



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
 P.O. BOX 14427
 BO. OBRERO STA., SANTURCE, P. R. 00916-4427

TEL 765-3535

EN EL CASO DE:	*	
ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS	*	
DE RETIRO DE LOS EMPLEADOS DEL	*	
GOBIERNO Y LA JUDICATURA	*	
Peticionada	*	
	*	CASO NUM. P-95-002
	*	D-96-1261
-Y-	*	
UNION GENERAL DE TRABAJADORES	*	
Peticionaria	*	

Ante: Lcdo. Angel T. Aguiar Leguillou
 Juez Administrativo

COMPARECENCIAS:

Lcdo. Rafael A. González Navedo
 Por la Administración de los Sistemas
 de Retiro de los Empleados del Gobierno
 y la Judicatura

Prof. José A. Añeses Peña
 Por la Unión General de Trabajadores

DECISION Y ORDEN

A base de una Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada^{1/} por la Unión General de Trabajadores,^{2/} la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico^{3/} ordenó la celebración de Audiencia Pública para recibir prueba que permitiese determinar si existe o no controversia relativa a la representación de los empleados que utiliza la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura^{4/}.

La Audiencia Pública se llevó a cabo el 17 de enero y 7 de febrero de 1996 ante el Lcdo. Angel T. Aguiar Leguillou, quien fue designado Oficial Examinador por el Presidente de la Junta. Todas las partes estuvieron debidamente

1./ Sometida en la Secretaría de la Junta el 13 de junio de 1995.

2./ En adelante la Peticionaria.

3./ En lo sucesivo la Junta.

4./ En adelante la "ASR".

representadas^{5/} y participaron en la audiencia donde se les ofreció amplia oportunidad de presentar prueba documental y testifical en apoyo de sus respectivas contenciones.

El 16 de febrero de 1996 el Oficial Examinador emitió Resolución concediendo hasta el 15 de marzo de 1996 para que las partes radicarán Memorandos de Derecho. Así las cosas, el 14 de marzo de 1996 la "ASR" solicitó prórroga para radicar su Memorial de Derecho, el cual fue sometido el 25 de marzo de 1996.^{6/}

Hemos revisado la Transcripción Oficial de la Audiencia en el presente caso y las Resoluciones emitidas por el Oficial Examinador y como encontramos que no se cometió error perjudicial a las partes, por la presente las confirmamos.

En virtud de la evidencia documental y testifical sometida formulamos las siguientes

DETERMINACIONES DE HECHO

1. La "ASR" es una agencia gubernamental del Estado Libre Asociado creada por la Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951 según enmendada y por ser un plan de retiro gubernamental está excluida de las disposiciones del "Employee Retirement Income Security Act of 1974".^{7/}

2. La peticionaria Unión General de Trabajadores es una entidad que se dedica a representar empleados a los fines de la negociación colectiva.

5./ Lcdo. Rafael A. González Navedo en representación de la "ASR" y Prof. José Añeses Peña, Asesor Legal de la Peticionaria.

6./ En virtud de Resolución del 18 de marzo de 1996, se concedió a las partes término adicional para someter sus respectivos Memoriales.

7./ Véase 3 L.P.R.A. Sec. 761 et.seq. y Exhibits 12-B y 14 de la Peticionada.

3. Conforme al Boletín Administrativo Núm. OE-1991-08, Orden Ejecutiva del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se dispuso la conversión de la "ASR", como Administrador Individual al amparo de la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975 según enmendada.

4. La "ASR" es dirigida por un administrador nombrado por una Junta de Síndicos. El administrador dirige y supervisa toda actividad técnica y administrativa de la "ASR".8/

5. El Administrador está facultado por ley para:

1. Establecer una oficina para el Sistema, y bajo la supervisión del Secretario de Hacienda, disponer lo necesario para la instalación de un sistema completo y adecuado de contabilidad y registros.

2. Con el consejo de un actuario, adoptar todas las guías actuariales necesarias para el funcionamiento del Sistema: y compilar los datos estadísticos que fueren necesarios para hacer, periódicamente, valoraciones y estudios actuariales de las operaciones del Sistema.

3. Remesar o depositar a nombre del Secretario de Hacienda, y rendir cuentas, de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor, de todos los dineros recibidos pertenecientes al Sistema.

4. Preparar reglamentos para la aprobación de la Junta.

5. Hacer recomendaciones a la Junta para la inversión de los fondos del Sistema; efectuar las inversiones del Sistema; actuar como custodio de los valores propiedad del Sistema; proveer

8./ Véase 3 L.P.R.A. Sec. 777.

facilidades adecuadas para la conservación de dichos valores en depósito seguro, y mantener dichos valores sujetos a la orden de la Junta; cobrar el capital y los intereses de todos los valores propiedad del Sistema, según vaya venciendo y sean pagaderos dichos intereses y capital y remesar las susodichas cantidades al Secretario de Hacienda para depósito en el fondo especial de fideicomiso mantenido a nombre del Sistema; y someter los informes requeridos por la Junta.

6. Preparar el informe anual y someterlo a la Junta para su revisión y aprobación.

7. Expedir un estado de cuenta a cualquier participante que lo solicite, mostrando el montante de sus aportaciones acumuladas en el Sistema.

8. El administrador estará además facultado para establecer cuando lo considere conveniente un programa de orientación pre y post-retiro y otros servicios a los participantes próximos a retirarse así como a los ya pensionados. Dichos programas podrán incluir, entre otras actividades, las siguientes: celebrar seminarios de orientación pre y post-retiro; expedir tarjetas de identificación a los pensionados y gestionar para éstos, descuentos en sus compras u otras facilidades en servicios.

6. Los servicios que presta la "ASR" están dirigidos exclusivamente a los empleados del gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades.^{9/}

9./ Véase 3 L.F.R.A. Sec. 761.

7. La "ASR" ofrece los siguientes beneficios:^{10/}

- a. Pensión por mérito, edad y años de servicio y diferida
- b. Pensión por incapacidad
- c. Pensiones bajo leyes especiales
- d. Beneficios por muerte de miembros activos y pensionados
- e. Beneficios de reembolsos de aportaciones individuales
- f. Préstamos hipotecarios, personales y para viaje culturales

8. La "ASR" tiene un total de 612 personas laborando en dicha entidad.^{11/}

La Controversia en torno a la Jurisdicción de la Junta de Relaciones del Trabajo

A. Posición de la Peticionaria

Durante la audiencia^{12/} así como en su Memorando de Derecho radicado el 26 de marzo de 1996, la Peticionaria argumentó que conforme a las disposiciones de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y los criterios delineados por el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de A.A.A. v. Unión de Empleados de la A.A.A. 105 DPR 432 (1976), la "ASR" es una instrumentalidad corporativa del gobierno que funciona como negocio privado y por lo tanto, es un patrono según dispone la ley.

10./ Véase Exhibits Núm. 14, 21, 22 y 23 de la Peticionada, Exhibits Núm. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Peticionario y las págs. 47, 71 y 79 de la Transcripción Oficial.

11./ Exhibit Núm. 7 de la Peticionada.

12./ Transcripción Oficial, págs. 16 a la 25.

Con marcado énfasis la Peticionaria argumentó que al analizarse las áreas programáticas y operacionales de la "ASR", la misma opera como una empresa o negocio privado.^{13/}

B. Posición de la "ASR"

La representación legal de la "ASR" cuestionó el que asumiéramos jurisdicción en el presente caso^{14/} bajo la premisa de que dicha institución es una entidad con autonomía fiscal y administrativa limitada. Expuso además, que aún cuando la Ley Núm. 46 del 29 de junio de 1989 le permite a la "ASR" una política de inversión agresiva, su único propósito es crear fuentes de ingresos adicionales para poder cumplir con los beneficios que contempla la Ley del Sistema de Retiro.

Como los planteamientos reseñados son de naturaleza jurisdiccional, es necesario resolverlos en primera instancia. Veamos.

El asunto fundamental a dirimirse en este caso es si esta Junta tiene jurisdicción sobre la "ASR" de tal modo que sus empleados puedan organizarse y negociar colectivamente con éste. Esto implica necesariamente el determinar si tal entidad es o no un "patrono" bajo las disposiciones de la Ley.^{15/}

13./ Memorando de Derecho pág. 15, Transcripción Oficial págs. 19, 20 y 21.

14./ Véase Memorando de Derecho radicado el 25 de marzo de 1996 y Transcripción Oficial págs. 3 a la 16.

15./ Ley Núm. 130 del 8 de mayo de 1945, según enmendada, 29 L.P.R.A., Sección 63(2) y (11).

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 siguiente manera:

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

Las secciones 17 y 18 del Artículo II de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, disponen:

"Sección 17: Derecho a organizarse y negociar colectivamente

Los trabajadores de empresas, negocios y patronos privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados tendrán el derecho a organizarse y a negociar colectivamente con sus patronos por mediación de representantes de su propia y libre selección para promover su bienestar....

Sección 18: Derecho a la huelga, a establecer piquetes, etc.

A fin de asegurar el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, los trabajadores de empresas, negocios y patronos privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionan como empresas o negocios privados tendrán, en sus relaciones directas con sus propios patronos, el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales.

Nada de lo contenido en esta sección menoscabará la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud o seguridad pública, o los servicios públicos esenciales".

En numerosos casos que han estado ante nuestra consideración en los que se ha planteado un problema similar,^{16/} hemos expresado reiteradamente que para que una agencia o corporación pública pueda ser considerada 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 similar a alguna de las mencionadas, o
3. se trate de una empresa subsidiaria tanto de las anteriores como de las que se vayan a crear, 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.

16./ Estúdiese, 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).

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, supra, 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 Honorable Tribunal a las páginas 455 y 456:

"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 la "ASR" no figura entre las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico que son enumeradas expresamente en ella. Tampoco es subsidiaria de esas instrumentalidades corporativas. Estos hechos descartan necesariamente las dos primeras alternativas y nos remiten directamente al estudio de la legislación que creó la "ASR", 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, hicimos la Junta en casos anteriores.

Nos hallamos, por consiguiente, ante otra instancia en que tenemos que sopesar los criterios establecidos por el Tribunal Supremo en el susodicho caso de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra.^{17/} Veamos cada criterio por separado.

1. Si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Servicio Público, Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada.

El Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura fue creado mediante la Ley Núm. 447, supra. Dicha Ley dispone en su Artículo 17 que el Administrador del Sistema seleccionaría el Personal del Sistema con sujeción a la Ley de Personal. Dispone además que todo el personal

17./ Subsiguiente consideradas por nuestro más alto Tribunal, eg. Unión Asociación Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras v. JRT, 119 DPR 116 (1987).

de la Oficina de Personal, pasará a ocupar puestos análogos en el nuevo organismo para la administración del Sistema de Retiro y estos empleados desempeñarán las funciones que les designare el Administrador del Sistema. El personal del Sistema será clasificado como empleados de carrera o de confianza según fuere el caso.

La Ley de Personal del Servicio Público, en su Sección 5.7, incisos 1 y 2 aborda lo referente a la interacción entre la Oficina Central de Personal (OCAP) y los Administradores Individuales. La misma dispone que los Administradores Individuales deberán adoptar para sí un reglamento con relación a las áreas esenciales al principio de mérito, la cual deberá estar en armonía con las disposiciones del Artículo 4 de dicha Ley. El Reglamento de cada uno de los Administradores Individuales deberá ser sometido para la aprobación de (OCAP).

En cumplimiento al mandato legislativo, el Boletín Administrativo Núm. OE-1991-08, Orden Ejecutiva (véase exhibit 1), dispuso la conversión de la "ASR", al amparo de la Ley de Personal como un Administrador Individual. A tales efectos, el sistema de administración de personal que adopte el Sistema de Retiro, deberá garantizar la política pública sobre el principio de mérito, a tenor con lo dispuesto en la Ley de Personal. A su vez, el Sistema está obligado a conceder sueldos autorizados y diferenciales de sueldo y establecer otros métodos complementarios de compensación, en armonía también, con la Ley de Retribución Uniforme Núm. 89 de 12 de julio de 1979, según enmendada, y su Reglamento.

Entendemos que un Administrador Individual constituye aquella agencia que tiene la responsabilidad de administrar

directamente todo lo relativo a su personal conforme al reglamento que a esos efectos adopte, el cual debe estar en armonía con la Ley de Personal. Sin embargo, no consideramos que tal clasificación bajo la cual está comprendida la "ASR" en este caso resulte determinante en el análisis que debe realizarse en torno a si la misma cae bajo la definición del término patrono que dispone la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

2. Si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada.

La "ASR" fue creada por la Ley Núm. 447, supra, 18/ con el propósito de establecer un sistema de retiro y beneficios para los empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades previo el pago de las aportaciones correspondientes.19/ De manera taxativa la Ley Núm. 447, supra, dispone la matrícula del Sistema de Retiro a saber:

1. Los miembros del Cuerpo de la Policía de Puerto Rico.

2. Los miembros y empleados de la Asamblea Legislativa.

3. Los funcionarios y empleados del Gobierno de Puerto Rico.

4. Los funcionarios y empleados de empresas públicas y de los municipios.

18./ Exhibit Núm. 6 de la Peticionada.

19./ Véase 3 L.P.R.A. Sección 761 y el Boletín Administrativo Núm. OE-1991-8 del 7 de marzo de 1991.

5. Los magistrados de los Tribunales de Justicia.20/

Por lo ineludible, entendemos que la "ASR" es un sistema de plan de pensión de beneficios definidos auspiciado por el gobierno mediante el cual todos sus empleados21/ están cubiertos por dicho sistema22/. De modo que, resulta incuestionable el que la "ASR" no puede expandir su matrícula, pues la misma está establecida categóricamente por la Ley.23/

En su declaración a este respecto, el señor Andrés Figueroa Rodríguez, Director del Area de Beneficios del Sistema de Retiro de la "ASR" demostró24/ que los beneficios que por diferentes conceptos brinda el Sistema de Retiro están estrictamente limitados a los participantes siendo la membresía del Sistema compulsoria.

Lo anterior es concluyente para determinar que la "clientela" de la "ASR" no está abierta al público en general si la comparamos con la Autoridad de Energía Eléctrica o la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.25/

20./ En virtud de la Ley Núm. 112 del 19 de octubre de 1954 se creó el Sistema de Retiro de la Judicatura, refiérase a la pág. 1 del Exhibit Núm. 14 de la Peticionada.

21./ Excepto los miembros del gabinete del Gobernador, jefes de agencias y otros empleados de confianza cuya participación es opcional. Pág. 48 Transcripción Oficial.

22./ Véase pág. 3 del Exhibit 12-B de la Peticionada.

23./ Véase Artículo 4 de la Ley 447, Exhibit Núm. 6.

24./ Transcripción Oficial págs. 47 y 48.

25./ Estúdiase análisis similar en J.R.M. v.J.R.T., 108 DPR 448 (1979).

3. Si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negociado privado.

El Sistema de Retiro se organizó por mandato expreso del Artículo 15 de la Ley Núm. 447, supra, como un "organismo del Gobierno de Puerto Rico", independiente y separado de otros, por lo que, el legislador expresamente, no lo consideró como una empresa o negocio privado. No obstante, la Junta de Síndicos y la "ASR" no están a las disposiciones de la Ley Núm. 164 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como Ley de la Administración de Servicios Generales.

La Asociación de Empleados de la "ASR", está afiliada a la peticionaria, por reconocer ambas y, más aún, aceptar que en la peticionada sólo se pueden organizar asociaciones bona fide de empleados al amparo de la Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960.^{26/}

El Artículo 1 de la Ley Núm 447, supra, dispuso, que los fondos del fideicomiso del Sistema se utilizarán y aplicarán, exclusivamente, en provecho de los referidos funcionarios y empleados, sus dependientes y beneficiarios, para el pago de anualidades por retiro y por incapacidad, anualidades y beneficios por defunción, y otros beneficios, a la terminación de determinados períodos de servicio, para en esta forma conseguir economía y eficiencia en el funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico.

Finalmente, por disposición de la Ley Núm. 447, supra, el Tesorero de la "ASR" es el Secretario de Hacienda y el

26./ Véase Exhibit XVIII; Asociación de Bomberos v. Secretario de Bomberos, 97 D.P.R. 305 (1969).

abogado del Sistema, es el Secretario de Justicia, lo cual derrota cualquier afirmación de que la "ASR" es una entidad pecuniaria. Además, la Ley Núm. 9 de 2 de julio de 1973, dispuso la creación de una comisión especial y permanente de la Asamblea Legislativa, para el estudio de los sistemas de retiro, incluyendo la "ASR"

4. Si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado.

Sobre este extremo remítase a la discusión bajo el criterio número tres (3).

5. El grado de autonomía fiscal.

Entre las facultades y obligaciones que tiene el Administrador de la "ASR", de conformidad con el Artículo 17, Incisos 1 y 2 de la Ley Núm. 447, supra, se encuentran:

- a) Establecer una oficina para el Sistema y bajo la supervisión del Secretario de Hacienda. Disponer de lo necesario para la instalación de un sistema completo y adecuado de contabilidad y registros.
- b) Con el consejo de un actuario, adoptar las guías actuariales necesarias para el funcionamiento del Sistema, y compilar los datos estadísticos que fueron necesarios para hacer periódicamente, valoraciones y estudios actuariales de las operaciones del sistema.

El Artículo 18 de la Ley Núm. 447, supra, dispone que el Secretario de Hacienda es el Tesorero del Sistema y actúa como oficial del ejecutivo, propiedades del sistema, deposita las cantidades cobradas de capitales e intereses de inversiones realizadas por el Administrador.

El Secretario de Justicia puede representar al Sistema en todo procedimiento judicial, excepto lo relacionado con las inversiones que realiza el Administrador. Este tiene facultad para contratar representación legal que estime necesario para hacer cumplir la Ley.

La jurisdicción sobre la Contabilidad del Sistema, comprobantes de pago, libros, registros, se hacen bajo la dirección del Secretario de Hacienda, así como las intervenciones sobre ingresos, desembolsos, activos y pasivos del Sistema, igual a sus métodos y norma de funcionamiento. Finalmente, rinden anualmente un informe al Gobernador y a la Asamblea Legislativa de su estado fiscal, financiero, administrativo, actuarial y contabilidad.

Como hemos podido observar, en el ámbito fiscal la Ley Núm. 447, supra, limitó el tipo de valores negociables en los que la "ASR" pudiese invertir.^{27/} Además, si bien es cierto que la "ASR" otorga préstamos de sus reservas económicas, éstos son préstamos hipotecarios, personales y para viajes culturales^{28/} los cuales también son beneficios y servicios exclusivos a los participantes del Sistema. Entendemos por consiguiente que la "ASR" no tiene completo control sobre sus fondos y desembolsos.

6. El grado de autonomía de que goce.

Según revela la prueba documental aportada, la "ASR" tiene facultad para demandar y ser demandada.^{29/} No obstante, la "ASR", carece de completa autonomía administrativa. Notamos que la estructura de la Junta de Síndicos de la "ASR" está taxativamente determinada por ley.^{30/}

"Artículo 15 - Administración

El Sistema creado por esta ley se considerará un fideicomiso.

27./ Véase Artículo 19 Sección B.

28./ Véase los Exhibits 21, 22 y 23 de la parte Peticionada.

29./ Véase pág. 3 del Exhibit Núm. 14 de la Peticionada y el Artículo 16(f) de la Ley 447, Exhibit 6, supra.

30./ Véase Ley Núm. 14 del 10 de diciembre de 1975.

Por la presente se crea y establece una Junta de Síndicos que será responsable de ver que se pongan en vigor las disposiciones de esta ley. Dicha Junta constará de siete miembros, cuatro de los cuales serán miembros natos, a saber: el Secretario de Hacienda, el Director del Negociado del Presupuesto, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico y el Director de la Oficina Central de Administración de Personal; dos que serán nombrados por el Gobernador de Puerto Rico por términos de tres años y hasta que sus sucesores tomen posesión, y quienes deberán ser participantes del Sistema o del Sistema de Retiro de la Judicatura, que tengan por lo menos diez años de servicios acreditables; y un pensionado del Sistema o del Sistema de Retiro de la Judicatura, quien será nombrado por un término de tres años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. Los primeros nombramientos serán hechos por términos de uno y dos años, respectivamente. Los miembros natos podrán designar delegados que los representen en las reuniones de la Junta, y en cualesquiera otras actividades de su incumbencia como miembros de la Junta.

El sistema creado por la presente, se organizará como un organismo del Gobierno de Puerto Rico, independiente y separado de otros."

El Artículo 16 establece que para efectuar las disposiciones de la Ley, la Junta nombra un Administrador, cuyas facultades y deberes quedan comprendidos en el Artículo 17 de la Ley." Entre las más relevantes encontramos:

"... dirigir y supervisar todas las actividades técnicas y administrativas del Sistema, designar a la persona encargada del funcionamiento del Sistema, Seleccionar al personal, contratación de personal técnico y especialistas, velará por el cumplimiento de la Ley Habilitadora."

Por otro lado, dicho Artículo, permite a la Junta de Síndicos, el demandar incluyendo ser demandada con el nombre y título del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno Estatal de Puerto Rico y sus Instrumentalidades, no al Administrador del Sistema. Además, reconoce a la Junta el poder total de fiscalizar y regular el Sistema.

7. Si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio).

La "ASR" no tiene facultad para aumentar sus ingresos, pues las aportaciones gubernamentales se determinan por ley y no a base de cálculos actuariales.^{31/} Cónsono con lo anterior, debe resaltarse, la preocupación de la legislatura al enmendar la Ley Núm. 447, supra, mediante legislación del 16 de febrero de 1990,^{32/} la cual citamos de la exposición de motivos.

"Nuestro Gobierno ha tratado de mantener la política de conceder a sus pensionados los beneficios más altos posibles. No obstante, los últimos estudios realizados por los actuarios del Sistema de Retiro demuestran que el costo de la estructura actual de beneficios trasciende las posibilidades económicas del Sistema. Si la actual situación financiera del Sistema no se atiende prontamente, el Sistema liquidaría todos sus activos alrededor del año 2008. De ahí en adelante el pago de las pensiones dependería del flujo corriente de las aportaciones de los participantes activos, que se estima no sería suficiente para cubrir su costo. Esto implica que, a partir del referido año, se requerirían anualmente asignaciones legislativas para completar los recursos necesarios para pagar la nómina de los pensionados, lo que crearía serios disloques en las finanzas públicas. Esto incluso podría afectar el crédito del Estado Libre Asociado y sería motivo de incertidumbre e inseguridad tanto para los pensionados como para los participantes activos del Sistema.

Para remediar esta situación es necesario adoptar medidas que garanticen que el Sistema habrá de operar a perpetuidad, de manera que se mantenga un equilibrio adecuado entre los ingresos por concepto de las aportaciones conjuntas del patrono y los participantes, más los ingresos procedentes del rendimiento de los activos invertidos y los desembolsos por concepto del pago de beneficios y los gastos administrativos.

Para producir ese equilibrio es necesario aumentar las aportaciones conjuntas al Sistema tanto las de los empleados participantes como las del Gobierno como patrono y modificar en cierto grado la estructura de beneficios para los nuevos participantes.

31./ Véase Exhibit 12-B.

32./ Véase leyes de Puerto Rico, Parte 1 Tercera Sesión Ordinaria, págs. 3-32.

Esta ley provee para que se aumenten las aportaciones del patrono a 9.275% de la retribución mensual. Provee también para que las aportaciones de los empleados activos aumenten de 7% a 8.275% de dicha retribución, pero éstos conservarán todos los derechos que tienen bajo la Ley de Retiro vigente, con la seguridad de que el Sistema dispondrá de los recursos necesarios para pagar los mismos. Por lo tanto, los empleados a la fecha de aprobación de esta ley tendrán a su retiro los mismos beneficios a que tienen ahora derecho, es decir, no se afectarán en lo más mínimo en lo que respecta a los beneficios a recibir.

No tenemos duda alguna, de que en virtud de la Ley Núm. 46 del 29 de junio de 1988, la Asamblea Legislativa autorizó a la "ASR" el que ésta adoptase una política de inversión que permitiera aprovechar de forma óptima la oportunidad de obtener un crédito máximo por la inversión de sus recursos. Sin embargo, el análisis a la referida pieza legislativa revela que el propósito fue ampliar la capacidad de inversión de tal manera que se pudiese incrementar los ingresos ante el déficit actuarial.^{33/}

El testigo Raúl Rodríguez Carrasquillo, Director de la Oficina de Estudios Actuariales e Inversiones de la "ASR", fue inquirido sobre el particular.^{34/}

8. Si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada. Véase la discusión bajo los criterios 5, 6 y 11.

9. 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.

Resulta claro, pues que los estatutos disipan la posibilidad de que la "ASR" se convierta en una entidad de

33./ Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 46, Leyes de Puerto Rico 4ta. Sesión Ordinaria 1988, págs. 218-226.

34./ Transcripción Oficial págs. 90, 95, 98.

naturaleza comercial o lucrativa; toda vez que su función es garantizar la seguridad económica del empleado público proveyéndole un adecuado nivel de beneficios por retiro e incapacidad una vez trascendida su vida productiva. Bajo esta óptica, su función no es comercial toda vez que no opera con ánimo de lucro. De hecho, un negocio lucrativo no podría dedicarse a servir los propósitos de la Ley Núm. 447, supra.

10. La estructura en sí de la entidad

Como señaláramos bajo los criterios 5 y 6, la facultad del Administrador, es una en extremo limitada y sujeta a la Junta de Síndicos y del propio Secretario de Hacienda.

11. La facultad de la agencia para demandar y ser demandada limitadamente.

En virtud del Artículo 18, de la Ley Núm. 447, supra, la facultad de la Agencia para demandar y ser demandada, está asignada a la Junta de Síndicos, pudiendo el Administrador, exclusivamente, interponer recursos legales o representar al Sistema en cualquier pleito, solamente previa aprobación de la Junta. Además, dicho Artículo expresamente designa al Secretario de Justicia como abogado del Sistema.

Por consiguiente, las protecciones e intervenciones por parte del Departamento de Justicia, no están presentes en ninguna otra agencia o instrumentalidad del gobierno que funciona como empresa o negocio privado.

12. El poder obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su situación fiscal y sin empeñar el crédito del E.L.A.

Como señaláramos bajo los criterios número 6 y 9, la Junta de Síndicos será responsable de ver que se pongan en vigor las disposiciones de la Ley 447, supra. En virtud de la Ley Núm. 46 de 29 de junio de 1989, se promulgó una nueva

política de inversión, la cual concede poderes en ley a la "ASR", a los fines de desarrollar una política de inversión agresiva. No obstante, el único propósito que inspira, sostiene e impulsa la Ley Núm. 46, supra, sigue siendo el de crear fuentes de ingresos adicionales para que la "ASR" pueda honrar y cumplir con los beneficios que contempla la Ley del Sistema de Retiro.

13. La facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado.

Por mandato expreso, el legislador autorizó al Sistema a adquirir y administrar propiedades, pero con la intervención y regulación de la Junta de Síndicos. Esta no se puede equiparar a la Junta de Directores u oficiales de una instrumentalidad corporativa, ya que su intervención es de naturaleza rigurosa y activa para proteger los fondos del fideicomiso, y la autoridad de adquirir propiedades está predicada como medida de inversión, dirigida a atraer o allegar fondos para el pago de pensiones y beneficios, y aliviar el déficit actuarial que afecta al Sistema.


Por consiguiente, esta facultad de adquirir propiedades está claramente definida como capacidad de inversión, siendo de aplicación lo expuesto en la exposición de motivos de la Ley Núm. 46, supra.

A base del análisis de los criterios delineados en A.M.A v. Unión de Empleados A.A.A., supra, podemos concluir que la "ASR" no tiene verdadera autonomía fiscal y administrativa, por lo cual no está diseñada ni facultada para funcionar como una empresa o negocio privado. Pretender que la "ASR" es un patrono según lo define nuestra Ley Núm. 130, es desatender la realidad actual y contribuir a desnaturalizar los propósitos de su creación.

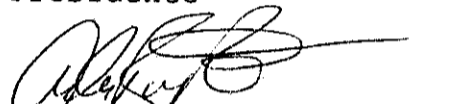
Concluimos, a la luz de lo anterior, que la "ASR" no es un patrono dentro del significado del Artículo 2, Inciso (2) de la Ley 130, y por consiguiente, esta Junta carece de jurisdicción para dirimir la petición incoada por la Unión Peticionaria.

Por todo lo anteriormente expuesto, ordenamos la desestimación de la Petición incoada por la Unión General de Trabajadores en este caso.

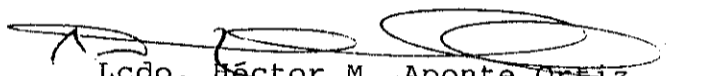
En San Juan, Puerto Rico, a 17 de octubre de 1996.



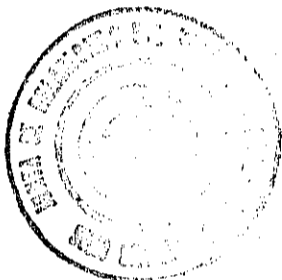
Lcdo. Luis P. Nevares Zavala
Presidente



Sra. Ada Rosario Rivera
Miembro Asociado



Lcdo. Héctor M. Aponte Ortiz
Miembro Asociado



NOTIFICACION

Certifico que en el día de hoy se ha enviado por correo ordinario copia del presente DECISION Y ORDEN a:

1. Lcdo. Rafael A. González Navedo
Oficina del Administrador
Administración Sistema de Retiro
Apartado 42003
Estación Minillas
Santurce, Puerto Rico 00930
2. Prof. José Añeses Peña
Secretario - Tesorero UGT
PO Box 29247
Estación 65 Infanteria
Río Piedras, Puerto Rico 00929

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de octubre de 1996.



Leonor Rodríguez Rodríguez
Secretaria de la Junta

roa/rvf

