

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

EN EL CASO DE:

ADMINISTRACION DE FOMENTO
COOPERATIVO

- y -

CASO NUM. P-3268
D-777

UNION DE EMPLEADOS DE LA
ADMINISTRACION DE FOMENTO
COOPERATIVO

Ante: Lic. Federico Díaz Ortiz
Oficial Examinador

Comparecencias:

Lic. Francisco Aponte Pérez
y Lic. Roberto Betancourt Resto
Sr. Félix Aldarondo Galván
Por la Administración de Fomento
Cooperativo

Lic. José Enrique Carreras
Sr. Marcos Morán
Por la Unión de Empleados de la
Administración de Fomento
Cooperativo

DECISION Y ORDEN DE DESESTIMACION

Basado en una Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada por la Unión de Empleados de la Administración de Fomento Cooperativo 1/ el 7 de octubre de 1976, en adelante denominada la Peticionaria, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Junta, ordenó la correspondiente investigación y como parte de la misma, la celebración de una Audiencia Pública para recibir evidencia que permitiese determinar la existencia de una controversia relativa a la representación de los trabajadores que emplea la Administración de Fomento Cooperativo, a la cual en adelante nos referiremos como la Administración.

1/ Véase Exhibit J-1

La audiencia pública se llevó a cabo el 9 de junio de 1977 ante el Oficial Examinador, Federico Díaz Ortiz, quien fuera designado por el Presidente de la Junta. Todas las partes estuvieron debidamente representadas en la audiencia teniendo amplia oportunidad de presentar evidencia 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 al no encontrar error alguno perjudicial a las partes, por la presente las confirma.

La Controversia sobre Jurisdicción:

Durante la fase investigativa inicial así como posteriormente en la audiencia pública efectuada, la Administración planteó la inexistencia de jurisdicción de la Junta sobre dicho organismo, basado en la carencia de facultad para negociar colectivamente por no ser ésta un patrono dentro del significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Ley 130 del 8 de mayo de 1945, según posteriormente enmendada, 29 LPRA 61 y ss., 2/ a la cual en adelante denominaremos la Ley. La Peticionaria a su vez ha sostenido a través de todo el procedimiento, que la Administración es un patrono bajo dicha ley. Por ser los planteamientos antes expuestos, de naturaleza jurisdiccional, éstos deben considerarse con prelación a cualquier otro asunto, requiriendo la inmediata disposición de la cuestión planteada.

En la interpretación de los términos "patrono" e "instrumentalidades corporativas", conforme se definen en

2/ Véase Exhibits AP-1, AP-2, T.O. páginas 21, 52

el Artículo 2, Secciones 2 y 11 de nuestra Ley, supra 3/ al igual que de los criterios diseñados a la luz de esas interpretaciones y de las pautas trazadas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico 4/ donde se le concede a los trabajadores de dichas agencias el derecho a negociar colectivamente, es necesario que la agencia o corporación pública concernida (a) esté incluida entre las que taxativamente la Ley enumera, (b) que sea subsidiaria de una de las mencionadas en la Ley, (c) que se trate de una empresa similar a las anteriores, o (d) que sea una agencia del gobierno que se

3/ La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico dispone en su Artículo 2 lo siguiente:

"...

(2) 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 intervenga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva.

...

(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 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."

4/ Véase JRT vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, 71 DPR 154 (1950); Autoridad de Comunicaciones de Puerto Rico v. Tribunal Superior 87 DPR 1 (1962); AAA vs. Unión de Empleados de la AAA, Héctor René Lugo y otros, referencia del Colegio de Abogados 76 CA 116, Opinión emitida el 13 de diciembre de 1976.

dedique a un negocio lucrativo o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. 5/

Nuestro más Alto Tribunal dió contenido a las expresiones negocio lucrativo y beneficio pecuniario expresadas en nuestra Ley pautando la interpretación de dichos conceptos desde el 31 de marzo de 1950, en JRT v. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, supra. Lo allí expresado ha constituido punto de partida y guía en nuestras decisiones. 6/

En dicho caso el Tribunal dijo 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 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.

... 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." (énfasis suplido)

5/ Así lo expresamos en Administración de Servicios Agrícolas, D-486 (JRTPR-1968) y lo hemos reiterado en Banco de la Vivienda, D-532 (JRTPR-1969); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, D-542 (JRTPR-1969); Autoridad de Carreteras de Puerto Rico, P-2812, Resolución del 3 de mayo de 1972; Junta de Retiro para Maestros D-661 (JRTPR-1973); Corporación de Crédito Agrícola, D-668 (JRTPR-1973); Autoridad de Edificios Públicos, D-675 (JRTPR 1974); Corporación Desarrollo Agrícola de Puerto Rico, D-695 (JRTPR-1975); Corporación de Empresas Correccionales de Puerto Rico, D-700 (JRTPR 1975); Corporación de Centro Médico de Puerto Rico, D-709 (JRTPR 1975); Junta de Retiro para Maestros, D-768 (JRTPR 1978).

6/ Ibid.

Posteriormente y en fecha reciente el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico vs. Unión de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, Héctor René Lugo y otros, C.A. 116, 1976, enumeró los criterios a tomarse en consideración:

"... 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 record económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención de 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)

En Junta de Retiro para Maestros, D-768, cuya Decisión y Orden de Elecciones emitimos el 28 de abril de 1978, y a tono con los nuevos criterios y directrices del Tribunal Supremo procedimos a re-examinar nuestras determinaciones anteriormente emitidas con relación a dicha agencia concluyendo que la Junta de Retiro para Maestros es una instrumentalidad corporativa bajo las disposiciones del Artículo 2, Incisos 2 y 11 de la Ley y que sus empleados son beneficiarios de los derechos que les garantiza el Artículo 4 de la Ley.

La Administración de Fomento Cooperativo:

Ante las consideraciones anteriormente expuestas y vista la totalidad del récord, surge que la Administración de Fomento Cooperativo no ha sido reconocida como patrono dentro del significado de la Ley de Relaciones del Trabajo, supra. Tampoco la evidencia en autos ha establecido su condición de subsidiaria ni de similitud con instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico así reconocidas. Así, pues, se hace imperativo determinar si dicha Agencia se dedica o está capacitada para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

La Administración de Fomento Cooperativo, conforme surge del expediente es una Agencia del Estado Libre Asociado, creada por la ley número 4 del 1 de mayo de 1957 y reorganizada por virtud de la ley número 89 aprobada el 21 de junio de 1960, 5 LPRA 931 y siguientes. Dicha ley manifiesta en su Exposición de Motivos que:

"La práctica de la acción cooperativa en todos los aspectos de nuestra vida de pueblo, inspirada en una sana renovación económica y social, constituye uno de los instrumentos más eficaces y valiosos para la solución de muchos de los problemas con que se confronta el pueblo de Puerto Rico.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, consciente además de la importancia que tiene el cooperativismo para la vida social y económica de todo Puerto Rico, implementado y auspiciado por nuestro Gobierno a través de la Administración de Fomento Cooperativo, considera que debe declarar, como por la presente declara, que el programa cooperativista es uno de primordial importancia de la reforma social y económica de Puerto Rico, y, por lo tanto, dicho programa participa de una naturaleza de utilidad y necesidad pública."

Se establece como propósito de la ley, que se reorganiza la Administración para convertirla en instrumento mas eficaz en la promoción de sociedades cooperativas y se declara que los programas de la agencia participan de una naturaleza de utilidad y necesidad pública. 7/ Así pues, "... la Administración funcionará como órgano administrativo de promoción

de fomento y normativo del desarrollo cooperativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico." 8/ Será dirigida por un Administrador nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, 9/ quien tendrá entre otras, las siguientes funciones: 10/

a- adoptar todas aquellas medidas y desarrollar aquellos programas que sean necesarios y convenientes para asegurar el continuo éxito del movimiento cooperativista en todas sus fases, incluyendo pero sin limitarse, a la concesión de ayuda económica a manera de incentivo para promover el desarrollo de empresas cooperativas.

b- redactar el reglamento apropiado conforme los propósitos que persigue la ley para incluir los requisitos, normas de concesión y cuantía de la ayuda e incentivos promocionales cooperativos.

c- celebrar convenios con las organizaciones del movimiento cooperativo y otras de naturaleza afin, con miras a llevar a cabo actividades educativas en colaboración con éstas.

d- prestar servicios técnicos a dichas organizaciones en armonía con los propósitos de la ley.

e- rendir anualmente un informe de sus funciones y operaciones al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa.

El Administrador, antes de formular y aprobar cualquier reglamentación, deberá escuchar el parecer de una Junta

8/ 5 LPRA 931 (a); T.O. págs. 41-47

9/ 5 LPRA 931 (b)

10/ 5 LPRA 931 (c)

Consultiva 11/ que le sirve de asesora. Dicha Junta es nombrada por el Gobernador, la componen once (11) miembros quienes representan al interés público y al movimiento cooperativista, no recibiendo compensación alguna por sus servicios y estando impedidos de formar parte de la misma los funcionarios de la propia Administración. Las normas de promoción y desarrollo del movimiento cooperativo que establezcan el Administrador de Fomento Cooperativo se promulgarán de conformidad con la política pública consignada en la legislación cooperativa y a ellas estará sujeto en el descargue de sus responsabilidades el Inspector de Cooperativas, funcionario que responderá directamente al Gobernador de Puerto Rico y quien desempeñará tal cargo a voluntad de éste. 12/ El Administrador podrá adoptar los reglamentos que crea necesarios para el eficaz desenvolvimiento de la Administración y del movimiento cooperativista, pero dichos reglamentos deberán ser promulgados con arreglo a las disposiciones de la Ley sobre Reglamentos de 1958. 13/

El sistema de contabilidad requerido para el control de los gastos e ingresos, así como todos los desembolsos de fondos pertenecientes a la Administración 14/ se rigen por las mismas disposiciones que cubren las otras agencias del Ejecutivo bajo la supervisión y control del Departamento de Hacienda según lo dispuso la ley número 10 del 24 de julio de 1952, según enmendada y particularmente por las enmiendas introducidas por la ley número 230 del 23 de julio de 1974. 15/ Todos los gastos operacionales de la Administración son

11/ Ibid.

12/ 5 LPRA 931 (e).

13/ Ley 112 del 30 de junio de 1957, 3 LPRA 1041 y ss.; 5 LPRA 931 (h).

14/ 5 LPRA 931 (j)(1)

15/ 3 LPRA 221 a 231, 250 y siguientes; T.O. págs. 94-95.

sufragados por asignación legislativa del Fondo General 16/ y todo movimiento relativo al Presupuesto está controlado por el Negociado del Presupuesto 17/ y por las disposiciones de la ley 213 del 12 de mayo de 1942, Ley de Planificación y Presupuesto de Puerto Rico, según enmendada por la ley 77 del 24 de junio de 1975 conocida como Ley Orgánica del Negociado del Presupuesto. 18/ De igual manera la Administración está sujeta a las condiciones limitativas que impone la ley número 57 del 19 de junio de 1958 19/ en relación con la aceptación y administración de donaciones y cuyas donaciones deberán aceptarse a nombre y en representación del Estado Libre Asociado.

La Administración podrá adquirir en cualquier forma legal, poseer, administrar, arrendar, vender o en cualquier otra forma, disponer de cualesquiera bienes, que considere necesarios para realizar sus fines 20/ así como también puede ser propietario de vehículos de motor pero el mantenimiento de éstos estará sujeto a la autoridad de la Oficina de Transporte. 21/ La propiedad de la Administración estará sujeta al control del Departamento de Hacienda en la misma forma y manera que la propiedad de los departamentos y agencias regulares del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 22/ El funcionamiento interno de la Administración en cuanto a compras y suministros se rige por lo dispuesto 23/ en la Ley número 164

16/ T.O. pág. 78.

17/ T.O. páginas 93-99.

18/ 5 LPRA 931 (g); 23 LPRA 1.

19/ 3 LPRA 1101.

20/ 5 LPRA 931 (q).

21/ 5 LPRA 931 (n); Opinión del Secretario de Justicia, número 44 de 1969; T.O. pág. 82.

22/ 5 LPRA 931 (m); T.O. pág. 81.

23/ 3 LPRA 931; T.O. página 82.

del 23 de julio de 1974. El Gobernador de Puerto Rico tendrá facultad de adquirir bienes, previa solicitud del Administrador de Fomento Cooperativo, mediante el procedimiento de expropiación forzosa siempre y cuando dicha adquisición sea necesaria y conveniente para llevar a cabo los propósitos y fines de la Administración. 24/ Los bienes así adquiridos son declarados bienes de utilidad pública. 25/

El Administrador está autorizado por ley a crear un Fondo Rotativo de Educación, Promoción e Investigación ingresando a este Fondo cualesquiera ingresos proveniente de aportaciones y donaciones hechos por organizaciones cooperativas y por otras empresas particulares, para proyectos de investigación y de otro tipo. 26/ Ingresarán también a dicho Fondo los ingresos provenientes de servicios prestados a organizaciones cooperativas y a personas particulares, 27/ estando los honorarios para el cobro de dichos servicios fijados mediante reglamento establecido por el Administrador. Nunca se ha utilizado el dinero de dicho fondo como ente para generar otros ingresos. 28/

Mediante la ley 4 del 1 de mayo de 1957, supra, la cual creó en su origen a la Administración, se dispuso que todo el personal de la Agencia estaría incluido en el Servicio por Oposición bajo las disposiciones de la Ley de Personal. En

24/ 5 LPRA 931 (r).

25/ Ibid.

26/ 5 LPRA 931 (o)

27/ 5 LPRA 931 (p)

28/ T.O. pág. 80.

virtud del estatuto de reorganización de 1966, supra, se determinó que los empleados serían incluidos en el Servicio Exento bajo la Ley 345 de 12 de mayo de 1947, conocida como Ley de Personal. 29/ La Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico, ley número 5 aprobada el 14 de octubre de 1975, dispone en su Artículo 5 que toda agencia que por ley especial hubiera sido incluida en el Servicio Exento se considerará Administrador Individual, ubicando así a la Administración de Fomento Cooperativo dentro del Sistema de Administración de Personal del Gobierno de Puerto Rico. Así pues, la Administración, por virtud de la Ley de Personal vigente deberá aplicar las disposiciones sobre el principio del mérito y sus áreas esenciales al clasificar, reclutar, seleccionar, ascender, adiestrar y retener a todo su personal. 30/

Conclusión:

La Administración de Fomento Cooperativo, es una Agencia regular del Gobierno de Puerto Rico con funciones encaminadas a integrar y efectuar la política pública del pueblo de Puerto Rico en la disciplina del cooperativismo. Los servicios que ofrece consisten fundamentalmente en educación para la promoción de la filosofía cooperativista, así como asesoramiento técnico para la organización, establecimiento y administración de cooperativas a través de todo Puerto Rico. Los programas que a esos efectos establece están investidos de una naturaleza de utilidad y necesidad pública. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Administración participan de la misma naturaleza de utilidad pública. Esta agencia en su estructura, organización y funcionamiento es una agencia de servicio

29/ 5 LPRA 931 (d).

30/ 3 LPRA 1331-1333, 1347

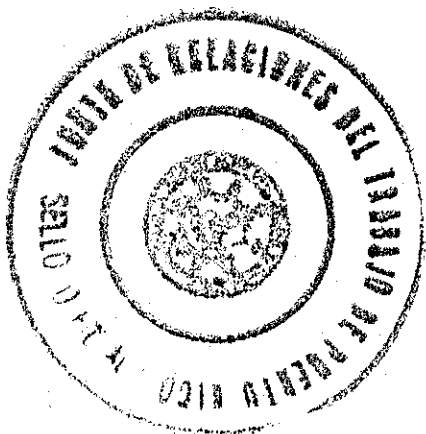
público igual que las demás agencias regulares bajo el Poder Ejecutivo. Este ejerce control y supervisión directa sobre ella por medio de la labor fiscalizadora de otras Agencias tales como el Departamento de Hacienda, el Negociado del Presupuesto, la Administración de Servicios Generales, la Oficina del Gobernador, etc.

Por todo lo anterior, concluimos que la Administración de Fomento Cooperativo no está facultada en el presente para dedicarse a negocios lucrativos o actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. Tampoco surge, que de la evidencia presentada y de la propia ley que crea la Administración, ésta esté facultada para que en el futuro pueda dedicarse a actividades con beneficios pecuniarios. Por tales razones determinamos que dicha Agencia no es un patrono en el significado del Artículo 2, Incisos (2) y (11) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y por lo tanto, de conformidad con la Ley carecemos de jurisdicción en el presente caso.

O R D E N

En base a lo anteriormente expuesto, se ordena que la Petición radicada por la Unión de Empleados de la Administración de Fomento Cooperativo sea, como por la presente es, desestimada.

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de octubre de 1978.



(Fdo.) Luis P. Nevares Zavala
Presidente

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

(Fdo.) Francisco Irlanda Pérez
Miembro Asociado

JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO