



EN EL CASO DE:

CENTRO DE RECAUDACIONES DE INGRESOS'
MUNICIPALES (CRIM)

-y-

CASO NUM. P-94-7

FEDERACION CENTRAL DE TRABAJADORES

CENTRO DE RECAUDACIONES DE INGRESOS'
MUNICIPALES (CRIM)

-y-

CASO NUM. P-94-8
D-95-1239

FEDERACION CENTRAL DE TRABAJADORES

Ante: Lcdo. Angel T. Aguiar Leguillou
Juez Administrativo

COMPARECENCIAS:

Lcdo. Manuel J. Camacho Córdova
Lcdo. Francisco Ocasio Ortíz
En representación del Centro de
Recaudaciones Municipales

Lcdo. José Carreras Rovira
En representación de la Federación
Central de Trabajadores

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

A base de sendas peticiones¹ para Investigación y Certificación de Representante, radicadas² por la Federación Central de Trabajadores,³ la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico⁴ ordenó la celebración de una audiencia pública para recibir prueba que nos permita determinar si existe o no una controversia relativa a la representación de los empleados que utiliza el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales.⁵

1./ Consolidadas en virtud de Orden de Consolidación de fecha 19 de enero de 1995.

2./ Sometidas en la Secretaría de la Junta de Relaciones del Trabajo el 18 de octubre de 1994.

3./ En adelante denominada la Peticionaria.

4./ En adelante denominada la Junta.

5./ En adelante denominado el CRIM.

La Audiencia Pública se llevó a cabo el día 23 de febrero de 1995 ante el Lcdo. Angel T. Aguiar Leguillou, quien fue designado Juez Administrativo por el Presidente de la Junta. Todas las partes estuvieron debidamente representadas⁶ y participaron en la audiencia y se les ofreció amplia oportunidad de presentar prueba documental y testifical en apoyo de sus respectivas contenciones⁷.

Al terminar la Audiencia las partes solicitaron, y se les concedió, un término de treinta (30) días para someter réplica a los Memorandos que habían sido radicados el 16 de diciembre de 1994, durante la etapa investigativa informal.⁸

Tanto la Peticionaria como el CRIM sometieron a tiempo sus respectivos escritos de Réplica a Memorandos.⁹ La Junta ha revisado el expediente completo del caso y las Resoluciones emitidas por el Juez Administrativo y, por encontrar que no se cometió error alguno perjudicial a las partes, por la presente las confirma.

I. La cuestión de Jurisdicción

En el curso de la Audiencia, así como en el Memorando que radicó posteriormente, el CRIM asumió la posición de que no tenemos jurisdicción para entender en el presente caso por no ser éste un patrono según lo define la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico,¹⁰ en adelante denominada la Ley.

La Peticionaria, por otro lado, asumió la posición de que el CRIM sí es un patrono a tenor con la Ley 130, supra,

6./ Lcdos. Manuel J. Camacho Córdova y Francisco Ocasio Ortíz en representación del CRIM, y Lcdo. José Carreras Rovira en representación de la Federación Central de Trabajadores.

7./ Véase T. O. páginas 7 y 8; y Resolución de 24 de febrero de 1995.

8./ Véase Resolución de 24 de febrero de 1995.

9./ Sometidos el 24 de marzo de 1995.

10./ Ley 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, 29 L.P.R.A., Sec. 63 (2).

y por lo tanto, sus empleados tienen el derecho de organizarse y negociar colectivamente.¹¹ Como estos planteamientos son de naturaleza jurisdiccional, es necesario resolverlos en primera instancia.

El punto de partida para resolver la petición instada por la Peticionaria requiere un examen de las disposiciones de nuestra Ley, de su posible aplicabilidad al CRIM, así como de las disposiciones de la Ley que crea éste y de su implementación en los últimos años.

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

"Definiciones

1...

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 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". 29 L.P.R.A. sec. 63 (2). (Subrayado nuestro).

La Sección (11) del Artículo 2 de la referida Ley 130, supra, 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 Fuentes Fluviales, la Compañía de Fomento de Puerto Rico (Compañía de Fomento Industrial), la Autoridad de los Puertos, 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

11./ Véase Memorando de 16 de diciembre de 1994.

por objeto un beneficio pecuniario". 29
L.P.R.A. sec. 63 (11).

En numerosos casos que han estado ante nuestra consideración en los que se ha planteado un problema similar¹² hemos expresado reiteradamente que para que una agencia o corporación pública se pueda considerar una instrumentalidad corporativa a los efectos de la definición del término 'patrono' y que sus empleados puedan gozar 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.

Con posterioridad a las decisiones de la Junta en los casos citados, 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, 105 DPR 437 (1976), 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 455 y 456:

12./ Estúdiense entre otros, Corporación del Centro Médico de Puerto Rico, Núm. P-3180, D-709 (JRTPR 1975); Corporación de Empresas Correccionales de Puerto Rico, Núm. P-3154, D-700 (JRTPR-1975); Corporación para el Desarrollo Agrícola de Puerto Rico, Núm. P-3146, D-695 (JRTPR-1975); Autoridad de Edificios Públicos, Núm. P-3090, D-675 (JRTPR-1974); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, Núm. P-2588 y P-2625 D-542 (JRTPR-1969); Administración de Servicios Agrícolas, Núm. P-2459, D-488 (JRTPR-1969).

"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 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 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 Sec. 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. Es esta cuestión la que debemos analizar".

Al examinar la Sección (11) del Artículo 2 de la Ley 130, supra, encontramos que el CRIM no figura entre las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico que son enumeradas expresamente en ella. Tampoco es subsidiario de esas instrumentalidades corporativas. Estos hechos descartan necesariamente las dos primeras alternativas y nos remiten directamente al examen de la ley que creó el CRIM, a las enmiendas que se le han introducido posteriormente, 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 la tercera y cuarta alternativa, respectivamente, del análisis que según hemos señalado, hizo la Junta en casos anteriores.

Nos hallamos, por consiguiente, ante otra instancia más en que tenemos que sopesar los criterios establecidos por el Tribunal en el susodicho caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de P. R., supra.

El CRIM, según surge del expediente,¹³ es una agencia gubernamental creada en virtud de la Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, según enmendada.¹⁴ Su fin primordial es recaudar, recibir y distribuir los fondos públicos provenientes de las fuentes que se indican en la ley y que correspondan a los municipios.

En el cumplimiento de su gestión el CRIM tiene las siguientes atribuciones y facultades de autonomía fiscal según enumeradas en el Artículo 4 de la ley creadora:

"Artículo 4 - Facultades y Deberes Generales del Centro.

El Centro tendrá las siguientes facultades y deberes generales.

a) Hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Contribución Municipal Sobre la Propiedad de 1991 y los reglamentos adoptados en virtud de la misma, realizar todas las gestiones necesarias y pertinentes que conduzcan a una mejor administración de dicha ley, incluyendo poner al día y mantener actualizado el catastro de propiedad inmueble de cada municipio, y mejorar y hacer más eficiente los sistemas de cobro y recaudación de dichas contribuciones.

b) Recaudar la contribución sobre la propiedad correspondiente a cada municipio, según los tipos contributivos que cada uno de éstos disponga mediante ordenanza municipal al efecto, así como la contribución especial para la amortización y redención de obligaciones generales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

13./ Exhibit 2.

14./ Ley Núm. 92 de 31 de julio de 1992.

c) Establecer un fideicomiso con el Banco Gubernamental para recibir todos los ingresos recaudados por concepto de contribución sobre la propiedad, según lo dispuesto en el inciso (b), y los provenientes del Sistema de Lotería Adicional y del por ciento de las rentas internas netas que corresponden a los municipios, y de cualquiera otros ingresos que se disponga por ley para éstos.

d) Realizar todas las gestiones necesarias para cobrar las cuentas de las contribuciones sobre la propiedad que le transfiera el Secretario de acuerdo a esta ley.

e) Entrar en convenios o acuerdos, con cargo a sus fondos operacionales, con agencias públicas, instituciones financieras y cooperativas de ahorro y crédito para la recaudación de la contribución municipal sobre la propiedad.

f) Desarrollar y llevar a cabo, conjuntamente con los municipios, programas para agilizar los procesos de tasación de propiedades de nueva construcción y de propiedades existentes y mejoras que no hayan sido tasadas anteriormente, sujeto a lo dispuesto en esta ley.

g) Recibir y distribuir los fondos de equiparación que por disposición de esta ley se asignan a los municipios.

h) Recaudar y distribuir los fondos públicos que se le confien por disposición de ley o mediante ordenanza municipal al efecto.

i) Conceder anticipos mensuales de fondos a los municipios en la forma que más adelante se dispone en esta ley.

j) Tomar dinero a préstamo y autorizar la emisión de pagarés mediante resolución al efecto en anticipación de cobro de contribuciones e ingresos estimados a ser recibidos, con el único propósito de anticipar fondos a los municipios sujeto a lo dispuesto en el Artículo 14 de esta ley.

k) Adoptar y alterar un sello oficial, el cual se estampará en todos los documentos oficiales del Centro.

l) Demandar y ser demandado.

m) Establecer su propia estructura administrativa.

n) Controlar y administrar sus fondos operacionales y decidir el carácter y necesidad de todos sus gastos y la forma en que los mismos habrán de incurrirse y autorizarse.

o) Recibir y aceptar fondos y donaciones de cualquier agencia pública del Gobierno de Puerto Rico, del Gobierno de los Estados Unidos de América, de municipios y de entidades sin

finés pecuniarios para lograr los propósitos de esta ley y cumplir con las condiciones y requisitos respecto a cualesquiera fondos o donaciones que reciba.

p) Gestionar y obtener de las agencias públicas la ayuda técnica y económica que estime necesaria, de cualquier naturaleza, para cumplir con las funciones del Centro y de los municipios.

q) Adquirir mediante compra, arrendamiento, donación o en cualquier otra forma legal aquel equipo y propiedad necesarios para cumplir con los propósitos de esta ley.

r) Hacer y formalizar convenios, arrendamientos, contratos y cualesquiera otros documentos necesarios o pertinentes para el ejercicio de las funciones que se le confieren por ley.

s) Realizar por sí, o en coordinación con los municipios y agencias públicas, los estudios e investigaciones necesarios sobre aquellos asuntos que afecten el recaudo de la contribución municipal sobre la propiedad.

t) Recopilar, interpretar y publicar información y datos estadísticos relativos a la contribución municipal sobre la propiedad, los ingresos provenientes del Sistema de la Lotería Adicional, las rentas internas netas, las asignaciones legislativas, el rendimiento de inversiones y cualesquiera otros fondos que se confien al Centro, así como cualquier otra información de su interés.

u) Embargar y ejecutar, a nombre y en representación del municipio correspondiente, cualesquiera propiedades y bienes de aquellos contribuyentes que adeuden contribuciones sobre propiedad, previo cumplimiento de los procedimientos de ley aplicables.

v) Ejercer cualesquiera otras facultades y deberes, y llevar a cabo actividades, programas y acuerdos que le sean asignados o que sean inherentes o necesarios para cumplir con los propósitos de esta ley.

w) Recibir y distribuir los fondos de las asignaciones que deberá asignar anualmente la Asamblea Legislativa a partir del año fiscal 1993-94, de aportaciones federales, y otras que nutren el "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal" establecido por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Los fondos a asignarse anualmente por la Asamblea Legislativa, serán consignados en el Fondo de Mejoras Públicas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Disponiéndose, que hasta tanto se constituya el Centro, los fondos correspondientes a este Programa serán asignados y

distribuidos a los municipios por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. El Comisionado deberá promulgar la reglamentación que resulte necesaria para la distribución de dichos fondos durante el referido año fiscal.

En la distribución de los fondos provenientes del "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal", se aplicarán los siguientes criterios:

a) Aportación del Gobierno Estatal a partir del año fiscal 1993-94.

1) Cincuenta (50) por ciento del monto total de los fondos estatales disponibles para el "Programa de Participación Ciudadana en el Desarrollo Municipal" en un año, se repartirá por partes iguales entre todos los municipios.

2) El cincuenta (50) por ciento restante se distribuirá a base de una fórmula que provea para que se invierta la misma cantidad de fondos por cada familia de ingresos bajos en cada municipio. A estos efectos, las familias de ingresos bajos en cada municipio son aquellas que reciben menos de \$2,000 al año. La suma de las cantidades que corresponda a cada municipio, según lo dispuesto en los párrafos (1) y (2) de este apartado, representará la aportación estatal de fondos para cada municipio.

b) Fondos provenientes del Gobierno Federal.

Las aportaciones hechas por el Gobierno de Estados Unidos al "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal" se distribuirán en proporción directa al número de familias que reciben menos de \$2,000 al año en Puerto Rico, excepto cuando la legislación o reglamentación federal disponga otra cosa.

x) Informará a los municipios durante el primer mes de cada año fiscal, una vez conocido el monto de los fondos disponibles para el "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal" y conforme a los criterios del inciso (w) de este artículo, la cuantía de dineros que se reservan para cada uno de ellos.

y) Informar a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, para fines del sistema central de estadísticas por municipios que dicha Oficina debe mantener, y durante el primer mes de cada año fiscal, las cantidades del "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal" que estarán disponibles para cada municipio. Informará, además, los cambios que ocurran en dichas cantidades según vayan surgiendo éstos durante el año fiscal.

z) Determinar y revisar periódicamente la aportación relativa y absoluta del Gobierno

Estatat o Federal al "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal" para cada municipio utilizando como base los datos estadísticos más recientes que recopile para cada municipio sobre población y familias con ingresos menores de \$2,000 al año. Deberá preparar, además, un informe anual que recoja la asignación de fondos para este programa por municipios incluyendo los logros o aspectos que requieren revisión para alcanzar los objetivos del programa. Para esto se podrán utilizar indicadores adicionales tales como: asistencia social y económica, seguro social y pago de asistencia nutricional, entre otros."

El CRIM tiene verdadera autonomía fiscal toda vez que la ley le autoriza a disponer, controlar y administrar sus fondos operacionales. Además, la ley faculta al CRIM a decidir el carácter y necesidad de todos sus gastos y la forma en que los mismos habrán de incurrirse y autorizarse.¹⁵ Cónsono con lo anterior, el Artículo 14 del estatuto objeto de estudio, le permite al CRIM tomar dinero a préstamo y emitir pagarés en anticipación del cobro de contribuciones e ingresos estimados a ser recibidos durante el período fiscal corriente para pagar gastos presupuestarios a ser incurridos durante dicho período fiscal.

De hecho, se le transfirió al CRIM¹⁶ todos los poderes, funciones y obligaciones conferidos por ley o reglamento al Departamento de Hacienda en relación a la tasación, notificación de imposición, determinación y cobro de la contribución sobre la propiedad. A tales efectos citamos del Artículo 23, Inciso (f) lo siguiente:

"No más tarde del 30 de junio de 1993, se transfieren al Centro todos los poderes, funciones y obligaciones conferidos por ley o reglamento al Departamento de Hacienda en relación a la tasación, notificación de imposición, determinación y cobro de la contribución sobre la propiedad.

Asimismo, el Departamento de Hacienda transferirá al Centro los programas, fondos, obligaciones, propiedad, equipo, expedientes,

15./ Artículo 4, Sec. (N).

16./ Artículo 23, Sec. (f).

archivos y cualesquiera otros relacionados con las funciones de la tasación, imposición, determinación y cobro de la contribución sobre propiedad que sean necesarios para lograr los propósitos de esta ley".

Además, la Ley 80, supra, le reconoce al CRIM la facultad de establecer su propia estructura administrativa.¹⁷

Una lectura detenida a los Artículos 5, 6, 7, 8 y 9 nos revela y por su pertinencia citamos:

"Artículo 5. - Junta de Gobierno.

El Centro está dirigido por una Junta de Gobierno integrada por nueve (9) miembros, de los cuales siete (7) serán Alcaldes en representación de todos los municipios de Puerto Rico y los restantes dos (2) miembros lo serán el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento y el Comisionado de Asuntos Municipales.

Artículo 6. - Organización Interna de la Junta.

La Junta elegirá su Presidente de entre los Alcaldes miembros de la misma, mediante el voto afirmativo de la mayoría del total de los miembros de la Junta.

La Junta se reunirá en sesión ordinaria por lo menos una (1) vez al mes y podrá celebrar las reuniones extraordinarias que sean necesarias para atender los asuntos del Centro, previa convocatoria de su presidente a petición de, por lo menos, dos terceras (2/3) partes de sus miembros. Toda convocatoria a sesión extraordinaria deberá hacerse por escrito y notificarse a todos los miembros con no menos de cuarenta y ocho (48) horas de antelación a la fecha de la reunión de que se trate.

Cinco (5) miembros de la Junta constituirán quórum. Excepto en los casos que se disponen en esta ley, los acuerdos de la Junta se tomarán por una mayoría de los miembros de la misma. Cuando no se obtenga el voto afirmativo de la mayoría de los miembros de la Junta, el asunto, proposición, resolución o propuesta de que se trate se entenderá derrotado. Los acuerdos sobre determinaciones contributivas requerirán el consentimiento unánime de todos los Alcaldes miembros de la Junta. La Junta adoptará un reglamento para su funcionamiento interno.

Artículo 7. - Facultades y Funciones de la Junta.

17./ Artículo 4, Secs. (m) y (ñ).

La Junta tendrá las siguientes facultades y funciones, además de las otras dispuestas en esta ley y en cualquier otra ley aplicable:

a) Establecer la política pública, administrativa y Operacional del Centro.

b) Asegurarse de que el Centro cumpla en forma efectiva las funciones y responsabilidades que se le delegan por esta ley.

c) Aprobar la organización interna del Centro, el presupuesto anual de ingresos y gastos, las transferencias entre partidas, el sistema de contabilidad, de personal, de compras y suministros, así como todas las reglas y reglamentos para su funcionamiento, incluyendo todos los aspectos administrativos, operacionales y fiscales.

d) Nombrar al Director Ejecutivo del Centro y al Secretario de la Junta y adoptar un plan de clasificación y retribución para los funcionarios, agentes y empleados necesarios para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

e) Aprobar los planes de trabajo para actualizar y mantener al día el catastro general de propiedad inmueble.

f) Establecer mediante reglamento los requisitos, condiciones y procedimientos que regirán los convenios o acuerdos de servicios para el recibo del pago de la contribución sobre la propiedad con agencias públicas, instituciones financieras y cooperativas de ahorro y crédito.

g) Fijar, con el voto unánime de los Alcaldes miembros de la Junta, las tarifas que podrían imponer y cobrar los municipios por el recogido de desperdicios sólidos en áreas residenciales urbanas y rurales.

Artículo 8. - Director Ejecutivo.

El Centro será dirigido por un Director Ejecutivo nombrado por la Junta. El Director será el jefe ejecutivo del Centro, ejercerá aquellas funciones y facultades dispuestas en esta ley o en cualquier otra ley bajo la administración del Centro, al igual que aquéllas que le delegue la Junta o su Presidente. La Junta fijará el sueldo o remuneración del Director Ejecutivo de acuerdo a las normas acostumbradas para cargos de igual o similar naturaleza y nivel de responsabilidades en el sector del servicio público.

...

El Director Ejecutivo nombrará un Sub-Director quien le sustituirá interinamente en todo caso de ausencia temporal. Cuando por cualquier causa quede vacante el cargo del Director Ejecutivo, el Sub-Director asumirá todas las funciones, deberes y facultades del

cargo, hasta que el sucesor del Director sea nombrado y tome posesión del cargo. El Sub-Director deberá reunir los mismos requisitos que se disponen en este Artículo para el Director Ejecutivo y ejercerá su cargo a voluntad de éste.

Artículo 9. - Facultades y Deberes del Director Ejecutivo.

El Director Ejecutivo tendrá las siguientes facultades y deberes, entre otros:

a) Determinar, previa aprobación de la Junta, la organización interna del Centro y establecer los sistemas que sea menester para su adecuado funcionamiento y operación, así como para llevar a cabo las acciones administrativas y gerenciales necesarias para poner en vigor esta ley y cualesquiera otras leyes, reglamentos o programas bajo la responsabilidad del Centro.

b) Nombrar el personal que sea necesario para llevar a cabo los fines y propósitos del Centro, de acuerdo al plan de clasificación y retribución que adopte la Junta.

c) Contratar los servicios profesionales y técnicos que fueren necesarios para el cumplimiento de las funciones del Centro y de la Junta. Cuando los honorarios, compensación o remuneración excedan de treinta y seis mil (36,000) dólares anuales, el Director Ejecutivo deberá obtener el consentimiento de la Junta.

d) Delegar en los funcionarios y empleados del Centro cualesquiera de sus funciones, deberes y responsabilidades, excepto hacer nombramientos, formalizar contratos y autorizar anticipos de fondos a los municipios.

e) Nombrar oficiales examinadores para atender vistas administrativas, quienes ejercerán sus funciones conforme a las normas y procedimientos que establezca la Junta mediante reglamento.

f) Solicitar y obtener la cooperación de cualesquiera otras agencias públicas y de los municipios en cuanto al uso de oficinas, equipo, material, personal y otros.

g) Adquirir los materiales, bienes y equipo necesarios para la operación y funcionamiento del Centro, sujeto a lo dispuesto en esta ley.

h) Preparar y administrar el presupuesto de ingresos y gastos del Centro de acuerdo a la reglamentación que adopte la Junta. Al respecto, someterá anualmente a la Junta un informe de los gastos incurridos y de los sobrantes, si algunos, durante al año fiscal a que corresponda y un proyecto de presupuesto para el ejercicio del año fiscal siguiente.

i) Establecer, previa aprobación de la Junta, los sistemas de contabilidad necesarios

para el registro y control de todos los ingresos y desembolsos que efectúe el Centro y para el adecuado control de todas sus operaciones fiscales. El Contralor de Puerto Rico fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Centro.

j) Adoptar, con la aprobación de la Junta, un reglamento para el uso, control, conservación y disposición de la propiedad del Centro.

k) Celebrar acuerdos y formalizar convenios o contratos para llevar a cabo y cumplir con los fines de esta ley o de cualquier otra ley cuya implantación y ejecución se delegue al Centro, con sujeción a las normas y reglamentos que aprueba la Junta.

l) Autorizar y conceder a los municipios anticipos de fondos por concepto de contribuciones futuras, conforme a las normas que disponga la Junta.

m) Interponer cualesquiera remedios legales que sean necesarios para poner en vigor esta ley y cualesquiera otras leyes, reglamentos o programas bajo la responsabilidad del Centro.

n) Inspeccionar toda clase de expedientes y documentos relacionados con sus funciones y deberes, sujeto a que no se divulgue aquella información con carácter de confidencialidad que se le confíe, a menos que sea expresamente autorizado por la persona que la ofreció o sea requerido para ello por autoridad competente.

o) Tomar juramentos y certificar declaraciones, planillas u otros documentos.

p) Mantener un sistema o banco de datos sobre las propiedades de cada municipio.

q) Proveer a los municipios todos los datos e informes que promuevan la eficiencia en la administración municipal.

r) Rendir a la Junta en cada reunión un informe contentivo de los asuntos de naturaleza administrativa y gerencial considerados y atendidos por éste desde la última reunión y sobre el resultado de las encomiendas que le haga la Junta.

s) Presentar informes financieros anuales certificados por un Contador Público Autorizado, no más tarde de los seis (6) meses siguientes a la finalización de cada año fiscal y un informe anual descriptivo de todas las actividades, logros y planes del Centro.

t) Conservar y custodiar todos los expedientes, registros, récords y otros documentos que obren en su poder, conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada, conocida como 'Ley de Conservación de Documentos Públicos'.

u) Llevar a cabo todas las encomiendas, gestiones y funciones que le delegue la Junta o que se disponga por ley a realizar todos aquellos actos necesarios y convenientes para el logro eficaz de su encomienda".

Por lo anterior, resulta ineludible que el CRIM posee una estructura análoga a la de una corporación privada, con su Junta de Gobierno y personal Ejecutivo.

No tenemos duda alguna de que el CRIM es para todos los efectos legales un "administrador individual" toda vez que en el Artículo 10 de la Ley 80, supra, se dispone:

"Artículo 10. - Personal del Centro.

El Centro será un 'administrador individual' según el término se define en la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como 'Ley de Personal del Servicio Público' y adoptará las reglas y reglamentos necesarios para la administración de su sistema personal, previa aprobación de la Junta. Dichas reglas garantizarán a cualquier persona, que con anterioridad a sus servicios como empleado de confianza del Centro, fuere empleado en el servicio de carrera en cualquier otra agencia o en un municipio, el derecho a que se le reinstale en un puesto de igual o similar naturaleza y categoría al que ocupaba en el servicio de carrera al momento en que pasó a ocupar un puesto de confianza. A esos fines, se podrán utilizar los mecanismos reglamentarios disponibles para garantizarle una retribución cónsona con su competencia y conocimiento especial".

Además, encontramos en los documentos sometidos¹⁸ la promulgación del Reglamento de Personal para los empleados de carrera del CRIM, con vigencia del 1ro. de julio de 1993, el cual en su exposición introductoria lee como sigue:

"Entre los administradores individuales figura el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (en adelante el CRIM). Esta decisión constituye de por sí un reconocimiento a la necesidad de poder atender los asuntos de personal en forma autónoma, lo cual nos permite cumplir nuestras encomiendas en forma diligente, eficiente y cabal.

Como Administrador Individual, el CRIM asume nuevos y más amplios poderes, responsabilidades y autoridad en lo relativo a la Administración de Personal". (Subrayado nuestro).

18./ Exhibit 1 Peticionaria.

Pretender que el CRIM no es un patrono según lo define la Ley 130, supra, es desatender la realidad actual y contribuye a desnaturalizar los propósitos de su creación.

Consideramos, a base de lo antes señalado, que las facultades de que está investido el CRIM para llevar a cabo sus funciones lo enmarcan dentro del concepto de similitud con las instrumentalidades corporativas que se mencionan en el Artículo 2, Sección (11) de nuestra Ley 130, supra. Nos percatamos, a su vez, que dichas facultades y funciones lo cobijan también dentro de los conceptos de negocio lucrativo y beneficio pecuniario que se menciona en el aludido Artículo de Ley, según fue interpretado por el Hon. Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce.¹⁹ En esa Decisión el Tribunal Supremo, al planteársele un problema similar en el sentido de si la actividad envuelta tenía por objeto un beneficio económico, expresó a la página 159:

"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 deberán 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 sería insensato. El Gobierno de la Capital v. Consejo Ejecutivo de P. R. et al, 63 DPR 434. 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...".

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

19. / 71 DPR 154 (1950).

lo capacitan, si así lo desean, a operar en forma comparable a entidades privadas que puedan dedicarse al mismo negocio".

A nuestro juicio, entendemos que las operaciones del CRIM pueden realizarlas en forma competitiva con cualquier empresa que se dedique a esas actividades. De hecho, la Ley 80, supra, en su Artículo 13 dispone y citamos:

"Artículo 13. - Convenios para Trabajos de Tasación, Gestiones de Cobro y Recaudación.

El Centro podrá realizar convenios y acuerdos con agencias públicas, instituciones financieras y cooperativas para que se presten servicios de recaudación de la contribución municipal sobre la propiedad. Dicho convenio o acuerdo se realizará de conformidad a las normas y procedimientos que disponga la Junta mediante reglamento. En el caso de instituciones financieras y cooperativas solamente podrán formalizarse convenios con aquéllas cuyos depósitos estén asegurados y cualifiquen como depositarias de fondos públicos de acuerdo a las leyes locales y federales aplicables".

Por lo tanto, considerando la prueba presentada por las partes, a la luz de la totalidad de los criterios enunciados por nuestro Tribunal Supremo en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra, concluimos que el CRIM es una instrumentalidad corporativa bajo la Ley 130, supra, y por ende, sus empleados ostentan los derechos de sindicalización y negociación colectiva dispuestos en el Artículo 4 de la misma.

Librado el escollo de jurisdicción, resta escudriñar los documentos sometidos por las partes en el presente caso para evaluar la composición y el alcance de las unidades apropiadas peticionadas.

A base del expediente completo del caso, la Junta hace las siguientes

CONCLUSIONES DE HECHOS Y DE DERECHO

I- El Patrono:

A base del análisis y de todo lo expuesto precedentemente, concluimos que el CRIM es un patrono a tenor con el Artículo 2, Secciones (2) y (11) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

II. La Organización Obrera Peticionaria:

La Federación Central de Trabajadores es una organización que admite en su matrícula a empleados del patrono. Es, por tanto, una organización obrera en el significado del Artículo 2, Sección (10) de la Ley Núm. 130, supra.

III. Las Unidades Apropriadas:

Es inescapable nuestro deber estatutario de hacer una determinación sobre la unidad apropiada en cada caso de representación y que tal unidad apropiada debe ser aquella que asegure a los empleados el pleno disfrute de sus derechos garantizados por ley.²⁰ (Subrayado nuestro).

Salta a la vista del propio texto de la Ley,²¹ y por su pertinencia citamos:

"Representantes y Elecciones

(2) A fin de asegurar a los empleados el pleno disfrute de sus derechos a organizarse entre sí, a negociar colectivamente, y de llevar a cabo los demás propósitos de este Subcapítulo, la Junta decidirá en cada caso la unidad apropiada a los fines de la negociación colectiva". (Enfasis nuestro).

Para precisar el significado de este artículo, repasemos los apuntes del Profesor Demetrio Fernández²², quien nos dice que la directriz estatutaria sólo le exige a la Junta que le asegure a los empleados el pleno disfrute de sus derechos. (Subrayado nuestro).

En nuestra evaluación en torno a la composición de las unidades apropiadas peticionadas no hemos pasado por alto la

20./ Véase Luce & Co., S.N.C. -y- Sindicato de Obreros Unidos del Sur de P. R., Decisión Núm. 241, Caso Núm. P-1711 (JRTPR-1961). Antonio Cartagena et al, Decisión Núm. 179, 3DJRT 426.

21./ Véase Art. 5(a), Ley Núm. 130, supra. Estúdiese además, Demetrio Fernández & Celina Romany, Derecho Laboral, "Casos y Materiales", Tomo I, página 376 et. seq.

22./ Ob. Cit. pág. 377.

distribución geográfica de las oficinas del CRIM.²³ Surge de los autos que en términos de estructura operacional el CRIM está constituido por una Oficina Central y nueve (9) Oficinas Regionales distribuidas a través de toda la Isla de la siguiente manera: 1) Centro de Aguadilla, 2) Centro de Arecibo, 3) Centro de Bayamón, 4) Centro de Caguas, 5) Centro de Carolina, 6) Centro de Humacao, 7) Centro de Mayagüez, 8) Centro de Ponce, 9) Centro de San Juan.

Sin embargo, la centralización del proceso de hacer decisiones gerenciales descansa en la Oficina Central,²⁴ la cual brinda servicios técnicos al igual que todos los servicios administrativos y de apoyo a las Oficinas Regionales.

Del análisis de los autos²⁵ se desprende además, que los empleados incluidos en las Unidades Apropriadas peticionadas presentan varios factores de similitud²⁶ a saber: 1) escalas de salarios, 2) horas de trabajo, 3) similitud en las cualificaciones y destrezas requeridas. En resumen, la prueba documental sometida durante la audiencia revela la existencia de un alto grado de intereses en común entre los trabajadores que componen las unidades apropiadas peticionadas.²⁷

Es la contención de la Peticionaria que se le certifique como la representante exclusiva a los fines de negociación colectiva de una unidad apropiada compuesta por Secretarías, Dactilógrafos, Oficinistas, Recaudadores y

23/ Véase Exhibit Núm. 3, "Resumen Ejecutivo Presupuesto 1994-95".

24/ Estúdiese Exhibit 3, "Descripción de Nuestra Organización", a la página 6.

25/ Exhibits 1, 2, 4, 4A y 5.

26/ Sobre la doctrina de Comunidad de Intereses estúdiese Sears Roebuck, 235 NLRB No. 96 (1978); Kalamazoo Paper Box, 136 NLRB 134 (1962); Puig y Abraham, HNC y Unión de Trabajadores de la Industria Gastronómica, Decisión Núm. 146 (1956) 3DJRT 1.

27/ Véase Funciones Especiales del Puesto, Exhibit 4.

cualquier otro personal no profesional. Solicita, además, que se le certifique como la representante exclusiva de los empleados profesionales en otra unidad apropiada.

Llegado al nervio del asunto que genera las peticiones de autos, resulta necesario precisar y delinear la composición y alcance de ambas unidades apropiadas compuestas tanto por los empleados de la Oficina Central como por aquellos empleados que laboran en las Oficinas Regionales.

El estatuto dispone que el CRIM está facultado para llevar a cabo la tasación, notificación de imposición, determinación y cobro de la contribución sobre la propiedad en cada uno de los municipios de la Isla. Tiene, además, autoridad para distribuir entre los municipios los fondos recaudados y de esa manera dar cumplimiento a la ley y a las ordenanzas que al efecto aprueben los gobiernos municipales.

Para llevar a cabo estas funciones es que el CRIM utiliza empleados, los cuales se dividen en dos (2) grandes grupos: empleados de oficina y, empleados técnicos y profesionales.

Como indicamos anteriormente, entre los empleados de cada grupo existe un alto grado de intereses en común. Por lo tanto, éstos forman grupos homogéneos de trabajadores.

A base de todo lo anteriormente expuesto, consideramos que las unidades apropiadas deben quedar constituidas de la siguiente manera:

EMPLEADOS NO PROFESIONALES

"Todos los empleados de oficina y mantenimiento que utiliza el CRIM en la Oficina Central y en todas las Oficinas Regionales en labores de tasación de propiedades, notificación al contribuyente, recaudación de las contribuciones, distribución de fondos a los municipios y otras actividades relacionadas, excluidos: ejecuti-

vos, administradores, supervisores, empleados profesionales, empleados confidenciales, empleados íntimamente ligados a la gerencia (*closely allied to management*), empleados que presentan conflictos potenciales con otros empleados dentro de la Unidad Apropriada de negociación colectiva y toda otra persona con poderes para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto".

EMPLEADOS PROFESIONALES

"Todos los empleados profesionales que utiliza el CRIM en la Oficina Central y en todas las Oficinas Regionales en labores de tasación de propiedades, notificación al contribuyente, recaudación de las contribuciones, distribución de fondos a los municipios y otras actividades relacionadas, excluidos: ejecutivos, administradores, supervisores, empleados confidenciales, empleados íntimamente ligados a la gerencia (*closely allied to management*) empleados que presentan conflictos potenciales con otros empleados dentro de la Unidad Apropriada de negociación colectiva, auditores y toda otra persona con poderes para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto".

Consideramos que la composición de las anteriores unidades apropiadas, como han sido estructuradas, aseguran tanto a los empleados de la Oficina Central del CRIM, así como a los empleados de las Oficinas Regionales, el pleno

disfrute de sus derechos a organizarse entre sí, negociar colectivamente y llevar a cabo los demás propósitos de la Ley.

Habiéndose radicado sendas Peticiones para Investigación y Certificación de Representante ante la Junta y como no encontramos impedimento alguno, concluimos que se han suscitado controversias de representación y que las mismas deben ser resueltas mediante elecciones por votación secreta.

IV. Determinación de Representante

Toda vez que hemos concluido que se han suscitado controversias relativas a la representación de los empleados del Patrono comprendidos en cada una de las unidades apropiadas que se describen anteriormente en esta Decisión y Orden, creemos apropiado ordenar la celebración de elecciones para resolverlas.


ORDEN DE ELECCIONES

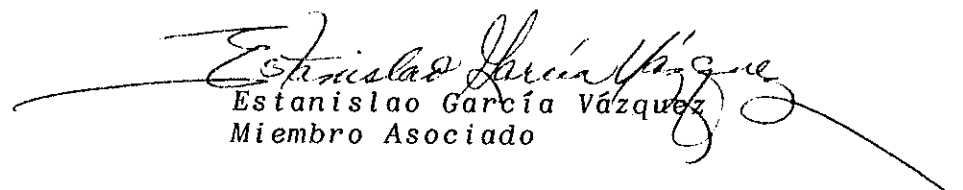
De acuerdo con la autoridad conferida a la Junta por el Artículo 5, Sección 3, de la Ley de Relaciones del Trabajo de P. R. y de conformidad con el Artículo III, Sección 11 del Reglamento Núm. 2 de la Junta, por la presente SE ORDENA QUE, como parte de la Investigación para determinar el representante a los fines de la negociación colectiva de los empleados profesionales y de los empleados no profesionales utilizados por el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales, se conduzcan elecciones secretas en cada una de las unidades apropiadas que se describen anteriormente en esta Decisión y Orden tan pronto como sea posible, bajo la dirección de la Jefe Examinadora actuando como agente de ésta, quien sujeto a las disposiciones del Artículo III, Sección 11 del mencionado Reglamento, determinará la fecha, sitio y otras condiciones en que habrán de celebrarse las elecciones.


SE ORDENA ADEMÁS, que los empleados del Patrono con derecho a participar en estas elecciones serán los comprendidos en cada una de las unidades que hemos encontrado apropiadas, que trabajaron y aparezcan en la nómina que seleccione la Jefe Examinadora, la que deberá representar un período normal de operaciones, incluyendo los empleados que no aparecen en dichas nóminas bien por enfermedad o por estar de vacaciones, pero excluyendo los empleados que desde entonces hayan renunciado o abandonado sus empleos, y que no hayan sido reemplazados antes de la fecha de las elecciones, para determinar si dichos trabajadores desean o no estar representados a los fines de la negociación colectiva por la Federación Central de Trabajadores.

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de junio de 1995.




Lcdo. Samuel E. de la Rosa Valencia
Presidente


Estanislao García Vázquez
Miembro Asociado


Salvador Cordero
Miembro Asociado

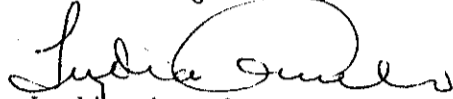
NOTIFICACION

CERTIFICO: Haber enviado copia de la anterior Decisión y Orden de Elecciones por correo ordinario a:

1. Lcdo. Manuel J. Camacho Córdova
1st. Federal Savings Bldg., Suite 720
Ave. Ponce de León 1519
Santurce, P. R. 00909
2. Lcdo. Francisco Ocasio Ortíz
CRIM
P. O. Box 195387
San Juan, Puerto Rico 00919-5387

3. Lcdo. José Carreras Rovira
Edif. Midtown, Ofic. 206
Ave. Muñoz Rivera 421
Hato Rey, P. R. 00919
4. Federación Central de Trabajadores
Apartado 11542
Caparra Heights Sta.
San Juan, P. R. 00922-1542

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de junio de 1995.


Lydia Arvelo Quiñones
Secretaria Interina de la Junta

/ml

