

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

EN EL CASO DE:

ADMINISTRACION DE SERVICIOS
GENERALES

-y-

CONGRESO CENTRAL DE EMPLEADOS
PUBLICOS

CASO NUM. P-3399

D- 819

Ante: Sr. Estanislao García
Oficial Examinador

Comparecencias:

Lic. Sarah Torres Peralta
Lic. María T. Mujica de Rolón
Por la Administración de
Servicios Generales

Lic. Federico Rivera Sáez
Sres. Julián Albaladejo y José González
Por el Congreso Central de
Empleados Públicos

DECISION Y ORDEN DE DESESTIMACION

A base de una Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada el 26 de septiembre de 1979 por el Congreso Central de Empleados Públicos, ^{1/} en adelante denominada la peticionaria, la cual fue enmendada el 29 de noviembre de 1979, ^{2/} la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Junta, ordenó la celebración de una audiencia pública con el propósito de recibir prueba que permita determinar si existe o no una controversia relativa a la representación de los empleados de servicio y mantenimiento que utiliza la Administración de Servicios Generales, en adelante denominada la Administración, en su Area de Transporte.

La audiencia pública se llevó a cabo durante los días 26 y 27 de diciembre de 1979 y 9 y 24 de enero de 1980 ante el

1/ Exhibit J-1

2/ Exhibit J-2

Sr. Estanislao García, quien fue designado por el Presidente de la Junta para actuar como Oficial Examinador.^{3/} Todas las partes estuvieron debidamente representadas, participaron en la audiencia y tuvieron amplia oportunidad de ser oídas y de presentar toda la evidencia oral y documental para sostener sus respectivas contenciones.

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

La Controversia sobre Jurisdicción:

Al iniciarse la audiencia y durante el curso de la misma, la Administración planteó que no es patrono en el significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico por lo cual no se le puede aplicar disposición alguna de ésta. Planteó, además, que es la Oficina de Personal del Estado Libre Asociado quien tiene jurisdicción sobre ella y que toda controversia que surja con los empleados es de la competencia de la Junta de Personal.^{4/} Por ser éste un planteamiento de naturaleza jurisdiccional, consideramos debe ser resuelto con prelación a todos los demás asuntos. Para resolverlo es necesario que examinemos las disposiciones 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 y a la cual en adelante denominaremos la Ley, para determinar si éstas son aplicables a la Administración.

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 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

^{3/} Exhibit J-4

^{4/} T.O. pág. 13

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."

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 estén 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."

A base de su interpretación de esas dos disposiciones de la Ley, la Junta ha 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, es necesario que la agencia o instrumentalidad 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 dedique a un negocio lucrativo o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. ^{5/}

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

5/ Así lo expresamos en Administración de Servicios Agrícolas, Núm. P-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 del Centro Médico de Puerto Rico, Núm. P-3180, D-709 (JRTPR-1975); Compañía de Desarrollo Comercial de Puerto Rico, Núm. P-3301, D-766 (JRTPR-1978); Junta de Retiro para Maestros, Núm. P-3272, D-768 (JRTPR-1978)

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 estableció los criterios que deben tomarse en consideración al decidir si una agencia del gobierno funciona como una empresa privada.

Señaló el Tribunal en esa decisión lo siguiente:

"El Informe Helfeld (Vcl. 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 tarifa 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 asemeja 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 propiedad 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 vez resolver si la agencia concernida funciona o no como un negocio privado en el sentido constitucional."

En el caso de Junta de Retiro para Maestros, Núm. 0-78-192 resuelto el 13 de febrero de 1979, el Tribunal tuvo la oportunidad de examinar los criterios que para determinar si una agencia del gobierno es o no patrono en el significado de la Ley según los consideró en el aludido caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra. En la opinión que emitió en el citado caso de Junta de Retiro, el

Tribunal le concedió la mayor importancia a los siguientes tres criterios para determinar que la Junta de Retiro para Maestros no es un patrono en el significado de la Ley:

1. que no opera con ánimo de lucro
2. que sus empleados están sujetos a la Ley de Personal
3. que no tiene verdadera autonomía fiscal y sus fondos y desembolsos no están bajo su completo control

Veamos, pues, a la luz de lo anterior, si la Administración cualifica para que se le considere patrono en el significado de la Ley.

La Administración de Servicios Generales es una agencia del Estado Libre Asociado creada por la Ley Núm. 164 del 23 de julio de 1974 conocida como Ley de la Administración de Servicios Generales. El propósito que persiguió la Asamblea Legislativa al aprobar esta Ley fue el de integrar en un solo organismo los servicios auxiliares necesarios para realizar la obra de gobierno que estaban dispersos en diversas agencias para de ese modo simplificar y aligerar los trámites, mejorar la calidad de los servicios y controlar los costos de operación.^{6/}

Los programas o áreas de servicio que se le encomendaron a la Administración al aprobarse la ley que la creó fueron esencialmente los siguientes:^{7/}

- 1- Programa de Compras, Servicios y Suministros
- 2- Programa de Imprenta y Centros de Reproducción
- 3- Programa de Transporte
- 4- Programa de Procesamiento Electrónico de Datos
- 5- Programa de Administración de Documentos Públicos
- 6- Programa de Construcción y Conservación de Edificios
- 7- Programa de Arrendamiento de Locales

^{6/} Exhibit EC-1, pág. 4; T.O. pág. 15

^{7/} Exhibit EC-1; T.O. pág. 16

Estos programas o servicios, como indicamos, estaban adscritos a otras dependencias del gobierno antes de que fuese aprobada la Ley de la Administración. Los programas de compra, servicios y suministros, por ejemplo, estaban asignados al Departamento de Hacienda, los de asesoramiento en datos electrónicos y disposición de documentos al Negociado de Presupuesto, los de construcción y conservación de edificios al Departamento de Obras Públicas y el área de transporte a la Oficina del Gobernador.^{8/}

Los servicios que presta la Administración están dirigidos básicamente a la Rama Ejecutiva del Gobierno aunque en ocasiones puede prestarlos a los municipios y a las corporaciones públicas si es que estos lo solicitan.^{9/}

La Administración, según su ley creadora, es dirigida por un Administrador nombrado por el Gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado.^{10/} Dicho Administrador tiene, entre otras, las siguientes facultades de acuerdo con el Título II de su ley creadora.^{11/}

- 1- Adoptar un sello oficial de la Administración del cual se tomará conocimiento judicial.
- 2- Establecer la organización interna de la Administración.
- 3- Planificar, dirigir y supervisar su funcionamiento.
- 4- Coordinar los servicios y programas de las corporaciones adscritas, o que en el futuro se adscriban a la Administración.
- 5- Nombrar, trasladar y remover con arreglo a las leyes y reglamentos aplicables, el personal de la Administración.
- 6- Delegar en funcionarios subalternos y autorizar a estos a sub-delegar en otros funcionarios cualquier función o facultad que le haya sido conferida, excepto la facultad de nombrar personal regular y la

^{8/} T.O. pág. 17

^{9/} T.O. pág. 15; Exhibit EC-1

^{10/} Exhibit EC-1, pág. 5

^{11/} Exhibit EC-1, págs. 9-10

de adoptar reglamentos. La facultad de nombrar personal irregular de conformidad con la Ley Núm. 110 de 26 de junio de 1958, según enmendada, se delegará en el Oficial de Personal de la Administración, en los Administradores Auxiliares, y en los Directores de todas las Oficinas Regionales de la Administración, sujeto a las normas y reglamentos que regulan dichos nombramientos.

- 7- Aprobar, enmendar, derogar reglamentos para estructurar esta ley, los cuales tendrán fuerza de ley.
- 8- Preparar y administrar el presupuesto.
- 9- Otorgar contratos y ejecutar los demás instrumentos necesarios al ejercicio de sus poderes.
- 10- Evaluar periódicamente los programas y normas para desarrollar procedimientos y métodos que permitan reorientar la gestión de la Administración en consonancia con las necesidades cambiantes en el área de los servicios y actividades que le han sido encomendadas por ley.
- 11- Con sujeción a las leyes o reglamentos, en cualquier forma adquirir, arrendar, vender, comprar, recibir donaciones, donar o disponer de los bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar los fines de esta ley.
- 12- Establecer las normas y control necesarios para el uso y conservación de la propiedad pública bajo su custodia, conforme a las disposiciones de ley o reglamentos aplicables.
- 13- Prescribir la política y método para proveer la utilización al máximo de propiedad excedente de los organismos gubernamentales conforme a las disposiciones de ley o reglamentos aplicables.
- 14- El Administrador podrá tomar posesión de toda propiedad mueble abandonada o no reclamada en los predios de los edificios bajo la jurisdicción de la Administración y utilizar, transferir o, de cualquier otra forma, disponer de dicha propiedad de acuerdo con la reglamentación que emita, que sea consistente con la legislación y reglamentación aplicable.

El Artículo 12 del Título I de la Ley de la Administración también dispone en parte, lo siguiente:

"Se crea en el Departamento de Hacienda un fondo especial denominado 'Fondo de Capital Industrial de la Administración de Servicios Generales'. Este Fondo quedará integrado mediante la consolidación de los fondos rotativos o de capital industrial de los programas de la Administración y de los ingresos que se deriven de otros servicios que preste la Administración a los distintos organismos gubernamentales, para cubrir las actividades y servicios por los cuales se reciben ingresos.

...

"Se faculta al Administrador a tomar dinero a préstamo garantizando el pago de sus obligaciones con este Fondo. Se le faculta, además, a gravar cualesquiera de sus contratos, rentas o ingresos para el pago de esas obligaciones. La Administración podrá demandar y ser demandada a nombre y en representación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por cualquier reclamación que surja como consecuencia de obligaciones contraídas a tenor con lo dispuesto en el párrafo anterior y, a tales efectos, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico renuncia a su inmunidad, todo ello con sujeción a los términos prescriptivos y al procedimiento establecido por ley, pero sin sujeción a las disposiciones de la 'Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado' y las sentencias que puedan recaer contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, una vez firmes se pagarán con cargo al Fondo de Capital Industrial de la Administración de Servicios Generales."

El Artículo 13 de este Título I dispone que "el Secretario de Hacienda ejercitará sobre toda la propiedad de la Administración el control que usualmente ejerce sobre la propiedad de las demás agencias de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Hemos estudiado detenidamente las facultades que la ley otorga a la Administración, así como el récord de la audiencia que se llevó a cabo, y no encontramos que dicha Administración tenga poderes para operar con fines de lucro. La única parte de la ley de la cual podría inferirse que le otorga esos poderes es la que se refiere a la creación del llamado Fondo o Capital Industrial. Ese Fondo se crea, sin embargo, en el Departamento de Hacienda y es este Departamento el que prácticamente lo administra. El propósito de ese Fondo es el de separar dinero para sufragar los gastos por servicios que se prestan a las dependencias del gobierno.^{12/} Ese Fondo se centraliza y se canaliza a través de una sola agencia con el propósito de reducir los costos en la prestación de servicios a las agencias y al mismo tiempo que esos servicios sean más eficientes.^{13/} El Fondo, que como señalamos es creado dentro del Departamento de

^{12/} T.O. págs. 209, 232

^{13/} T.O. pág. 211

Hacienda y que es una cuenta más de las muchas que tiene ese Departamento, le cobra a las distintas agencias por los servicios que les presta. Esto se hace mediante transferencias del presupuesto de las agencias al Fondo. Estas transferencias de fondos se hacen en el mismo Departamento de Hacienda pues todas las cuentas de las agencias ejecutivas incluyendo las de la Administración están en ese Departamento. Debido a este mecanismo, la Administración no recibe efectivamente dinero alguno por los servicios que rinde a excepción de los que le presta a los municipios y a las corporaciones públicas. En estos casos, sin embargo, el pago que se recibe se deposita en la cuenta corriente que tiene el Secretario de Hacienda en el Banco Gubernamental de Fomento y se acredita al sistema de cuenta que se tiene para dichos fondos en el propio Departamento de Hacienda.^{14/}

Del récord surge también que la Administración no ofrece servicios a personas o entidades privadas pues la propia ley no lo permite, pero sí puede venderle a las corporaciones públicas y a los municipios y en el Programa de Propiedad de Excedentes a entidades sin fines de lucro pero que su base sea salud o instrucción.^{15/}

Al realizar nuestro análisis o estudio de este caso encontramos también que la Administración no cuenta con los poderes y facultades que normalmente se otorgan a las corporaciones públicas que funcionan con fines de lucro. Es solo con referencia al citado Artículo de Fondo de Capital Industrial donde se indica que la Administración podrá demandar y ser demandada pero aún en tal caso deberá hacerlo a nombre y en representación del Estado Libre Asociado.

Del récord se desprende, además, que en la prestación de servicios tales como la venta de equipo y materiales mediante el

^{14/} T.O. págs. 213-214

^{15/} T.O. págs. 26-27, 228

sistema de transferencia de fondos, la Administración fija unas tarifas que ella misma determina. Esa determinación se hace mediante un mecanismo igual al que usa la empresa privada pero en la operación no debe haber un beneficio pecuniario pues se supone que solo se recobre el costo de los servicios. Se autoriza, sin embargo, un pequeño beneficio para hacer frente a cualquier eventualidad que surja pero especialmente para asegurarse que lo que se recobre no sea inferior a los costos reales pues de ocurrir así se crearía un problema administrativo.^{16/}

De la propia ley que creó la Administración, así como del récord de la audiencia se desprende que todo lo concerniente a los empleados de la Administración se canaliza a través de la Oficina Central de Administración de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (OCAP).^{17/} Así pues, en la Carta Normativa 1-79 del 13 de julio de 1979 expedida por el Director de esa Oficina Central de Administración de Personal se incluye a la Administración de Servicios Generales como una de las agencias comprendidas en ella a diferencia de otras agencias que están clasificadas como administradoras individuales o como agencias excluidas de las disposiciones de la Ley de Personal.^{18/} Además, según el testimonio no controvertido de la Lic. Marta Rodríguez, funcionaria de la Oficina Central de la Administración de Personal, los empleados de la Administración de Servicios Generales son reclutados a base del procedimiento establecido por esa Oficina y los empleados así reclutados gozan de todos los beneficios que la Ley de Personal otorga.^{19/}

La Administración también tiene facultad para reclutar personal irregular sin necesidad de hacerlo a través de la Oficina Central de Administración de Personal, pero en esos casos tiene que proceder a base de unas directrices establecidas

^{16/} T.O. págs. 215-216; 230

^{17/} Exhibit EC-1, pág. 6

^{18/} Exhibit EC-4

^{19/} T.O. págs. 95, 242-243

por esa Oficina para bregar con situaciones de esa naturaleza.^{20/}

A ese tipo de empleado generalmente se le paga por hora y semanalmente, se le contrata por períodos cortos^{21/} y sus condiciones de trabajo son distintas a las de los empleados regulares.^{22/} Los cheques para el pago de estos empleados se preparan en una Oficina de Finanzas que radica en la misma Administración a través de un pagador especial designado por el Departamento de Hacienda.

En cuanto a los asuntos financieros y a los sistemas de contabilidad requeridos para el control de los gastos e ingresos de fondos de la Administración, la prueba revela que los mismos se rigen por las disposiciones que cubren a las otras agencias de la Rama Ejecutiva. A tales efectos, el Artículo 9 (Depósito de Fondos) de la ley creadora de la Administración dispone que:

"Los fondos de la Administración se ingresarán en el Tesoro del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y se confiarán a depositarios reconocidos para los fondos del Gobierno Estatal, según se establezca en la ley y en los reglamentos del Departamento de Hacienda."

El Artículo 10 (Desembolsos) dispone lo siguiente:

"Todos los documentos que autoricen obligaciones desembolsos con cargo a fondos provenientes de asignaciones hechas a la Administración deberán ser firmados por el Administrador o por el funcionario o empleado en quien él haya delegado para autorizar dichos documentos.

Los recursos en el 'Fondo de Capital Industrial de la Administración de Servicios Generales', que se crea más adelante se utilizarán en tal forma que permitan llevar a cabo las operaciones de la Administración, sujetos a las disposiciones de ley o reglamento que les rijan.

Cuando sea necesario anticipar fondos de la Administración a particulares, los anticipos podrán autorizarse por el Administrador en la forma que prescriba el Secretario de Hacienda. Los anticipos quedarán garantizados por fianzas que cubran la responsabilidad del Administrador y que se tramiten de acuerdo con el Artículo 119 del Código Político".^{23/}

^{20/} T.O. págs. 96-97; 243-244

^{21/} T.O. pág. 244-246

^{22/} T.O. pág. 245-246

^{23/} De acuerdo con el Exhibit EC-1 sometido por las partes, el Artículo 119 del Código Político fue derogado por la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, según enmendada y que se conoce como "Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico."

El Artículo 11 (Sistema de Contabilidad) por su parte, dispone como sigue:

"La Administración establecerá, sujeto a la aprobación del Secretario de Hacienda, el sistema de contabilidad que se requiera para el adecuado control y registro de todas sus operaciones."

El Artículo 7 (Presupuesto) dispone que:

"La Administración deberá someter anualmente su presupuesto de gastos de acuerdo con las disposiciones de la Ley Núm. 213 del 12 de mayo de 1942, según enmendada, y de cualquier otra ley aplicable."

De acuerdo con el testimonio del Secretario Auxiliar de Hacienda, Sr. Aparicio Noriega, y como indicamos antes, los pagos por los servicios que la Administración presta a las agencias ejecutivas se hacen mediante transferencia de fondo en el propio Departamento de Hacienda pues todas las cuentas de las agencias ejecutivas, incluida la de la Administración están en ese Departamento.^{24/} Por esta razón es que la Administración prácticamente no recibe dinero alguno. Sólo cuando realizan transacciones con municipios o corporaciones públicas es que recibe cheques debido a que las cuentas de estos no las controla el Departamento de Hacienda. En tales casos, sin embargo, el cheque se deposita en la cuenta corriente que tiene el Secretario de Hacienda en el Banco Gubernamental de Fomento y se acredita al sistema de cuenta que tiene el Departamento para dichos fondos.^{25/}

Conclusión:

La Administración de Servicios Generales es una agencia regular del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que integra los servicios auxiliares que deben prestar a las demás agencias con el propósito de simplificar y aligerar los trámites para la prestación de esos servicios, mejorar la calidad de estos y controlar los costos de operación. Para lograr sus propósitos ha establecido una serie de programas los cuales están revestidos de interés público.

24/ T.O. pág. 212

25/ T.O. pág. 213-214

La estructura, organización y funcionamiento de la Administración es una de servicio público igual que las demás agencias regulares del Poder Ejecutivo aunque, como hemos señalado, sus servicios van dirigidos básicamente a esas otras agencias y no directamente al ciudadano.

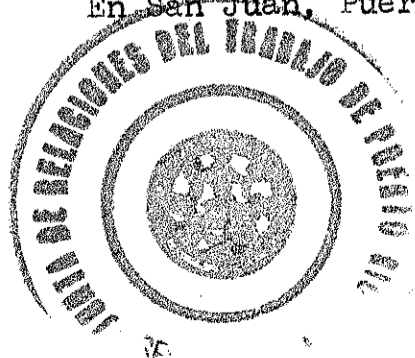
Del expediente completo del caso concluimos que la Administración es controlada y supervisada en sus funciones por las agencias reguladoras que para estos fines dispone el Poder Ejecutivo como lo son, por ejemplo, el Negociado de Presupuesto, la Oficina Central de Administración de Personal, el Departamento de Hacienda y la propia Oficina del Gobernador.

Por todo lo antes expuesto, y a base de lo resuelto por el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico en el citado caso de Junta de Retiro para Maestros, supra, concluimos que la Administración de Servicios Generales no está facultada para dedicarse, ni se dedica a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. Concluimos, además, que de la evidencia presentada y de la propia ley que crea la Administración no surge que esta pueda dedicarse en el futuro a esas actividades. Por lo tanto determinamos que 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 que, en consecuencia, carecemos de jurisdicción en el presente caso.

O R D E N

A base de lo antes expuesto, se ordena que la Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada por el Congreso de Empleados Públicos en el caso del epígrafe sea, como por la presente es, desestimada.

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de marzo de 1980.



(Fdo.) Luis P. Nevares Zavala
Presidente

(Fdo.) Samuel de la Rosa Valencia
Miembro Asociado

(Fdo.) Francisco Irlanda Pérez
Miembro Asociado

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

EN EL CASO DE:

COMPañIA DE TURISMO DE PUERTO
RICO

- y -

ASOCIACION DE INSPECTORES DE
JUEGOS DE AZAR

CASO NUM. P-3369

D-814

Ante: Lcdo. César Juan Almodovar
Oficial Examinador

COMPARECENCIAS:

Lcdo. José Añeses Peña
Lcda. Idaliz Rivera
Por la Compañía de Turismo
de Puerto Rico

Lcdo. Ernesto González Piñero
Por la Asociación de Inspectores
de Juegos de Azar

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

En virtud de una Petición para Investigación y Certificación de Representante que radicó la Asociación de Inspectores de Juegos de Azar, en adelante denominada la peticionaria, en la que alega que se ha suscitado una controversia relativa a la representación de los inspectores de juegos de azar que utiliza la Compañía de Turismo de Puerto Rico, en adelante denominada el patrono; la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Junta, ordenó la celebración de una audiencia pública para dirimirla.

La audiencia se llevó a efecto durante los días 16 de febrero y 14 de marzo de 1979, ante el Lcdo. César Juan Almodovar, quien fue designado Oficial Examinador por el Presidente de la Junta.

Las partes interesadas en el procedimiento estuvieron representadas y participaron en la audiencia, ofreciéndoseles amplia oportunidad de presentar toda la evidencia pertinente en apoyo de sus respectivas contenciones.

Al terminar la audiencia, el 14 de marzo de 1979, y conforme a lo solicitado por el Patrono se le concedió a éste un término de diez (10) días a partir de la obtención de la transcripción oficial de los procedimientos, para someter un Memorial Explicativo.

La peticionaria solicitó, y le fue concedido, un término igual a partir de la radicación del memorial del patrono para someter su alegato.

La transcripción de los procedimientos estuvo disponible a las partes desde el 4 de abril de 1979. El patrono, sin embargo, no solicitó la misma a pesar de que se le advirtió de ello por el Oficial Examinador y de haber emitido éste una Resolución el 29 de junio de 1979, en la que fijó un término a esos efectos.

El 24 de julio de 1979, la peticionaria radicó una Moción mediante la cual solicitó la adjudicación de la controversia, predicada en la no-radicación por parte del patrono de un memorial explicativo dentro del término concedido por la antedicha Resolución.

Consideramos que no es la mejor práctica el que un patrono o cualquiera de las partes mantenga paralizado un procedimiento adjudicativo al desistir arbitrariamente de preparar un memorial que había manifestado estar en disposición de radicar sin informar a este organismo de que ya no se proponía someterlo. Tal actuación ocasionó una demora innecesaria en la adjudicación de la controversia y afectó el derecho de la peticionaria a una solución rápida y justa de la controversia.

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

Concluida la audiencia, el expediente del caso quedó transferido a la Junta, de conformidad con las disposiciones del Artículo III, Sección 3, del Reglamento Núm. 2 de la Junta. La Junta ha considerado el expediente del caso y, a base del mismo, formula las siguientes

DETERMINACIONES DE HECHO

I.- El Patrono:

La Compañía de Turismo es una corporación pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que se dedica a promover y a reglamentar el turismo en el país, y en dichas operaciones utiliza empleados.

II.- La Peticionaria:

La Asociación de Inspectores de Juegos de Azar admite en su matrícula y reclama la representación de empleados del patrono del epígrafe a los fines de la negociación colectiva.^{1/}

III.- La Unidad Apropriada:

La peticionaria alega que la unidad apropiada a los fines de la negociación colectiva en este caso es la siguiente:

"Incluye: todos los inspectores de juegos de azar utilizados por la Compañía de Turismo de Puerto Rico en su Departamento de Juegos de Azar.

Excluye: Ejecutivos, administradores, supervisores, secretarías, oficinistas y cualesquiera otros empleados con autoridad para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto."

^{1/} Véase la Resolución del Oficial Examinador del 11 de septiembre de 1979. (Estipulado por las partes durante la reapertura de la audiencia, celebrada el 3 de octubre de 1979.)

El 3 de mayo de 1973 la Junta emitió una Decisión y Orden de Desestimación de Petición en la que estaban comprendidos los inspectores de juegos de azar.^{2/} En esa Decisión y Orden la Junta concluyó que los inspectores de juegos de azar eran empleados íntimamente ligados al interés gerencial por cuanto llevaban a cabo, hacían efectiva o ejecutaban la política pública establecida por la Compañía de Fomento de Turismo de Puerto Rico en materia de los juegos de azar.^{3/}

Con posterioridad a esa determinación, y por Decisión y Orden de Elecciones emitida el 30 de mayo de 1973,^{4/} la Junta consideró favorablemente la Petición para Investigación y Certificación de Representante que radicó la Unión de Empleados de la Compañía de Fomento Industrial, Independiente y consideró como apropiada la unidad contratante estipulada por las partes que se describe a continuación:

"Todos los empleados de oficina de la Compañía de Fomento de Turismo de Puerto Rico, incluidos: secretarias, oficinistas, oficinistas de estadísticas, contadores, delineantes, representantes de promoción de turismo, oficiales de servicios turísticos, conductor-mensajero, conserje, economistas y arquitectos que trabajan para la Compañía en Puerto Rico; Excluidos: las dos secretarias del Director Ejecutivo, la Secretaria del Sub-Director Ejecutivo, las dos secretarias de la División Legal, la secretaria del Director de la División de Juegos de Azar, la secretaria del contralor, los inspectores de juegos de azar, administradores, ejecutivos, supervisores y toda otra persona con autoridad para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto."

2/ Compañía de Fomento de Turismo, Caso P-2745, D-645.

3/ Por error se incluyó como parte en el epígrafe de los casos aludidos a la Compañía de Fomento de Turismo de Puerto Rico. La Compañía de Fomento de Turismo de Puerto Rico era anteriormente una subsidiaria de la Compañía de Fomento Industrial. Por virtud de la Ley Núm. 10, de julio de 1970, se creó como una corporación autónoma la Compañía de Turismo de Puerto Rico, que es el único organismo que supervisa o reglamenta la actividad de juegos de azar en los casinos o salas de juego del país.

4/ Compañía de Fomento de Turismo, Caso P-3056, D-646.

Como puede notarse, la unidad que en este caso la peticionaria alega es apropiada a los fines de la negociación colectiva comprende exclusivamente a los inspectores de juegos de azar que utiliza la Compañía de Turismo de Puerto Rico.

La Compañía de Turismo, sin embargo, intentó demostrar en el curso de la audiencia, que los inspectores de juegos de azar comprendidos en la unidad que reclama la peticionaria son empleados que efectúan la política pública que sobre los juegos de azar establece dicha Agencia y que, por lo tanto, están íntimamente ligados al interés gerencial, por lo que se justifica su exclusión de toda unidad apropiada de negociación colectiva.

La prueba desfilada y admitida durante la audiencia revela que la Compañía de Turismo de Puerto Rico es dirigida por un Director Ejecutivo y su encomienda es la de desarrollar y reglamentar los programas de turismo del país.

La agencia controla asimismo el funcionamiento de las salas de juego en Puerto Rico a través de su Departamento de Juegos de Azar. Este opera bajo la supervisión directa del Sr. Víctor M. Molina Vázquez quien es actualmente su director.

Los inspectores de juegos de azar, que en adelante denominaremos los inspectores, son parte de este Departamento. Según la prueba hay actualmente treinta y cinco inspectores clasificados en cuatro categorías, a saber: a) tres (3) inspectores de juegos de azar IV; trece (13) inspectores de juegos de azar III; tres (3) inspectores de juegos de azar II; d) cinco (5) inspectores de juegos de azar I; e) once (11) inspectores provisionales cuyas funciones son similares a las de un inspector de juegos de azar I.^{5/}

A los fines de llevar a cabo sus tareas el cuerpo de inspectores está dividido en tres grupos supervisados por dos

^{5/} Estipulación de las partes. (Véase T.O., pág. 7)

inspectores de juegos de azar V, los Sres. Héctor González y José Ramón Rodríguez.^{6/} En algunas ocasiones y por causas justificadas, otros inspectores de juegos de azar de clasificación distinta a los supervisores regulares, ejercen provisionalmente funciones de supervisión. Estas situaciones ocurren especialmente cuando por motivos de enfermedad o vacaciones los supervisores regulares tienen que ausentarse del trabajo.^{7/}

No desfiló prueba sobre los ingresos de los inspectores de acuerdo con sus clasificaciones, pero las partes estipularon que el salario básico de la clasificación de Inspector de Juegos de Azar I es de seiscientos cincuenta dólares (\$650.00) mensuales.^{8/}

Todos los inspectores, irrespectivamente de su clasificación, desempeñan idénticas funciones con excepción de los Inspectores de Juegos de Azar V. Estos sólo ejecutan labores de supervisión, aunque la descripción de su trabajo, según surge de su hoja de deberes,^{9/} coincide perfectamente con la de las otras clasificaciones.

Los deberes de los inspectores, según el citado documento, se describen como sigue:

"DEBERES - INSPECTORES DE JUEGOS DE AZAR

1. Verificar la banca del casino.
2. Inspección de equipo, barajas, ruletas y demás parafernalia del casino.
3. Verificar horas de apertura y cierre del casino.

6/ T.O. pág. 30

7/ Véase T.O., págs. 53, 81, 82

8/ Véase T.O., pág. 6

9/ Exhibit Conjunto Núm. 1

4. Verificar que las reglas de admisión y las que controlan los diferentes juegos estén debidamente colocadas en forma y modo que sean accesibles a jugadores y visitantes a la sala.
5. Inspección general del personal del casino en cuanto a su limpieza y propiedad de sus vestiduras.
6. Inspección general del casino en cuanto a limpieza y apariencia del mismo.
7. Supervisión del curso del juego durante las horas de 12:00 M. a 4:00 A.M. para asegurar que:
 - a) El casino opere dentro de las Leyes y Reglamentos promulgados al efecto.
 - b) Que el orden en la sala de juegos sea siempre guardado y que turistas y visitantes sean tratados con cortesía y respeto.
 - c) En caso de discrepancia entre jugadores y los croupiers, velar porque la solución a los problemas sea la más justa y equitativa.
 - d) Observar los pagos que se hacen a los jugadores y velar por la corrección de los mismos.
 - e) Velar porque la banca en todo momento esté en disposición de hacer los pagos que procedan, no importa su cuantía.
 - f) Velar porque se sigan las reglas en cuanto a no aceptarse apuestas en dinero y sí en fichas tal y como mandan los Reglamentos.
 - g) Debe informar a la administración del casino cualquier anomalía que deba corregirse inmediatamente.
 - h) Velar porque los croupiers y demás empleados del casino bajo la jurisdicción de la Compañía de Turismo no pidan propinas o insinúen las mismas.
 - i) Servir de árbitro en disputas o diferencias habidas entre croupiers y jugadores, e investigar las querellas que puedan levantarse por unos y otros.
 - j) Estar alerta a posibles fraudes de parte de los jugadores o del personal del casino.
 - k) Hacer un informe diario del juego en el casino a que ha sido asignado y obtener

aquella información que se requiere para fines estadísticos sobre visitantes y jugadores del exterior y locales.

- l) Informar a los supervisores entre casinos de aquellos problemas que surjan y que estén fuera de su jurisdicción para su inmediata atención.
 - m) Informar por escrito al Director de Juegos de Azar de aquellos sucesos o situaciones a investigarse de carácter confidencial que lleguen a su conocimiento.
 - n) Autorizar los pagos de las máquinas tragamonedas. Esto es en aquellos pagos que no sean hechos por las máquinas.
 - o) Velar porque no se altere el funcionamiento normal de las máquinas tragamonedas para obtener premios fraudulentamente.
 - p) Mantener en operación las máquinas siempre y cuando los errores que éstas cometan sean menores y no requieran la intervención de un técnico.
8. El inspector representará al Director Ejecutivo de la Compañía de Turismo en la fiscalización y supervisión de las apuestas en los casinos y hará que la Ley y los Reglamentos se cumplan de modo que ofrezcan al público jugador y a los visitantes un sentido de seguridad en cuanto a la honestidad y corrección en la operación de los juegos.
 9. El inspector informará a los supervisores entre casinos de jugadores del exterior y de la localidad cuya conducta esté reñida con la moral y las buenas costumbres con miras a eliminar sus influencias malsanas en el salón de juegos.
 10. El inspector será el árbitro en los jugadas del casino y sus decisiones serán finales durante la noche, pudiendo el administrador de la sala cuando así lo estime conveniente ir en alzada de las decisiones del mismo ante su superior inmediato.
 11. El inspector deberá estar informado en forma general de los programas de la Compañía de Turismo con miras a orientar a turistas y visitantes de los sitios de recreo, alojamiento y facilidades turísticas, así como conocer sobre los programas de incentivo industrial.
 12. El inspector deberá conocer los nombres de los directores de los distintos programas de Turismo con miras a orientar a aquellas personas que solicitan información."

De la prueba que desfiló durante la audiencia surge que en el curso normal de sus labores, los inspectores no efectúan determinadas tareas que aparecen en su hoja de deberes. De otro lado, la prueba revela que estos realizan ciertas labores que no están comprendidas en sus respectivas hojas de deberes. ^{10/}

La prueba revela, además, que los inspectores trabajan en doce casinos o salas de juego en todo Puerto Rico, siete de los cuales tienen dos turnos regulares de trabajo de 8 horas cada uno y los restantes cinco un sólo turno de trabajo regular de 8 horas. Los inspectores giran sus visitas a los doce hoteles donde funcionan salas de juego conforme a un itinerario mensual de trabajo que les entrega el supervisor. En dicho itinerario se indican los días en que deberán trabajar en determinados hoteles, así como la hora en que deberán reportarse a trabajar.

Los inspectores no tienen facultad para variar el programa de trabajo que le suministra el supervisor; ^{11/} no tienen personal alguno asignado a su dirección y supervisión; no tienen facultad para emplear o despedir personal, ni se les suministra información sobre asuntos internos de la Compañía de Turismo que puedan catalogarse de "confidencial". ^{12/} Desconocen, además, el esquema estructural de la Compañía de Turismo, no tienen relación directa con la Junta de Directores, desconocen de los programas implementados o próximos a implementarse por la Agencia y no intervienen en la redacción o promulgación de directrices a hoteles o a gerentes de salas de juego. ^{13/}

^{10/} Véase T.O., pág. 4

^{11/} Véase T.O., pág. 14

^{12/} Véase T.O., pág. 17

^{13/} Véase T.O., págs. 43, 46, 50

Los inspectores son evaluados por sus supervisores,^{14/} y en el desempeño de su trabajo se les requiere el estricto cumplimiento de sus deberes, para lo que se les provee de varias hojas de informe, formularios y listas de tabulación que deben cumplimentar al terminar cada turno de trabajo.^{15/}

De surgir irregularidades o actos contrarios a la ley o al Reglamento de Juegos de Azar en la operación o administración de una sala de juego, el inspector a cargo viene obligado a intervenir impidiendo que la violación continúe. En tales casos debe rendir un informe detallado del suceso a su supervisor dentro de las 24 horas siguientes a la ocurrencia de la violación. Si esta es cometida por un empleado, el inspector debe comunicarlo al superior inmediato de éste para que la misma no se repita.^{16/}

Los inspectores deben también velar por el funcionamiento adecuado y continuo de las máquinas tragamonedas que forman parte de las operaciones de juego en los casinos del país. En el descargo de tal responsabilidad y, aún cuando la Compañía de Turismo tiene un Departamento de Mantenimiento para las máquinas tragamonedas con técnicos especializados para ello, los inspectores intervienen con esas máquinas cuando ocurren desperfectos menores, tales como, inhabilidad de verificar el pago de premios por avería, atascamiento de monedas y reemplazo de bombillos o fusibles inutilizados.^{17/}

14/ Véase T.O., pág. 13

15/ Exhibits 2, 3, 4, 5 y 6 de la peticionaria. Véase T.O. págs. 23, 24 y 25

16/ Véase T.O., págs. 29, 30, 31

17/ Véase T.O., págs. 60, 61, 95

En caso de confrontar una avería o desperfecto que requiera intervención especializada para su reparación, el inspector se comunica con el Departamento de Mantenimiento y le informa el lugar y número de la máquina averiada, disponiendo el cese de su operación hasta que sea reparada. ^{18/}

Los inspectores tienen acceso a las llaves de las máquinas tragamonedas, al igual que los técnicos de mantenimiento y el personal del Departamento de Contabilidad. ^{19/}

Los inspectores de juegos de azar dedican parte considerable del tiempo cuando están en la sala de juego, a atender problemas y situaciones relacionados con la operación, reparación y funcionamiento continuo de las máquinas tragamonedas. ^{20/}

IV.- Análisis:

La política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico -en lo que respecta a las relaciones obrero-patronales- establecida en la Sección 17 de la Constitución y en la Ley de Relaciones del Trabajo, garantiza a los empleados el derecho a organizarse y a negociar colectivamente con miras a lograr un objetivo fundamental: la consecución de la paz industrial, factor de la mayor importancia para asegurar la máxima producción, cada vez más necesaria en la vida de nuestro pueblo trabajador. ^{21/}

Para fomentar mejor el logro de ese objetivo, la Junta debe asegurarse de que el derecho de los empleados a organizarse y a negociar colectivamente quede salvaguardado al definirse las unidades apropiadas. En consecuencia, solamente deberán incluirse en ellas las personas que sean clasificadas como "empleados"

^{18/} Véase T.O., págs. 66, 67, 71, 72, 73

^{19/} Véase T.O. págs. 63, 64, 66

^{20/} Véase T.O., págs. 62, 63, 64, 65, 66

^{21/} Autoridad de las Fuentes Fluviales, Caso Núm. P-2369, D-465, resuelto el 28 de febrero de 1968.

conforme a la Ley. La inclusión en unidades apropiadas de personas que por la naturaleza de las funciones que ejerzan se deban al patrono, menoscabaría el derecho que se quiere salvaguardar.

El término "empleado", a los efectos de la Ley, "incluira a cualquier empleado, .../pero/ no incluira ejecutivos ni ^{22/}supervisores."

La definición provista por la Ley pretende proteger el mayor número posible de empleados, a la vez que suministra los criterios excluyentes de su cobertura.

Es menester, pues, examinar la situación de los inspectores a la luz de los criterios excluyentes de la Ley, así como de los que la propia Junta ha establecido en sus decisiones puesto que de no estar dentro del ámbito de tales exclusiones, quedarían acogidos a su protección.

El término "supervisor" significa, por otro lado, cualquier individuo con autoridad, en interés del patrono, para emplear, trasladar, suspender, dejar cesante, retirar, ascender, despedir, asignar, remunerar o disciplinar a otros empleados, o con autoridad para darles órdenes, arreglar sus quejas, o para recomendar de manera eficaz la acción que proceda, siempre que en relación con lo que antecede, el ejercicio de semejante autoridad no sea de naturaleza puramente rutinaria u ofici-^{23/}nesca, sino que exija el uso de criterio independiente.

Según la prueba, los inspectores no tienen personal asignado a su dirección y supervisión, no tienen autoridad para variar en forma alguna el status o las condiciones de trabajo de otros empleados; la manera de desempeñar su trabajo

22/ 29 LPRA ss. 63 (c)

23/ 29 USCA sec. 152 (11) Adoptada en JRT v. Acevedo, 78 DPR 540

se establece por disposiciones reglamentarias del patrono y el grado de control sobre sus actuaciones, según surge de la totalidad del récord, precluye el ejercicio de criterio independiente en el curso de sus labores.^{24/}

La prueba revela que ocasionalmente y por períodos cortos los inspectores sustituyen a los supervisores cuando éstos se ausentan por motivo de enfermedad o vacaciones. La Compañía también los llama esporádicamente a expresar su opinión cuando entrevista candidatos potenciales para la escuela de "croupiers".^{25/}

En cuanto al grado de intervención que tienen los inspectores en las entrevistas de esos candidatos para la escuela de croupiers, la prueba revela que es mínima y que el poder decisonal de reclutamiento reside en última instancia, en los oficiales del patrono. Esa intervención marginal sólo constituye un elemento adicional que utiliza el oficial a cargo del reclutamiento de los candidatos. Consideramos, sin embargo, que la misma no establece procedimiento o curso de acción a seguir que no sea el diseñado por el patrono para reclutar, despedir, ascender, o re-emplazar su personal.^{26/}

La Junta ha determinado que el hecho de que un empleado sustituya provisionalmente y por períodos breves a un supervisor que se ausenta por razones de enfermedad o por vacaciones no convierte a dicho empleado en supervisor a los efectos de la Ley.^{27/} La Junta Nacional también ha reconocido que el conceder

24/ T.O., págs. 23, 24, 25, 29, 30, 31, 33, 56, entre otras.

25/ T.O., págs. 57, 53

26/ Véase el caso de Westinghouse Electric Corp. 51 LRRM 1172

27/ NLRB v. Stewart Cil Co. 32 LRRM 2651 (1953) Autoridad de las Fuentes Fluviales de Puerto Rico, Caso núm. P-2369, D-465

poderes de supervisión a un empleado ordinario para ser ejercidos sólo ocasionalmente, no convierte a éste en un empleado de supervisión.^{28/}

Por lo antes expuesto concluimos que los inspectores de juegos de azar del patrono no son supervisores en el significado de la Ley.

Consideramos ahora, si, aún cuando los inspectores no son ejecutivos o supervisores, deben ser excluidos de toda unidad apropiada por considerárseles como empleados íntimamente ligados a la gerencia. (closely allied to management)

✓ Este concepto presupone un alineamiento de ideas, intereses y actitudes de parte del empleado, con las ideas, intereses y actitudes del patrono. Se considera como gerencial, además, al que en el curso de su trabajo formula o determina la política y las normas administrativas y gerenciales del patrono y ejercita un alto grado de discreción para realizar su labor pero siempre y cuando que tal discreción no esté conforme a unas normas ya determinadas y prefijada por el patrono.^{29/}

En el texto de la decisión previamente emitida por la Junta denegando a los aquí peticionarios la protección de la Ley, la Junta se pronunció en los siguientes términos:

"Un análisis de toda la prueba...nos convence de que los inspectores de juegos de azar que emplea la Compañía de Fomento de Turismo de Puerto Rico son funcionarios o empleados que llevan a cabo, hacen efectiva o ejecutan la política pública sobre juegos de azar de esa agencia...Siendo esta la situación de hechos..., concluimos que los aludidos inspectores son empleados cuyas funciones están íntimamente ligados al interés gerencial." ^{30/}

28/ J.R.T. v. Acevedo, 78 DPR 540. Véase, además, NLRB v. Quincy Steel Cast Co., 200 F 2d 293, 296.

29/ Retail Clerks v. NLRB 62 LRRM 2837 (1966)

30/ Compañía de Fomento de Turismo y Asociación de Inspectores de Juegos de Azar, Caso Núm. P-2745, D-645, resuelto el 3 de mayo de 1973.

Al emitir las anteriores conclusiones, la Junta se basó en las disposiciones reglamentarias del patrono que imponían a los inspectores el control inmediato sobre todas las fases de la operación de salas de juego en representación del Director de Turismo.

No podemos concluir, sin embargo, que el desempeñar una labor determinada con total sujeción a unas normas y directrices ya establecidas y que no permiten al empleado ejercer su discreción o libertad de criterio, constituya un acto de formulación, determinación, ejecución o promoción de la política pública. Consideramos mucho menos que tal acción sea la que establezca la norma institucional referente a la materia en cuestión, no obstante el cariz que pretenda dársele por reglamento y al margen de la realidad práctica.

A nuestro juicio, el seguir unas normas ya establecidas es totalmente incompatible con el ejercicio de la discreción que requieren las normas establecidas por esta Junta para excluir de su protección a determinados empleados. Concluir que el cumplimiento de disposiciones reglamentarias por parte de un empleado en el curso de su trabajo equivale a formular, determinar, promover o gestar la política pública de su patrono, sacaría de su justa perspectiva el concepto a que nos referimos puesto que de ser así, sería forzoso concluir que todo empleado gubernamental formula, determina, promueve o gesta la política pública, en la medida que desempeñan las labores que le son asignadas.

En el caso de los inspectores, y de acuerdo con la prueba, ni siquiera tienen acceso a información sobre los proyectos y planes del patrono; desconocen otros aspectos tales como el presupuesto, proyecciones y directrices sin cuyo conocimiento

es imposible integrar un plan coherente de acción prospectiva, que pudiera llamarse "política pública". De la prueba surge, por otro lado, que los inspectores forman un grupo homogéneo con un alto grado de cohesión.

Por lo anterior, concluimos que los inspectores de juegos de azar no son empleados que están íntimamente ligados a la gerencia (closely allied to management) y que son sólo un apéndice operacional del patrono que para nada intervienen en la formulación, determinación, promoción o gestación de su política pública. En consecuencia, concluimos que son "empleados" dentro del significado de la Ley. ^{31/}

V.- Conclusiones de Derecho

1.- El Patrono:

La Compañía de Turismo de Puerto Rico es un "patrono" dentro del significado del Artículo 2, Inciso (2) de la Ley. ^{32/}

2.- Los Empleados:

Los Inspectores de Juegos de Azar de la Compañía de Turismo son "empleados" dentro del significado del Artículo 2, Inciso (3) de la Ley. ^{33/}

3.- La Organización Obrera:

La Asociación de Inspectores de Juegos de Azar admite en su matrícula empleados de la Compañía de Turismo de Puerto Rico a los fines de la negociación colectiva, por lo que es una "organización obrera" dentro del significado del Artículo 2, Inciso (10) de la Ley. ^{34/}

31/ 29 LPRA ss. 63 (3)

32/ 29 LPRA ss. 63 (2)

33/ 29 LPRA ss. 63 (3)

34/ 29 LPRA ss. 63 (10)

4.- La Unidad Apropriada:

A base del expediente completo del caso concluimos que la unidad apropiada en este caso es la siguiente:

"Incluye: todos los Inspectores de Juegos de Azar utilizados por la Compañía de Turismo de Puerto Rico en su Departamento de Juegos de Azar; excluidos: Ejecutivos, administradores, supervisores, empleados comprendidos en otras unidades de negociación colectiva del patrono y cualesquiera otros empleados con autoridad para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto."

5.- La Controversia de Representación:

La Compañía de Turismo de Puerto Rico ha rehusado reconocer a la peticionaria, Asociación de Inspectores de Juegos de Azar, como representante exclusiva de sus empleados en la unidad apropiada anteriormente descrita. En vista de ello, ésta radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante en la Junta.

A base de lo anterior, y del expediente completo del caso, concluimos que se ha suscrito una controversia de representación.

6.- Determinación de Representante:

En vista de que se ha suscitado una controversia relativa a la representación de los inspectores de juegos de azar que utiliza la Compañía de Turismo de Puerto Rico en la unidad que hemos determinado apropiada en este caso, ordenamos la celebración de unas elecciones para resolverla.

ORDEN DE ELECCIONES

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 el representante a los fines de negociar colectivamente con la Compañía de Turismo de Puerto Rico, se conduzcan unas elecciones por votación secreta tan pronto como sea posible, bajo la dirección y supervisión del Jefe Examinador de la Junta actuando como agente de ésta, quien, sujeto a las disposiciones del Artículo III, Sección 11 del mencionado Reglamento, determinará la fecha, el sitio y otras condiciones bajo las cuales se habrán de celebrar dichas elecciones.

SE ORDENA, ADEMAS, que los empleados con derecho a participar en las elecciones serán los comprendidos en la unidad apropiada precedentemente descrita, que aparezcan trabajando para la Compañía de Turismo de Puerto Rico en la nómina que seleccione el Jefe Examinador, la que deberá representar un período normal de operaciones, incluidos los empleados que no aparecieren en dicha nómina, bien por enfermedad, o por estar de vacaciones, pero excluidos los que desde entonces hayan renunciado o abandonado sus empleos y que no han sido reemplazados antes de la fecha de las elecciones para determinar si dichos empleados desean o no estar representados, a los fines de la negociación colectiva, por la Asociación de Inspectores de Juegos de Azar.

El Jefe Examinador certificará a la Junta el resultado de la elección.

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de febrero de 1930.



(Fdo.) Luis P. Nevares Zavala
Presidente

(Fdo.) Samuel de la Rosa Valencia
Miembro Asociado

(Fdo.) Francisco Irlanda Pérez
Miembro Asociado

JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO