

OFICINA DEL ASESOR GENERAL

MEMORANDO GC 15-08 (Revisado)

26 de octubre de 2015

PARA: Todos los Directores Regionales, Oficiales a Cargo,
y Oficiales Residentes

DE: Richard F. Griffin, Asesor General

ASUNTO: Memorando de Orientación sobre Firmas Electrónicas para Respalda una
Manifestación de Interés

El 15 de diciembre de 2014, la Junta adoptó una regla final¹ que entró en vigor el 14 de abril de 2015 y modificó en ciertos aspectos los procedimientos aplicables al procesamiento de casos de representación. Como parte de la formulación de reglas, la Junta solicitó comentarios respecto a la cuestión de si los reglamentos propuestos deberían permitir o prohibir expresamente el uso de firmas electrónicas para respaldar una manifestación de interés. La Junta determinó que sus reglamentos, tal como están redactados en la actualidad, son suficientes para permitir el uso de firmas electrónicas en este contexto. 79 Fed Reg. en 74331. Además, la Junta concluyó que el Congreso había manifestado su intención de “que las agencias federales, incluso la Junta, acepten y utilicen los formularios y las firmas electrónicos, cuando sea factible, es decir, cuando exista una manera rentable de garantizar la autenticidad del electrónico y la firma electrónica dada la sensibilidad de la actividad en cuestión, en este caso la manifestación de interés.” *Id* en 74330. La Junta me encargó con la responsabilidad de “determinar si las firmas electrónicas pueden aceptarse en la práctica, cuándo y cómo, y de emitir una orientación sobre el asunto.” *Id* en 74331.

Según se refleja en las directrices que siguen, he determinado que los estándares probatorios que la Junta ha aplicado por tradición a las firmas manuscritas que se aplican de igual manera a las firmas electrónicas² y que es factible aceptar las firmas electrónicas en apoyo de una manifestación de interés si se cumplen con los estándares probatorios tradicionales de la Junta.

I. REGLAMENTO ACTUAL DE LA JUNTA SOBRE LA MANIFESTACIÓN DE INTERÉS

La Regla Final no altera los principios legales que la Junta ha seguido durante mucho tiempo al administrar sus requisitos de manifestación de interés. Más bien, la Junta le encargó al Asesor General que determinara si los procesos administrativos internos establecidos para tratar las alegaciones de falsificación y fraude en la presentación de tarjetas de autorización escritas a mano o peticiones establecidas en su Manual de Manejo de Casos de Representación (CHM por sus siglas en inglés) Sección 11028-11029 se aplicarían de forma semejante en relación con las firmas electrónicas. 79 Fed. Reg. en 74331. Concluyo que estos principios y procesos establecidos constituyen un marco apropiado para evaluar si los requisitos tradicionales de la Junta pueden

¹ 79 Fed. Reg en 74308.

² Para propósitos de este memorando, una “firma” puede incluir varias formas de identificación electrónica, incluso los intercambios de correo electrónico o los métodos de registro en internet o intranet.

adaptarse para acomodar la fuerte preferencia política del Congreso por el uso y la aceptación de las firmas electrónicas siempre que sea factible.

A. Propósito de la Manifestación de Interés

El requisito de una manifestación de interés de la Junta constituye una salvaguarda importante contra la posibilidad del mal uso de los procedimientos electorales y el desperdicio de los recursos de la Agencia. Una parte peticionaria debe proporcionar evidencia que demuestre que la petición cuenta con el apoyo de al menos el 30 por ciento de la unidad de negociación antes de la celebración de una elección. Id en 74421; véase también *id.* en 74470. La Sección 11020 del CHM explica que el propósito de la demostración de una manifestación de interés adecuada por parte de las organizaciones obreras y los peticionarios individuales que inician o buscan participar en un caso de Representación es determinar si la celebración de una elección sirve un propósito útil bajo el estatuto, es decir, si existe suficiente interés de los empleados para justificar el gasto de tiempo, esfuerzo y recursos de la Agencia en la realización de una elección. La Sección 11021 del CHM indica que esta investigación es un asunto puramente administrativo, que impide que las partes con poco o ningún interés en una unidad de negociación abusen de la maquinaria de la Agencia e interfieran con la administración normal de la Ley.

B. Requisitos Actuales para una Manifestación de Interés

La §11022 del CHM establece que la manifestación de interés puede adoptar varias formas. En los casos RC, RD y RM, la unión puede presentar tarjetas de autorización o una lista de firmas que designen a la unión como agente de los firmantes para propósitos de la negociación colectiva o evidencia de sus registros en cuanto a los individuos que son miembros de la unión. Un peticionario en un caso RD puede presentar tarjetas o una lista de firmas que indiquen que los empleados que firman la manifestación de interés ya no desean ser representados por la unión o autorizar al peticionario que presente una petición de descertificación. Del mismo modo, la Sección 11506.5 del CHM permite que las listas de firmas respalden las manifestaciones de interés en una petición UD. La manifestación de interés del empleador en un caso RM puede consistir en la prueba de una reclamación de reconocimiento hecha por una o más organizaciones obreras o la evidencia de consideraciones objetivas relacionadas con la condición mayoritaria continua de una organización obrera existente.

Los requisitos actuales *no* exigen que las tarjetas o las listas contengan las clasificaciones de trabajo de los empleados o información de contacto como, dirección de domicilio, dirección de correo electrónico, número de teléfono y puestos de trabajo. Sin embargo, las tarjetas de autorización por lo general contienen dicha información, junto con el nombre del empleador. Las listas de firmas, así como una declaración sobre la representación, a menudo sólo contienen el nombre en letra de molde, que a veces es difícil de leer, una firma y una fecha.

Se debe establecer la fecha en la que se obtuvieron las firmas de la manifestación de interés. Si una tarjeta o lista de firmas no tiene fecha, la parte que presenta la manifestación [de interés] puede establecer la fecha mediante una declaración jurada. Sección 11027.3 del CHM. Si no se puede establecer la fecha de la firma, la tarjeta no se contará para propósitos del porcentaje de manifestación de interés.

C. Procedimientos Actuales para Determinar la Autenticidad de Firmas Manuscritas en Apoyo de una Manifestación de Interés

Con la aprobación del tribunal, la Junta ha sostenido durante mucho tiempo que la manifestación de interés es una cuestión de determinación administrativa y no es objeto de litigio entre las partes. Véase, por ejemplo, *O.D. Jennings & Co.*, 68 NLRB 516; 518 (1946); *Super Valu, Inc.*, 181 NLRB 698, 698-699 (1970). Véase *NLRB v. Metro-Track Body, Inc.*, 613 F.2d 746, 750 (Noveno Cir. 1979) (recopilación de casos). Entre otras cosas, esta política permite que la Junta determine con rapidez si se justifican los procedimientos de representación y que lo haga de manera que, en la mayor medida posible, preserve en secreto las opiniones individuales de los empleados con respecto a la representación sindical. *Kearney & Trecker Corp. v. NLRB* 209 F.2d 782, 787-88 (Séptimo Cir. 1953). No obstante, dentro de estas limitaciones, los procedimientos de la Junta proveen un recurso para las partes para presentar evidencia que impugne la validez de la manifestación de interés y, por este medio, lograr la desestimación de la petición si la Junta, luego de una investigación administrativa, concluye que la manifestación de interés cuenta con una autenticidad dudosa. Véase, por ejemplo, *Columbia Broad. Sys., Inc. (Bridgeport, Conn.)*, 125 NLRB 1161 (1959).

Las firmas manuscritas presentadas por las partes en apoyo de una manifestación de interés se presumen válidas a menos que se cuestionen por la presencia de evidencia objetiva. Sección 11027.1 del CHM. La experiencia extensa ha demostrado que rara vez surgen las disputas de autenticación. Véase *Perdue Farms, Inc.*, 328 NLRB 909 (1999) y *Globe Iron Foundry*, 112 NLRB 1200 (1955) (La Junta desestimó las peticiones a la luz de una manifestación de interés falsificada). En virtud de las Secciones 11028.1 y 11029.1 del CHM, si una parte presenta de manera oportuna evidencia creíble de respaldo de que la manifestación de interés puede haber sido invalidada por falsificación o fraude, el/la Director(a) Regional en primera instancia realizará una investigación de esas alegaciones. Si la evidencia de respaldo da motivos razonables para creer que la manifestación de interés puede ser invalidada, la política de la Junta exige que el/la Director(a) Regional realice una investigación administrativa adicional utilizando varios instrumentos. Según se explica en la Sección 11029.1 del CHM, “[l]a investigación puede incluir, pero sin la necesidad de limitarse a, los intentos de obtener las declaraciones juradas de la persona o las personas responsables de asegurar y presentar la manifestación [de interés], comparaciones de firmas, preferiblemente con los registros del empleador y el interrogatorio de las personas que supuestamente fueron firmantes.”

La Agencia toma en serio las alegaciones de la falsificación y la alteración de documentos. Esa preocupación va más allá de la cuestión de si una petición de representación en particular debe ser desestimada por el motivo de que la manifestación de interés sea de una autenticidad dudosa. Más bien, cuando la Región ha encontrado mérito en una alegación de falsificación, la Sección 11029.3 del CHM establece que la Región debe informar los resultados de su investigación a la División de Operaciones-Administración, que, si está de acuerdo con los méritos, debe informar el asunto a la Oficina del Procurador de los Estados Unidos, que tiene jurisdicción para enjuiciar. Véase 18 Código de los Estados Unidos (U.S.C. por sus siglas en inglés) Sección 1621; 18 U.S.C. Sección 1001; *Brogan v. United States*, 522 U.S. 398 (1998) (funcionario sindical procesado bajo 18 del U.S.C., Sección 1001 por dar testimonio falso a un(a) agente federal). Véase también *Multimac Products, Inc.*, 288 N.L.R.B. 1279, 1279 n.2 1337 & n.77 (1988) (alegación de

retroactividad fraudulenta de tarjetas de autorización por parte de la unión, remitidas para su enjuiciamiento por la Junta).

II. APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES TRADICIONALES DE MANIFESTACIÓN DE INTERÉS DE LA JUNTA A LAS FIRMAS ELECTRÓNICAS ES UN MEDIO PRÁCTICO Y COSTO-EFECTIVO DE GARANTIZAR LA AUTENTICIDAD DEL FORMULARIO ELECTRÓNICO

En vista de lo anterior, en virtud de los estándares probatorios vigentes de la Junta, las firmas manuscritas presentadas para respaldar una manifestación de interés se presumen válidas; sin embargo, si se descubre evidencia contraria plausible, el asunto se investiga administrativamente. Las controversias en cuanto a la validez de las firmas manuscritas dependen de la evaluación hecha por la Junta de (1) la evidencia documental que pretende expresar las opiniones de un empleado con respecto a la representación, (2) el testimonio y otra evidencia del peticionario que atestigüen el hecho de que la evidencia documental fue obtenida del presunto firmante y fue transmitida fielmente a la Junta y (3) el testimonio del presunto firmante que confirme la autenticidad del documento.

Esos estándares existentes son el criterio para determinar si se puede respaldar una manifestación de interés mediante el uso de las firmas electrónicas, junto con las firmas manuscritas tradicionales. Como la Junta reconoció en la Regla Final, el Congreso ha instado a las agencias a que dispongan para el público las opciones de firmas electrónicas. Según se establece anteriormente, la Oficina de Administración y Presupuesto ha sugerido que una decisión de rechazar la opción de firma electrónica es justificable solamente cuando “no existe una combinación de tecnologías razonablemente costo-efectiva y se pueden utilizar los controles de administración para operar la transacción y minimizar lo suficiente el riesgo de daños significativos.” 79 Fed. Reg. en 74330 (citando la *Guía de OMB*, 65 FR en 25512). Los estándares existentes de evidencia que la Junta tradicionalmente ha utilizado para resolver las controversias de autenticación son medios comprobados y costo-efectivos en minimizar el riesgo de fraude al presentar una manifestación de interés. En términos sencillos, los métodos de presentar las firmas electrónicas que satisfacen los mismos estándares existentes de evidencia son prácticos y deben estar a la disposición del público.

Por estos motivos, he llegado a la conclusión de que los Directores Regionales deberían aceptar las firmas electrónicas como un medio para respaldar una manifestación de interés cuando, al igual que con las firmas manuscritas, el método de firma electrónica escogido por la parte proporciona al/a la Director(a) Regional evidencia prima facie (1) de que un(a) empleado(a) ha firmado de forma electrónica un documento que pretende expresar las opiniones del empleado respecto a la representación sindical y (2) de que el peticionario le ha transmitido ese documento fielmente a la Región. Tal como es la ley en la actualidad respecto a las firmas manuscritas, los documentos presentados por las partes se presumen válidos.

Si se presenta evidencia plausible de manera oportuna que le dé al/a la Director(a) Regional motivos razonables para concluir que la manifestación de interés puede ser de autenticidad dudosa, entonces, el/la Director(a) Regional debe realizar una investigación administrativa adicional. Al igual que con las investigaciones de firmas manuscritas, esa investigación puede incluir la toma

de declaraciones juradas tanto del peticionario como de los empleados individuales sobre la autenticidad de sus firmas electrónicas.

He llegado a la conclusión de que la manera de presentar las firmas electrónicas que describimos a continuación, verificada, de ser necesario, por los procedimientos habituales de la Agencia para investigar alegaciones de fraude o falsificación, permite un medio rentable de utilizar y verificar las firmas electrónicas. Los procedimientos tradicionales de la Junta han superado la prueba del tiempo y su aplicación a las firmas electrónicas no representará costos ni riesgos significativos para el público ni para la Agencia. Y como el Congreso anticipó al exhortar a las agencias a que adoptaran esta tecnología nueva siempre que fuera factible, ponerla a la disposición beneficiará al público. Los beneficios potenciales de la implementación incluyen que: (1) la manifestación de interés es más fácil de leer y la misma confirma la identidad del firmante; (2) la metodología es conveniente y consistente con la manera en que muchos miembros del público operan hoy en día en varios aspectos de sus vidas – tabletas de firma electrónica para compras con tarjeta de crédito o débito, banca en línea, compras en línea, y presentación electrónica de impuestos y (3) los empleados que deseen firmar una tarjeta de autorización o una lista de firmas pueden hacerlo en un entorno privado.

III. ORIENTACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

A. Requisitos para la Aceptación de Firmas Electrónicas

He determinado que una presentación aceptable respaldada por una firma electrónica en apoyo de una manifestación de interés debe tener los siguientes elementos para establecer su autenticidad y proporcionar un mecanismo para que la Agencia investigue las alegaciones de falsificación o fraude según proceda.

1. Las presentaciones respaldadas por una firma electrónica deben contener lo siguiente:
 - a. el nombre del/de la firmante;
 - b. la dirección de correo electrónico del/de la firmante u otra información de contacto conocida (por ejemplo, cuenta en redes sociales)
 - c. el número de teléfono del/de la firmante;
 - d. el lenguaje al que haya acordado el/la firmante (por ejemplo, que el/la firmante desea ser representado(a) por la Unión ABC para fines de la negociación colectiva o que ya no desea ser representado(a) por la Unión ABC para fines de la negociación colectiva);
 - e. la fecha de la presentación de la firma electrónica; y,
 - f. el nombre del empleador del/de la empleado(a).³

2. Una parte que presente firmas electrónicas o digitales debe presentar una declaración que (1) identifique qué tecnología de firma electrónica o digitales que se utilizó y que explique cómo los controles de la misma garantizan: (i) que la firma electrónica o digital pertenece

³ Si un(a) empleado(a) no menciona al empleador solicitado en su presentación electrónica, entonces en el momento en que se le proporcione la manifestación de interés a la Agencia, el peticionario atestiguará por escrito que el/la empleado(a) que está actualmente empleado(a) por el empleador solicitado.

al/a la empleado(a) firmante, y (ii) que la misma empleada firmó el documento; y (2) que la información transmitida electrónicamente respecto a qué y cuándo los empleados firmaron es la misma información vista y firmada por los empleados.⁴

3. Cuando la tecnología de firma electrónica que se utiliza no apoya a las firmas digitales que se puedan verificar de manera independiente por un tercero como en el ejemplo del segundo párrafo del punto n.4 anterior, la parte presentadora deberá presentar evidencia de que, después de la obtención de la firma electrónica, la parte presentadora inmediatamente transmitió una comunicación que indica y confirma toda la información que figura entre 1^a y 1f arriba (la “Transmisión de Confirmación”).
 - a. La Transmisión de Confirmación debe ser enviada a una cuenta individual (es decir, dirección de correo electrónico, mensaje de texto por teléfono móvil, cuenta de redes sociales, etc.) proporcionada por el/la firmante.⁵
 - b. Si se reciben respuestas a la Transmisión de Confirmación en el momento de la presentación de la manifestación de interés a la NLRB para respaldar una petición, dichas respuestas también deben ser proporcionadas a la NLRB.
4. Las presentaciones respaldadas por una firma electrónica pueden incluir otra información como: ubicación de trabajo, clasificación, dirección del domicilio, y números telefónicos adicionales, pero **no** pueden contener fechas de nacimiento, números de seguro social y otros identificadores personales sensibles. No se aceptarán presentaciones con identificadores personales sensibles y serán devueltas al peticionario. No se aceptarán las mismas hasta que se redacten los identificadores personales.

⁴ Por ejemplo, una parte que presente una firma electrónica simple podría presentar una declaración explicando que las firmas electrónicas se recopilaron a través de una página web creada por los organizadores, y afirmando que los organizadores creen que la misma empleada firmó la manifestación de interés porque la empleada envió su información de contacto a la página web, y porque los organizadores enviaron una Transmisión de Confirmación como se describe en el Párrafo III (A)(3) a continuación. Sólo para propósitos ilustrativos, véase el Ejemplo 1, adjunto a este Memorando. Del mismo modo, una parte que presente manifestaciones de interés recopiladas por correo electrónico podría presentar una declaración explicando que el remitente sabe que la manifestación [de interés] fue firmada porque el texto del correo electrónico contiene evidencia de que **la empleada** actuó con la intención de firmar la manifestación de interés, y que la parte presentadora entiende que la misma empleada firmó la manifestación de interés porque (1) el correo electrónico fue enviado desde una dirección que se sabe que utiliza la empleada y (2) porque los organizadores enviaron una Transmisión de Confirmación como se describe en el Párrafo III (A)(3) a continuación. Véase el ejemplo 2.

Además, una parte que utilice tecnología de firma electrónica digital basada en infraestructura de clave pública («PKI») podría presentar una declaración en la que se identifique esta tecnología. Debido a que las soluciones PKI disponibles en el mercado permiten la verificación de la identidad por parte de un tercero independiente, una parte que presente una declaración puede confiar en la tecnología PKI al afirmar que sabe que la firma electrónica es la de la empleada firmante, que la misma empleada firmó el documento y que lo que se presenta es la misma información vista y firmada por la empleada. Por ende, si se utilizan estas soluciones, no es necesario enviar la transmisión de confirmación descrita en el párrafo III (A)(3).

⁵ Sólo para propósitos ilustrativos, se adjunta a este memorando una muestra de Transmisión de Confirmación para respaldar una petición RC y RD como Ejemplos 3 y 4 respectivamente.

Reconozco que los requisitos establecidos anteriormente son más estrictos que los que se exigen en la actualidad para las firmas no electrónicas. Al presente, no se exige que las listas de firmas contengan información de contacto personal. Sin embargo, la información de contacto (dirección de correo electrónico, número de teléfono u otra cuenta de redes sociales) es fácil de obtener de manera electrónica del/de la firmante y permitirá a la NLRB investigar rápidamente la falsificación y el fraude, según proceda.⁶ Además, la Transmisión de Confirmación permitirá que un empleado que recibe la notificación pero realmente no pretendía firmar el documento, con los medios para alertar a la Agencia, al empleador, a la unión, o a otros de que él o ella, de hecho, no firmó electrónicamente una manifestación de interés.

Entiendo que estos requisitos adicionales para las firmas electrónicas deberían reafirmar a aquellos que hayan expresado reservas sobre la aceptación de las firmas electrónicas, ya que la Agencia toma en serio sus preocupaciones y se compromete a garantizar la integridad del proceso. Además, hago hincapié que *no* se les exigirá a las partes que presenten firmas electrónicas para respaldar su manifestación de interés y que podrán seguir presentando las firmas manuscritas en papel para todo o parte de su manifestación de interés. Sin embargo, cuando las partes opten por presentar las firmas electrónicas, es importante que el público, los empleados y otras partes tengan confianza en el proceso y en la capacidad de la NLRB para investigar una posible falsificación o un fraude dondequiera, según proceda.

B. Fecha de Vigencia

Con vigencia inmediatamente, las partes pueden presentar firmas electrónicas en apoyo de una manifestación de interés. Sin embargo, sólo se aceptarán y se utilizarán las firmas para calcular los porcentajes relacionados con la suficiencia de una manifestación de interés si se cumplen los requisitos establecidos anteriormente.

C. Cómo Presentar una Firma Electrónica a la NLRB

Si desea presentar una firma electrónica para respaldar una manifestación de interés, su presentación debe incluir la información requerida en la Sección III A, arriba.

La información que posee para establecer las firmas electrónicas puede presentarse en distintos formatos. Por ejemplo, puede ser un correo electrónico enviado solicitando información y apoyo al cual el firmante respondió o puede ser una copia de una página web solicitando información junto con una hoja de cálculo que muestra los datos recibidos después de que el firmante electrónico hiciera clic en el botón de «Enviar». Al igual que con otras presentaciones de manifestaciones de interés, estos documentos pueden presentarse electrónicamente. Sin embargo, puesto que estos documentos no tienen firmas reales, de modo que no existen «tarjetas originales», no es necesario presentar más documentos a menos que la NLRB los solicite.

⁶ Como es el caso ahora respecto a las firmas manuscritas, una firma electrónica presentada en apoyo de una manifestación de interés que cumpla los requisitos aquí establecidos se presumirá válida en ausencia de suficiente evidencia probatoria que justifique una investigación de posible fraude. Las meras especulaciones y aseveraciones de fraude no son ni serán en el futuro, suficientes para motivar una investigación por parte de la Agencia.

Si usted tiene preguntas respecto a este memorando, por favor, comuníquese con Aaron Karsh, Asesor General Auxiliar al número (202) 273-3828 o con Dolores Boda, Asistente Adjunta del Asesor General al número (202) 273-2887, ambos de la División de Operaciones-Administración.

/f/

R.F.G.

Divulgación al Público

Anejos