

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

EN EL CASO DE:

CORPORACION DE DESARROLLO  
RURAL DE PUERTO RICO

- y -

OFFICE AND PROFESSIONAL  
EMPLOYEES INTERNATIONAL  
UNION

CASO NUM. P-3311

D-771

Ante: Sr. Estanislao García  
Oficial Examinador

Comparecencias:

Lic. César A. Vélez  
Por la Corporación de Desarrollo  
Rural de Puerto Rico

Sr. Algimiro Díaz Ayala  
Srta. Nancy Maldonado  
Por la Office and Professional  
Employees International Union

DECISION Y ORDEN DESESTIMANDO LA PETICION

A base de una Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada por la Office and Professional Employees International Union, 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 Corporación de Desarrollo Rural de Puerto Rico, en adelante denominada la Corporación.

La audiencia pública se llevó a cabo el 14 de diciembre de 1977 ante el Sr. Estanislao García, quien

1/ Exhibit J-1

fue designado Oficial Examinador por el Presidente de la Junta. 2/ Todas las partes estuvieron debidamente representadas en la audiencia y tuvieron amplia oportunidad de presentar prueba documental y testifical 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 alguno perjudicial a las partes, por la presente las confirma.

La Cuestión de Jurisdicción:

En el curso de la audiencia la Corporación asumió la posición de que no tenemos jurisdicción para entender en el 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. 3/ La peticionaria, de otro lado, asumió la posición de que la Corporación es un patrono bajo la Ley y solicita de la Junta que así lo dictamine. 4/ Como este planteamiento es de naturaleza jurisdiccional, es necesario que lo resolvamos en primera instancia. Para resolverlo es necesario que hagamos un examen de las disposiciones de la Ley aplicables a la Corporación, así como de su ley creadora y de su implementación en la práctica.

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

"El término 'patrono' incluirá ejecutivos, supervisores, y cualquier persona que realice gestiones de carácter ejecutivo directa o indirectamente, pero no incluirá, excepto en el caso de las instrumentalidades corporativas del gobierno de Puerto Rico como mas 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)

---

2/ Exhibit J-3  
3/ T.O. pág. 83  
4/ T.O. pág. 84

La Sección (11) del Artículo 2 de la Ley define el término "instrumentalidad corporativa" 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 pueden dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario."

En los diversos casos que han estado ante nuestra consideración en los que se nos ha planteado un problema similar, 5/ hemos expresado reiteradamente que para que una agencia o corporación pública se pueda considerar una instrumentalidad corporativa, según la definición del término patrono, y que sus empleados puedan disfrutar 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.

5/ Administración de Servicios Agrícolas, Núm. 2459, D-486 (JRTPR-1968); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, Núms. 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 P. R., Núm. P-3146, D-695 (JRTPR-1975); Corporación de Empresas Correccionales de P. R., Núm. P-3154, D-700 (JRTPR-1975); Corporación del Centro Médico de Puerto Rico, Núm. P-3180, D-709 (JRTPR-1975).

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, Número 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 privado; el grado de la 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 concedidas 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 sólo del problema que nos ocupa. Debemos examinar en cada caso la conjunción de factores existentes para a su vez resolver si la agencia concernida funciona o no como un negocio privado en el sentido constitucional."

Al examinar la Sección (11) del Artículo 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico encontramos que la Corporación no figura entre las instrumentalidades corporativas del gobierno de Puerto Rico que expresamente se enumeran en ellas. 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 dicha Corporación, 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 las tercera y cuarta alternativas, respectivamente, del análisis que ha hecho la Junta y a la luz de los criterios que estableció el Tribunal en el susodicho caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, supra.

La Corporación, según surge del expediente es una corporación gubernamental creada a virtud de la Ley Núm. 63 del 30 de mayo de 1973. Su propósito es promover el mejoramiento económico y social de la zona rural de Puerto Rico de modo que se pueda conservar en nuestros campos una población satisfecha y productiva. Para lograr ese propósito se faculta a la Corporación a establecer y a estimular a que otras personas establezcan operaciones, programas, sistemas, mecanismos y facilidades necesarias y útiles para fomentar la agricultura en general y en especial la de tipo familiar; estimular la producción de alimentos que se consumen en Puerto Rico, crear fuentes de empleo a los residentes de la zona rural y proveer a los integrantes de la ruralía expansión cultural, recreación y el disfrute de la vida en forma comparable a los de la ciudad.

Según el Artículo 2 de dicha Ley Núm. 63 la Corporación estará adscrita al Departamento de Agricultura y sus poderes están conferidos y serán ejercidos por el Secretario de ese Departamento. Posteriormente, y a virtud de la Ley Núm. 33 del 7 de junio de 1977 la Corporación fue adscrita a la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola de Puerto Rico creada mediante esa misma Ley. Sus poderes y atribuciones no fueron, sin embargo, alterados en forma alguna. Estos, de acuerdo al Artículo 5 de dicha Ley Núm. 63 del 30 de mayo de 1973, son los siguientes:

- "(a) Adoptar un sello corporativo, del cual se tomará conocimiento judicial;
- (b) Demandar y ser demandada;
- (c) Llevar a cabo acuerdos y contratos;
- (d) Establecer las normas y reglamentos necesarios para la operación y funcionamiento interno y para regir los programas y actividades de la Corporación;
- (e) Solicitar y obtener cualesquiera fondos, donaciones o ayudas del Gobierno Federal; del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo sus instrumentalidades corporativas y subdivisiones políticas, o de fuentes privadas para llevar a cabo los fines dispuestos en esta ley bajo las condiciones que se establezcan en la legislación, reglamentación, acuerdo o contrato aplicable;
- (f) Controlar de manera exclusiva sus propiedades y actividades;
- (g) Decidir el carácter y necesidad de todos sus gastos y la forma en que los mismos habrán de incurrirse, autorizarse y pagarse;
- (h) Adquirir en cualquier forma legal y poseer, administrar, arrendar, vender o en cualquier forma disponer de bienes o cualquier interés en los mismos;
- (i) Adquirir mediante expropiación forzosa, los terrenos y cualesquiera otros bienes y derechos ...
- (j) Comprar, vender, arrendar, producir, promover, crear, adquirir, construir, poseer, explotar, desarrollar, formular, mantener, reparar, administrar, estudiar, disponer, ceder, usar, conceder, tomar o dar en calidad de préstamo o arrendamiento, imponer cualquier gravamen en relación con propiedades muebles o inmuebles, utilizar estas como garantía de cualquier clase o llevar a cabo cualquier otra acción

relacionada con tierras, dinero, productos agrícolas, servicios, facilidades, equipo, materiales, maquinaria, cosechas, animales, edificaciones o cualesquiera otras propiedades, productos, negocios, operaciones, condiciones, medios o facilidades necesarias o útiles para la producción, distribución, conservación, elaboración, empaque, transportación, almacenamiento, compra, venta, disposición, o cualesquiera otras actividades de o relacionadas con productos o subproductos de la agricultura, productos necesarios o útiles para la agricultura o para cualesquiera otras actividades propias a sus propósitos;

- (k) Establecer operaciones y actividades propias, o por cualquier medio apoyar, subsidiar, estimular o participar en actividades y operaciones de otros que provean empleo, de cualquier naturaleza, o que propendan al desarrollo rural y al bienestar de los residentes de la ruralia...;
- (l) Prestar servicios, ayuda técnica y el uso de propiedad, mueble o inmueble, mediante compensación o sin ella...;
- (m) Cancelar aquellas acreencias que considere incobrables o cuyo cobro pueda ocasionar gastos que excedan de su importe;
- (n) Conceder préstamos, con o sin intereses o a tipos de intereses bajos y establecer los términos de pagos; conceder prórrogas en el pago de capital e intereses; aportar capital de inversión y de operación y prestar ayuda técnica y económica a personas que realicen o se propongan realizar actividades afines con sus propósitos; así como ejercer la supervisión o intervención que considerase conveniente en los casos en que provea capital de inversión y/o de operación;
- (o) Poseer, controlar y explotar tierras sin limitación en cuanto a cabida;
- (p) Vender, arrendar, o de cualquier otro modo disponer de tierras u otras propiedades que no sean aptas o necesarias para los fines de la Corporación;
- (q) Adquirir, poseer y disponer de acciones comunes y preferidas, así como 'debentures' y cualquiera otra forma de participación en el capital; y gestionar la organización y ejercer dominio, parcial o total de compañías, asociaciones o corporaciones públicas o privadas, con fines pecuniarios o no pecuniarios, siempre que ello sea conveniente o necesario a los fines de la Corporación o el ejercicio de sus poderes;
- (r) Entrar, previo permiso de su dueño o poseedor o de su representante, en cualquier terreno o edificio con el fin de hacer cualquier estudio o investigación, o llevar a cabo cualquier otra acción o actividad, relacionada con el descargo de los deberes y el ejercicio de los poderes conferidos por esta ley;

- (s) Nombrar y emplear personal, contratar trabajadores, oficiales, agentes, empleados y servicios profesionales o técnicos; compensar esos servicios y pagar cualesquiera otros envolvimientos;
- (t) Transferir fondos y recursos, con la aprobación del Gobernador o el funcionario en quien él delegue, o agencias, o instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para llevar a cabo determinadas fases o actividades de los programas que se establezcan en virtud de esta ley, cuando a su juicio, tal acción facilite o acelere el logro de los objetivos que se persiguen."

El Artículo 6 de dicha ley faculta a la Corporación, además, para desarrollar por sí proyectos de recreación en la zona rural y para prestar ayuda económica y técnica a personas naturales o jurídicas que desarrollen esos proyectos y el 7 dispone que para alcanzar los propósitos de la ley, podrá:

- (a) Prestar ayuda técnica y económica en calidad de incentivos o subsidios para la ampliación, mejoramiento, compra, arrendamiento o construcción de mejoras permanentes y equipo para capital de operación;
- (b) Realizar pruebas de adaptación y desarrollo de maquinaria y equipo necesario o útil a la producción, cosecha, elaboración o mercado de productos;
- (c) Adiestrar, formal o informalmente en o fuera de Puerto Rico, a agricultores, empleados, trabajadores o profesionales al servicio directo de o para servir en o a proyectos o actividades agrícolas o de otra naturaleza;
- (d) Ayudar en el pago de seguros agrícolas o de otra índole a aquellas personas y empresas cuyas condiciones económicas no les permiten tal gasto.

Según el Artículo 8 de su ley creadora, los dineros de la Corporación se tendrán en cuentas separadas e inscritos a su nombre en depositarios reconocidos para los fondos del gobierno del E. L. A. y el Artículo 10 establece que las deudas y obligaciones de la Corporación no serán deudas u obligaciones del gobierno ni de sus subdivisiones políticas.

Según el récord, para realizar sus funciones y cumplir con las responsabilidades que les encomendó la ley, la Corporación tiene establecidos los programas siguientes además del de Administración:



- (1) Mejoramiento de comunidades aisladas
- (2) Compra, adquisición y redistribución de tierras
- (3) Servicios agrícolas
- (4) Programa de Servicio Público
- (5) Programa de Proyectos de Actividad Económica 6/

La Corporación pone en función esos programas a través de cinco centros regionales que ha establecido en la isla y mediante los cuales ofrece sus servicios a la gente que de acuerdo a los propósitos y a la filosofía de la ley debe servir. Las bases operacionales de esos cinco centros radican actualmente en los pueblos de Las Marías, Utuado, Orocovis, Comerío y Cidra. 7/ A través de esos centros se ofrece servicios a veinte municipios que por sus naturalezas tienen la primera prioridad para obtenerlos.

Veamos, pues, algunos de esos programas así como su funcionamiento:

A.- El Programa para el Mejoramiento de Comunidades Aisladas:

Tiene el propósito de sacar del aislamiento físico y social aquellas comunidades de nuestra ruralía que están en esas condiciones. Son, por lo general, conglomerados de veinte o más familias que carecen de los servicios básicos y que, por los sitios donde radican están aislados de los centros urbanos y sus habitantes desconocen las técnicas para el mejoramiento de la educación, la salud, la agricultura, etc. 8/

En esas comunidades la Corporación desarrolla variadas actividades a través del personal técnico que destaca en ellas el cual consiste, por lo regular de economistas del hogar y agrónomos. Estos profesionales trabajan directamente con los grupos enseñándoles las técnicas necesarias para mejorar sus vidas. Pero, además, a través de sus programas se establecen contratos con otras agencias para hacer que lleguen a ellos otros servicios y facilidades. 9/

6/ T. O. págs. 15, 16 y 18  
7/ T. O. págs. 15-16  
8/ T. O. págs. 24-25  
9/ T. O. págs. 25-26

El personal y los recursos económicos para este programa los aporta la Corporación de Asignaciones legislativas que recibe para ese fin. Los recipientes de esos servicios no hacen aportación económica de clase alguna al recibirlos. 10/

Mediante el Programa de Compra, Adquisición y Redistribución de Tierra, la Corporación adquiere fincas que por alguna razón no están siendo explotadas para fines agrícolas y las distribuye entre distribuye entre distintas personas (parceleros) con el propósito de convertirlos en pequeños agricultores. Al obtener esas fincas la Corporación las desarrolla proveyéndole las facilidades básicas de agua, luz, caminos y otros servicios. 11/ Luego de rehabilitar las fincas y mediante un procedimiento ya establecido, las divide en parcelas y las vende mediante planes a largo plazo a las personas que cualifiquen. La venta de esas fincas se realiza al mismo costo por el que la Corporación las obtiene 12 exceptuando en muchas ocasiones los gastos en que se incurre para rehabilitarlos, trámites legales de compra-venta, etc. 13/ Por otro lado, el agricultor que adquiriera una de esas fincas tiene algunas restricciones como lo es, por ejemplo el que para venderla o disponer de ella necesita el consentimiento del Secretario de Agricultura. 14/

El récord demuestra que desde que este programa empezó a funcionar se ha acumulado ya una pérdida o falta de recobro de capital por cerca de 5.2 millones de dólares debido, específicamente, a la morosidad de los agricultores en el pago del canon de arrendamiento. La Corporación tiene, sin embargo, los mecanismos de ley para poder readquirir las fincas cuando ocurren situaciones de esa naturaleza aunque, según el récord, parece ser sumamente renuente a utilizarlos. 15/

---

<u>10/</u>	T.O. pág. 25
<u>11/</u>	T.O. pág. 18
<u>12/</u>	T.O. pág. 21
<u>13/</u>	T.O. págs. 21-22
<u>14/</u>	T.O. pág. 22
<u>15/</u>	T.O. pág. 23

A través del Programa de Servicios Públicos o especiales la Corporación también lleva a la zona rural ciertos servicios que redundan en el mejoramiento de esas comunidades y, por ende, en la vida de sus componentes. Son estos servicios tales como de mejoramiento de caminos, de acueductos, construcción de centros comunales, parques de pelota, canchas de baloncesto, etc. En el desarrollo de esos servicios hay, por lo general, aportaciones de fondos municipales y de la Corporación. Para desarrollar esos proyectos ésta, en algunas ocasiones, transfiere al municipio los fondos necesarios para que se encargue de los trámites para realizarlos. El récord demuestra, sin embargo, que la Corporación aporta, por lo general, cerca del 80% del costo y el Municipio el restante 20%. En la realización de esos proyectos la Corporación no obtiene ganancia pues los recipientes de los servicios no hacen aportación alguna. Los fondos para su desarrollo se obtienen de asignaciones municipales y legislativas. 16/ A través de este programa se ofrece también a las comunidades, luego de los estudios correspondientes, el servicio de radio-teléfono. Mediante el mismo se le provee una asignación de cinco mil dólares para la comunidad participante pero estos proyectos se realizan a través de la Autoridad de Comunicaciones. Es esta quien hace las pruebas correspondientes y determina si dicho instrumento puede o no ser instalado. De hacer la Autoridad de Comunicaciones una determinación favorable la Corporación le transfiere el dinero para que proceda a instalarlo. Esta actividad puede realizarse gracias a las asignaciones legislativas que se aprueban para ello. 17/

La Corporación también ha desarrollado el programa que denomina Asociación de Productores Independientes. Mediante este programa se organizan en asociaciones grupos de personas de comunidades rurales con el propósito de desarrollar alguna

---

16/ T. O. págs. 29-32

17/ T.O. págs. 26-27

actividad económica no agrícola que provea a sus integrantes un ingreso comparable con el que pueda obtener un individuo de la ciudad que trabaje, por ejemplo, en una fábrica. Luego de que esas asociaciones se incorporan y son registradas en el Departamento de Estado, la Corporación las evalúa y, si cualifican, les pueden otorgar préstamos para que estos, a su vez, los otorguen a los individuos que las integran y que cualifiquen. Los proyectos que desarrollen los grupos deben ser de cualquier tipo de producción, excepto agrícolas pues el propósito es que los participantes obtengan un ingreso adicional al que puedan obtener de las actividades agrícolas. <sup>18/</sup>

En el desarrollo de esos proyectos la Corporación está autorizada a cobrar hasta el 3% en los préstamos que otorga a las asociaciones, pero tiene, sin embargo, la obligación de mercadear sus productos y absorber las pérdidas que estas tengan como ocurre en la actualidad. Hasta ahora se han organizado seis (6) grupos que producen ropa de mujer pero el costo de producción es mucho mayor que el valor del producto en el mercado y, en consecuencia, la Corporación está absorbiendo la pérdida. <sup>19/</sup>

Del récord surge que al momento de celebrarse la Audiencia la Corporación tenía 179 puestos ocupados tanto en su oficina central en San Juan como en los centros de la Isla y había 67 vacantes. <sup>20/</sup> Ese personal, de acuerdo al testimonio del representante de la Corporación, es reclutado, promovido, descendido, etc. mediante los procedimientos que establece la Ley del Sistema Central de Personal. <sup>21/</sup>

La ley que creó la Corporación concede a esta el poder para "nombrar y emplear personal, contratar trabajadores, oficiales, agentes, empleados y servicios profesionales o técnicos; compensar servicios y pagar cualesquiera otros emolumentos". <sup>22/</sup> Sin embargo, al adscribirse la Corporación

<sup>18/</sup> T.O. págs. 32-33

<sup>19/</sup> T.O. pág. 33

<sup>20/</sup> T.O. págs. 35 y 38. Véase, además, el Exhibit P-2

<sup>21/</sup> T.O. pág. 40

<sup>22/</sup> Exhibit EC-1, pág. 8

a la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola de Puerto Rico mediante la Ley Núm. 33 del 7 de junio de 1977 se estableció que "el status del personal de la Administración, la Corporación de Crédito Agrícola y la Corporación de Desarrollo Rural será determinado por la Oficina Central de Administración de Personal, de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975 y sus reglamentos". 23/ Del récord surge, sin embargo, que la Corporación fue considerada como administrador individual 24/ y, además, que estableció y se aprobó por el Secretario de Agricultura un reglamento para bregar con todo lo relativo al personal.

Del récord también surge que las finanzas de la Corporación son sometidas al Departamento de Hacienda y los trámites presupuestarios se realizan a través de la Oficina de Presupuesto. 25/ También surge del récord que cuando la Corporación prepara su presupuesto toma en cuenta lo que proyecta recolectar por los servicios que presta pero esto resulta muy poco en comparación con su presupuesto general. Además, la evidencia no controvertida demuestra que generalmente obtienen una cantidad ínfima de los dineros que presupuestan por concepto de los servicios que ofrecen. 26/ Por ejemplo, el presupuesto total de la Corporación entre asignaciones legislativas y dinero reprogramado es de aproximadamente \$8,848,000 de los cuáles sólo \$228,000 es lo que se estima pueda recibir por los servicios que presta. 27/

Como señalamos anteriormente, la Corporación no es una de las instrumentalidades corporativas que la Ley dispone expresamente que pueden negociar colectivamente con sus empleados. Tampoco es subsidiaria de una de ellas. Por ello, señalamos, es necesario que analicemos si es similar a las que se

23/ Exhibit EC-2, págs. 13 y 14  
24/ T. O. pág. 79-80  
25/ T. O. págs. 38, 74-75  
26/ T. O. págs. 52, 63  
27/ T. O. pág. 71

enumeran en la Ley o si, además, se dedica o puede dedicarse en el futuro a actividades que tengan por objeto un beneficio económico.

Hemos analizado la ley que creó la Corporación especialmente su exposición de motivos, y no encontramos que haya similitud entre ésta y las instrumentalidades corporativas que se mencionan en la Ley. La filosofía que está enmarcada en la ley que creó la Corporación es la de elevar al máximo posible los niveles de vida de la gente de nuestras áreas rurales más apartadas. Es posible que la Corporación se asemeje a la Autoridad de Tierras o a la extinta Compañía Agrícola por los programas agrícolas que ambas debían desarrollar. Sin embargo, como surge del Artículo 3 de la Ley creadora de la Corporación, el propósito de esta es el de "promover el mejoramiento económico y social de la zona rural de Puerto Rico, proveyendo a sus residentes satisfacción a las necesidades propias de una vida digna, de forma que se pueda conservar en nuestros campos una población satisfecha y productiva.

En el caso de Junta de Relaciones del Trabajo vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, 71 DPR 154, nuestro Tribunal Supremo, al plantearsele si la actividad realizada por dicha Junta Administrativa tenía por objeto un beneficio económico, expresó a la página 159 lo siguiente:

"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 debían 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 será insensato... Mas 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, acueductos 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 las capacitan, si así lo desean, a operar en forma comparable a entidades privadas que puedan dedicarse al mismo negocio."

Este concepto, como ya señalamos, fue analizado nuevamente por nuestro Tribunal Supremo en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra. En este caso y, a las páginas 13 y 14 el Tribunal expresó:

"La conclusión central que se deriva del estudio cuidadoso de los debates sobre la Sección 18 es que no existe un sólo criterio para determinar cuando una agencia o instrumentalidad del gobierno funciona o no como una empresa o negocio privado y goza o no en consecuencia del derecho de la huelga.

Algunos delegados entendían, por ejemplo, que el dato significativo es si los empleados de la agencia concernida pertenecen o no al servicio civil.

3 Diario de Sesiones 1612 y ss. El Presidente de la Comisión de Derechos Civiles corrigió esta impresión, afirmando: '... En primer lugar el que estén gobernados por un sistema de servicio civil es uno de los indicios significativos, básicos de si o no están funcionando fuera del ámbito de empresas privadas...' Ibid. 1615. Luego reiteró: '... Lo que se está estableciendo es no meramente que (basta) con entrar en el servicio civil sino que el servicio civil es uno de los ingredientes importantísimos en la calibración de que es la situación que se produce...' Ibid., 1616. (Subrayado nuestro)

Otro criterio formulado fue si por cuestión de la naturaleza intrínseca de los servicios envueltos estos nunca han sido prestados por la empresa privada. Expresó el Lic. Gutiérrez Franqui, en diálogo con el Lic. Luis Negrón López:

"...¿Si no podríamos llegar al acuerdo de que esto quiere decir: si una agencia presta servicios de la naturaleza del cuerpo de policía que por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por empresas privadas, si ese fuera la clase de servicio y la naturaleza de la empresa, por esa única razón quedarían fuera del concepto; si por otro lado, si los trabajadores, aunque fuera vendiendo pan, estuvieran trabajando para una empresa del gobierno, y sus empleados recibieran sus condiciones de trabajo y sus salarios por disposición de una ley de servicio civil, también eso solo sería suficiente para sacarle de la categoría? O sea, que tanto cuando la naturaleza intrínseca del servicio las coloca como uno que nunca ha sido objeto de servicio o empresa privada, como cuando los

empleados estén sometidos a la disposición de una ley de servicio civil, se entenderá que no es una empresa del gobierno de la naturaleza o funcionando como una empresa privada." Ibid., 1620

"El debate no determinó definitivamente la totalidad de los criterios para precisar el significado de la frase 'agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios lucrativos'. Puede afirmarse que la intención de la Convención Constituyente fue que los dos criterios mencionados deben tomarse en consideración y que ambos son de vital importancia para la definición de los términos que nos ocupan. El historial de la disposición concernida en modo alguno sostiene la conclusión, sin embargo, que estos son los únicos factores determinantes de la cláusula constitucional bajo examen." (subrayado nuestro)

Como señala el Tribunal, al examinarse los criterios para determinar si una agencia o instrumentalidad corporativa funciona o no como un negocio privado con fines de lucro debe tenerse en cuenta que ninguno es determinante por sí solo. Todos, a nuestro juicio, se enlazan. Consideramos, no obstante, que algunos tienen preeminencia sobre los otros. En este caso, por ejemplo, de sí al hacer el análisis se encuentra que la agencia en cuestión no funciona, o no puede funcionar como un negocio con fines de lucro a pesar de los poderes que la ley creadora le otorgue. En tal caso, consideramos, los demás criterios ceden a este.

Luego de examinar el récord taquigráfico así como el expediente completo de este caso y, en particular, la ley que creó la Corporación de Desarrollo Rural de Puerto Rico, consideramos que esta no funciona ni puede funcionar como una empresa privada con fines lucrativos aún enmarcándola dentro de la definición liberal del concepto elaborado por el Tribunal en el citado caso de Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce. Es, a nuestro juicio, difícil, por no decir imposible, el que un negocio con fines lucrativos pueda dedicarse a perseguir los propósitos sociales y humanos encarnados en esa legislación.

Por todo lo antes expuesto, concluimos que la Corporación para el Desarrollo Rural de Puerto Rico 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. En vista de ello, nos es forzoso desestimar la petición radicada por la Office and Professional Employees International Union, al resolver aquí que carecemos de jurisdicción para entender en el 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.

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de agosto de 1978.

(FDO.) LUIS P. NEVARES ZAVALA  
Presidente

(FDO.) FRANCISCO IRLANDA PEREZ  
Miembro Asociado

Opinión disidente emitida por el Lcdo. Samuel E. de La Rosa Valencia, Miembro Asociado.

(FDO.) SAMUEL E. DE LA ROSA VALENCIA  
Miembro Asociado



JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO