

ADMINISTRACION DE SERVICIOS AGRICOLAS -y- UNION DE CARPINTEROS, AFL-CIO Decisión Núm 486. CASO NUM.P-2459
Resuelto el 24 de enero de 1968.

Lcdo. Francisco Mejía Mattei, Por el Patrono
Sr. Manuel Colón, Por la Unión
Ante: Lcda. Celia Canales de González, Oficial Examinador

DECISION Y ORDEN DESESTIMANDO LA PETICION

El 7 de junio de 1967 la Unión de Carpinteros, AFL-CIO, radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante, en la que se alega que se ha suscitado una controversia relativa a la representación de todos los empleados que utiliza la Administración de Servicios Agrícolas (ASA) en la operación y mantenimiento de su proyecto (planta) de extracción de carbonato calizo en Loiza, Puerto Rico. Se señalaron las exclusiones de rigor.

Concluida la investigación al nivel informal, el Presidente de la Junta ordenó una audiencia pública que se celebró el día 29 de diciembre de 1967 ante la Oficial Examinador Lcda Celia Canales de Goanzalez, con asistencia de representantes tanto de la peticionaria como de la administración de servicios agrícolas. Se concedió a dichas partes amplia oportunidad de presentar prueba oral y documental en apoyo de sus respectivas contenciones.

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

En el curso de la audiencia se planteó una cuestión que por ser de naturaleza jurisdiccional tiene a nuestro juicio prelación y requiere que dispongamos de ella sin entrar en otras consideraciones: Se alegó que la Administración de Servicios Agrícolas no es un patrono para los efectos de la Ley de Relaciones del Trabajo.

Nuestra Ley de Relaciones del Trabajo, 29 LPRA 61 y ss., por su Artículo 2, inciso 2 define lo que es un patrono en los siguientes términos: 1/

"El Término "patrono" incluirá ejecutivos, supervisores y a 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 políticas del mismo; Disponiéndose, que incluirá, además, a todo individuo, sociedad u organización que inter venga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva."
(Subrayado nuestro)

Para que una corporación pública como la Administración de Servicios Agrícolas 2/ se le pueda considerar como la "instrumentalidad corporativa" que se señala en la definición del término patrono (supra), y puedan gozar sus trabajadores de los beneficios de la Ley de Relaciones del Trabajo, se precisa, a tenor con las disposiciones del Artículo 2, inciso 11

1/ Ley Núm. 130, aprobada en 8 de mayo de 1945, según ha sido subsiguientemente enmendada.

2/ Tomamos conocimiento oficial de que conforme la Ley Núm. 64, aprobada en 21 de junio de 1965, que crea la Administración de Servicios Agrícolas, dicha entidad es una corporación pública o instrumentalidad gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

de dicho estatuto, 3/ bien (a) que la corporación esté incluida entre las que taxativamente allí se señalan, (b) que sea una subsidiaria de alguna de las mencionadas, (c) que se trata de una empresa similar a las anteriores, o (d) que sea una agencia del Gobierno que se dedique a un "negocio lucrativo" o a "actividades que tengan por objeto un beneficio pecunario."

La Administración de Servicios Agrícolas no está incluida entre las corporaciones públicas que nuestra ley señala por sus nombres bajo la definición de "instrumentalidades corporativas". 4/ Por disposición expresa del estatuto de su creación, lejos de ser una subsidiaria de una de tales instrumentalidades, dicha corporación está controlada y sus poderes los ejerce el Secretario de Agricultura porque está adscrita al Departamento de Agricultura, una de las principales subdivisiones políticas excluidas del término patrono. 5/

- 3/ "(11) 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 Fuentes Fluviales, la Compañía de Fomento de Puerto Rico (Compañía de Fomento Industrial), la Autoridad de Transporte, la Autoridad de Comunicaciones, y las subsidiarias a 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 pecunario."
- 4/ Vea el escolio 3, anterior.
- 5/ La Ley 64, aprobada el 21 de junio de 1965, según ha sido subsiguientemente enmendada, dispone de sus Artículos 2, 3 y 4, 5 L.P.R.A. 31a; 31b i 31c. lo siguiente:
- 31a. "A virtud de las disposiciones de este Capítulo, el Consejo de Secretarios de Puerto Rico constituirá Corporación Pública o instrumentalidad gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuyo nombre será Administración de Servicios Agrícolas, en adelante llamada la Administración, la cual estará adscrita al Departamento de Agricultura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.--Junio 21, 1965, Núm. 64, p. 133, art. 2, ef. Julio 1, 1965."
- 31b. Los poderes de la Administración estarán conferidos a/y serán ejercidos por el Secretario de Agricultura de Puerto Rico.--Junio 21, 1964, Núm, 64, p. 133, art. 3, ef. Julio 1, 1965.
- 31c. El Secretario de Agricultura de Puerto Rico podrá adoptar las reglas, reglamentos y procedimientos que creyere necesarios o convenientes, para conducir los negocios y ejercer los poderes de la Administración --Junio 21, 1965, Núm. 64, p. 133. art. 4, ef. Julio 1, 1965.

Habida cuenta de que varios de los programas de la extinta Compañía Agrícola--una de las instrumentalidades corporativas sujetas a las disposiciones de nuestra Ley--fueron traspasados a la Administración de Servicios Agrícolas, 6/ examinamos y comparamos las leyes que crearon estos organismos 7/ y encontramos que, aunque se asemejen en cuanto al propósito de fomentar la agricultura del país, existe entre ambos una marcada diferencia, ya que la Compañía Agrícola estaba motivada por un ánimo mercantilista que la equipara con la empresa privada:

La "explotación para fines comerciales de todos los recursos agrícolas." 8/

Contrario al caso de la Compañía Agrícola, la Administración de Servicios Agrícola, a la cual además de los programas que procedían de la Compañía Agrícola también se le transfirieron programas del propio Departamento de Agricultura 9/ y de la Estación Experimental Agrícola de la Universidad de Puerto Rico 10/

-
- 6/ Por el Artículo 14, 5 L.P.R.A. 31m. de la Ley creadora de la Administración De Servicios Agrícolas se transfirieron a ésta de la Compañía Agrícola los siguientes:
- Programas de Centros de Servicios de Maquinaria Agrícola
 - Programa de Producción y Distribución de Carbomato Calizo,
 - Programa de Producción y Distribución de Semilla de Caña,
 - Programa de Promoción Agrícola,
 - Taller de Reparación de Maquinaria Agrícola,
 - Centro de Tratamiento de Semilla de Caña,
 - Otras Actividades de fomento Agrícola que hubiese emprendido con fondos asignados por la Asamblea Legislativa, y Oficina de Servicios Administrativos para dichos Programas, Taller y Centro.
- 7/ Para la Administración de Servicios Agrícola, véase escolio 2, ante; La Compañía Agrícola fue creada por la Ley Núm 31 aprobada el 24 de abril de 1945, y fue abolida por la Ley Núm, 106 de 30 de junio de 1955. efectiva 30 días después de esa fecha.
- 8/ El Artículo 6 de la Ley creadora de la Compañía Agrícola, al señalar los objetivos de la Compañía, dice en parte: "La Compañía tendrá como objetivo el fomento y explotación para fines comerciales de todos los recursos agrícolas.."
- 9/ La transferencia de programas del Departamento de Agricultura a la Administración de Servicios Agrícolas se efectuó por disposición del Artículo 15, 5 LPRA 31n, de la Ley Núm. 64 de 21 de junio de 1965, según enmendada.
- 10/ La transferencia de programas de la Estación Experimental Agrícola de la Universidad de Puerto Rico a la Administración de Servicios Agrícolas se efectuó por disposición del Artículo 16, 5 LPRA 31o, de la Ley Núm. 64 de 21 de junio de 1965.

tiene como propósito único "propender al fomento y desarrollo de la agricultura, 11/ objetivo a implementarse mediante el uso de mejores técnicas agrícolas y el enfoque de nuevos programas de incentivos. 12/

Es decir, a la Administración de Servicios Agrícolas le está vedada la explotación de los recursos agrícolas para fines comerciales que caracterizaba a la compañía Agrícola y no sigue el patrón de una empresa privada; se ciñe con mayor propiedad al tipo de agencia gubernamental ideal que se limita esencialmente a la presentación de servicios. 13/

Hemos visto hasta aquí que la administración de Servicios Agrícolas no está incluida entre las corporaciones mencionadas en el Artículo 2(11) de nuestra Ley, no es una subsidiaria de las que allí se mencionan, no es tampoco de naturaleza similar a dichas instrumentalidades corporativas. Nos falta, sin embargo, analizar el último criterio del referido Artículo 2(11); esto es, de si se trata de una de aquellas agencias del Gobierno que se dedican o pueden dedicarse en lo futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio.

En el caso de la Junta de Relaciones del Trabajo vs. la Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, etc. 71 D.P.R. 154, nuestro Tribunal Supremo, al plantearsele un problema similar que dependía de la interpretación de este último criterio dijo;

"... Debe recordarse que en el artículo 2(11) (de la Ley de Relaciones del Trabajo) la Legislatura empleó los términos 'negocio lucrativo' y 'beneficio pecunario' en un sentido especial. Obviamente, no quiso decir que las ganancias debían redundar en beneficio personal de alguien. Ninguna agencia del gobierno podría jamás obtener legalmente 'beneficio' en ese sentido, e interpretar el artículo 2(11) en esa forma sería insensato... 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..." (Subrayado nuestro)

- 11/ El Artículo 8, § LPRA 31g, de la Ley Núm. 64 de 21 de junio de 1965 dice: "El propósito de la Administración es propender al fomento y desarrollo de la agricultura."
- 12/ La explosión de motivos de la Ley Núm. 64 de 21 de junio de 1965 señala la necesidad de un incremento general en la productividad a través del uso de las mejores técnicas de producción desarrolladas por la experimentación; y enfoques nuevos a los programas de incentivos que permitan el mayor desarrollo agrícola posible.
- 13/ Véase que hasta el nombre dado a estas agencias en cierto modo cristaliza la actitud mental del legislador: en el primer caso se pensó en una instrumentalidad similar a la empresa privada y se le llamó "Compañía" Agrícola; en el segundo caso el legislador tiene en mente una agencia de servicios y la llama Administración de "Servicios" Agrícolas

Dijo, además, dicha Alta Magistratura en el caso antes citado, refiriéndose a las agencias examinadas: "Lo importante es si su autoridad o la naturaleza de los servicios por ellas rendidos las capacitan, si así lo desean, a operar en forma comparable a entidades privadas que puedan dedicarse al mismo negocio."

Ya dejamos constancia clara de que el propio estatuto creador de la Administración de Servicios Agrícolas señala que el propósito de dicha administración es propender al fomento y desarrollo de la agricultura. Señalamos, además, que en la exposición de motivos del citado estatuto se deja ver cual es la política pública para realizar ese fomento y desarrollo de los recursos agrícolas; y ciertamente esa política se realiza mediante el uso de mejores técnicas agrícolas y el enfoque de nuevos programas de incentivos, cosa que nada tiene que ver con fines de lucro.

Creemos que ese lenguaje sencillo no da margen a que se interprete en forma alguna que la administración de autós se dedique o pueda dedicarse a negocios lucrativos o tenga por objeto beneficios pecunarios. De haber sido ese el propósito así lo habría manifestado el legislador dada su experiencia en la abolida Compañía Agrícola. La omisión por el Poder Legislativo al crear esta nueva administración de servicio, de aquel lenguaje autorizado la explotación de los recursos agrícolas con fines comerciales en cuanto a la continuación de los mismos programas traídos de la extinta Compañía Agrícola, demostro en forma inequívoca que no deseaba que tal cosa se repitiera con la nueva corporación pública.

Por todo lo anterior, al concluir que la administración de Servicios Agrícolas no es un patrono en el significado de ese concepto bajo nuestra Ley de Relaciones del Trabajo, y que sus trabajadores no están cubiertos por los beneficios de esta legislación obrera, nos es forzoso desestimar la petición radicada por la Unión de Carpinteros, AFL-CIO, al resolver aquí que carecemos de jurisdicción para entender en este caso.

O R D E N

A base de lo anteriormente expuesto ordenamos que la petición en el caso del epígrafe, sea, como por la presente es, desestimada.