interpretar es la Sección 7.4 de la Ley. Dicha Sección lee:

Sección 7.4 Prohibición de representar empleados encargados de la protección y seguridad pública.

Los empleados de la Defensa Civil, el Departamento de Corrección y Rehabilitación y los empleados civiles de la Policía, no podrán tener como representantes exclusivos a organizaciones sindicales con filiales en el sector privado de la economía.

Vemos que la prohibición citada, distinta a las otras en la Ley, aplica solamente en tres agencias relacionadas con la seguridad y protección pública: la Defensa Civil; el Departamento de Corrección y Rehabilitación; y la Policía de Puerto Rico, en cuanto a sus empleados civiles.

Nuestra Ley persigue el propósito de concederle el derecho de organizarse y negociar a los empleados sin que esto interrumpa los servicios esenciales al pueblo de

²⁶ Artículo 4 de la Ley Núm. 45, *supra*.

Puerto Rico. Dispone el Artículo 2, titulado “Declaración de Política Pública”, lo siguiente:

Sección 2.4 - *La organización de sindicatos de empleados en el servicio público y la negociación colectiva deberá estar fundamentada en la obligación de mantener ininterrumpidamente los servicios esenciales al pueblo de **Puerto Rico** y en la consecución del bienestar general de la ciudadanía (énfasis suplido).*

Además en el Diario de Sesiones del 3 de febrero de 1998 el Representante López Nieves expresó:

*Por eso en este instante estamos dando un paso hacia adelante. Estamos dando un paso con una evolución cautelosa, sacando de la calle a nuestros compañeros servidores públicos, legalizando la oportunidad que puedan tener, para negociar colectivamente, poniéndolos en la mesa de frente con la gerencia del **Gobierno de Puerto Rico**. Este paso que estamos dando hoy es para ciento noventa mil empleados del gobierno y para todos sus familiares (énfasis suplido).*

Como podemos ver, la Legislatura enfatiza en conceder estos derechos, atemperados con las prohibiciones dispuestas en la Ley para evitar interrumpir los servicios esenciales.

Las Partes en el caso de epígrafe concurren en que no existe una controversia sobre los hechos.²⁷ La controversia estriba en la interpretación y el alcance de la Sección 7.4 de la Ley Núm. 45; específicamente en lo que concierne a las palabras “economía” y “filiales”.

Antes de interpretar la Sección 7.4 de nuestra Ley, estableceremos nuestra facultad como agencia administrativa para interpretar la Ley Orgánica.

²⁷ Véase las Determinaciones de Hechos.

Con la intención de proveer un sistema adjudicativo económico, rápido y práctico se delegaron a las agencias administrativas poderes cuasi-judiciales.²⁸ Reiteradamente ha expresado el Tribunal Supremo de Puerto Rico que los tribunales deben deferencia a las interpretaciones y conclusiones de los organismos administrativos.²⁹ Las agencias administrativas se consideran mejor equipadas que los tribunales debido a su especialización y al conocimiento obtenido a través de la experiencia.³⁰

La Comisión como agencia administrativa tiene facultad cuasi legislativa delegada por la Legislatura de Puerto Rico para promulgar reglamentos y reglas interpretativas. Otra dimensión que le ha sido encomendada es la cuasi judicial, en virtud de la cual lleva a cabo procedimientos adjudicativos.

La Comisión tiene el deber y la facultad de interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley Núm. 45.³¹ Además, tiene la obligación de resolver controversias sobre la aplicación de la Ley.³²

La Federación de Oficiales de Custodia alega que Alianza Correccional Unida está impedida de representar a los empleados del Departamento de Corrección y Rehabilitación en las unidades de la Administración de Instituciones Juveniles, por lo dispuesto en la Sección 7.4 de la Ley. Alega FOC que, debido a la naturaleza de la relación entre ACU y AFSCME y a su vez con SPU, todas estas entidades son una y están sujetas a lo que determine AFSCME. Arguye la Querellante que la intención del

²⁸ *Vinicio Almonte y Clemencia Leduc, et al. v. Estancias Reales*, 2003 TSPR 37 ; *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 D.P.R. 109, 113 (1996); *D.A.C.O. v. J. Condóminos C. Martí*, 121 D.P.R. 807, 821 (1988).

²⁹ *Socorro Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors*, 2004 TSPR 2; *Puerto Rico Telephone Company v. Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico*, 2000 TSPR 83.

³⁰ FERNÁNDEZ QUIÑONES, página 434.

³¹ Artículo 11, Sección 11.15 (a).

³² *Id.* (b).

legislador al incorporar la prohibición en dicha Sección abarca a las uniones con *filiales* en el sector privado, ya fuese en Puerto Rico o en los Estados Unidos. Aboga FOC porque interpretemos la palabra *economía*, en dicha Sección, en un sentido amplio de tal forma, que abarque tanto la economía local como la norteamericana.

La HTSS alega que lo fundamental en esta controversia es que la prohibición aplica a las uniones que pretendan representar a empleados en el Departamento de Corrección y Rehabilitación y que ACU es una organización sindical con filiales en el sector privado de la economía. Esta Interventora sostiene que la palabra *economía* se debe interpretar como que no existe distinción entre la economía de Puerto Rico y la de cualquier otro estado de los Estados Unidos. Añade, que bajo estas circunstancias y debido a los hechos estipulados, ACU está impedida de representar a los empleados de la Administración de Instituciones Juveniles.

Por su parte, la Querellada alega que la disposición legal en controversia es clara y no sufre de ambigüedad. Añade que ACU está afiliada a SPU, la cual no tiene empleados que trabajen en el sector privado de la economía de Puerto Rico. Sostiene que ACU es una organización obrera y que sus miembros eligen a sus líderes y aprueban su cuota. Argumenta que SPU es una organización obrera que afilia a las locales en Puerto Rico, la cual a su vez está afiliada a AFSCME. La Querellada entiende que pretender que la prohibición aplique a uniones afiliadas a organizaciones en Estados Unidos sería legislar en Puerto Rico una disposición que aplique fuera de nuestra Isla.

Todas las palabras de una ley, tienen un significado, revelan un valor, transmiten una idea. Cuando las palabras son claras, la interpretación de éstas es más fácil y resulta de una manera espontánea.³³

Cuando la ley que está en controversia es clara y libre de toda ambigüedad, debe aplicarse tal y como la misma rece, sin que pueda válidamente menospreciarse su letra so pretexto de cumplir su espíritu.³⁴ Además, cuando el estatuto es claro y libre de ambigüedad no es necesario buscar la intención legislativa fuera del propio texto de la ley.³⁵

En el caso de **Román v. Superintendente de la Policía**³⁶ el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que un tribunal no está autorizado, bajo pretexto de buscar la intención legislativa en un estatuto, a adicionarle limitaciones o restricciones que no aparecen de su texto.

Cuando un juez aborde un problema de interpretación, éste no debe leer su preferencia personal en el estatuto.³⁷ La ley siempre debe ser interpretada tomando en consideración los fines que persigue y en forma tal que se ajuste a su fin esencial y la política pública que la inspira.³⁸ Incluso, en el proceso de encontrar el significado de la ley, el intérprete no puede actuar en desconocimiento de la consecuencia que conlleva la interpretación.³⁹

³³ BERNIER Y CUEVAS SEGARRA, Aprobación e Interpretación de las Leyes en Puerto Rico, 2^{nda} Edición Vol. I página 259.

³⁴ Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA § 14. **Robert Vizcarrondo v. Srio. de Hacienda**, 114 DPR 865 (1983).

³⁵ **Trigo v. The Travelers Ins. Co.**, 91 DPR 868, 875 (1965).

³⁶ 93 DPR 685, 688-689 (1966).

³⁷ BERNIER Y CUEVAS SEGARRA, página 269.

³⁸ **Esso Std. Oil v. APPR**, 95 DPR 771, 785 (1965).

³⁹ **PPD v. Ferré, Gobernador**, 98 DPR 338, 410, 415-416 (1970).

Al interpretarse una ley no deben tomarse aisladamente algunas de sus secciones, párrafos u oraciones. Por lo tanto, debe hacerse tomando en consideración todo su contexto.⁴⁰ Interpretar un estatuto de manera distinta a sus disposiciones sería invadir la función legislativa.

Como vimos, la Sección 7.4 contiene, entre otro, el siguiente lenguaje: “[n]o podrán tener como **representantes exclusivos a organizaciones sindicales...**” (énfasis nuestro).

El Artículo 3(cc) de la Ley define al representante exclusivo como una “*organización sindical que haya sido certificada por la Comisión para negociar en representación de todos los empleados comprendidos en una unidad apropiada*”. En la versión original de la Ley Núm. 45 no existía una definición para organización sindical. Mediante la Ley Núm. 96 de 7 de agosto de 2001, se incorporó una definición, entre otras enmiendas. La definición lee:

(v) ORGANIZACIÓN SINDICAL U OBRERA – Una organización de empleados de cualquier agencia que actúe con el fin de representación exclusiva para la negociación colectiva en lo referente a quejas y agravios, salarios, beneficios marginales, tipos de paga, horas de trabajo, o cualesquiera otras condiciones y términos de trabajo de los empleados.

En el caso de autos Alianza Correccional Unida, entidad que radica una Petición de Representación para ambas unidades de AIJ, cumple con la definición de organización sindical. Es una organización de empleados que actúa con el fin de ser el representante exclusivo para fines de negociación colectiva.

⁴⁰ Artículo 18 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA § 18. Véase también a *Delgado v. DSCA*, 114 DPR 177, 182 (1983).

Al haber establecido que AIJ es un componente administrativo del Departamento de Corrección y Rehabilitación y que Alianza Correccional Unida es una organización sindical, interpretaremos las palabras en controversia.

En materia de interpretación de las leyes, cuando el estatuto no contiene una definición del vocablo en controversia, la palabra debe entenderse en el sentido ordinario y usual que se le adscribe.⁴¹ Cuando los tribunales están sujetos a interpretar una ley, regularmente se recurre al diccionario como la fuente más confiable para determinar el significado de una palabra, pues se presume que el legislador lo ha utilizado.⁴²

Al no existir una definición en la Ley para la palabra *filial*, recurriremos al diccionario.⁴³ La FOC y la HTSS utilizan los términos filial y filiales como sinónimo del término afiliado. Estas palabras tienen significados diferentes. Veamos. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁴⁴ define las palabras *afiliar* y *filial* de la siguiente manera:

afiliar (del latín *affiliare*) tr. Incorporar o inscribir a alguien en una organización o en un grupo.

filial (del latín *filialis*) adj. perteneciente o relativo al hijo. **2.** Dicho de una entidad: Que depende de otra principal.

Al leer las definiciones de ambas palabras podemos ver que *filial* se refiere a lo relacionado al hijo. Cuando se refiere a una entidad, es a la que depende de otra

⁴¹ *Pueblo v. Cosme Vargas*, 96 DPR 836, 842 (1969).

⁴² *Vda. De López v. ELA*, 104 DPR 178, 180 (1975); *Coop. de Cafeteros v. La Capital*, 82 DPR 51, 62-63 (1961).

⁴³ **Sección 7.4** Prohibición de representar empleados encargados de la protección y seguridad pública.

Los empleados de la Defensa Civil, el Departamento de Corrección y Rehabilitación y los empleados civiles de la Policía, no podrán tener como representantes exclusivos a organizaciones sindicales con **filiales** en el sector privado de la **economía** (énfasis suplido).

⁴⁴ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Editorial Espasa, 22^{nda} Edición 2001, páginas 57 y 1057.

principal. Sin embargo, *afiliar* es la acción de incorporarse a un ente o inscribir a alguien en éste.

Veamos cómo define estos términos el Diccionario de Términos Jurídicos⁴⁵:

afiliar – *Juntar, unir, asociar una persona a otras que forman una corporación o sociedad. Afiliarse a un partido político, una fraternidad, un club, etc.*

filiación – *Procedencia de los hijos respecto a los padres.*

- **Filial** – *Perteneciente al hijo.*
- **Filiar** – *Tomar filiación a uno.*

Podemos observar que las palabras afiliar y filial tienen definiciones distintas.

Filial se refiere a una descendencia, perteneciente al hijo, mientras *afiliar* es el acto de unir a otra entidad.

En el “Black’s Law Dictionary”⁴⁶ encontramos los términos “*affiliate*” y “*filiation*” definidos de la siguiente manera:

affiliate 1. *A corporation that is related to another corporation by shareholdings or other means of control; a subsidiary, parent or sibling corporation. 2. One who controls, is controlled by, or is under common control with an issuer of a security.*

filiation 1. *The fact or condition of being a son or daughter; relationship of a child to parent.*⁴⁷

En inglés las palabras afiliado y filiación también tienen significados distintos. El “*affiliate*” es aquella que depende de otra entidad por algún medio de control. Sin embargo, “*filiation*”, es la condición perteneciente a un hijo, o de un hijo a un padre.

⁴⁵ IGNACIO RIVERA GARCÍA, Diccionario de Términos Jurídicos, Tercera Edición Revisada 2000.

⁴⁶ BLACK’S LAW DICTIONARY 643 (7th ed. 1969).

⁴⁷ JEREMY BENTHAM, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation 276 n.2 (1823). “In English we have no word that will serve to express with propriety the person who bears the relation opposed to that of parent. The word *child* is ambiguous, being employed in another sense, perhaps more frequently than in this: more frequently in opposition to a *person of full age*, an *adult*, than in correlation to a *parent*. For the condition itself we have no other word than *filiation*: an ill-contrived term, not analogous to *paternity* and *maternity*: the proper term would be *filiality*: the word *filiation* is as frequently, perhaps, and more consistently, put for the act of establishing a person in the possession of the condition of *filiality*.”

Luego de evaluar las definiciones de estas palabras, entendemos que la palabra *filial* se refiere a una entidad que depende de otra principal, por lo que implica una descendencia. Es decir, la filial está colocada en el escalafón descendente respecto a la organización principal. Distinto a la palabra *afiliada* o *afiliación*, la cual implica la acción de unirse o incorporarse a otro. En conclusión, observamos que el legislador decidió utilizar la palabra *filial* en vez de *afiliada*, las cuales - como hemos visto - no son sinónimos.

De la evidencia que obra en el expediente no surge que ACU tenga filiales en el sector privado de la economía. Quien radica la Petición de Representación y se somete a nuestra jurisdicción, es Alianza Correccional Unida, la cual está *afiliada* a Servidores Públicos Unidos y esta última a su vez, a AFSCME. Podemos notar que Alianza Correccional Unida, según interpretáramos la definición, no tiene *filiales*. No tiene “descendientes” ni entidades que dependan de ACU como una organización principal. Distinto sería el caso si el legislador hubiera utilizado la palabra *afiliada* la cual tiene un significado diferente, implica el asociarse, unirse a otra entidad matriz.

Tampoco nos convence el argumento de la Querellante relacionado con la alegada afiliación de ACU a la Federación del Trabajo de Puerto Rico, AFL-CIO. A FOC se le dio la oportunidad de presentar el Reglamento de la Federación del Trabajo y este no obra en el expediente oficial del caso. Nuestro Reglamento establece que la parte que radica el caso tiene el peso de probar las alegaciones.⁴⁸ La parte Querellante no probó que la Federación del Trabajo de Puerto Rico, AFL-CIO, fuese una *filial* de ACU, y por esto ACU estuviera impedida de representar a los empleados

⁴⁸ Véase el Artículo 5, Sección 500 (H), del Reglamento de la Comisión.

de AIJ. Luego de la interpretación que hicimos sobre la intención del legislador en utilizar la palabra *filial* en vez de *afiliada*, entendemos que la Federación del Trabajo no es una filial de Alianza Correccional Unida.

Otra alegación, tanto de la parte Querellante como de la Interventora, es que la palabra *economía* implica a la economía de Puerto Rico junto con la de los Estados Unidos de América. Aunque dicho aspecto de la controversia no incide en nuestra determinación, luego de resolver lo atinente a las filiales, nos referimos brevemente al mismo. Nuestra Ley no define el término *economía*. Solamente expresa que las organizaciones sindicales con filiales en el sector privado de la “*economía*” no pueden representar a los empleados de estas agencias de seguridad. Como hemos dicho, las palabras de una ley deben generalmente ser entendidas en su más corriente y usual significado, sin atender demasiado al rigor de las reglas gramaticales sino al uso general y popular de las voces.⁴⁹ Como explicáramos, cuando el estatuto no contiene una definición del vocablo en controversia, la palabra debe entenderse en el sentido ordinario y usual que se le adscribe.⁵⁰ Por lo tanto, opinamos que el legislador no entendió necesario definir dicho término, al éste ser uno claro. Al leer en conjunto todos los artículos de la Ley y la Exposición de Motivos, podemos concluir que la palabra *economía* se refiere a la economía de Puerto Rico. Incluso, podría estar fuera de las facultades constitucionales de los legisladores el extender la prohibición fuera del territorio de Puerto Rico. Veamos.

La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 45 y el Artículo 2 de Declaración de Política Pública expresan que el propósito es concederle el derecho a organizarse en

⁴⁹ *Bird v. Eastern Airlines, Inc.*, 99 DPR 965 (1971).

⁵⁰ *Pueblo v. Cosme Vargas*, supra.

sindicatos y negociar colectivamente a los empleados en las agencias tradicionales del gobierno central. El legislador quiso equiparar a los empleados de las agencias tradicionales del Gobierno de Puerto Rico, ya que la Constitución y la Ley de Relaciones del Trabajo⁵¹ guardaban silencio respecto a éstos. Al leer todas las disposiciones de la Ley, no podemos desprender una intención legislativa de que esta prohibición abarcara a los Estados Unidos de América. Como dijimos anteriormente, al interpretarse una ley no deben tomarse aisladamente sus secciones, párrafos u oraciones; debe tomarse en consideración todo su contexto.⁵² El interpretar un estatuto de una manera distinta a sus disposiciones sería invadir, por parte del intérprete, la función legislativa. Reiteramos que la palabra *economía* se refiere a la economía de Puerto Rico. Tampoco se varió la Sección 7.4 en la Ley Núm. 96 de 7 de agosto de 2001, *supra*.

Vista la evidencia válidamente admitida y los argumentos de todos los comparecientes, y por los fundamentos antes expuestos,

SE RESUELVE

1. Desestimar el Procedimiento Especial radicado por la Federación de Oficiales de Custodia y Trabajadores de Corrección y Ramas Anexas.
2. Determinar que a la Querellada no le aplica la prohibición de la Sección 7.4 de la Ley.
3. Declarar **HA LUGAR** la Moción del 26 de enero de 2004 presentada por ACU.

⁵¹ Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada.

⁵² *Delgado v. DSCA*, *supra*; *Pueblo v. Dones*, 102 DPR 118, 122 (1974).

De acuerdo con la Sección 9.3(i) de nuestra Ley y la Sección 3.15 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme,⁵³ se apercibe a las Partes que cualquier parte adversamente afectada por una resolución u orden de la Comisión podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de ésta. La Comisión deberá considerar dicha moción dentro de los quince (15) días de haberse presentado la misma. Transcurrido el término de quince (15) días, si la Comisión no entendiera en la reconsideración, se entenderá que la ha rechazado de plano. Si la rechazare de plano o no actúe dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión judicial comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso.

Si la Comisión decidiera acoger la moción de reconsideración, la resolución resolviéndola deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción. El término para solicitar revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos copia de la notificación de la resolución resolviendo definitivamente la moción. Si la Comisión dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración dentro de los noventa (90) días de haber sido radicada una moción que ha sido acogida, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días, salvo que la Comisión, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un plazo adicional que no excederá de treinta (30) días.

⁵³ 3 L.P.R.A. §. 2101 et seq.

Además, se apercibe a las Partes que, a tenor con las Secciones 9.3(j) y 10.1 de nuestra Ley y 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, podrán solicitar revisión judicial de la determinación final de la Comisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de dicha determinación final.

Lo acordó y manda la Comisión.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico a 30 abril de 2004.

Antonio F. Santos Bayrón
Presidente

Alberto L. Valldejuli Aboy
Comisionado Asociado

Doris M. Santiago Meléndez
Comisionada Asociada