

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
Apartado 4048
San Juan, Puerto Rico 00905

EN EL CASO DE:

JUNTA DE RETIRO PARA
MAESTROS

- y -

HERMANDAD DE EMPLEADOS DE
LA JUNTA DE RETIRO PARA
MAESTROS

CASO NUM. P-3272
D-768

Ante: Sr. Estanislao García
Jefe Examinador

Comparecencias:

Lcdos. Miguel Palou Sabater,
Jorge Calero Blanco y
Sr. Duhamel Vellón
Por la Junta de Retiro para Maestros

Lcdo. Federico Rivera Sáez
Sr. Héctor Pérez
Por Hermandad de Empleados de la
Junta de Retiro para Maestros

Lcdo. Federico Díaz Ortiz
Por la Junta de Relaciones del
Trabajo de Puerto Rico

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

A base de una Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada por la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros, 1/ en adelante denominada la peticionaria, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Junta, ordenó la celebración de una audiencia pública para recibir prueba que permita determinar si existe o no una controversia relativa a la representación de los empleados que utiliza la Junta de Retiro para Maestros, en adelante denominada la Junta de Retiro..

1/ Exhibit J-1

La audiencia pública se llevó a cabo durante los días 4, 5 y 11 de agosto de 1977 ante el Sr. Estanislao García, quien fue designado Oficial Examinador por el Presidente de la Junta. Todas las partes estuvieron debidamente representadas en la audiencia y tuvieron amplia oportunidad de presentar prueba documental y testimonial en apoyo de sus respectivas contenciones. Al terminar la audiencia las partes solicitaron, y así se les concedió, la oportunidad de someter memorandos simultáneos luego de que el récord taquigráfico de la audiencia estuviese totalmente transcrito. En efecto, luego de la transcripción del récord se les concedió a las partes hasta el 13 de enero de 1978 para someter los aludidos memorandos. 2/ Tanto la peticionaria como la Junta de Retiro sometieron a tiempo sus respectivos memorandos.

La Junta ha revisado las resoluciones emitidas por el Oficial Examinador durante el curso de la audiencia y, como encuentra que no se cometió error alguno perjudicial a las partes, por la presente las confirma.

La Cuestión de Jurisdicción:

En el curso de la audiencia, así como en el memorando que radicó posteriormente, la Junta de Retiro asumió la posición de que no tenemos jurisdicción para entender en el presente caso por no ser ella un patrono en el significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Ley. La peticionaria, de otro lado, asumió la posición de que la Junta de Retiro sí es un patrono bajo la Ley y de que, por lo tanto, sus empleados tienen el derecho de organizarse y negociar colectivamente. Como estos planteamientos son de naturaleza jurisdiccional, es necesario resolverlos en primera

2/ Véase la Resolución emitida por el Oficial Examinador el 12 de diciembre de 1977.

instancia. Para ello es necesario hacer un examen de las disposiciones de nuestra Ley, de su posible aplicabilidad a la Junta de Retiro así como de las disposiciones de la ley creadora de ésta y de su implementación a través de toda su historia.

La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico en su Artículo 2, Sección (2) define lo que es un "patrono" en los siguientes términos:

"El término 'patrono' incluirá ejecutivos, supervisores y cualquier persona que realizare gestiones de carácter ejecutivo en interés de un patrono directa o indirectamente, pero no incluirá, excepto en el caso de las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico como más adelante se definen, al gobierno ni a ninguna subdivisión política del mismo; disponiéndose, que incluirá, además, a todo individuo, sociedad u organización que intervenga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva." (Subrayado nuestro)

La Sección (11) del Artículo 2 de la Ley, define el término "instrumentalidades corporativas" de la manera siguiente:

"El término 'instrumentalidades corporativas' significa las siguientes corporaciones que poseen bienes pertenecientes a, o que están controladas por el Gobierno de Puerto Rico: La Autoridad de Tierras, la Compañía Agrícola, el Banco de Fomento, la Autoridad de las Fuentes Fluviales, la Compañía de Fomento de Puerto Rico (Compañía de Fomento Industrial), la Autoridad de Transporte, la Autoridad de Comunicaciones, y las subsidiarias de tales corporaciones, e incluirá también las empresas similares que se establezcan en el futuro y sus subsidiarias y aquellas otras agencias del Gobierno que se dedican o puedan dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario."

En numerosos casos que han estado ante nuestra consideración en los que se nos ha planteado un problema similar, hemos expresado reiteradamente que para que una agencia o corporación pública se pueda considerar una instrumentalidad

3/ Administración de Servicios Agrícolas, Núm. P-2459, D-486 (JRTPR-1968); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, Núm. P-2588 y P-2625, D-542 (JRTPR-1969); Autoridad de Edificios Públicos, Núm. P-3090, D-675 (JRTPR-1974); Corporación para el Desarrollo Agrícola de Puerto Rico, Núm. P-3146, D-695 (JRTPR-1975); Corporación de Empresas Correccionales de Puerto Rico, Núm. P-3154, D-700 (JRTPR-1975); Corporación del Centro Médico de Puerto Rico, Núm. P-3180, D-709 (JRTPR-1975).

corporativa, a los efectos de la definición del término patrono y que sus empleados puedan gozar de los beneficios de la Ley que administramos, a tenor con las disposiciones del Artículo 2, Sección (11) de dicho estatuto es necesario que:

- (1) la Corporación esté entre las que taxativamente allí se señalan, o
- (2) sea una subsidiaria de alguna de las mencionadas, o
- (3) se trate de una empresa similar a las anteriores y sus subsidiarias, o
- (4) sea una agencia del Gobierno que se dedique o pueda dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

Con posterioridad a las decisiones de la Junta en todos esos casos, el 13 de diciembre de 1976, el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico vs. Unión de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (Independiente Auténtica), Héctor René Lugo y otros, Núm. R-74-370, Opinión Núm. 76-CA-116 en el que establece los criterios que deben tomarse en consideración al decidir si una Agencia del Gobierno funciona como una empresa privada. Señala el Tribunal a las páginas 17 a 18:

"El Informe Helfeld (vol. 1, pág. 21) sugiere acertadamente varios factores que deben tomarse en consideración, entre ellos: si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado, si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; el grado de autonomía fiscal de que disfrute la agencia; el grado de autonomía administrativa de que goce; si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); si los poderes y

facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada, y si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario."

A estos criterios pueden añadirse otros, sin pretender agotar la lista: la estructura en sí de la entidad, la facultad de la agencia para demandar y ser demandada ilimitadamente; el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su récord económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado; la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado; el punto hasta donde el reconocimiento a los trabajadores de la agencia de los derechos a que se refiere el primer párrafo de la sección 18 concuerda o no con el esquema constitucional."

Ningún criterio es determinante por sí solo del problema que nos ocupa. Debemos examinar en cada caso la conjunción de factores existentes para a su luz resolver si la agencia concernida funciona o no como un negocio privado en el sentido constitucional." (énfasis suplido)

Al examinar la Sección (11) del Artículo 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico encontramos que la Junta de Retiro no figura entre las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico que son enumeradas expresamente en ella. Tampoco es subsidiaria de esas instrumentalidades corporativas. Estos hechos descartan, necesariamente, las dos primeras alternativas y nos remiten directamente al examen de la ley que creó a la Junta de Retiro, a las enmiendas que se le han introducido posteriormente, así como a la evidencia sometida por las partes durante la audiencia pública para analizar sus fines y propósitos, ante la posibilidad de que sea similar a las que se mencionan en el Artículo 2, Sección (11) de nuestra Ley, o que se dedique o pueda dedicarse en el futuro a actividades que tengan por objeto un beneficio económico, como sugieren la tercera y cuarta alternativa, respectivamente, del análisis que hemos señalado hizo la Junta. Este análisis hay que hacerlo a la luz de los criterios establecidos por el Tribunal en el susodicho caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra.

El 8 de noviembre de 1973 desestimamos una Petición para Investigación y Certificación de Representante en el caso de Junta de Retiro para Maestros, Núm. P-3070, D-661, en base a la conclusión de que esta agencia no es un patrono en el significado del Artículo 2, Secciones (2) y (11) de la Ley. El fundamento principal que se consideró para tomar esa decisión, fue el hecho de que los empleados de la Junta de Retiro están comprendidos dentro del sistema de la Oficina de Personal del Estado Libre Asociado y disfrutan de todos los beneficios que esa oficina otorga.

No obstante lo anterior, consideramos que en esta oportunidad debemos examinar nuevamente todo lo que concierne a la Junta de Retiro a la luz de la Decisión del Tribunal Supremo en el citado caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra, de los nuevos planteamientos que han hecho las partes y de la evidencia que éstas aportaron durante la audiencia.

La Junta de Retiro actual, según surge del expediente, es una agencia gubernamental creada a virtud de la Ley Núm. 218 del 6 de mayo de 1951 según enmendada. Su fin primordial es el establecimiento de un sistema de anualidades y pensiones para los maestros de Puerto Rico y por ley está compuesta de los siguientes miembros:

- (a) El Secretario de Instrucción de Puerto Rico o su representante
- (b) El Secretario de Hacienda de Puerto Rico o su representante
- (c) El Presidente de la Asociación de Maestros de Puerto Rico
- (d) Dos miembros del sistema, nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado por el término de cuatro años.

Esta Junta, así compuesta, es la responsable de la administración general del sistema y de velar por su buen funcionamiento. En el cumplimiento de su gestión tiene las siguientes atribuciones y facultades según enumeradas en la Sección 12 de la ley creadora:

- "(a) Demandar y ser demandada
- (b) Aprobar reglamentos para la debida ejecución de la Ley, los cuales una vez aprobados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y promulgados por la Junta de Retiro para Maestros tendrán fuerza de Ley.
- (c) Formular y aprobar un presupuesto de gastos para el gobierno y administración del Sistema.
- (d) Nombrar un jefe de oficina, que a la vez será Secretario Ejecutivo y de Actas de la Junta de Retiro, quien en tal capacidad estará a cargo y será responsable de ejecutar aquellas funciones relacionadas con la gerencia del Sistema que la Junta le encomiende o subdelegue. Dicho Secretario Ejecutivo y de Actas, certificará al Secretario de Hacienda los pagos necesarios que han de hacerse según las disposiciones de esta ley. La Oficina del Secretario Ejecutivo estará adscrita al Departamento de Instrucción.
- (e) Llevar a cabo investigaciones en todos los asuntos de su incumbencia; obligar la comparecencia de testigos mediante citación al efecto que podrá ser tramitada a través de la Oficina del Jefe de la Policía de Puerto Rico; y tomar juramento a dichos testigos.
- (f) Solicitar y obtener en las oficinas del gobierno aquellos informes que la Junta de Retiro crea conveniente en relación con la buena administración del sistema; y llevar libros de contabilidad apropiados para determinar las condiciones del sistema.
- (g) Ordenar al Secretario de Hacienda el pago de las rentas vitalicias a los maestros pensionados; la devolución de cuotas en los casos previstos en esta ley; el pago de los sueldos a sus empleados y gastos legalmente incurridos.
- (h) Ordenar al Secretario de Hacienda a traspasar o ingresar en el Fondo las sumas asignadas por la Legislatura de Puerto Rico.
- (i) Invertir los fondos en la forma prevista por la Ley.
- (j) Ordenar investigaciones actuariales para determinar la solvencia económica del Fondo, adoptar las normas que fueren necesarias para garantizar el pago de las pensiones concedidas y aprobar las Tablas de Mortalidad apropiadas para la valoración

actuaria de todas las rentas anuales vitalicias y los demás beneficios concedidos por esta Ley. Para llevar a cabo esta labor la Junta de Retiro queda facultada para contratar y pagar los servicios del personal técnico necesario.

- (k) Vender, ceder o traspasar el importe de los créditos hipotecarios que posea la Junta, en pública subasta y al mejor postor, con el objeto de arbitrar fondos para atender a las necesidades del Fondo y nunca por un precio menor del principal de dicho créditos hipotecarios.
- (l) Delegar en el Secretario Ejecutivo y de Actas de la Junta de Retiro la aprobación de los préstamos autorizados por esta ley, cifándose, este funcionario, estrictamente, a las estipulaciones de la reglamentación oficial.
- (m) La Junta podrá establecer, mediante reglamento, uno o más planes de seguro en relación con los préstamos de cualquier naturaleza que el sistema conceda a sus miembros. El Sistema podrá actuar como asegurador en cualquiera de dichos planes. A tal fin, la Junta queda facultada para autorizar que se tome de los fondos generales del Sistema, mediante aprobación del Secretario de Hacienda, las sumas que determine sean necesarias para establecer los fondos especiales de reserva de cada uno de dichos planes de seguro. Las sumas así tomadas serán reintegradas a los fondos generales del Sistema según los fondos especiales así creados vayan acumulando las reservas necesarias de los ingresos que se cobran. La Junta determinará la cuantía de la prima a ser cobrada a los aseguradores en cada uno de dichos planes. Si cualquier plan de seguro fuese discontinuado luego de haber sido puesto en operación, las sumas que sobraren en el fondo especial correspondiente al plan discontinuado luego de pagar las obligaciones que al mismo correspondan, pasarán a los fondos generales del Sistema."

La Sección 35 de la Ley de Retiro para Maestros dispone, también, y entre otras, las siguientes facultades de la Junta de Retiro:

"Las reservas del Sistema, en exceso del efectivo que pudiese necesitarse para las operaciones corrientes, podrán invertirse y reinvertirse en las siguientes clases de valores y bajo las condiciones y limitaciones que se imponen en la presente:

- (a) Bonos, pagarés y obligaciones de los Estados Unidos, o aquellos garantizados por este, o por los cuales el crédito de los Estados Unidos estuviese comprometido para el pago del principal e intereses o dividendos sobre los mismos.
- (b) Bonos o títulos de deuda que representen obligaciones directas, o estén garantizados por la buena fe y el crédito del Estado Libre Asociado

de Puerto Rico, sus instrumentalidades, empresas o corporaciones públicas y municipales.

(c) Bonos o títulos de deuda que representen obligaciones directas, o estén garantizados por la buena fe y el crédito de cualquier Estado de los Estados Unidos en donde exista el poder de imponer contribuciones para el pronto pago del capital e intereses de dichos bonos o título de deuda, siempre que no estén ni hayan estado en descubierto en cuanto al pago del capital e intereses de dichos bonos o título de deuda; siempre que no estén ni hayan estado en descubierto en cuanto al pago del capital e intereses de dichos valores durante el período de veinte años que anteceda a la fecha de la inversión.

(d)

(e) Bonos de rentas u otras obligaciones que estén garantizados, en cuanto a su capital e intereses, por rentas o ingresos específicamente comprometidos para ese fin por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquier Estado de los Estados Unidos, sus divisiones políticas o civiles, autoridades o instrumentalidades públicas, siempre que dichos bonos u otras obligaciones no estén ni hayan estado en descubierto en cuanto al pago del capital o de los intereses, durante cualquiera de los cinco años precedentes a la fecha de la inversión, o durante el período de vigencia de dicha emisión, si la misma se hizo menos de cinco años (5) antes de la inversión. Podrá dedicarse a este tipo de inversiones hasta el 15% del total del activo invertido del Sistema.

(f)

(g) Segundas hipotecas de la Administración de Veteranos garantizados incondicionalmente por el Gobierno de los Estados Unidos y otorgadas de conformidad con el reglamento de la Administración de Veteranos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 505-A de la Ley de Readaptación de los Veteranos, aprobada en 1944, según ha sido enmendada.

(h) Primeras hipotecas de la Administración de Veteranos, otorgadas de conformidad con el reglamento de la Administración de Veteranos de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 501 de la Ley de Readaptación de los Veteranos, aprobada en 1944, siempre que cada una de dichas hipotecas no exceda de diez mil dólares (\$10,000) y no menos del cuarenta por ciento (40%) del balance sin pagar de dichas hipotecas esté incondicionalmente garantizado por el Gobierno de los Estados Unidos.

(i) Primeras hipotecas indivisas sobre bienes raíces negociadas, libres de gravámenes, y valoradas por lo menos en un cincuenta por ciento (50%) más la suma prestada por razón de las mencionadas hipotecas, debiendo verificarse dichos valores mediante tasación realizada por un tasador de bienes raíces reconocido y de experiencia. El importe total de las inversiones en estas hipotecas en ningún momento excederá del cincuenta por ciento (50%) del total del activo

invertido del Sistema.. Por bienes raíces mejoradas se entenderá: solares de zonas urbanizadas en las cuales estén ubicados edificios permanentes propios para fines comerciales, industriales o residenciales..

(j) 1. Bonos, pagarés u otras obligaciones, así como acciones preferidas y comunes de cualquier corporación incorporada bajo las leyes de y, operando en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico siempre que el historial de esa corporación en el cumplimiento de sus obligaciones, así como el movimiento de sus valores en el mercado y sus estados financieros, demuestren que esa corporación goza de una solvencia económica sólida y segura.

2. Bonos, pagarés, u otras obligaciones, así como acciones preferidas y comunes de cualquier corporación incorporada bajo las leyes de cualquier Estado de los Estados Unidos siempre que esa corporación tenga activos de no menos de diez millones (10,000,000) de dólares, haya estado en operación por no menos de 10 años, y sus valores se coticen en uno o más mercados financieros de carácter nacional; Disponiéndose, que en ningún momento la inversión total de los fondos del Sistema en determinada corporación, según se autoriza en los incisos 1 y 2 de este Apartado, será más del 10% de las acciones con derecho al voto de dicha corporación y disponiéndose, además, que no más del 20% del total de inversiones de los fondos del Sistema podrá estar invertido en estas clases de valores.

(k)

(l)

(m) Se autoriza, igualmente, la inversión de los fondos del Sistema para adquirir propiedades inmuebles y construir (en ellas) edificaciones para ser usadas preferentemente por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus instrumentalidades. La Junta podrá dedicar a esta clase de inversiones hasta un quince por ciento (15%) del total del activo invertido del Sistema.

El Sistema podrá administrar, arrendar, vender, gravar o en otra forma enajenar dichos solares y edificios sin necesidad de utilizar el procedimiento de subasta, bajo aquellas condiciones y términos que se estimen razonables.

(n)

(o)

(p)

(q) Hipotecas del Banco de la Vivienda de Puerto Rico, otorgadas y garantizadas de acuerdo con las disposiciones de la Ley Número 146 aprobada el 30 de junio de 1961, según enmendada, creando el Banco de la Vivienda de Puerto Rico y la Ley Núm. 87 aprobada el 25 de junio de

1965, que autoriza al Banco de la Vivienda de Puerto Rico a comprometer la buena fe y el crédito del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, hasta un máximo de \$10,000,000 mediante bonos sin garantía hipotecario (Debenture Bonds) para garantizar las hipotecas aseguradas por dicho Banco."

La Sección 36 por su parte, establece lo siguiente:

"Los fondos del Sistema podrán también ser invertidos, sujetos a la reglamentación que adopte la Junta, en la concesión a los maestros que lo soliciten, de (a) préstamos ordinarios de sueldos (b) préstamos con garantía de cuotas, (c) préstamos extraordinarios, (d) préstamos hipotecarios, y (e) préstamos a maestros sustitutos y provisionales, a un interés que determinará la Junta en su Reglamento General..."

La Sección 13 dispone que los miembros del Sistema deberán contribuir al Fondo con el siete (7) por ciento del total del sueldo mensual que devenguen y la Sección 38 por su parte dispone que:

"Con el fin de mantener la solvencia económica del Sistema creado por esta Ley y de proporcionar un retiro decente y adecuado al maestro, el Gobierno contribuirá con las siguientes cantidades, que deberán ser consignadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en el Presupuesto General de Gastos del Gobierno.

(a) Una asignación ordinaria igual a seis (6) por ciento de la cantidad total a que asciendan los sueldos anuales de todos los maestros miembros del Sistema que emplee el Gobierno. 4/

(b) Una asignación especial anual de la cantidad de dinero que, de acuerdo con los actuarios contratados por la Junta de Retiro sea necesaria para cubrir la deficiencia en fondos ocasionados por el reconocimiento de años de servicios prestados por el maestro con anterioridad a la implantación del Sistema; por deficiencias de fondos en la concesión de renta anual vitalicia por incapacidad física y retiro por razón de edad, y deficiencia en los fondos ocasionados por el reconocimiento de la renta anual vitalicia mínima que fija esta Ley."

Del récord surge que, además de los maestros del Sistema de instrucción pública, cotizan para la Junta de Retiro los

4/ El Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro informó que el Gobierno paga actualmente el 8.5%. Véase la página 43 del récord taquigráfico.

maestros de escuelas privadas que se han acogido a ese servicio en cuyo caso la aportación patronal de dichas escuelas es de 8.5%, igual a la aportación que realiza el Gobierno de Puerto Rico. 5/ En efecto, según el presupuesto de la Junta de Retiro, para el año 1976-77 se esperaba un ingreso de treinticuatro mil ciento ochentidos dólares (\$34,182) por concepto de aportaciones patronales del sector privado. 6/

Del récord surge también que la Junta de Retiro ha ejercido y ejerce los poderes o facultades que le confiere la Ley que la creó. En efecto, aparte de conceder las pensiones a los maestros que se retiran del servicio que es su fin primordial, también tiene instituidos varios otros programas como los de préstamos personales, hipotecarios y para viajes culturales. 7/ Del récord surge que, además de conceder préstamos hipotecarios a los maestros, también los ha concedido a instituciones privadas como lo son el Hospital del Maestro a quien le otorgó un préstamo de cerca de cuatro millones cien mil dólares (\$4,100,000.00)8/ y otro a la Asociación de Maestros de Puerto Rico por aproximadamente un millón trescientos cincuenta mil dólares (\$1,350,000.00). 9/ Durante la audiencia también se sometió evidencia testifical no controvertida en el sentido de que la Junta de Retiro otorgó un préstamo hipotecario a una persona sin que ésta fuese miembro del Sistema ni cotizase para el mismo. 10/ Estas acciones las tomó la Junta de Retiro, según su Secretario Ejecutivo, conforme a los poderes y facultades que su ley creadora le concede para la realización de inversiones. 11/ Además, la Junta de Retiro tiene dinero invertido en otros valores tales

5/ T.O. pág. 144

6/ Exhibit EC-11

7/ T.O. pág. 42

8/ T.O. pág. 125

9/ T.O. pág. 137

10/ T.O. págs. 213-216

11/ T.O. pág. 129

como acciones y bonos de los cuales obtiene ingresos considerables. 12/ En efecto, según el informe de la propia Junta de Retiro sus inversiones en valores al 30 de junio de 1976 ascendían a la cantidad de noventa-tres millones quinientos mil ciento noventitrés dólares con sesenticinco centavos (\$93,500,193.65). Durante ese año la Junta de Retiro devengó la suma de cinco millones quinientos ocho mil setecientos noventinueve dólares (\$5,508,799) por intereses y dividendos de sus inversiones. 13/ Además, según el presupuesto de la Junta de Retiro para el año económico 1976-77 se esperaba obtener un ingreso de quince millones ciento cincuentinueve mil novecientos doce dólares (\$15,159,912) por concepto de intereses y dividendos solamente. 14/

Durante la audiencia, el Director Ejecutivo de la Junta de Retiro testificó que a ese momento esa agencia no tenía inversiones en propiedades inmuebles a pesar de que existe autorización para hacer ese tipo de inversión. 15/

La prueba suministrada durante la audiencia revela que la Junta de Retiro es autónoma en cuanto a la confección de su presupuesto para fines administrativos. Ella misma confecciona y aprueba su presupuesto funcional sin que para ello tenga que consultar o someter el mismo a otras agencias del Estado Libre Asociado. Sólo debe dar cuenta de dicho presupuesto al Secretario de Hacienda para fines de su instrumentación. 16/

Consideramos, a base de lo antes señalado, que las facultades de que está investida la Junta de Retiro para llevar a cabo sus funciones la enmarcan dentro del concepto de similitud de instrumentalidades corporativas que se mencionan en el Artículo 2, Sección (11) de nuestra

12/ T.O. págs. 174, 177-178

13/ Exhibit EC-10

14/ Exhibit EC-11

15/ T.O. pág. 190

16/ T.O. págs. 145-146

Ley. Consideramos, además, que dichas facultades y funciones la enmarcan también dentro de los conceptos de negocio lucrativo y beneficio pecuniario que se mencionan en el aludido Artículo 2, Sección (11) de la Ley, según fue interpretado por el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, 71 DPR 154 (1950). En esa Decisión el Tribunal Supremo, al plantearsele un problema similar en el sentido de si la actividad envuelta tenía por objeto un beneficio económico, expresó a la página 159:

"Debe recordarse que en el Artículo 2(11) la Legislatura empleó los términos 'negocio lucrativo' y 'beneficio pecuniario' en un sentido especial. Obviamente, no quiso decir que las ganancias deberán redundar en beneficio personal de alguien. Ninguna agencia del gobierno podrá jamás obtener legalmente 'beneficio' en ese sentido e interpretar el Artículo 2(11) en esa forma sería insensato. El Gobierno de la Capital v. Consejo Ejecutivo de P. R. et. al., 63 DPR 434. Más bien creemos que la Legislatura quiso distinguir entre los servicios tradicionales que se prestan al público por el gobierno, tales como sanidad, policía, bomberos o escuelas, donde los beneficiarios pagan poco o nada, en contraste con servicios tales como transportación, electricidad y acueducto donde el consumidor está supuesto a pagar sustancialmente lo que vale el servicio, no obstante ser de naturaleza pública..."

Más adelante, a las páginas 159 a 160 el Tribunal añadió:

"...Lo importante es si su autoridad o la naturaleza de los servicios por ellos rendidos lo capacitan, si así lo desean, a operar en forma comparable a entidades privadas que puedan dedicarse al mismo negocio."

A nuestro juicio, las funciones y actividades que realiza la Junta de Retiro son muy similares a las que realiza, por ejemplo, la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico, la cual es considerada como un patrono bajo la Ley pero que también tiene unos controles y una fiscalización por parte del Secretario de Hacienda y del Contralor de Puerto Rico. ^{17/} Pero mucho más consideramos que las operaciones de la Junta de Retiro puede

^{17/} Véanse las Secciones 7 y 34 de la Ley de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 133 del 28 de junio de 1966, según enmendada.

realizarlas en forma competitiva cualquier empresa que se dedique a esas actividades, no obstante los señalamientos sobre el deficit actuarial que existe en la Junta de Retiro, según el testimonio ofrecido en la audiencia por su Director Ejecutivo. 18/

Por otro lado, la prueba revela que los empleados de la Junta de Retiro están comprendidos en la Oficina Central de Administración de Personal del Estado Libre Asociado y todos los asuntos relativos a sus empleados se hacen a través de esa agencia gubernamental. 19/ Salvo por este aspecto que analizamos más adelante, la Junta de Retiro está enmarcada dentro de los criterios establecidos por el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico en la decisión que emitió en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra. Véamos: los servicios que presta la Junta de Retiro pueden ser prestados por la empresa privada (de hecho, aunque salvando las distancias hay empresas privadas dedicadas a este tipo de negocio), la Junta de Retiro puede capacitarse para funcionar como una empresa privada; tiene autonomía fiscal y administrativa; los maestros pagan por el servicio que reciben aún cuando el gobierno hace una aportación patronal; además, cuando los maestros hacen préstamos, sean personales o hipotecarios, los intereses son similares a los que se pagan en la banca privada; puede demandar y ser demandada; puede obtener fondos propios en el mercado general de valores y puede adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado.

Ahora bien, en lo referente a la inclusión de los empleados de la Junta de Retiro en el sistema de la Oficina de Personal, la prueba revela que inicialmente dichos empleados estaban en el servicio exento, siendo la propia Junta

18/ T.O. págs. 61-62

19/ T.O. págs. 103, 147-150.

de Retiro la que reclutaba el personal. 20/ Sobre el particular, el Contralor de Puerto Rico, en su Informe Núm. DA-58-14 correspondiente al año fiscal de 1956-57, expresó lo siguiente refiriéndose a la Junta de Retiro:

"Al 30 de junio de 1957 la Junta tenía treinta y un (31) puestos, todos los cuales estaban clasificados en el servicio Exento. La Ley que creó el Sistema de Retiro para Maestros nada dispone sobre el particular, salvo que el Secretario Ejecutivo nombrará con la aprobación de la Junta, el personal adecuado para llevar a cabo las labores diarias de la Oficina. Siendo la Junta de Retiro para Maestros una dependencia gubernamental, queda sujeta a las disposiciones de la Ley de Personal (Ley 345 de mayo 12, 1947; 2 LPRA, Sección 691 al 698). Toda vez que en dicha ley no se incluye a la Junta de Retiro para Maestros como comprendida en el Servicio Exento, sus empleados deben ser clasificados en los servicios por oposición y sin oposición, conforme lo disponen los incisos (b) y (c) de la Sección 8 de la referida Ley."

De la cita anterior surge, concretamente, que bajo la Ley de Personal de 1947 la Junta de Retiro no estaba específicamente incluida entre las agencias sujetas al sistema de la Oficina de Personal ni tampoco entre las sujetas al servicio exento. 21/ Ante esa situación, el Contralor recomendó se incluyeran en el sistema de la Oficina de Personal.

Posteriormente, la situación fue presentada en forma de consulta al Secretario de Justicia, quien el 7 de marzo de 1961 emitió su opinión al respecto. En dicha opinión, el Secretario de Justicia expresó, entre otras cosas, lo siguiente:

"...aún cuando pudiese reconocerse que, dentro del marco de la hermenéutica legal, este caso puede considerarse controvertible, nos inclinamos a favorecer mas la posición asumida por el Contralor.

Claro está, que esta es una situación prácticamente única en sus detalles administrativos, donde están presentes factores de índole práctica frente a elementos de juicios técnicos. Hay que reconocer que, compatible o no con los estatutos que han sido

20/ Exhibits EC-6 y EC-14

21/ Es conveniente aclarar que la existencia de la Junta de Retiro es anterior a la Ley de Personal de 1947, pues dicha Junta fue creada inicialmente bajo la Ley Número 62 del 5 de diciembre de 1917. Por lo tanto, pudo haber sido específicamente incluida en la Ley de Personal.

aprobados en determinada época, ha sido adoptada la práctica administrativa de considerar a estos empleados sujetos a un regimen autónomo bajo el absoluto control de la Junta de Retiro. Es posible que esta situación se remonte a alrededor de 40 años atrás. El propio hecho de que haya surgido disparidad de criterios entre diversas agencias del Estado revela que ha habido ambigüedad u omisión en las normas estatutarias que debieron regir al personal de la Junta sobre este aspecto específico. Ante esta realidad, me parece que el curso aconsejable es que, en una forma expresa, el propio legislador determine la clasificación que ha de tener el personal de la Junta de Retiro para Maestros. Mientras tanto, a todos los fines, dichos empleados se deben considerar incluidos en el Servicio por Oposición, salvo cualquiera de ellos que, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Personal, deba, por excepción, ser clasificado en otra forma."

Durante el año 1961, sin que se enmendara para ello la Ley de Personal, la Junta de Retiro incluyó a sus empleados bajo las disposiciones de dicha ley, sin que mediara consulta alguna a dichos empleados. Desde entonces han estado comprendidos bajo el Sistema de la Oficina de Personal. 22/

El 14 de octubre de 1975, se aprobó la actual Ley de Personal. En la misma tampoco se menciona específicamente a la Junta de Retiro. Sin embargo, en su Sección 10.6 la Ley de Personal vigente específicamente excluye de su aplicación a los empleados de agencias o instrumentalidades del Gobierno que funcionen como empresas o negocios privados. Por lo tanto, de determinarse que la Junta de Retiro u otra agencia del gobierno es una instrumentalidad corporativa, en el significado de la Sección 11 del Artículo 2 de nuestra Ley, tal determinación tiene el efecto de ubicar a dicha agencia fuera de la aplicación de la Ley de Personal.

En cuanto al hecho de que la Junta de Retiro ha estado sujeta al sistema de la Oficina de Personal desde el año 1961 hasta el presente, hay que enfatizar que ese hecho

por sí solo no es determinante, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados supra. Más aún, cuando la inclusión de los empleados de la Junta de Retiro bajo dicho sistema se efectuó por acción de la propia agencia y luego de más de 40 años de estar acogidos al Servicio Exento.

Por lo tanto, considerando la prueba presentada por las partes, a la luz de la totalidad de los criterios enunciados por nuestro Tribunal Supremo en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra, concluimos que la Junta de Retiro es una instrumentalidad corporativa bajo la Ley y que, por ende, sus empleados ostentan los derechos de sindicalización y negociación colectiva dispuestos en el Artículo 4 de la misma.

CONCLUSIONES DE HECHO Y DE DERECHO

I.- El Patrono:

A base del análisis y de todo lo expuesto precedentemente concluimos que la Junta de Retiro para Maestros es un patrono en el significado del Artículo 2, Secciones (2) y (11) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

II.- La Organización Obrera:

La prueba testifical no controvertida revela que la peticionaria fue creada y existe con el propósito, entre otros, de luchar por el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los empleados de la Junta de Retiro, tratar de conseguirles mejores salarios y, en fin, negociar colectivamente sobre esos asuntos con la gerencia de ésta. 23/

A base de lo anterior, y del expediente completo del caso concluimos que la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros es una organización obrera en el significado del Artículo 2, Sección (10) de la Ley.

III.- La Unidad Apropriada:

Según el récord, la Junta de Retiro emplea alrededor de 128 personas incluyendo a los administradores, ejecutivos y supervisores. 24/ En estas hay diversas clasificaciones de empleo tales como oficinistas, secretarias, auxiliares fiscales, contadores, programadores, estadísticos, trabajadores sociales, auditores y choferes. 25/

Durante la audiencia las partes estipularon que de concluirse que la Junta de Retiro es un patrono en el significado de la Ley, la unidad apropiada debía estar constituida como sigue:

"Todos los empleados de operación, servicio y mantenimiento que utiliza la Junta de Retiro para Maestros; excluidos: ejecutivos, administradores, supervisores, empleados confidenciales, empleados íntimamente ligados a la gerencia (closely allied to management), empleados que presenten conflictos potenciales con otros empleados dentro de la unidad apropiada y toda persona con autoridad para emplear, despedir, ascender, disciplinar, o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto. 26/

La Junta de Retiro planteó, sin embargo, que de considerarse por la Junta que esa unidad es apropiada, debe efectuarse una consulta o referendum por separado entre los empleados profesionales para que éstos determinen si desean o no estar comprendidos en la unidad conjuntamente con los demás empleados. 27/

La Ley de Relaciones Obrero-Patronales de 1947 (Ley Taft-Hartley) contiene una disposición que se relaciona con el planteamiento que hace la Junta de Retiro. En efecto, en su Artículo 9 (b) dispone en parte, lo siguiente:

24/ T. O. pág. 202

25/ T.O. pág. 203

26/ T.O. pág. 205

27/ T.O. pág. 206-207

"La Junta decidirá en cada caso, si con el propósito de asegurar a los empleados la mas completa libertad en el ejercicio de los derechos garantizados por esta Ley, la unidad apropiada para los fines de negociación colectiva será la unidad del patrono, la del oficio, planta o subdivisión de la misma. Disponiéndose, que la Junta no (1) decidirá que una unidad es apropiada para tales fines si dicha unidad incluye tanto a empleados profesionales como a empleados que no son profesionales a menos que una mayoría de dichos empleados profesionales vote por su inclusión en dicha unidad." (Subrayado nuestro)

Nuestra Ley no contiene disposición alguna en ese orden. Como cuestión de hecho hemos certificado, en el pasado, unidades apropiadas en las cuales se ha incluido a empleados profesionales y no profesionales. 28/ Consideramos, no obstante, que el consultar a los empleados profesionales en tal sentido es buena práctica por cuanto con frecuencia los intereses de éstos son muy distintos a los de otros empleados del patrono. Por esta razón adoptamos, como en el caso de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, la norma de consultar primero a los empleados profesionales, allí donde hayan empleados de esa naturaleza, sobre si desean o no estar comprendidos en la unidad apropiada conjuntamente con los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento o, si, por el contrario, desean estar comprendidos en una unidad separada de negociación colectiva. Anteriormente, en el caso de Autoridad de las Fuentes Fluviales de Puerto Rico, Caso Núm. P-2369, D-465 (1967) adoptamos la definición de "empleado profesional" contenida en la Sección 12 del Artículo 2 de la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo. 29

28/ Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, Núm. PP-81; D-333 resuelto el 28 de agosto de 1963 y Corporación de Servicio del Centro Médico de Puerto Rico; Núm. P-3180, D-709 resuelto el 12 de diciembre de 1975.

29/ La Sección 12 del Artículo 2 de la Ley Nacional define el término empleado profesional de la siguiente manera:

"(a) cualquier empleado que se dedique a trabajo (i) predominantemente intelectual y de tipo variado, a distinción del trabajo de rutina mental, manual, mecánico o físico; (ii) que requiera el ejercicio

(Continúa en Pág. 21)

A base de todo lo antes expuesto y del expediente completo del procedimiento, concluimos que la unidad apropiada en el presente caso es la siguiente:

"Todos los empleados de operación, servicio y mantenimiento que utiliza la Junta de Retiro para Maestros; excluidos: ejecutivos, administradores, supervisores, empleados confidenciales, empleados íntimamente ligados a la gerencia (closely allied to management), empleados que presentan conflictos potenciales con otros empleados dentro de la unidad apropiada de negociación colectiva y toda otra persona con poderes para emplear, despedir, ascender, disciplinar, o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto."

Consideramos que la anterior unidad asegura a los empleados de la Junta de Retiro el pleno disfrute de sus derechos a organizarse entre si, negociar colectivamente y llevar a cabo los propósitos de la Ley.

Los empleados profesionales, si algunos hubiesen en la Junta de Retiro, no formarán parte de la unidad antes descrita a menos que ellos así lo determinen en la consulta o referendum según se dispone más adelante. De decidir éstos en ese referendum que desean estar fuera de la unidad antes descrita, pasarán a formar una unidad separada según determinamos más adelante.

Cont. 29/

consecuente de discreción y criterio en su ejecución; (iii) de una naturaleza tal que el trabajo rendido o el resultado alcanzado no pueda utilizarse como medida en relación con determinado período de tiempo; (iv) que requiera conocimientos avanzados en un campo de la ciencia o adquiridos generalmente mediante un prolongado curso de instrucción intelectual especializada y estudio en una institución de estudios avanzados o en un hospital, a distinción de una educación académica general o de un aprendizaje o adiestramiento en la ejecución de procesos de rutina mental, manual o físicos; o (b) cualquier empleado que (i) haya completado los cursos de instrucción intelectual y estudio especializados descritos en la cláusula (iv) del párrafo (a), y (ii) esté ejecutando trabajo similar bajo la supervisión de un profesional con el fin de prepararse para convertirse en empleado profesional según se define en el párrafo (a)."

IV.- La Controversia de Representación:

A base de la petición radicada y del expediente completo del caso, concluimos que existe una controversia relativa a la representación entre los empleados que utiliza el patrono Junta de Retiro para Maestros.

V.- Determinación de Representante:

En vista de que se ha suscitado una controversia relativa a la representación de los empleados de la Junta de Retiro para Maestros, consideramos apropiado ordenar la celebración de elecciones para resolverla mediante el procedimiento que más adelante señalaremos.

ORDEN DE ELECCIONES Y DE CONSULTA

De acuerdo con la autoridad conferida a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico por el Artículo 5, Sección 3 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y de conformidad con el Artículo III, Sección 10 del Reglamento Núm. 2 de la Junta, por la presente SE ORDENA QUE, como parte de la investigación para determinar la voluntad de los empleados profesionales de la Junta de Retiro para Maestros en cuanto a si desean o no estar comprendidos en una unidad conjuntamente con los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento se conduzca una consulta o referendum por votación secreta tan pronto como sea posible, bajo la dirección y supervisión del Jefe Examinador de la Junta, quien, sujeto a las disposiciones del Artículo III, Sección 11 del mencionado Reglamento, determinará, a su discreción, la fecha, las horas, el sitio y otras condiciones en que habrá de celebrarse la consulta. SE ORDENA, ADEMÁS, que los empleados con derecho a participar en la consulta sean los profesionales que emplea el patrono y que aparezcan en la nómina que seleccione el Jefe Examinador, la que deberá representar un período normal de operaciones, incluso los empleados que no aparecieren en dicha nómina bien por enfermedad o

por estar de vacaciones, pero excluidos los empleados que desde entonces hayan renunciado o abandonado sus empleos, o hayan sido despedidos por justa causa y que no hayan sido reempleados antes de la fecha de la consulta para determinar si desean estar comprendidos en una unidad conjuntamente con los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento del patrono; o si, por el contrario, desean estar separados en una unidad que comprenda sólo a los profesionales.

La papeleta que se utilizará en esta consulta constará de dos encasillados: el encasillado de la izquierda contendrá la palabra SI dentro de un círculo, y el de la derecha la palabra NO dentro de un cuadrado.

Si una mayoría de los empleados votase que SI, se entenderá que desean estar comprendidos en una unidad conjuntamente con los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento del patrono y, en tal caso, SE ORDENA al Jefe Examinador a incluirlos en las elecciones que más adelante ordenaremos.

Si, por el contrario, una mayoría de esos empleados profesionales votan NO, se entenderá que desean constituir una unidad separada de los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento y que dicha unidad comprenderá a todos los empleados profesionales que utiliza la Junta de Retiro para Maestros y, en tal caso, SE ORDENA al Jefe Examinador celebrar una elección entre estos empleados, según las disposiciones del Artículo III, Sección 11 del Reglamento Núm. 2 de la Junta, para determinar si, a los fines de la negociación colectiva, desean o no estar representados en esa unidad por la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros.

Finalmente, SE ORDENA QUE, como parte de la investigación para determinar el representante a los fines de la negociación colectiva de los empleados de operación, servicio y mantenimiento que utiliza la Junta de Retiro para Maestros, se conduzcan unas elecciones por

votación secreta, tan pronto como sea posible, bajo la dirección y supervisión del Jefe Examinador de la Junta, quien sujeto a las disposiciones del Artículo III, Sección 11 del mencionado Reglamento determinará, a su discreción, la fecha, las horas, el sitio y otras condiciones en que habrán de celebrarse las elecciones.

SE ORDENA, ADEMÁS, que los empleados con derecho a participar en estas elecciones serán los que aparezcan trabajando para el patrono según la nómina que seleccione el Jefe Examinador, la que deberá representar un período normal de operaciones, incluso los empleados que no aparecieren en dicha nómina, bien por enfermedad o por estar de vacaciones, pero excluidos los empleados que desde entonces hayan renunciado o abandonado sus empleos o hayan sido despedidos por justa causa y que no hayan sido reempleados antes de la fecha de las elecciones, para determinar si desean o no estar representados, a los fines de la negociación colectiva, por la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros.

El Jefe Examinador certificará a la Junta, en todos los casos, el resultado de las elecciones.

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de abril de 1978.

(FDO.) Luis P. Nevares Zavala
Presidente

(FDO.) Samuel E. de la Rosa Valencia
Miembro Asociado

(FDO.) Francisco Irlanda Pérez
Miembro Asociado

