



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. 725-3535

EN EL CASO DE: *

FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO *
OPERACION Y CONSERVACION DE LOS *
PARQUES NACIONALES *

Querellada *

Y * CASO: CA-98-20
D-99-1326 *

UNION INDEPENDIENTE DE EMPLEADOS *
DE LA ADMINISTRACION DE TERRENOS *

Querellante *

ANTE: LCDO. JOSE LUIS FERNANDEZ ESTEVES
Oficial Examinador

COMPARECENCIAS

LCDO. JOSE R. PEREZ HERNANDEZ
Por el Fideicomiso de Parques Nacionales

LCDO. JUAN ANTONIO NAVARRO SALGADO
Por la División Legal de la Junta

DECISION Y ORDEN

El 1 de junio de 1999 se emitió el "*Informe y Recomendaciones del Oficial Examinador*" en el caso de epígrafe. En el mismo, se recomienda que encontremos a la parte querellada incurso en práctica ilícita de trabajo en el significado del Artículo 8, Sección 1 (a) (d) y (f) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 29 LPRA 69 (1)(a), (d) y (f). Ello, partiendo de la premisa de que esta Junta declaró a la entidad querellada como "*patrono*" a los fines de la Ley 130 de Relaciones del Trabajo,^{1/}

^{1/} Mediante la Decisión y Orden de Elecciones Número 95-1241 del 16 de noviembre de 1995.

determinación ésta que no compete ser obviada por el Oficial Examinador.^{2/}

El 7 de junio, la representación legal del Fideicomiso para el Desarrollo, Conservación y Operación de los Parques Nacionales, en adelante el Fideicomiso, radicó conjuntamente una "**Moción Solicitando Vista Oral**" ^{3/} y sus "**Excepciones a Informe Incluyendo Alegato**".

Luego de una prórroga concedida, el representante de la División Legal de la Junta radicó el 2 de julio sus Excepciones al Informe del Oficial Examinador. Examinadas las "**excepciones**", tomamos conocimiento del planteamiento acerca de que los hechos en este caso están apoyados no sólo por los documentos sometidos por el Interés Público sino también por las admisiones expresas del Fideicomiso. Por otra parte, también determinamos tomar conocimiento oficial de los documentos relacionados en la Moción de la División Legal del 27 de abril de 1999, siendo ello procedente en cualquier etapa del caso.^{4/}

Examinado el expediente del caso, observamos la consistente argumentación del Fideicomiso como defensa afirmativa frente a las prácticas ilícitas imputadas, en el sentido de que dicha entidad no puede ser considerada como "**patrono**" bajo la jurisdicción de la Ley 130.^{5/} En gran medida, su argumento se centra en las opiniones emitidas por nuestro Más Alto Tribunal en los casos **JRT vs. Corporación del Conservatorio de Música**, 96 JTS 43 y **C.R.I.M. vs. Federación Central de Trabajadores**, Opinión *Per Curiam* del 24 de abril de 1997, 97 JTS 50. Ambas Opiniones fueron emitidas con posterioridad a la Decisión y Orden de Elecciones del

^{2/} Así lo reconoció este funcionario al concluir la audiencia pública (T.O., página 86) Es, pues, incorrecta la apreciación de la representación legal del Fideicomiso en sus "**Excepciones**" en el sentido de que el Oficial Examinador no realizó el análisis necesario para concluir que la parte querellada no es "**patrono**".

^{3/} La cual fue denegada mediante Resolución del 9 de junio.

^{4/} En la esfera judicial, véase la Regla 11 (b) y (d) de las de Evidencia de 1979, 32 LPRA Ap. IV. 11.

^{5/} Ley 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, 29 LPRA 61 y ss.

caso de representación en que la Junta determinó que el Fideicomiso era "**patrono**" bajo nuestra ley.^{6/}

En el curso de la audiencia pública, las partes tuvieron oportunidad de presentar evidencia documental y testifical, interrogar y conainterrogar en relación con aspectos que giran en torno a la figura de "**patrono**".

Siendo la cuestión de jurisdicción medular y esencial para resolver las prácticas ilícitas imputadas en el caso de epígrafe, procede que pasemos juicio nuevamente sobre la figura del Fideicomiso a fin de evaluar la misma bajo el crisol de las más recientes Opiniones de nuestro Tribunal Supremo, las cuales nos son vinculantes. Veamos.

I

Históricamente, al atender controversias que requieren la determinación de si una entidad es o no una "**instrumentalidad corporativa del gobierno**" de las que la Constitución y la Ley 130 confieren el derecho a la negociación colectiva,^{7/} se enumeran y consideran una serie de factores.^{8/} En el caso de **A.A.A.**, supra, expresó el Honorable Tribunal que:

"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."

No obstante lo anterior, el Honorable Tribunal también reconoció en dicho caso, que según surge de las Actas de la Asamblea Constituyente, al discutirse este asunto, los que firmaron la Constitución tuvieron la intención de que **dos** criterios serán "**de vital importancia para la definición de los términos que nos ocupan**".^{9/}

^{6/} Caso Núm. P-94-9, Decisión Núm. 95-1241.

^{7/} Véase Artículo 2 inciso (11) de la Ley 130 y Artículo II Sección 17 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

^{8/} Se trata de catorce (14) criterios, sin pretender agotar la lista, examinados por primera vez en el caso **AAA vs. Unión Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados**, 105 DPR 437 (1976).

^{9/} **AAA**, supra, a la pág 452, citando de 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 1613-1621.

Ahora bien, en el caso *Unión Asociación de Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras vs. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico*, 87 JTS 64, el Honorable Tribunal evaluó todos los factores del caso AAA, supra, y expresó:

"Es claro que la enumeración de factores hecha en el caso (AAA) no es taxativa y que ninguno de estos criterios tendrá más peso o valor que los demás".

En el caso *Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico vs. Junta de Retiro para Maestros*, 90 JTS 135, en Opinión Disidente del Honorable Antonio S. Negrón García, se señaló por éste que la Mayoría del Tribunal estaba **"reduciendo sustancialmente los factores decisivos para resolver cuándo una agencia funciona como una empresa privada..."**

Así las cosas, el 20 de marzo de 1996,^{10/} el Honorable Tribunal emitió su Opinión en el caso *JRT vs. Corporación del Conservatorio de Música de Puerto Rico*. En tal ocasión, nuestro Más Alto Foro tuvo la oportunidad de enfatizar nuevamente en la intención de los participantes de la Asamblea Constituyente de que habrá dos criterios "de vital importancia" para definir qué agencias constituyen una instrumentalidad corporativa cuyos empleados tengan derecho a la negociación colectiva con rango constitucional. Los criterios aludidos son:

A. **"La naturaleza intrínseca"** de la agencia o instrumentalidad pública en cuestión.

Si ésta rinde servicios que nunca han sido prestados por empresas privadas, entonces su naturaleza tiende a ser **gubernamental** más bien que de negocio privado...

En cambio, si la instrumentalidad rinde servicios como los que prestan empresas privadas, y lo hace con propósitos lucrativos, su naturaleza tiende a ser la de un negocio privado."

^{10/} Esto es, posterior a la Decisión y Orden de Elecciones en el caso de representación del Fideicomiso, P-94-9.

Dentro de este criterio se evalúa también la autonomía fiscal.

B. La reglamentación de las **condiciones de trabajo** del empleado de la agencia o instrumentalidad concernida.

Expresó el Honorable Tribunal que:

"La cuestión medular es si cosas tales como el salario, la permanencia en el puesto, las vacaciones, y otras condiciones similares están protegidas por ley o no. Si lo están, entonces la agencia o instrumentalidad tiende a ser gubernamental..."

Como bien señaló el delegado Negrón López, el plan esencial en lo referente a los trabajadores, en la constitución a aprobarse, contemplaba que éstos habrían de estar protegidos de una de dos maneras: por alguna legislación que les garantizase unas condiciones básicas de trabajo; o, en ausencia de ésta, por algún convenio colectivo y los derechos relativos a la negociación del mismo. Si el empleado estaba protegido por algún esquema normativo estatal, entonces no tenía derecho a la negociación colectiva porque se entendía que la protección de ley sobre las condiciones de trabajo era equivalente a lo que la negociación colectiva le ofrecía de seguridad al trabajador".

Posteriormente, el 24 de abril de 1997, el Honorable Tribunal emitió su Opinión *Per Curiam* en el caso **C.R.I.M. vs. Federación Central de Trabajadores**, supra, en el cual reiteró los dos criterios de vital importancia antes expuestos.

En ambos casos, el Tribunal Supremo revocó a la Junta determinando que las referidas entidades no eran "**patrono**" en el significado de la Ley 130 y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

A fin de dar cumplimiento a la normativa vinculante de nuestro Más Alto Tribunal, examinamos los hechos y circunstancias evaluadas por el Tribunal Supremo en los casos del Conservatorio y del C.R.I.M. contrastándolos con los propios del Fideicomiso conforme éstos surgen del récord.

II

A. **La NATURALEZA INTRINSECA de la agencia o instrumentalidad:**

1. **La Corporación del Conservatorio de Música:**

Como parte de este criterio, se analiza la situación fiscal-presupuestaria. Indicó el Tribunal que el Conservatorio tiene una **"incapacidad de facto de generar sus propios fondos"**. El operar con fines de lucro es un esquema que, a juicio del Tribunal **"no se da ni puede darse en el Conservatorio"**. Apuntó que para 1990, el 85% del presupuesto provenía del Fondo General del Gobierno y sólo 6% provenía de la matrícula de los estudiantes. Concluyó así, que: **"para poder funcionar, depende esencialmente de los fondos que la Asamblea Legislativa decida asignarle cada año... tales fondos tienen que ser gestionados anualmente, al igual que hacen otras agencias gubernamentales, a través de la Oficina de Presupuesto y Gerencia del Gobierno..."** (énfasis del Tribunal). Indicó el Tribunal que "éste es el proceder típico de las agencias y departamentos gubernamentales..."

También enfatizó el Tribunal que, analizados los estatutos que lo crearon, se desprende que éste no se estableció para funcionar como un negocio lucrativo y que ése no es su propósito institucional. La misión estatutaria esencial del Conservatorio es proveer la oportunidad de una educación musical a todo estudiante talentoso sin importar su condición social o económica. Por ello, no cobra ni puede cobrar sustancialmente lo que valen sus servicios.

Tampoco está autorizado para emitir bonos y así financiar sus operaciones. Indica el Tribunal que **"este hecho es crucial para determinar el grado de autonomía fiscal del Conservatorio".^{11/}**

Así pues, la misión social o fines eminentemente públicos y la falta de medios propios suficientes para generar ingresos, le asemejan a una entidad gubernamental típica. Además, **"no tiene remotamente el espacio para manipular los elementos de 'costos y ganancias' de modo que pueda encarar exitosamente los reclamos que inevitablemente surgen de la negociación colectiva"**.

^{11/} Nota al calce número 17 de la Opinión.

2. El C.R.I.M.

Conforme reseña el Tribunal, el propósito estatutario de esta entidad es que, "*en representación de los municipios, bajo el control de éstos asuma las responsabilidades relativas a la contribución sobre la propiedad que antes desempeñaba el Gobierno Central.*" Su función es una que tradicionalmente corresponde al Estado y que nunca ha sido desempeñada por empresas privadas.

Al igual que en el caso del Conservatorio, estimó el Tribunal que esta entidad tiene un fin eminentemente público, con esencial dependencia presupuestaria e imposibilitada de facto para generar ingresos propios suficientes para encarar exitosamente los reclamos de la negociación colectiva.

3. El Fideicomiso de los Parques Nacionales

Conforme surge de la escritura de constitución del Fideicomiso sometida en evidencia, éste fue creado única y exclusivamente para el desarrollo, operación y conservación de los Parques Nacionales de Puerto Rico que le pertenecen al pueblo. El fin social de esta entidad es poner dichos parques a la disposición del pueblo para su uso y disfrute velando por que sean accesibles a toda persona sin distinción de clase social y económica.^{12/} Si bien dicha responsabilidad le fue encomendada por una corporación pública bajo la Ley 130,^{13/} lo cierto es que su fin es eminentemente público, que nunca había sido llevado a cabo por la empresa privada. La explotación comercial con fines de lucro no ha sido ni puede ser parte de su naturaleza ya que afectaría su misión social.^{14/}

^{12/} El único parque que por sus circunstancias particulares requiere una tarifa mayor de entrada de \$10 lo es el de las Cavernas del Río Camuy.

^{13/} La Compañía de Fomento Recreativo. A diferencia del CRIM que recibe responsabilidades llevadas a cabo antes por una agencia del Gobierno Central no cubierta por la Ley 130 (Hacienda).

^{14/} Elevar las tarifas de entrada y canon de arrendamiento a un nivel que les permitiera no depender de la asignación del Presupuesto General del Gobierno trastocaría su fin social, tal como consideró el Tribunal Supremo en el Conservatorio.

En torno al aspecto fiscal, surge del récord que un gran porcentaje de su presupuesto proviene de asignaciones legislativas y de un programa del Departamento del Trabajo. Así, el Estado de Ingresos y Gastos del Año Fiscal 1997-1998^{15/} revela los siguientes totales:

REVENUES	TOTAL
Legislative Appropriations	\$2,300,000
Other government appropriations	900,199
Park Activities	1,174,342
Interest Income	795,946
Other Income	12,712
Total Revenues	<u>5,183,199</u>
EXPENDITURES	
Salaries and Marginal Benefits	3,191,864
Profesional and Consulting Services	181,146
Electricity, Water and Telephone	367,135
Repair and Maintenance of Building and Equipment	220,293
Advertising	43,410
Insurance	110,675
Security	699,078
Others	79,631
Acquisition of Machinery and Equipment	<u>95,150</u>
Total Expenditures	<u>4,988,382</u>
EXCESS (DIFICIENCY) OF REVENUES OVER EXPENDITURES	\$ 194,817 =====

Para el año fiscal 1999-2000, la asignación legislativa bajó a 1.6 millones.^{16/} En cuanto a la partida de "*Interest Income*", la misma se utiliza para desarrollar proyectos de mejoras capitales^{17/} por lo que entendemos que no podrían considerarse como recurrentes.

^{15/} Exhibit 1 de la Querellada.

^{16/} T.O. págs. 47-48. Esto es, \$700,000 menos, para encarar sus gastos.

^{17/} T.O. págs 45-46.

Más aún, el Fideicomiso carece de poder para emitir bonos para financiar sus operaciones, elemento éste señalado como "**crucial**", a juicio del Tribunal Supremo, para evaluar el grado de autonomía fiscal, si alguna.^{18/} Tiene, además, limitada su capacidad para enajenar, vender o disponer de sus activos. Es custodio o fiduciario de unos bienes del pueblo de Puerto Rico, no su dueño. Obviamente, ningún parque nacional podrá ser traspasado por el Fideicomiso para beneficio de ningún individuo, según reza la escritura de constitución del mismo.

A la luz de todo lo antes expuesto, forzoso es concluir que el Fideicomiso se asemeja más a una entidad gubernamental típica y que carece de capacidad de facto para generar ingresos propios que le permitan encarar con éxito el proceso de la negociación colectiva.

B. La Reglamentación de las CONDICIONES DE TRABAJO:

1. La Corporación del Conservatorio de Música:

Reconoce el Honorable Tribunal que la ley vigente aplicable al Conservatorio^{19/} declara a éste exento de la Ley 5 de Personal del Servicio Público de Puerto Rico^{20/} pero que asimismo dispone que esta entidad viene obligada a adoptar un sistema de personal, planes de retribución y de clasificación... y declara que continúa en vigor el Reglamento del Personal Docente, el cual "**preceptúa unas condiciones esenciales de empleo**". Por ello, concluye el Tribunal, los empleados en cuestión "**están cobijados por un régimen de servicio civil. Sus condiciones de empleo están protegidas por un esquema jurídico de personal de tipo gubernamental, como el que se vislumbró en la Asamblea Constituyente para los empleados públicos que no tendrían derecho a la huelga y a la negociación colectiva...**"

^{18/} Véase la Escritura Núm. 3 de Constitución del Fideicomiso otorgada el 23 de diciembre de 1988.

^{19/} Ley 141 del 9 de agosto de 1995, Artículo 2(h).

^{20/} 3 LPRA 1301 y ss.

2. El C.R.I.M.

Conforme su ley orgánica, el CRIM es un "*administrador individual*"^{21/} tal como ese término se define en la Ley 5 de Personal, supra. Ello implica que el principio de mérito ha de quedar salvaguardado y que la entidad adoptará un reglamento en armonía con las disposiciones de la Ley 5, supra, sobre las áreas esenciales al referido principio. Por tanto, dictaminó el Honorable Tribunal que "*la situación del CRIM se asemeja a una agencia gubernamental típica*".

3. El Fideicomiso de Parques Nacionales

Obra en el expediente copia del Reglamento de Personal del Fideicomiso,^{22/} adoptado en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 5 de Personal, siendo un administrador individual. Este Reglamento contiene disposiciones que cubren las áreas esenciales al principio de mérito (Parte III) y las relacionadas con la administración de personal (Parte IV). (Retribución, beneficios marginales, relaciones de personal, jornada de trabajo, reingreso y otros).

Concluimos, pues, que existe en el Fideicomiso un sistema normativo civil para su personal de tipo gubernamental, esto es, análogo al servicio público de Puerto Rico. En tal circunstancia, el Tribunal Supremo ha expresado categóricamente que resulta imperativo considerar la intención de la Asamblea Constituyente en el sentido de que la negociación colectiva no es necesaria cuando los empleados están protegidos en sus condiciones de trabajo.

III

Cabe recordar que a juicio del Tribunal Supremo, el derecho a la negociación colectiva es uno que debe conferirse **de manera expresa** por la Asamblea Legislativa,^{23/} situación que no ocurre respecto al Fideicomiso.

^{21/} 21 LPRA 5809.

^{22/} Aprobado el 1 de julio de 1989.

^{23/} *JRT vs. Conservatorio de Música*, supra.

Finalmente, el historial de negociación colectiva acaecido en el Fideicomiso no puede ser considerado como impedimento al análisis jurisdiccional actual a la luz de las recientes decisiones de nuestro Tribunal Supremo.^{24/} Analizando el historial "**parcial e intermitente**" de negociación colectiva en el Conservatorio de Música,^{25/} el Honorable Tribunal expresó:

"El mero hecho de haber accedido entonces al reclamo de negociar, no establece un estado de derecho, ni constituye un precedente vinculante que sea determinativo jurídicamente de la cuestión ahora ante nos...20/ Entre una agrupación de empleados y su agencia, pues, puede haber intensos diálogos sobre las condiciones de empleo, incluso reclamos concretos y concesiones, sin que ello ocurra bajo el régimen jurídico de la negociación colectiva..."

20/ "... No se crea tal derecho sólo porque una agencia decida 'negociar'." (cita omitida).

IV

Por las razones expuestas en la presente, la Junta concluye y determina que el Fideicomiso para el Desarrollo, Operación y Conservación de los Parques Nacionales no es un patrono en el significado del Artículo 2 de la Ley 130 de Relaciones del Trabajo. Consecuentemente, dicha entidad aquí querellada no viene obligada a negociar colectivamente.

En virtud de ello y al amparo de lo dispuesto en el Artículo 9(1)(b) de la Ley,^{26/} se emite la siguiente

ORDEN

La Querella del caso de epígrafe es, por la presente, **DESESTIMADA**.

Queda así **REVOCADA** la determinación de "**patrono**" en la Decisión y Orden de Elecciones Número 95-1241.

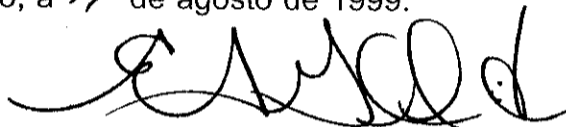
^{24/} Aún cuando el Fideicomiso optó por negociar colectivamente a raíz de nuestra Decisión y Orden de Elecciones de 1995, sin entonces atacar colateralmente ante el foro judicial dicha determinación.

^{25/} Respecto a la unidad apropiada de empleados de oficina.

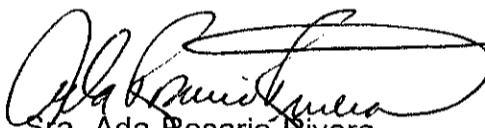
^{26/} 29 LPRA 70 (1)(b).

De conformidad con lo dispuesto en la Sección 3.15 de la Ley 170 (Procedimiento Administrativo Uniforme) del 12 de agosto de 1988, según enmendada, la parte adversamente afectada por la presente Decisión y Orden podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación, presentar una moción de reconsideración, o podrá, dentro del término de 30 días desde la fecha de archivo en autos de la notificación, presentar una Solicitud de Revisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones, Circuito Regional 1 (San Juan), de conformidad con el Artículo 4.002 de la Ley de la Judicatura de Puerto Rico de 1994, según enmendada.

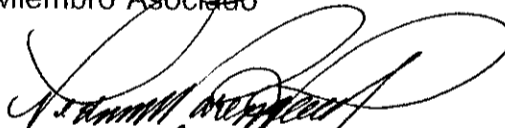
En San Juan, Puerto Rico, a 17 de agosto de 1999.



Lcdo. Eugenio A. Guardiola Ramírez
Presidente



Sra. Ada Rosario Rivera
Miembro Asociado



Sr. Pedro Bárez Rosario
Miembro Asociado

NOTIFICACION

Certifico que en el día de hoy se ha enviado por correo certificado copia de la presente **DECISION Y ORDEN** a:

1. LCDO JOSE R PEREZ HERNANDEZ
PIERLUISI LAW OFFICES
POPULAR CENTER STE 1428
SAN JUAN PR 00918
2. FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO
OPERACION Y CONSERVACION DE
LOS PARQUES NACIONALES
PO BOX 363332
SAN JUAN PR 00936-3332
3. UNION INDEPENDIENTE DE EMPLEADOS
ADMINISTRACION DE TERRENOS
PO BOX 192531
SAN JUAN PR 00919-2531

4. LCDO JUAN ANTONIO NAVARRO
ABOGADO, DIVISION LEGAL
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO
DE PUERTO RICO (A LA MANO)

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de agosto de 1999.

Zahira Méndez Cacho
Zahira Méndez Cacho
Secretaría de la Junta



rvf