

EN LOS CASOS DE: CORPORACION DE RENOVACION URBANA Y VIVIENDA DE PUERTO RICO -y- S.I.U. DE PUERTO RICO, CARIBE Y LATINO-AMERICA, AFILIADA A SEAFARERS INTERNATIONAL UNION OF NORTH AMERICA, AFL-CIO. CASO NUM. P-2588. CORPORACION DE RENOVACION URBANA Y VIVIENDA DE PUERTO RICO -y- SINDICATO DE TRABAJADORES CRISTIANOS, INC. CASO NUM. P-2625. Decisión Núm. 542. Resuelto en 18 de julio de 1969.

COMPARECENCIAS:

- Lcdo. Héctor M. Laffite, Por la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico (CRUV).
- Lcda. Ginoris Vizcarra de López Lay, Por la S.I.U. de Puerto Rico, Caribe y Latinoamérica, Afiliada a Seafarers International Union of North America, AFL-CIO.
- Sr. Celestino Martínez, Por el Sindicato de Trabajadores Cristianos, Inc.
- Ante: Lcda. Celia Cnales de González, Oficial Examinador

DECISION Y ORDEN

El 3 de enero de 1969, la S.I.U. de Puerto Rico, Caribe y Latinoamérica, Afiliada a la Seafarers International Union of North America, AFL-CIO, en adelante la SIU, radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante en la que alega que se ha suscitado una controversia de representación entre todos los empleados que utiliza la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, en adelante la CRUV.

El 12 de marzo de 1969, el Sindicato de Trabajadores Cristianos, Inc., en adelante el Sindicato, radicó otra Petición para Investigación y Certificación de Representante en la que alega que se ha suscitado una controversia de representación entre los empleados de mantenimiento que utiliza la CRUV, en sus urbanizaciones públicas y en la oficina central.

El 8 de mayo de 1969, el Presidente de la Junta expidió avisos de audiencia a los fines de ventilar las alegadas controversias de representación. La audiencia se llevó a efecto los días 20 de mayo y 25 de junio de 1969, ante la Oficial Examinador, Lcda. Celia Canales de González. Todas las partes tuvieron amplia oportunidad de presentar prueba oral y documental en apoyo de sus respectivas contenciones.

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 perjudicial alguno, por la presente las confirma.

Al iniciarse la audiencia, la CRUV reprodujo una solicitud que había hecho mediante moción el 16 de mayo de 1969, para que se limitara la audiencia a resolver si la CRUV es un "Patrono" bajo la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante la Ley. Las organizaciones obreras, la SIU y el Sindicato, accedieron a lo solicitado por la CRUV, y el Oficial Examinador lo declaró con lugar.

POSICION DE LA CRUV:

Sostuvo la CRUV por voz de su representante legal, el Lcdo. Héctor M. Laffite, que la CRUV no es un patrono en el significado de la Ley, y solicitó la desestimación de las Peticiones. Fundamentó su contención en que la CRUV no es una de las corporaciones públicas taxativamente enumeradas en el inciso 11 del artículo 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.* Tampoco es una subsidiaria de ninguna de las referidas corporaciones o autoridades. La CRUV fue creada por la Ley Núm. 88 de 22 de junio de 1957, y surge de los propios términos de la Ley que no es una empresa similar a las señaladas en el inciso 11 del Artículo 2 antes citado. Sostuvo el representante legal de la CRUV que ésta es una "subdivisión política" del Gobierno que no se dedica a negocios lucrativos ni a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario y, en consecuencia, que sus empleados no están protegidos por los términos de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

Señaló, además, en su alegato, página 16 que:

"La Deferencia Gubernamental

Es de conocimiento público y notorio, razón por la cual puede tomarse conocimiento oficial, que tanto la rama ejecutiva como la rama legislativa habrán de concederle el derecho a la negociación colectiva a los empleados del gobierno. En este sentido, tal derecho se le extendería a los empleados de la CRUV. Frente a la legislación que ha de venir, debe dejársele a las ramas ejecutiva y legislativa que delineen las normas bajo las cuales los empleados del gobierno, incluyendo a los de la CRUV, van a ejercitar esos derechos. La nueva legislación podría contener disposiciones específicas sobre la unidad, las organizaciones obreras, la forma de elegir al agente de negociación que muy bien pueden divergir de las normas actuales. Ante esta situación, la mejor norma de política gubernamental es que las relaciones intra-gubernamentales se desarrollen dentro de un clima de cumplida deferencia."

* "El termino '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 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 tenga por objeto un beneficio pecuniario."

POSICION DE LA UNION:

Señaló la representante de la Unión, Lcda. Ginoris Vizcarra de López Lay, que el término "política" tal y como fue usado en la ley que crea la CRUV no debe entenderse en el sentido de colocar a la CRUV como una de las subdivisiones políticas a que se refiere el Artículo 2, Sección 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo, sino que se refiere a una instrumentalidad corporativa que "implementa la política pública envuelta, que es estudiar, evaluar y hacer recomendaciones sobre política (policy) y programas en relación a problemas referentes a la vivienda y renovación urbana del ELA" (Estado Libre Asociado).

Señala la representante de la Unión que la CRUV es una instrumentalidad corporativa similar a las especificadas en el artículo 2, Sección 11 de la Ley, y por ende, es un patrono cuyos empleados tienen derecho a gozar de los beneficios de la Ley, porque "las operaciones de la CRUV, tienen un propósito lucrativo o pecuniario" (pág. 8, Alegato de la SIU).

LA EVIDENCIA SOMETIDA:

La prueba sometida durante la audiencia revela que la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda es una "entidad pública, corporativa y política" creada por la Ley Núm. 88 del 22 de junio de 1957 (Artículo 2).* Es dirigida por un Director Ejecutivo nombrado por la Junta de Directores, los que, a su vez, son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. La CRUV tiene los mismos poderes, deberes, funciones y facultades conferidos -de acuerdo con la legislación anterior- a la Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico, a las Autoridades Municipales de San Juan, Ponce y Mayagüez y a la Administración de Programas Sociales del Departamento de Agricultura y Comercio, esta última en lo que concierne a Urbanizaciones mínimas, excepto aquellas funciones que le fueron conferidas a la Administración de Renovación Urbana y Vivienda (17 LPRA. Sección 22, artículo 2).

* Corporación de Renovación Urbana y Vivienda

- (a) Se crea una entidad pública, corporativa y política que se denominará "Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico" que será dirigida por un Director Ejecutivo nombrado por la Junta de Directores. Esta Corporación tendrá los mismos poderes, deberes, funciones y facultades conferidos, de acuerdo con legislación anterior, a la Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico, a las Autoridades Municipales Sobre Hogares de San Juan, Ponce y Mayagüez, y a la Administración de Programas Sociales del Departamento de Agricultura y Comercio, esta última en lo que concierne a urbanizaciones mínimas, excepto aquellas funciones que por este Capítulo le son conferidas a la Administración de Renovación Urbana y Vivienda. Tendrá además la Corporación los poderes necesarios para llevar a efecto actividades recreativas y artísticas en las urbanizaciones públicas.

Una de las gestiones principales de la CRUV es la de alquilar unidades de vivienda a familias de escasos ingresos que cualifiquen para ocuparlas. El promedio de renta que pagan las familias que ocupan estas unidades de vivienda es de \$18.30 mensuales, y las viviendas constan de uno, de dos, de tres, de cuatro o de cinco dormitorios, cocina, baño y balcón (T.O. 19). La renta de estas unidades se fija a base del ingreso y la composición de la familia, para lo cual no se toma en consideración el tamaño de la vivienda ni el costo de la unidad (T.O. 22). Si los ingresos del inquilino bajan, se le rebaja proporcionalmente la renta de la unidad (T.O. 22). Los ingresos que se obtienen de las rentas no son suficientes para sufragar los gastos de administración y mantenimiento, por lo cual es necesario subsidiarlos (T.O. pág. 28).

Las principales áreas de actividad de la CRUV son las siguientes:*

- 1) Programas de Renovación Urbana con ayuda Federal (Proyectos del Título 1: Eliminación de arrabales)
- 2) Programa de Hogares con renta baja con ayuda Federal (Contratos del Título 3: Administración de Urbanizaciones públicas)
- 3) Proyectos de Renovación Urbana, Hogares con renta baja y programas relacionados financiados con fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Continuación del escolio

- (b) Se dispone que estos poderes, deberes y facultades pasarán gradualmente a la Corporación según vayan transfiriéndose a la misma, mediante las órdenes ejecutivas que emita el Gobernador de acuerdo con la facultad que se le confiere por la sec. 24 de este título, los siguientes organismos públicos:
 - (1) Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico
 - (2) Autoridad Municipal sobre Hogares de San Juan
 - (3) Autoridad Municipal sobre Hogares de Ponce
 - (4) Autoridad Municipal sobre Hogares de Mayagüez
 - (5) División de Urbanizaciones con Requisitos Mínimos, de la Administración de Programas Sociales del Departamento de Agricultura y Comercio
- (c) Las funciones de las Juntas de Comisionados de la Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico y de las Autoridades sobre Hogares Municipales de San Juan, Ponce y Mayagüez se le transferirán gradualmente a la Junta de Directores, según vayan realizándose las transferencias de los organismos públicos correspondientes.
- (d) Se autoriza a la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda a establecer oficinas locales en cualquier municipio y/o por regiones las cuales serán responsables de la fase operacional de los distintos programas. La Corporación deberá consultar a las comisiones locales de planificación respectivas sobre cualquier programa o proyecto que afecte la municipalidad.--Junio 22, 1957, Núm. 88, p. 456, art. 2; Junio 26, 1958, Núm. 109, p. 276; Julio 12, 1960, Núm. 109, p. 327, ef. Julio 12, 1960.

* Esta información fue tomada del exhibit P-I Informe Contable para el 1968.

La CRUV cuenta con las siguientes fuentes de ingreso (T.O. 29, 30, 31):

- 1) Asignaciones Legislativas: Anualmente las cámaras legislativas de Puerto Rico asignan fondos a la CRUV para gastos administrativos; obras permanentes; construcciones de viviendas a bajo costo; construcciones de viviendas para personas solas; extensiones de los servicios públicos; labor social; subsidios para gastos administrativos de Urbanizaciones públicas.
- 2) Emisiones de bonos: Los bonos, garantizados por el Gobierno Federal, se emiten para sufragar el desarrollo del Programa de Vivienda. Una vez construida la vivienda, el Gobierno Federal da un subsidio anual con el propósito de pagar los intereses y amortizar el principal.
- 3) Renta de las urbanizaciones:
- 4) Emisión de Bonos garantizados por el Gobierno de Puerto Rico. El producto de estos bonos se destina exclusivamente para la construcción de Viviendas a Bajo Costo. Estas viviendas se le venden a las familias al costo de producción, mediante una hipoteca con el Banco de la Vivienda
- 5) Aportaciones Municipales: Las aportaciones, muy infrecuentes, surgen cuando un municipio desea renovar un área y aporta parte del costo del proyecto.
- 6) Venta de Solares al Costo.
- 7) Programa de Renovación Urbana: Este programa, cuyo propósito es eliminar o rehabilitar zonas de arrabales, lo financia en tres cuartas partes el Gobierno del Estado Libre Asociado (T.O. 29, 30, y 31).

Al 30 de junio de 1968, la CRUV tuvo un déficit de \$6,172,443 (Exhibit P.2). Este déficit fue cubierto con aportaciones del Gobierno Federal, quien contribuyó con más del 80 por ciento. El resto se cubrió con aportaciones del Gobierno de Puerto Rico (T.E. 44 y 45).

El testigo señor Antonio Alvarado, Director Asociado de la CRUV, declaró que ésta no podría pagar ni siquiera sus empleados de no existir las aportaciones y subsidios del Gobierno Federal y del Estado Libre Asociado (T.O. 28).

Jurisdicción de la Junta:

El inciso 2 del Artículo 2, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (29 L.P.R.A. 61 y siguientes) dispone:

"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 política del mismo; Disponiéndose, que incluirea, además, a todo individuo, sociedad u organización que intervenga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva." (subrayado nuestro)

El término "instrumentalidades corporativas" se define por el Artículo 2, Inciso 11, en los siguientes términos:

"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 Puentes 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 pueden dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario."

Como expresamos en el caso de Administración de Servicios Agrícolas -y- Unión de Carpinteros, AFL-CIO, D-486, para que una corporación pública se pueda considerar como la instrumentalidad corporativa según la definición del término "patrono" y sus empleados puedan gozar de los beneficios de la Ley de Relaciones del Trabajo, se precisa, a tenor con las disposiciones del Artículo 2, Inciso 11, antes citado, que 1) la corporación esté incluida entre las que taxativamente allí se indican; ó 2) que sea una subsidiaria de alguna de las mencionadas; ó 3) que se trate de una empresa similar a las anteriores; ó 4) que sea una agencia del gobierno que se dedique o pueda dedicarse en lo futuro a negocios lucrativos o a gestiones que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

De una lectura del inciso 11 del Artículo 2 (supra), se desprende que la CRUV no está incluida entre las corporaciones públicas que nuestra ley señalada por sus nombres bajo la definición de "instrumentalidades corporativas". Tampoco es subsidiaria de las corporaciones públicas allí enumeradas; ni se enumera entre las instrumentalidades corporativas; ni puede considerarse subsidiaria de éstas la anterior Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico, de la cual la CRUV es sucesora con los mismos propósitos básicos, según veremos más adelante. No puede tampoco asimilarse a las enumeradas en el citado inciso.

Nos falta, finalmente, analizar el último criterio del referido inciso; esto es, si se trata de una agencia del gobierno que se dedique o pueda dedicarse en lo futuro a negocios lucrativos o a actividades que tenga por objeto un beneficio pecuniario.

Como indicamos ya, la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda es, por disposición de Ley, una entidad pública, corporativa y política con los mismos poderes, deberes, funciones y facultades conferidos a la Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico y a las Autoridades Municipales Sobre Hogares de San Juan, Ponce y Mayagüez. El Artículo 9 de la Ley que creo la Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico (Ley Núm. 126 de 6 de mayo de 1938) dispone como sigue:

"Por la presente, se declara que constituye la política de Puerto Rico el que cada autoridad manejará y administrará sus proyectos de casas de un modo eficiente que le permita fijar los alquileres de las viviendas en los tipos más bajos posibles, compatible con su misión de proporcionar viviendas decentes, seguras e higiénicas y que ninguna Autoridad construirá o administrará ninguno de dichos proyectos con fines lucrativos o como fuentes de rentas para el Gobierno de Puerto Rico o para ningún municipio..." (Subrayado nuestro).

Esta disposición impide que consideremos a la CRUV como una empresa que se dedica o pueda dedicarse en lo futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

La Ley que crea la CRUV le reserva a ésta la facultad de fijar los cánones de arrendamiento; pero tal fijación está limitada por el Artículo 9 de la anterior ley de la Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico que dispone que no podrá hacerlo con ánimo de lucro.

Además, por otra parte, el Artículo 8 de la ley que creó la Autoridad Sobre Hogares dispone, entre otras cosas, que la Autoridad tendrá poderes para "adquirir mediante el ejercicio de la facultad de expropiación forzosa, bienes inmuebles." (Artículo 8, Ley Núm. 126 de 1938.)

A nuestro juicio, tal facultad es inherente a la condición de la CRUV como agencia gubernamental. Nótese que esta facultad se ejerce "para la utilidad y necesidad pública" (Artículo 12 Ley Núm. 126 de 1938), y no con propósito lucrativo alguno. La facultad de expropiación pertenece exclusivamente al Estado como tal.

La representante legal de la SIU, señala en su alegato que "es significativo también que el Banco de la Vivienda de Puerto Rico, una entidad subsidiaria a la CRUV, (Ley Núm. 146, 30 de junio de 1961), haya sido considerada como un patrono dentro del significado de la Ley". Y dice más adelante: "se daría en este caso, la situación insólita de que habiendo decidido la Honorable Junta en el caso del Banco de la Vivienda de Puerto Rico, que dicha entidad es un patrono, siendo dicho Banco una corporación subsidiaria a la CRUV, se estableciera aquí que mientras una subsidiaria es un patrono, la corporación matriz no lo es."

En el caso Banco de la Vivienda de Puerto Rico y Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico, D-532, resolvimos que el Banco era un patrono en el significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, puesto que: puede prestar dinero al interés que él mismo determine: tomar dinero prestado a interés; invertir sus fondos; adquirir bienes para sus fines corporativos; adquirir otras clases de bienes en pago; asegurar hipotecas sobre viviendas; y asegurar bancos y otras entidades particulares contra pérdidas en negocios sobre viviendas; y, siempre que se compatible con los programas de vivienda, el Banco puede ejercer los mismos poderes de una corporación ordinaria, y tiene facultad para llevar a cabo operaciones bancarias de ahorro y préstamos, a fin de reunir recursos que hagan posible el otorgamiento de créditos. Concluimos que la actividad bancaria en sí tiene un carácter privado, aunque el Estado ha creado bancos propios para determinados propósitos. Según la Opinión del Honorable Secretario de Justicia, dictada el 29 de abril de 1963, la naturaleza intrínseca de la industria bancaria es, por esencia, privada. El fin último de los bancos que crea el Estado es estimular una más efectiva responsabilidad por el bienestar de sus habitantes y de la economía en general. Sin embargo, para validar esa finalidad, ese banco debe tener por objeto inmediato el logro de un beneficio pecuniario. Hay, pues, una distinción básica

entre la función del Banco de la Vivienda y de la CRUV.* Cabe señalar aquí lo dicho por el Honorable Tribunal Supremo en el caso de Junta de Relaciones del Trabajo vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecon de Ponce, etc. 71 D.P.R. 154: "lo importante es si su autoridad o la naturaleza de los servicios por ella rendidos la capacitan, si así lo desea, a operar en forma comparable a entidades privadas que puedan dedicarse al mismo negocio."

No concebimos una entidad privada que rinda los servicios que da la CRUV; como tampoco concebimos a la CRUV operando en forma comparable a una entidad privada. La misión social que el Estado le encomienda a la CRUV, es evidente que no puede ser cumplida por la empresa privada.

Por todo lo antes expuesto, resolvemos que la CRUV no es un patrono a tenor con su ley creadora Núm. 88 del 22 de junio de 1957 (17 L.P.R.A. 22) en la que no se reserva disposición alguna para interpretar lo contrario conforme a las facultades que no confiere nuestra Ley de Relaciones del Trabajo.

O R D E N

A base de lo expuesto anteriormente, SE ORDENA que las peticiones radicadas por la SIU de Puerto Rico, Caribe y Latinoamerica, Afiliada a Seafarers International Union of North America, AFL-CIO y por el Sindicato de Trabajadores Cristianos en los casos del epígrafe, sean, como por la presente son desestimadas.

En San Juan, Puerto Rico a 18 de julio de 1969.

(FDO.) ANTONIO J. COLORADO
Presidente

(FDO.) ADOLFO D. COLLAZO
Miembro Asociado

(FDO.) LINO PADRON MARTINEZ
Miembro Asociado

* El que el Banco de la Vivienda se califique en la ley como una entidad subsidiaria de la CRUV, no hace de ésta un patrono, puesto que la relación que existe entre ambas, se limita a que el Director Ejecutivo de la CRUV es el Presidente de la Junta de Directores del Banco, y que éste financia las Viviendas a Bajo Costo que la CRUV construye para familias de ingresos limitados, sin realizar la CRUV ganancia alguna.