



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
APARTADO 4048
SAN JUAN, PUERTO RICO 00905

(TEL.: 721-0060)

EN EL CASO DE:

JUNTA DE RETIRO PARA MAESTROS

-y-

HERMANDAD DE EMPLEADOS DE LA
JUNTA DE RETIRO PARA MAESTROS

*
*
*
*
*
*
*
*
*
*
*

CASO NUM. P-86-34
D- 88-1114

Ante: Lcdo. Angel J. Núñez Vélez
Oficial Examinador

Comparecencias:

Lcdo. Jorge Calero Blanco
Sr. Héctor Delgado Ruiz
Por la Junta de Retiro para
Maestros

Lcdo. Carmelo Rodríguez Feliciano
Sr. Héctor Luis Pérez Acevedo
Por la Hermandad de Empleados de
la Junta de Retiro para Maestros

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

El 6 de octubre de 1986, la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros de Puerto Rico, a quien en adelante denominaremos la Peticionaria, radicó en la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante la Junta, una Petición para Investigación y Certificación de Representante. En dicha Petición la Peticionaria manifestó su interés en que la Junta la certifique como la representante exclusiva del personal que utiliza la Junta de Retiro para Maestros en todo Puerto Rico. Este personal incluye empleados de oficina, de mantenimiento, profesionales mensajeros y conductores.

Por encomienda del Presidente de la Junta, se inició la investigación de la Petición. Las partes asistieron a una reunión conjunta el día 28 de octubre de 1986 y en la misma se le fijó a la Peticionaria un término de quince (15) días para que sometiera un "Memorial" que destacara los cambios que habían ocurrido en la Junta de Retiro para Maestros en adelante denominada la Junta de Retiro desde el año 1978, hasta el 1986.

Mediante "Moción Solicitando Prórroga" del 12 de noviembre de 1986, la representación legal de la Peticionaria solicitó

una prórroga de quince (15) días para someter el referido memorial. En diciembre de 1986, la Peticionaria radicó un escrito titulado "Memorando explicativo".

En escrito titulado "Moción Solicitando Prórroga para Someter Memorando" fechado 9 de diciembre de 1986, la representación legal de la Junta de Retiro le solicitó al Oficial Examinador que le concediera un término adicional de treinta (30) días para radicar su Memorando con relación al caso. Finalmente, el 9 de enero 1987 sometieron el escrito.

Así las cosas, el 3 de marzo de 1987, el Presidente de la Junta, Lcdo. Samuel E. de la Rosa Valencia, emitió Resolución trasladando el expediente a nuestra consideración para que tomáramos la determinación correspondiente, es decir, emitir un Aviso de Audiencia para dilucidar si habían variado las circunstancias que consideró el Honorable Tribunal Supremo en el caso Junta de Retiro para Maestros v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 108 PPR 448 (1979) o emitir un Aviso de Desestimación de la Petición.

Mediante Resolución del 4 de marzo de 1987 ordenamos la celebración de audiencias públicas en aras de que la Peticionaria desfilara la prueba, de existir alguna, sobre los cambios ocurridos en la Junta de Retiro a la luz de los factores que se enumeran en la opinión Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión de Empleados de A.A.A., 105 DPR 437 (1976).

Entendíamos que una vez analizada dicha evidencia podríamos determinar si las circunstancias habían variado de tal forma que nos permitieran concluir si actualmente la Junta de Retiro para Maestros debe ser considerada como patrono en el significado de nuestra Ley, o si por el contrario, prevalece el cuadro de hechos y de derecho que tuvo ante sí el Tribunal Supremo en el 1979.

El 2 de abril de 1987, el Presidente de la Junta emitió Resolución donde ordenó la celebración de Audiencias Públicas para el 20 de mayo de 1987 y designó al Lcdo. Angel J. Núñez Vélez como Oficial Examinador.

La audiencia Pública se llevó a cabo el 20 de mayo de 1987, en ella todas las partes comparecieron y tuvieron la oportunidad de presentar prueba en apoyo de sus contenciones así como de interrogar y contrainterrogar testigos.

Al finalizar la Audiencia, el Oficial Examinador le fijó a las partes un término de veinte (20) días para que sometieran memoriales en apoyo de sus opiniones a la luz de la prueba que desfiló en la Audiencia. Las partes solicitaron una extensión de dicho período. Se extendió el término a treinta y cinco (35) días.^{1/}

Así las cosas, el 24 de junio de 1987, la representación legal de la Junta de Retiro radicó conjuntamente, un escrito titulado "Moción Solicitando Prórroga para Someter Memorando" en el que solicitaron que le concediéramos un término adicional de treinta (30) días para completar sus investigaciones jurídicas y poder redactar los memorandos correspondientes.

Mediante Resolución de 7 de julio de 1987, el Oficial Examinador declaró Con Lugar la petición y le advirtió a las partes que en el futuro no se le concederían prórrogas adicionales en relación al caso.

El 23 de julio de 1987 la Junta de Retiro presentó su Memorando; la Peticionaria, el 24 de julio de ese mismo año.

Como podemos advertir, el caso de epígrafe ameritó que examináramos nuevamente todo lo que concernía a la Junta de Retiro en el contexto de la opinión del Honorable Tribunal Supremo en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico v. Unión de Empleados de A.A.A., supra. Recordamos que en dicho caso el Tribunal Supremo de Puerto Rico examinó los criterios para determinar qué constituye una

1/ Transcripción Oficial, páginas 152 y 153.

instrumentalidad del Gobierno que funciona como una empresa o negocio privado dentro del significado que dicho término tiene en la Sec. 18 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado. El Hon. Tribunal destacó que nuestro estatuto habilitador (Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, 29 LPRA secs. 61 et. seq.) no ofrecía, ni en la actualidad ofrece, los criterios para resolver dicha interrogante.

No obstante lo anterior, nuestro estatuto orgánico sí incluye como instrumentalidad corporativa a toda agencia del Gobierno que se dedique o pueda dedicarse en el futuro a llevar a cabo negocios lucrativos o actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario, 29 LPRA, sec. 63 (11).

En la referida opinión, el Hon. Tribunal validó ciertos factores que el "Informe Helfeld"^{2/} había enumerado para determinar si una agencia del gobierno funcionaba como una empresa privada. En la página 455 de la Opinión, el Tribunal destacó lo siguiente: "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 privada 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

2/ Relaciones del Trabajo en el Servicio Público, Problemas y Recomendaciones, Volumen I, febrero de 1975.

lucrativos o actividades que tengan por objeto un beneficio pecunario. 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 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." (énfasis suplido)

El pronunciamiento del Honorable Tribunal fue claro. Ningún criterio es determinante por sí sólo y en cada caso se debe resolver si la agencia concernida funciona o no funciona como un negocio privado en el sentido constitucional. No se trata de un mero contaje mecánico de factores. No es un enfoque taxativo; se evalúa la conjunción de factores.

La Opinión de Junta de Retiro para Maestros v. JRT 108, DPR 445 (1979).

El 13 de febrero de 1979, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió su opinión en el caso de referencia, destacando en las páginas 456-457, entre otras cosas, que:

Como vimos, el propósito de la Junta de Retiro es el administrar el sistema de anualidades y pensiones de los maestros de Puerto Rico. Su función no es comercial, no opera con ánimo de lucro, sino que es un organismo eminentemente de servicio a los miembros de su matrícula. Tanto el sistema de anualidades y pensiones de los maestros como la Junta que lo administra son instituciones benéficas de la naturaleza de montepío. Pretender que son corporaciones con el carácter comercial que han tomado la Autoridad de las Fuentes Fluviales y otras es desatender la realidad y desnaturalizar los humanos y benéficos propósitos de las dos mencionadas instituciones. Sus empleados están sujetos a la Ley de Personal. La estructura de la Junta está taxativamente determinada por la Ley, según expresamos

anteriormente. La Ley le limita el tipo de valores y préstamos en que puede invertir sus reservas. No puede recurrir al mercado general de valores libremente y emitir bonos. No tiene verdadera autonomía fiscal. Sus fondos y desembolsos no están bajo su completo control. Las deducciones a los maestros por las cuotas correspondientes las hace el Secretario de Instrucción Pública y son depositadas en una cuenta bajo control del Secretario de Hacienda. Lo mismo ocurre con la aportación gubernamental, los desembolsos se hacen por conducto del Secretario de Hacienda. La Junta no tiene facultad para aumentar sus ingresos ni reducir sus desembolsos, pues las cuotas de los maestros y las aportaciones gubernamentales se determinan por ley.

La Junta de Retiro carece de facultad para emplear o despedir a sus empleados, no puede expandir a su matrícula pues la misma está dispuesta por ley; está limitada exclusivamente a los maestros. Todo esto demuestra que no tiene una verdadera autonomía fiscal y ni siquiera administrativa, que la sitúe en la categoría de similar a las corporaciones privadas y públicas que funcionan como negocios.

Esto aparte de la consideración central de que su propósito no es operar un negocio lucrativo, como señalamos, sino dar un servicio de carácter social a los maestros.

Si bien hace préstamos estos son préstamos personales, hipotecarios y para viajes culturales, los cuales también son beneficios y servicios a los maestros. En la audiencia pública el Sr. Duamel Vellón, entonces Secretario Ejecutivo Interino de la Junta de Retiro para Maestros, analizó un caso típico del sistema de anualidades y pensiones. No creemos necesario entrar en el detalle pormenorizado de las cifras y otros extremos que allí se produjeron, pero allí se demostró que las anualidades y pensiones le cuestan mucho menos a los maestros que si las comprasen a cualquiera otra organización privada existente. Se expresó que el sistema de retiro tiene un déficit actuarial de alrededor de \$665 millones. Vemos mucho de servicios en esta institución pero poco de ánimo lucrativo. De hecho se demostró que la Junta de Retiro no está diseñada, ni organizada, ni facultada para funcionar como una empresa o negocio privado."

Con estos razonamientos el Honorable Tribunal revocó nuestra Decisión y Orden de Elecciones del 28 de abril de 1978^{3/} y concluyó que la Junta de Retiro para Maestros no era una instrumentalidad pública que se dedicara a llevar a cabo

3/ Caso Núm. P-3272, Dec. Núm. 768.

negocios lucrativos o actividades que tuvieran por objeto un beneficio pecuniario.

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PETICIONARIA

Durante la investigación de la Petición de epígrafe, la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro alegó, en síntesis, lo siguiente:

- 1.-Que la Junta tiene autonomía fiscal y desembolsa sus fondos para pagar obligaciones.
- 2.-Que al igual que las corporaciones públicas que funcionan como negocios privados y con fines lucrativos, "está en el mercado de valores" y maneja sus fondos para invertirlos y obtener ganancias.
- 3.-Que su negocio es en el mercado de dinero donde obtiene ingresos extraordinarios como producto del dinero invertido.
- 4.- Que no emite bonos toda vez que su negocio estriba en invertir.
- 5.- Que la Junta cambió su clientela.
- 6.- Que la Junta tiene autonomía para reclutar personal, según se desprende de un anuncio publicado el 18 de noviembre de 1986 en periódico de circulación general.

La Peticionaria alegó que la visión de "montepio" expuesta por el Honorable Tribunal en su opinión del año 1979 debía modificarse. Que a pesar de que la Junta de Retiro no fue creada como una corporación pública, funciona como tal y por ello le debemos permitir a los empleados la negociación colectiva.

ENMIENDAS INCORPORADAS AL ESTATUTO ORGANICO

De la prueba que desfiló en la Audiencia se desprende que a partir del año 1979 se efectuaron varias enmiendas a la ley que

crea y reglamenta la Junta de Retiro (18 LPRA, sec. 321 et. seq).^{4/} Estas enmiendas responden al propósito del legislador de concederle beneficios económicos a los pensionados del Sistema. Como veremos más adelante, también se legisló a favor de los maestros que han prestado sus servicios en la Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América y a favor de permitirle a la Junta ampliar su facultad para utilizar mecanismos de inversión de tal modo que ésta pueda incrementar sus ingresos. Veamos las enmiendas. La Ley Núm. 190 del 26 de julio de 1979 enmendó la Sección 1 de la Ley Núm. 68 de 31 de mayo de 1973 a los fines de concederle a los pensionados un aumento de veinticinco (25) dólares mensuales. La ley comenzó a regir el 1ro de julio de 1979.

La Ley Núm. 49 de 23 de mayo de 1980 también enmendó el estatuto orgánico. Le concedió un "Aguinaldo de Navidad" de cien (100) dólares a los maestros jubilados cuyo costo se sufragaría con los fondos del Sistema de Retiro para Maestros.

La Ley Núm. 13 del 2 de octubre de 1980, (conocida como la Carta de Derechos del Veterano Puertorriqueño) modificó el inciso (d) de la Ley Núm. 218 del 6 de mayo de 1951. En virtud de esta enmienda, todo maestro que reingrese o que entre por primera vez a trabajar en el Departamento de Instrucción Pública se le acreditarán los servicios que prestó a las Fuerzas Armadas. Así también, a todo maestro que siendo veterano se acoja a un plan de estudio mediante licencia sin sueldo se le acreditará dicho tiempo para efectos de Retiro.

La Ley Núm. 9 del 6 de agosto de 1987 fijó en trescientos (300) dólares la cuantía mínima de las pensiones. Aumentó cincuenta (50) dólares mensuales a la pensión o renta vitalicia que estaban recibiendo los maestros jubilados por años de servicio y a los retirados por incapacidad. Esta ley dispuso que el Fondo del Sistema de Retiro para maestros sufragaría y pagaría de sus recursos los costos del aumento. En el Artículo 4 de esta ley, el legislador le ordenó a la Junta que, en

4/ Exhibit Conjunto Núm. 1

acuerdo con el Secretario de Hacienda, desarrollara un programa de inversiones diversificado que incrementara sus ingresos sustancialmente y garantizara la solidez permanente del Fondo.

En la Exposición de Motivos de este estatuto se destaca que en 1987 existían en Puerto Rico diez mil (10,000) maestros pensionados, y que de éstos, mil doscientos sesenta (1,260) recibían una modesta pensión mensual menor de trescientos (300) dólares. Que mil setecientos noventa y dos (1,792) de ellos disponían de una pensión de sólo trescientos (300) dólares mensuales.

La prueba que desfiló en la Audiencia reflejó que a partir del 1979 no se han efectuado cambios en la estructura de la Junta. Su estructura continúa taxativamente determinada por ley. Los miembros que componen la Junta son los mismos que la componían en el año 1979. Hasta junio de 1988 la ley continuaba regulando el tipo de valores y préstamos en los cuales la Junta podía invertir sus reservas.^{5/}

En el año 1988 se efectuó un cambio significativo en el estatuto orgánico que creó y que regula la Junta de Retiro. La Ley Núm. 47 del 29 de junio de 1988 tiene el efecto de enmendar la Sección 3, el primer párrafo del inciso (g) y los incisos (i) y (k) de la Sección 12 de la ley. También deroga la Sección 35 de la Ley y le incorpora una nueva Sección 35 al estatuto orgánico, Ley Núm. 219 de 6 de mayo de 1951, según enmendada. Esta ley tiene el propósito de ampliar la capacidad de inversión del Sistema. EL legislador dispuso que la medida tiene el propósito de ampliar la capacidad de inversión y préstamos del Sistema de Retiro para Maestros, de forma tal, que pueda lograr su objetivo primordial de incrementar sus ingresos. (Véase Exposición de Motivos de la Ley).

5/ En este contexto, la ingerencia del legislador sobre la Junta era parecida a la que ejerce sobre los aseguradores de la empresa privada. El Capítulo 6 del Código de Seguros de Puerto Rico, 29 LPRA secs. 601 et seq, recoge el interés del legislador de reglamentar las inversiones de estas empresas.

Según el legislador, esta ley le da al Sistema la flexibilidad y agilidad necesaria para implantar una política de inversiones que le permita aprovechar, a su nivel óptimo, las oportunidades de inversión que estén disponibles en los mercados financieros de hoy día y en los del futuro.

Es menester destacar que el Artículo 3, inciso (i) de la sección 4 de la Ley, le da facultad a la Junta para contratar servicios profesionales especializados de consultores, administradores de fondos del sistema ("Money Managers") que sean necesarios, y designar, con el consentimiento y aprobación del Secretario de Hacienda de Puerto Rico, uno o más Bancos Custodios ("Custodian Bank").

Esta nueva legislación le confiere más autonomía a la Junta de Retiro para llevar a cabo sus inversiones. La Junta de Síndicos deberá adoptar reglamentos para la administración de las inversiones autorizadas por esta nueva ley. Se contempló reglamentación para la selección, contratación y evaluación de las ejecutorias de los administradores de fondos y bancos custodios que se contrataran para realizar las inversiones autorizadas.

La nueva Sección 35 -Tipo de Inversiones Autorizadas- ordena que todos los recursos que no se requieran para la operación corriente deberán estar invertidos. Se podrá invertir en valores de rendimientos fijos y estos valores deberán estar clasificados por las agencias clasificadoras de crédito en cualquiera de las cuatro escalas más altas. El Sistema puede invertir en acciones. Estas deben estar cotizadas abiertamente en uno o más mercados financieros o sistemas de cotización electrónico de carácter nacional o internacional. No se le permitirá al Sistema invertir más del 60% del total de sus recursos en esta clase de valores. En armonía con esta nueva Sección 35, el Sistema no podrá tener más del 20% de sus fondos invertidos en un sólo sector económico.

De igual forma, el Sistema podrá invertir hasta un máximo de 15% de sus recursos totales en inversiones directas o indirectas en propiedades inmuebles que generen ingresos. También podrá invertir en Capital de Riesgo en empresas nacientes donde exista un potencial de apreciación.

Conforme a la Ley, la Junta de Síndicos podrá autorizar al Sistema, mediante Reglamento, a hacer uso de instrumentos financieros tales como opciones, futuros,^{6/} valores para entrega futura y transacciones relacionadas al intercambio de moneda extranjera con el único propósito de reducir el riesgo.

Como podemos notar, se ha flexibilizado la facultad de la Junta de Retiro para llevar a cabo sus inversiones. El legislador le ha conferido autoridad para diversificar la misma y para contratar los servicios profesionales de consultores y administradores de fondos del sistema "Money Managers".

La Junta no puede recurrir al mercado de valores emitiendo bonos. No obstante, a partir del año 1979 se han efectuado cambios en la forma en que ella maneja y administra sus inversiones. La referida Ley Núm. 47 adelanta y valida ese estilo de administrar la cartera de inversiones. Es decir, es un acicate para el estilo agresivo de invertir que intenta obtener más y más ganancias. Reproducimos a continuación algunos de los comentarios que emitiera el Secretario Ejecutivo de la Junta en la publicación ASOMA correspondiente al mes de agosto de 1986, antes de la aprobación de la nueva ley. Citamos:

"En comparación con el fondo del E.L.A. el fondo de Retiro para Maestros ha logrado aumentar sus ingresos y reservas consistentemente. Así lo demuestra la tabla adjunta. Estos aumentos han resultado de una serie de factores, incluyendo el número de maestros activos, la distribución de las edades, rendimientos superiores en los beneficios y aumentos prudentes en los beneficios."

En cuanto a la política de inversiones de la Junta, también hay que destacar que el fondo de Retiro para Maestros entiende que debe proteger la solvencia futura del sistema y considera que la mejor forma de lograr esta meta consiste en aumentar los beneficios siempre y cuando éstos crezcan a la par con aumentos en las aportaciones y los ingresos de inversión.

^{6/} futuros - conforme a esta legislación, futuros son contratos negociados en mercados establecidos que especifican una fecha futura de entrega o recibo de una cantidad definida de un producto tangible o intangible de carácter específico.

Actualmente, su Junta Directores le ha solicitado al Secretario de Hacienda que deposite en un reconocido banco del país, la cantidad de cuarenta (40) millones de dólares para abrir dos nuevas carteras de inversiones. El rendimiento de éstas fortalecerá significativamente el fondo y le permitirá cumplir con futuros compromisos que incurra como consecuencia de la legislación que se radique en beneficio de los maestros de Puerto Rico.

Por tal razón, el fondo está empeñado en aumentar el rendimiento de sus inversiones y lo está logrando con la asistencia de administradores de inversión profesionales e independientes. Se ha logrado también aumentar el rendimiento de la cartera mediante la aceleración del proceso de otorgación de préstamos reduciéndose el trámite de treinta y cinco (35) días a diez (10) días. En adición, (sic) para mejorar su eficiencia, se han mecanizado sus operaciones, permitiendo que los pagos a los pensionados lleguen a tiempo y a la vez podamos tramitar las pensiones en treinta (30) días laborables.

Estos hechos que hemos señalado indican que no todos los fondos del sistema son iguales como fuente de preocupación. La Junta de Directores de Retiro para Maestros ha dado instrucciones a su Secretario Ejecutivo para que continúe realizando todo tipo de gestión que permita conocer formas viables, objetivos, seguros y confiables que mantengan y fortalezcan la solidez económica de este fondo. Movidos hacia este propósito, la Junta se ha reorganizado administrativamente, nombrando a un Director de Programas que coordina las Divisiones de Préstamos y Fianzas. Igualmente, nombró un monitor que fiscaliza y asesora al Secretario Ejecutivo sobre las operaciones de los administradores de las carteras de inversiones. Actualmente y por primera vez en su historia, la Junta contrato los servicios de auditores externos Cooper & Lybrand con el propósito de hacer una revisión de los procedimientos de contabilidad generalmente aceptados que utilizamos y para realizar un compilación del estado de situación de la Junta de Retiro, que nos llevaría en un futuro no lejano a tener un Estado de 7/ Situación auditado por Auditores Externos. (subrayado nuestro).

La Junta de Retiro deseaba llevar a cabo una inversión autónoma en aras de obtener grandes rendimientos de su dinero. Deseaba tener más autonomía para llevar a cabo esa gestión.

Como se desprende del documento antes citado, la Junta de Retiro había contratado los servicios profesionales de administradores de inversión que son profesionales e independientes. En la publicación "Jurema", Vol. 1, Edición 3 del trimestre de enero, febrero, marzo de 1987,^{8/} el Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro destacó: 1) que la Junta de Directores estaba llevando a cabo unas gestiones encaminadas a evaluar, para contratar, varias firmas dedicadas al manejo de carteras de inversiones. 2) Que habían hecho contacto con seis (6) de éstas y que seleccionaron dos (2) para encomendarle la administración, de veinte (20) millones de dólares a cada una. 3) que le habían solicitado al Secretario de Hacienda la transferencia de cuarenta (40) millones de dólares para que un banco seleccionado por ellos custodiara los mismos. En dicho documento también se destaca que a la fecha de la publicación, la Junta había tomado un "portfolio" de inversión administrada por la firma de inversiones Merrill Lynch Asset Management, Inc., por un valor en el mercado de 50.5 millones a diciembre de 1986. Que el rendimiento del "portfolio" era de 25% aproximadamente. Las enmiendas practicadas al estatuto orgánico le facilitan a la Junta tener más autonomía y flexibilizar sus inversiones.

Contrario a lo que ocurría en el año 1979, en la actualidad la Junta de Retiro sí tiene facultad para aumentar sus ingresos aun cuando las cuotas que aportan los maestros así como la aportación patronal están fijadas por ley. La prueba obtenida en esta investigación es convincente.

A 30 de junio de 1976 las inversiones en valores de la Junta ascendían a noventa y tres millones quinientos mil ciento noventa y tres dólares con sesenta y cinco centavos (\$93,500,193.65). En dicho año, la Junta de Retiro tuvo ingresos de cinco millones quinientos ocho mil setecientos noventa y nueve dólares (\$5,508,799.00) en intereses y dividendos de sus inversiones.^{9/}

^{8/} Exhibit Conjunto 8

^{9/} P-3272, Decisión D-768; Exhibit Conjunto 9

Durante el año fiscal 1985-86, la Junta de Retiro recibió la cantidad de \$31,175,562.00 como aportación individual y \$37,752.717.00 de aportación patronal. El total de activos del Sistema ascendía a \$740,743,927.00 y utilizaron \$63,221,163.00 para pagar beneficios. Es decir, pagaron sólo un 8.5% del total de su activo en beneficios.^{10/}

En el año fiscal 1985-86, la Cartera de Inversiones experimentó un crecimiento de 10.09%. El 86.37% del "Portfolio" de Inversión correspondía a Certificados de Depósito; un 5.90% a hipotecas F.H.A.; un 5.77% a acciones comunes y un 1.8%, a bonos del Gobierno de Estados Unidos de América y otros.^{11/}

En el año 1986, la Junta de Retiro tuvo ingresos considerables que no se limitaron a las aportaciones individuales y gubernamentales. Obtuvo \$58,193.989.00 en intereses. De esta cantidad, \$39,041,864.00 correspondieron a intereses y dividendos de sus inversiones. La Junta obtuvo \$10,512,331.00 en concepto de intereses de préstamos personales que concedió. Las aportaciones ascendieron a \$72,070,842.00. El total de ingresos que generó ascendía a la cantidad de \$130,332,415.00.^{12/}

En la antes referida publicación "Asoma" correspondiente al mes de agosto de 1986, el Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro reprodujo la siguiente tabla:

10/ Informe Anual 1985-86, pág. 5; Exhibit Conjunto 3

11/ Id., pág. 11.

12/ Id., pág. 19.

Fondo de Retiro para Maestros

(en millones)

<u>Ingresos</u>	6/30/84	6/30/85	6/30/86
Aportaciones Gobierno	\$ 36.9	\$ 39.9	\$ 40.5
Aportaciones de Empleados	28.2	30.5	30.9
Ingresos de Inversiones	51.1	62.2	72.2
Otros	<u>.4</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
Total	\$ 116.6	\$ 132.6	\$ 143.6
Gastos			
Beneficios	\$ 63.6	\$ 68.8	\$ 74.4
Gastos	<u>2.8</u>	<u>2.9</u>	<u>3.2</u>
Total	\$ 66.4	\$ 71.7	\$ 77.6
Ingreso Neto	\$ 50.2	\$ 60.9	\$ 66.0

De acuerdo a esta información, a 30 de junio de 1986 había un ingreso neto de \$66 millones.

La prueba que desfiló en la investigación revela que la Junta de Retiro no sólo está plenamente capacitada para aumentar sus ingresos sino que está comprometida a diversificar su cartera de inversiones que en el 1985-86 tenía un crecimiento de un 10%.

En virtud del reglamento del Sistema de Anualidades y Pensiones para Maestros que entró en vigor el 27 de abril de 1987, la propia Junta es quien puede fijar el tipo de interés que va a cobrar en los préstamos que otorguen.^{13/}

Tal prerrogativa y otras que comentaremos a continuación, denotan autonomía administrativa. Así, y en armonía con lo dispuesto en la Sección 2.5.5 del referido Reglamento, el Secretario Ejecutivo de la Junta tiene varios poderes para llevar a cabo su labor. Entre ellos, contrata los servicios profesionales y de consultoría que juzgue necesarios para el desempeño de la función de la Junta. Estos incluyen servicios de actuarios, de inversionistas, legales y médicos.

En el contexto de las Secciones 18.28, 18.29 y 18.30 del Reglamento, la Junta está plenamente facultada para contratar los servicios de ingenieros con experiencia en tasaciones de bienes inmuebles, investigadores de título y notarios para la autorización del otorgamiento de escrituras.

La Junta puede reposeser propiedades inmuebles y vender éstas a cualquier persona aunque no sea participante del Sistema. El precio y las condiciones de la compraventa las fija la propia Junta, pues tiene autonomía y poder para ello.^{14/}

✓ ^{EN} El contexto de esa misma autonomía administrativa, su Secretario Ejecutivo tiene el mandato de presentar recomendaciones respecto a las inversiones de las reservas del Sistema y sobre la compra de valores. El Secretario de Hacienda puede, con la autorización previa de la Junta, vender o cambiar

13/ Reglamento del Sistema de Anualidades-pág. 3, Exhibit Conjunto Núm. 2

14/ En virtud de la Sección 20 del Reglamento. La Junta de Retiro tiene facultad para contratar los servicios de corredores de bienes raíces para que le vendan estas propiedades o hacerlo ella misma.

estos valores. También le puede recomendar a la Junta de Retiro que cambie, venda valores o ejecute créditos hipotecarios.^{15/} Nótese que el Secretario recomienda, no ordena. Los gastos que genera la ejecución de hipotecas formarán parte de la deuda del prestatario.^{16/}

El Secretario de Hacienda efectúa pagos contra los fondos del Sistema para el propósito que fija la ley; pero según el Reglamento, para ello es necesario que tenga una autorización certificada del Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro. El Secretario de Hacienda también es el responsable de comprar los valores de acuerdo a lo que le autorice la Junta. Es el asesor financiero de la Junta de Retiro en todo lo relacionado a inversiones. También será el depositario oficial del dinero y valores que pertenezcan al Sistema y proveerá las facilidades adecuadas de depósito para resguardo y seguridad. De igual forma, tiene que recibir los dineros que ingresen en la Oficina del Sistema y cualquier otro dinero que se pague o se transfiera a éste incluyendo pagos de capital e intereses que sean por descuentos de sueldos para depositarlos en un "trust" o fideicomiso especial mantenido a nombre del Sistema.^{17/}

Todos los ingresos que entran al Sistema se acreditan en su nombre en los libros del Secretario de Hacienda.^{18/} Los fondos no se funden ni se mezclan con otros que custodia dicho funcionario.

La prueba que desfiló en la Audiencia Pública revela que los desembolsos de dinero se hacen por conducto del Secretario de Hacienda, siempre y cuando éstos excedan los cuatro mil dólares (4,000.00). La Junta de Retiro expide los cheques por debajo de esa cantidad.^{19/}

15/ Sección 18.4 -Reglamento-Exhibit Conjunto Núm. 2

16/ Sección 18.4 del Reglamento

17/ Sección 2.5.1 del Reglamento-Exhibit Conjunto Núm. 2

18/ Sección 9.1 del Reglamento, Exhibit Conjunto Núm. 2

19/ Transcripción Oficial Página 133

Tal y como ocurría en el año 1979, las deducciones de cuotas de los maestros participantes las efectúa el o la Secretaria de Instrucción Pública para que sean depositadas en la cuenta bajo la custodia del Secretario de Hacienda.^{20/}

Autonomía Fiscal:

En la referida opinión de J.R.M. vs. J.R.T., supra el Tribunal destacó que la Junta no tenía verdadera autonomía fiscal ya que, entre otros aspectos, sus fondos y desembolsos no estaban bajo su completo control y las deducciones las llevaba a cabo el Secretario de Instrucción Pública para que fueran depositadas en una cuenta bajo el control del Secretario de Hacienda.

En el caso de la Autoridad de Puertos de Puerto Rico, patrono bajo nuestra jurisdicción, el legislador dispuso que todos los dineros de esta Autoridad se debían depositar con depositarios reconocidos para los fondos del Gobierno Estatal, pero que se debían mantener en cuentas separadas inscritas a nombre de la Autoridad. Los desembolsos que ésta realice deberán llevarse a cabo bajo los reglamentos y presupuestos aprobados por el Administrador de Fomento Económico.

En el caso de la referida Autoridad, el legislador dispuso que el Secretario de Hacienda, mediante consulta con la Autoridad, debía establecer el sistema de Contabilidad adecuado para los controles y registro estadístico de todos los gastos e ingresos pertenecientes a, o administrados o controlados por la Autoridad. Por mandato de Ley, el Secretario debe requerir que, hasta donde sea aconsejable, las cuentas de operaciones, proyectos, empresas y actividades de dicho patrono se lleven

^{20/} Transcripción Oficial, pág. 125

en tal forma que se puedan segregarse. Tal y como ocurre con la Junta de Retiro, la Autoridad de Puertos es examinada por el Contralor. Su informe se le presenta al Administrador de Fomento Económico y a la Legislatura, 23 LPRA Sec. 338. Como podemos advertir, este patrono lleva a cabo gestiones en armonía con otros entes del gobierno, y sobre todo, está sujeto a la intervención del Contralor de Puerto Rico.^{21/} El Secretario de Hacienda establece sistemas de contabilidad para otros "patronos" que están bajo nuestra jurisdicción. Su relación con la Junta de Retiro para Maestros no es exclusiva ni por esta razón dichos patronos dejan de serlo conforme a la Ley de Relaciones del Trabajo.

Durante la investigación y Audiencia se destacó que la Junta de Retiro para Maestros está adscrita al Departamento de Instrucción Pública.^{22/} Notamos, sin embargo, que en el caso de Autoridad Metropolitana de Autobuses se trata de un patrono que está adscrito al Departamento de Transportación y Obras Públicas de conformidad con el Artículo III del Plan de Reorganización Núm. 6 de año 1971, efectivo el 2 de enero de 1973.^{23/} Tal y como ocurre en el caso de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, la Junta de Retiro para Maestros puede ser "patrono" aunque esté adscrito al Departamento de Instrucción Pública u otro ente gubernamental.^{24/}

Entre los vastos y variados poderes que le reconoce el ordenamiento a la Junta de Retiro, figuran los de actuar como asegurador y como acreedor hipotecario, 18 L.P.R.A. Sec. 331. La Junta tiene autonomía plena para fijar la cuantía de la prima

^{21/} Otros patronos bajo nuestra jurisdicción también son intervenidos por el Contralor sin que ello se entienda que no gozan de autonomía. Así es el caso de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, 23 LPRA, Sec. 608 y Puerto Rico Telephone Co. (P.R. Telephone Co. v. Rivera 114 DPR 360 (1983)).

^{22/} Transcripción Oficial, pág. 108

^{23/} Apéndice III del Título 3 LPRA

^{24/} Véase: Unión Empleados Autoridad de Carreteras v. JRT, Opinión del 23 de junio de 1987 (87JTS 64).

del seguro colectivo de vida que administra y que le vende a sus deudores.^{25/} En esta gestión, la Junta de Retiro para Maestros no es fiscalizada ni reglamentada por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico. Asimismo, la Junta tiene plena facultad para reasegurar sus riesgos mediante subasta, siempre y cuando la facilidad no se sea perjudicial a los intereses del Sistema.^{26/} La Junta puede liquidar sus planes de seguro cuando así lo estime conveniente. Puede, inclusive, subastarlos con aseguradores privados autorizados a vender seguros en Puerto Rico.

No obstante lo anterior, la Junta de Retiro sí está obligada a pedirle autorización al Secretario de Hacienda para separar del Fondo General del Sistema aquellas sumas de dinero que determine son necesarias para establecer una reserva para pagar reclamaciones.^{27/} Los sobrantes de primas cobradas sobre reclamaciones pagadas se tienen que revertir al Fondo General del Sistema para resarcirlo de lo tomado. El exceso de primas cobradas se depositarán en el Fondo para el pago del seguro de vida.

La Ley Núm. 113, inciso (1), sección 12 del 20 de junio de 1965, creó el fondo especial de reserva para el pago de seguros sobre préstamos. En el año 1985-86, la Junta invirtió en certificados de depósito la cantidad de \$7,350.000.00 del fondo especial de reserva.

La inversión devengó la cantidad de \$470,368.00 en intereses con un rendimiento 60.4%. El informe anual revela que a 30 de junio de 1986 el balance del fondo era de \$7,865,049.00. Se cobraron primas por \$478,816.00 mientras que se pagó \$216,315.00 en reclamaciones por muerte. Los ingresos sobrepasaron los desembolsos por \$741,869.00. Estos incluyen los intereses recibidos por concepto de inversiones del fondo.^{28/}

^{25/} Sección 33 del Reglamento

^{26/} Sección 39 del Reglamento

^{27/} Sección 38 del Reglamento

^{28/} Informe Anual año 1985-86, pág. 13 (Exhibit Conjunto 3)

En la gestión de la Junta actuando como banquero hipotecario, la Sección 18.27 del Reglamento dispone que en las escrituras de hipoteca donde la Junta comparezca como acreedor, las mismas contendrán las cláusulas que apruebe la Junta y que salvaguarden los intereses del Sistema. El ordenamiento le reconoce poder y autonomía a ésta para fijar las cláusulas y condiciones del contrato, así como facultad para contratar firmas de corredores de bienes raíces y venderle propiedades a quien la propia Junta determine.

En esta gestión que la asemeja grandemente a los acreedores hipotecarios de la empresa privada, los gastos que origina una solicitud de préstamos hipotecarios serán cubiertos por el solicitante. Esto incluye gastos de investigación de títulos, tasaciones, inspecciones, un año adelantado para pólizas de seguro, el adelanto que fuere necesario para el seguro hipotecario, depósito para contribuciones, intereses desde la fecha de la concesión del préstamo hasta el primer descuento, arancel notarial, derecho de registro, honorarios y cualquier otro adelanto que la Junta en su discreción considere necesario.^{29/}

Es menester destacar que todos los gastos en que se incurra al ejecutar hipotecas, formarán parte de la deuda del prestatario.^{30/}

En el desarrollo de la Audiencia, quedó establecido por el testimonio del Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro que actualmente la Junta prepara las nóminas para el pago a los pensionados participantes. Mensualmente envían la nómina al Departamento de Hacienda para que allí hagan los cheques.^{31/} La Junta determina qué cantidad se le debe pagar a cada maestro pensionado.^{32/} Esta práctica es distinta a la que se llevaba a cabo en el año 1979, lo que denota que la Junta se mueve hacia una mayor autonomía.

^{29/} Sección 18.34 del Reglamento-Exhibit Conjunto Núm. 2

^{30/} Sección 18.4 del Reglamento

^{31/} Transcripción Oficial, pág. 100 y 102

^{32/} Transcripción Oficial, pág. 101

El Secretario Ejecutivo de la Junta también manifestó que en la Junta hay un oficial pagador especial que es la persona que desembolsa los pagos de día a día. El pago que se hace sobre los cuatro mil (4,000.00) dólares tiene que hacerse a través de unos formularios prescritos por Hacienda. Los pagos se hacen contra la cuenta de los maestros ^{33/} Como indicáramos previamente, existe en Hacienda una cuenta de los maestros que es distinguible y no se funde con otra. ^{34/}

En la audiencia quedó establecido que la Junta de Retiro le solicita el visto bueno a la Administración de Servicios Generales para comprar equipo. Ese fue el caso, por ejemplo, de la compra de un computador. ^{35/} Si es para reparaciones, la Junta de Retiro puede gastar hasta \$4,000.00 sin que tenga que efectuar una subasta pública.

En un balance justo y racional de estos elementos, entendemos que por el hecho de que ésta le solicite el visto bueno a la Administración de Servicios Generales para comprar cierto equipo, no se le priva a la Junta de la autonomía real y necesaria que tiene para llevar a cabo sus gestiones de tipo económico empresarial. Tampoco se le priva de la autonomía por el hecho de que se le consulte al Gobernador, a los Secretarios de Hacienda y de Justicia para la contratación de abogados como se indicó en la Audiencia. ^{36/} Respecto a la contratación de Asesores Jurídicos, el Reglamento en su Sección 2.5.2. es claro al autorizarle a contratar éstos si estima que la gestión es necesaria para el buen funcionamiento del Sistema.

^{33/} Transcripción Oficial, pág. 100

^{34/} Transcripción Oficial, pág. 125

^{35/} Transcripción Oficial, pág. 106

^{36/} Transcripción Oficial, pág. 107

La prueba que desfiló en la Audiencia demostró que el personal clasificado "regular" ascendió a 141 empleados y los transitorios a 91. Estos están comprendidos en la Oficina Central de Administración de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (OCAP) y ventilan sus asuntos en la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP).^{37/}

Nombramiento de Personal:

En 1979 la Junta empleaba alrededor de 128 personas incluyendo administradores, ejecutivos y supervisores.^{38/} La Junta, sin embargo, puede contratar personal que no figure adscrito a la OCAP. La Junta de Retiro contrató, recientemente, los servicios de un "monitor" para que supervise y fiscalice las inversiones^{39/} que llevan a cabo los corredores profesionales independientes. El cheque para pagar a este empleado lo hace Hacienda de la cuenta de la Junta. Dicho nombramiento no se hizo a través de OCAP, sino que lo nombró y lo contrató la Junta utilizando las prerrogativas que le confiere la Ley y su Reglamento.

Como hemos indicado, la Junta no sólo ha contratado a este monitor sino que tiene poder o autonomía para contratar corredores de bienes raíces, notarios, tasadores, asesores legales, actuarios, estadísticos y médicos que entienda sean necesarios para llevar a cabo sus funciones. La Junta ha contratado varias firmas de corredores de valores para que le administren sus inversiones.

El Presupuesto de la Junta:

La prueba que desfiló en la Audiencia reiteró el hecho de que la Junta de Retiro es autónoma en cuanto a la preparación de su presupuesto. Esta es quien lo aprueba sin que tenga que someter el mismo ante la consideración de otro ente gubernamental.^{40/}

^{37/} Transcripción Oficial, pág. 62-63

^{38/} Página 19 del Exhibit Conjunto Núm. 9-D-768

^{39/} Transcripción Oficial, página 126

^{40/} Transcripción Oficial, pág. 136

Su presupuesto no es parte del presupuesto general del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.^{41/} La Junta planifica sus acciones y tiene autonomía para trazar su plan de trabajo.

Durante la Audiencia, el Secretario Ejecutivo manifestó que:

"No, la Junta tiene su propio presupuesto. Se elabora a base de las necesidades y el plan de trabajo de las acciones que va a seguir. Por ejemplo, la Junta de Retiro para Maestros, como usted puede ver, tiene un plan de trabajo. Aquí está esbozado lo que hay que hacer en términos de administración. Y este plan de trabajo es esbozado y evaluado por los empleados... primero lo hacen los empleados. A base de lo que hay que hacer en cada sección y división, como está bien especificado. Y a base de ésta, se establecen pues sus necesidades de administración. Aquí está lo que hace cada sección, por objetivo, claro. Modestia aparte, pues gracias a mi orientación se planifica en forma objetiva. Aquí están las metas, los objetivos generales, los objetivos específicos, la actividad que se va a desarrollar, el personal a cargo y el tiempo que se va a utilizar en esto. Y como se va a evaluar cada actividad. Eso nos deja a nosotros dicho cuánto necesitamos para operar."^{42/} (subrayado nuestro).

41/ Transcripción Oficial, página 137

42/ Transcripción Oficial, páginas 136-137.

La copia del presupuesto que elabora la propia Junta de Retiro es enviada al Departamento de Hacienda para propósito de su implantación. Durante la incumbencia del señor Delgado Ruíz como Secretario Ejecutivo, el Secretario de Hacienda nunca ha objetado el presupuesto presentado por la Junta de Retiro.^{43/} Esta situación es análoga a la que consideró el Honorable Tribunal en su opinión de Junta Retiro Maestros v. Junta Relaciones del Trabajo, supra.

En la clientela de la Junta de Retiro no se han efectuado cambios considerables.^{44/} La Sección 5 de la Ley Orgánica dispone quiénes pueden ser elegibles para ser miembros del Sistema. En el 1985, se efectuó un cambio a raíz de una sentencia del Hon. Tribunal Superior, Sala de San Juan en la que se determinó que los maestros que laboran en la Federación de Maestros de Puerto Rico pueden cotizar al Sistema, lo cual no se les permitía anteriormente^{45/}.

Del testimonio prestado por el Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro se desprende que ésta se encuentra "mecanizando" sus operaciones con el fin de mejorar el servicio que ofrece y para disponer de un sistema que le permita detectar fallas y atrasos en las cuentas de sus deudores.^{46/}

La Junta de Retiro continúa ofreciéndole préstamos personales, hipotecarios y de viajes culturales a sus miembros. A partir del 1978 han ocurrido cambios notables en las ganancias que obtiene el Fondo. En el 1978, la Junta de Retiro obtuvo \$108,472.00 como ganancias de sus inversiones y \$10,756,662.00 como Beneficio Neto de Operaciones.^{47/} En el 1985, observamos un cambio sustancial en estos números: obtuvo \$7,841,837.00 en intereses de préstamos hipotecarios, \$9,619,024.00 en intereses

^{43/} Transcripción Oficial, página 137.

^{44/} Transcripción Oficial, pág. 115-117

^{45/} Exhibit Conjunto Número 10.

^{46/} Transcripción Oficial, página 29.

^{47/} Informe Anual 1977-78, pag. 31

de préstamos personales y \$128,452.00 en intereses de préstamos personales. Obtuvo \$44, 214,263.00 en ganancias de sus inversiones. En el 1985, el Ingreso Neto Operacional ascendió a \$53,878,690.00.^{48/}

En el 1986 obtuvo intereses ascendentes a \$8,056,832.00 en los préstamos hipotecarios que concedió; \$10,512,331.00 en intereses de los préstamos personales concedidos y \$112,318.00 en intereses de los préstamos para viajes.^{49/} En 1986 el Ingreso Neto Operacional ascendió a \$49,055,886.00.^{50/}

Durante la Audiencia, el Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro manifestó que tenían \$471, 423,051.00 depositados en el Banco Gubernamental de Fomento por el Secretario de Hacienda. Que este funcionario le había informado a la Junta de Retiro que se habían transferido los dineros a una cuenta novedosa que se llama IBA (Interest Billing Account). Que a juicio de este funcionario, el mecanismo de "inversión" le produciría al Fondo un mayor ingreso que el producido por los certificados de depósitos.^{51/}

También manifestó que se encontraba en el mercado de valores buscando quién le pagase mejor por el dinero. De su testimonio podemos inferir que la Junta de Retiro interesa invertir y buscar rendimiento tal y como lo hace el propio Secretario de Hacienda.^{52/} Bajo tal razonamiento es que le han solicitado al Secretario de Hacienda que libere cuarenta (40) millones de dólares (\$40,000,000) para que los corredores contratados por la propia Junta sean quienes los administren.

48/ Informe Anual 1984-85, página 28.

49/ Transcripción Oficial, pág. 24; Exhibit Conjunto 3, Informe Anual 1985-86.

50/ Informe Anual 1985-86, página 21

51/ Transcripción Oficial, pág. 122

52/ Transcripción Oficial, página 123

Tal y como ocurría en el 1979,^{53/} en la operación del Sistema de Anualidades y Pensiones para Maestros existe un déficit actuarial.^{54/} En su testimonio ante el Oficial Examinador designado, el Secretario Ejecutivo de la Junta de Retiro destacó que entre maestros activos, pensionados e incapacitados del Sistema se agrupan unas 51,000 personas. Que si por una razón u otra se tuviese que liquidar el Sistema, éste no tendría fondos para pagarle a las personas que tendrían derecho. Es en esto en lo que consiste el déficit actuarial.^{55/}

Como se infiere de las afirmaciones del propio Secretario Ejecutivo de la Junta, la gran solvencia del Fondo se podría ver en aprietos si se dieran circunstancias que obligaran a la Administración del Sistema a liquidarlo. La ocurrencia de estas circunstancias es, sin embargo, especulativa. En la actualidad, la operación del Sistema no tiene déficit funcional alguno.^{56/} Como indicáramos previamente, en el 1986 el Ingreso Neto Operacional de la Junta de Retiro para Maestros ascendió a \$49,055,886.00^{57/}

En el ejercicio de los poderes que le confiere la Ley y el Reglamento, la Junta está llevando a cabo actividades y negocios que le generan grandes ganancias de dinero. Desde el 1979 los servicios que le ha ofrecido la Junta a los miembros del Sistema han permanecido estables; sólo han efectuado aumentos moderados en los beneficios que ésta ofrece. Por el contrario, han ocurrido cambios significativos en la acumulación de su capital. La Junta se mueve, pues a una política de inversiones agresiva,

53/ 108 DPR 457 (1979).

54/ Transcripción Oficial, página 131.

55/ Transcripción Oficial, páginas 131-132.

56/ Publicación "Jurema", Exhibit Conjunto Núm. 4, página 4.

57/ Un asegurador privado puede ser "patrono" en el contexto de nuestra Ley Orgánica, aún cuando opere con un déficit actuarial. Su condición de "patrono" no está determinada por su condición o solvencia actuarial.

autónoma, que la asemeja al de la empresa privada. La legislación del 29 de junio de 1988 flexibilizó el poder para la inversión y los medios para obtener mejores ganancias en esa gestión.

Criterios para determinar si la Junta es Patrono:

Como indicáramos al inicio de la presente Decisión y Orden, en A.A.A. -y- Unión de Empleados, supra, el Honorable Tribunal Supremo interpretó el Artículo 2, Sección 18 de nuestra Carta de Derechos. Identificó varios criterios que se deben utilizar para determinar si una agencia o instrumentalidad del gobierno opera o funciona como negocio o empresa privada. Recordemos que el Tribunal destacó que ninguno de los criterios por sí sólo es determinante; que se debía examinar en cada caso la conjunción de factores que existieran.

En el 1987, en el caso de Unión Asociación de Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras v. Junta de Relaciones del Trabajo, 87 JTS 64, el Honorable Tribunal aplicó estos criterios para determinar si a la luz de lo dispuesto en el Artículo 2 (11) de nuestro estatuto orgánico, 29 LPRA Sec. 63 (11), la Autoridad de Carreteras era una agencia que se dedicaba o se podía dedicar en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tuvieran por propósito un beneficio pecuniario; y convertirse, de ese modo, en un patrono bajo la Ley. Luego del correspondiente análisis el Honorable Tribunal concluyó, que en efecto, la Autoridad de Carreteras es un patrono bajo nuestra Ley.

El Honorable Tribunal destacó varios aspectos que son parecidos o análogos a los que presenta la Junta de Retiro para Maestros. Así lo manifiestan las páginas 8 y 9 de la Decisión en las que se destaca que la Autoridad de Carreteras de Puerto Rico tiene completa autonomía administrativa y sucesión perpetua. Como le ocurre a la Junta de Retiro, puede reglamentar sus asuntos a través de estatutos, demandar y ser demandada.

Tanto la Autoridad de Carreteras como la Junta de Retiro para Maestros tienen personalidad jurídica distinta a la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En su análisis, el Honorable Tribunal destacó que la referida Autoridad puede realizar todos los actos necesarios o concernientes para llevar a cabo los poderes que le confirió el legislador, entre ellos; arrendar, vender, hacer préstamos y contratar servicios profesionales, etc.

Respecto a las gestiones que lleva a cabo la Autoridad de Carreteras, el Tribunal se expresó del modo siguiente en las páginas 9-10 de su decisión:

"En el ámbito fiscal funciona con independencia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Tiene completo control y supervisión sobre la naturaleza y necesidad de todos sus gastos y la forma en que han de incurrirse, autorizarse y pagarse, sin sujeción a ninguna disposición de ley que regule los gastos de fondos públicos. Puede tomar dinero a préstamo para cualquiera de sus fines corporativos y puede emitir bonos. (Cita omitida).

La Autoridad funciona como una empresa privada. Tiene un presupuesto y cuentas separadas de las del Gobierno Central. Contrata servicios profesionales directamente con la persona o empresa en cuestión y los servicios de construcción a través de subastas públicas. Diseña y construye proyectos para sí, los municipios y otras agencias locales, cobrando a su vez por lo invertido...

Por último, la Autoridad planifica su presupuesto de acuerdo a la cantidad de dinero que espera recibir de los arbitrios de gasolina, peaje y otras fuentes secundarias. Todo lo anteriormente señalado es indicativo de que la Autoridad, de hecho, funciona como un negocio privado, en forma de corporación, que se dedica principalmente a la construcción de carreteras y otras facilidades que mejoren el tránsito terrestre en Puerto Rico."

La prueba que desfiló en la Audiencia revela que la Junta de Retiro puede realizar todos los actos necesarios o concernientes para llevar a cabo la gestión que le fijó el legislador. La Junta de Retiro puede invertir fondos en la forma

dispuesta por Ley, vender, ceder, traspasar el importe de los créditos hipotecarios que posea, y establecer uno o más planes de seguro. Tiene un presupuesto separado del Estado Libre Asociado, y sus cuentas son separadas de dicho ente político. Al igual que la Autoridad de Carreteras, tiene plena facultad para contratar diversos servicios profesionales.

La prueba reveló que la Junta de Retiro no sólo lleva a cabo la función de establecer y mantener en funcionamiento un sistema de anualidades y pensiones para los maestros de Puerto Rico, sino que utiliza los amplios poderes y facultades que le confiere la Ley y su Reglamento para llevar a cabo otras gestiones y actividades que la enmarcan dentro de los conceptos "negocios lucrativos" y "beneficio pecuniario" según éstos están contemplados en el Artículo 2, Sección (11) de nuestra Ley Orgánica. De hecho, la Junta está capacitada y opera como un asegurador de seguro de crédito; como un acreedor o prestamista de préstamos personales y de préstamos hipotecarios.^{58/} Actúa como un inversionista y su cartera de inversiones le genera grandes ganancias y rendimientos. Sus gestiones las puede llevar a cabo en forma competitiva con cualquier empresa que se dedique a dichos menesteres.

El 6 de mayo de 1988, el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico, se pronunció nuevamente sobre la figura de la agencia o instrumentalidad que opera como un negocio o empresa privada. En Yolanda Morales González y Otros v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Opinión del Honorable Tribunal Supremo del 6 de mayo de 1988,^{59/} resolvió si para propósitos de la Sección 246 e (a) (2) de la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico, el Fondo del Seguro del Estado era una agencia o instrumentalidad que operaba como negocio o empresa privada.

^{58/} Durante la Audiencia, el Secretario Ejecutivo reveló que en los préstamos hipotecarios utilizan como guía el interés fijado por la Administración de Veteranos.

^{59/} 88 JTS 56

El Tribunal resolvió en la negativa. Entendió que por la naturaleza de los servicios que ofrecía el Fondo, y por la gestión que realizaba, era una agencia gubernamental. Aunque el Fondo del Seguro del Estado fijaba y cobraba primas de seguros, su presupuesto anual estaba sujeto a las limitaciones establecidas en el Artículo 6 de la Ley Núm. 45, según fuera enmendado, 11 LPRA Sec. 8 (11). El presupuesto del Fondo del Seguro del Estado tiene que ser aprobado por el Gobernador y una vez aprobado, entonces tiene fuerza de ley. A las páginas 13, 14 y 15 de la Opinión, el Tribunal destacó esos hechos y otros. Se expresó así:

"El Fondo sólo posee facultad para comprar o contratar los materiales, suministros, equipo, piezas o servicios para llevar a cabo sus funciones, pero con excepción expresa del Hospital Industrial, carece de facultad para adquirir propiedades. Sólo con la recomendación del Secretario de Hacienda y la aprobación del Gobernador y con las limitaciones establecidas en la propia Ley, puede invertir cualquier residuo o reserva. (citas omitidas). Tampoco puede obtener préstamos ni fondos de forma independiente del Estado.

Finalmente encontramos que el Fondo del Seguro del Estado carece de personalidad jurídica separada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y no puede demandar ni ser demandado excepto en las instancias limitadas de los casos relacionados con las reclamaciones por accidentes del trabajo comenzados en el Fondo del Seguro del Estado, la subrogación en cuanto a terceros en este mismo tipo de caso y las comparecencias ante la Junta.

Tomando en conjunto los factores antes anunciados, y haciendo un balance racional entre los que denotan una gestión puramente gubernamental y los que reflejan una actividad de tipo privada, resolvemos que el Fondo del Seguro del Estado no opera o funciona como negocio o empresa privada."

El cuadro fáctico y jurídico que rige la Junta de Retiro para Maestros es distinguible al del Fondo del Seguro del Estado. La Junta de Retiro posee personalidad jurídica distinta a la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y puede ser demandada. El Fondo del Seguro del Estado sólo posee facultad para "comprar o

contratar materiales, suministros, equipo, piezas o servicios para llevar a cabo sus funciones, pero con excepción del Hospital Industrial, carece de facultad para adquirir propiedades". La Junta de Retiro puede adquirir y vender propiedades y su presupuesto anual no está sujeto a limitaciones.

La Junta de Retiro está capacitada para operar, y de hecho opera, como un asegurador de seguro de crédito. También actúa como un acreedor de préstamos personales e hipotecarios. La Junta es un ente inversionista. En ese aspecto, obtiene grandes ganancias de dinero que en los últimos años han sobrepasado las cantidades de dinero que recibió como aportaciones del Estado y los cotizantes del Sistema.^{60/} Con la legislación se le facilita a la Junta mecanismos de inversión en aras de obtener mejores rendimientos. Es decir, puede ganar más dinero e invertir más autónomamente.

Determinación de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo:

El 29 de agosto de 1980, el Director Regional de la Región 24 de la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo de los Estados Unidos, emitió un "Decision and Direction of Election" en el caso número 24-RM-221, Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado y Hermandad Independiente de la Asociación de Empleados. El Director Regional concluyó que la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado era un "patrono" para los propósitos del estatuto que administra. Al igual que la Junta de Retiro para Maestros, la Asociación le presta servicios a sus

^{60/} En Unión Asociación de Empleados Profesionales de Autoridad de Carreteras, supra, el Hon. Tribunal entendió que le habíamos prestado mucho peso como factor en contra de la autonomía fiscal de la Autoridad de Carreteras, al hecho de que el 57% de sus ingresos provenían de arbitrios sobre la gasolina y el diesel. El Tribunal destacó que tal hecho por sí solo no era determinante y que la Autoridad poseía poderes para aumentar sus ingresos bajo otros renglones. La Junta de Retiro para Maestros no depende únicamente de las aportaciones del patrono y de los miembros del Sistema. Sus ingresos aumentan extraordinariamente por otros renglones.

miembros y es un ente creado por disposición de Ley. La Junta Nacional destacó que la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado le ofrece préstamos a sus miembros así como facilidades de ahorro, seguros y servicios de índole económicos.

En la referida "Decision and Direction of Election", también se destacó que la Asociación era una corporación creada por el legislador puertorriqueño en el año 1921 y que ahora operaba en virtud de la Ley Núm. 133 del 28 de junio de 1966 con los propósitos de estimular el ahorro, ofrecer seguros de vida, préstamos y otros servicios a sus miembros. El Director Regional destacó que la referida Asociación estaba gobernada por una Junta de Directores que nombraba un Director Ejecutivo. Como ocurre en la Junta de Retiro para Maestros, la Junta de Directores de la Asociación de Empleados le fija el salario al Director Ejecutivo y lo contrata. También organiza oficinas, fija salarios, contrata personal y aprueba el presupuesto de la Asociación. La Junta de Directores aprueba y enmienda "By-Laws" y adquiere y dispone de propiedades^{61/}.

Del análisis efectuado por el Director Regional podemos inferir que para este organismo federal la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado es un patrono, aún cuando los propósitos de la Asociación son ofrecerle servicios y facilidades de crédito a los miembros que la componen.

En lo pertinente, la referida Decisión destacó que:

"Since all its policy matters are determined by its Board of Directors and not by any branch of government it operates virtually autonomously. And it retains matters with its employers, it can not be said to constitute a department or administrative arm of government."^{62/}

^{61/} Decision and Direction of Election, Caso Núm. 24

^{62/} Id.

"Debe recordarse que en el Artículo 2 (11) la Legislatura empleó los términos "negocio lucrativo" y "beneficio pecuniario" en un sentido especial. Obviamente, no quiso decir que las ganancias debían redundar en beneficio personal de alguien. Ninguna agencia del gobierno podría jamás obtener legalmente beneficio en ese sentido, e interpretar el Artículo 2 (11) en esa forma sería insensato. 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...

...Lo importante es si su autoridad o la naturaleza de los servicios por ellas rendidos las capacitan, si así lo desean, a operar en forma comparable a entidades privadas que puedan dedicarse al mismo negocio." (subrayado nuestro).

Considerando todo lo anterior, concluimos que la Junta de Retiro está funcionando y operando como una instrumentalidad corporativa. Consecuentemente, sus empleados ostentan el derecho a la sindicación y a negociar colectivamente si así lo desearan en armonía con lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley.

En dicho caso, la Junta Nacional descansó en la autonomía de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado y no le prestó importancia al carácter de los servicios que ésta ofrece. Para el organismo federal, la naturaleza del servicio que presta la Asociación no es lo determinante. En cierta forma, este análisis parece diferir al que hiciera el Honorable Juez Rigau en el caso de JRM, supra, y a la visión de "montepío" que el Honorable Tribunal validó.

En el caso ante nos, la Junta de Retiro ofrece unos servicios y cobra por ellos. Actúa, sobre todo, como un asegurador, acreedor e inversionista. Su cartera de inversiones le genera grandes ganancias y rendimientos. Sus gestiones las puede realizar en forma competitiva con cualquier otra empresa que se dedique a las mismas actividades económicas.^{63/} Como ya señalamos, en el 1986 tuvo un Ingreso Neto Operacional que ascendió a \$53,878,690.00.

Durante los últimos años, la Junta de Retiro ha estado llevando a cabo un estilo de administración que la ubica en la esfera de la empresa privada y la distancia del "montepío" que viera el Tribunal Supremo en su opinión del año 1979. En su gestión, no sólo establece y mantiene en funcionamiento un sistema de anualidades y pensiones sino que realiza otras gestiones donde obtiene grandes ganancias de dinero. Como vemos, se dedica y se puede dedicar en el futuro a llevar a cabo negocios lucrativos o actividades que tienen como fin un beneficio pecuniario. La Junta se mueve a su objetivo primordial que es incrementar sus ingresos como lo hace toda empresa privada. El concepto de negocio lucrativo:

Respecto al término "negocio lucrativo" y "beneficio lucrativo" reiteramos el razonamiento del Honorable Tribunal Supremo expuesto en su opinión Junta de Relaciones del Trabajo v. Junta Administrativa del Muelle de Ponce, 71 DPR 159-160 (1950):

^{63/} Respecto al costo de las anualidades y pensiones nunca se ha hecho una comparación entre el caso en que incurren los aseguradores privados en obtener este tipo de negocio y el que tiene la Junta, cada vez que ella no contrata agencias ni agentes. No paga comisiones.

CONCLUSIONES DE HECHO Y DE DERECHO

I.- El Patrono:

A base de los cambios que se han efectuado en la operación y administración de la Junta de Retiro para Maestros, concluimos que ésta es un patrono en el contexto del Artículo 2, Secciones (2) y (11) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.^{64/}

II.- La Organización Obrera:

La Peticionaria fue creada y existe con el propósito de representar a los empleados de la Junta y mejorar las condiciones de trabajo de éstos. Intenta obtener mejores salarios y condiciones de trabajo y negociar colectivamente con el patrono. Al igual que en el P-3272, la Peticionaria actúa como una organización obrera en el contexto del Artículo 2, Sección (10) de la Ley. Desde 1976 lucha por ser la representante exclusiva de los empleados que laboran en la Junta de Retiro.^{65/} Concluimos que es una organización obrera en el significado de este Artículo.

III.- La Unidad Apropiada:

Entendemos que el consultar a los empleados profesionales sobre si interesan estar incluidos en una unidad de empleados profesionales y no profesionales es una sana práctica,^{66/} pues con frecuencia los intereses de unos no tienen que coincidir con los de otros.

En el pasado definimos la Unidad Apropiada del modo siguiente:

"Todos los empleados de operación, servicio y mantenimiento que utiliza la Junta de Retiro para Maestros; excluidos: Ejecutivos, Administradores, Supervisores, Empleados Confidenciales, Empleados

64/ 29 LPRA 63(2), (11)

65/ Exhibit Conjunto 9, P-3272

66/ Corporación de Servicios del Centro Médico de Puerto Rico, Dec. Núm. 703 (1975).

íntimamente ligados a la gerencia (Closelly 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 recomendación al efecto.^{67/}

Consideramos que dicha Unidad le garantiza a los empleados el derecho a organizarse entre sí, negociar colectivamente y llevar a cabo los propósitos de la Ley.

Los empleados profesionales, de existir alguno en la Junta de Retiro, no formarán parte de la Unidad, a menos que ellos así lo decidan en una consulta que se celebre sobre este particular. De decidir que no desean formar parte de la Unidad Apropriada, formarán una unidad separada, si así lo desean.

IV.- La Controversia de Representación:

A base de la petición radicada y del expediente completo del caso, concluimos que existe una controversia de representación respecto a los empleados que utiliza la Junta de Retiro para Maestros.

V.- Determinación de Representante:

Considerando que se ha suscitado una controversia relacionada con la representación de los empleados de la Junta de Retiro para Maestros, ordenamos la celebración de una elección y consulta por votación secreta para resolverla.

67/ Decisión 768 (Caso Núm. P-3272), página 21.

ORDEN DE ELECCIONES Y DE CONSULTA

De conformidad con la autoridad que nos confiere el Artículo 5, Sección 3 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y el Artículo III, Sección 10, del Reglamento Núm. 2 de la Junta, por la presente ordenamos que como parte de la investigación para determinar la voluntad de los empleados profesionales de la Junta de Retiro para Maestros en torno a si desean o no estar comprendidos en la unidad conjuntamente con los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento, se conduzca una consulta o referéndum por votación secreta, tan pronto sea posible, bajo la dirección y supervisión de la Jefa Examinadora de la Junta. Esta, sujeto a las disposiciones del Artículo III, Sección II del referido Reglamento, determinará, a su discreción, la fecha, la hora, el sitio y otras condiciones en que habrá de celebrarse la consulta. Ordenamos, además, que los empleados con derecho a participar en la consulta sean aquellos profesionales que emplea el patrono y que aparezcan en la nómina que seleccione la Jefe Examinadora. La misma representará un período normal de operaciones e incluirá aquellos empleados que no aparecieron en dicha nómina ya sea por haber estado enfermo o por estar disfrutando de vacaciones. Deben excluirse aquellos empleados que desde entonces han renunciado o han abandonado el empleo o hayan sido despedidos por justa causa y no hayan sido reemplazados antes de la fecha de la consulta.

La papeleta que se utilizará en esta consulta constará de dos encasillados. El de la izquierda contendrá la palabra SI dentro de un círculo y el de la derecha la palabra NO dentro de un cuadrado.

Si la mayoría de los empleados votan por la alternativa SI, se entenderá que desean estar comprendidos en una unidad conjuntamente con los demás empleados de operación, servicio y mantenimiento. En tal caso, se ordena a la Jefa Examinadora que los incluya en las elecciones que a continuación ordenamos.

Si por el contrario, la mayoría de estos empleados profesionales votan por la alternativa NO, entendemos que su deseo es constituir una unidad de negociación separada de la de los empleados de operación, servicio y mantenimiento. De ser así, se ordena a la Jefa Examinadora de esta Junta a celebrar una elección entre estos empleados en armonía con las disposiciones del Artículo III, Sección II del referido Reglamento Núm. 2. Esta elección determinará si a los fines de la negociación colectiva éstos desean o no estar representados en dicha unidad apropiada por la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros.

Finalmente, ordenamos que como parte de esta investigación para determinar el representante a los fines de la negociación colectiva de los empleados de operación, servicio y mantenimiento que utiliza el patrono, se conduzcan unas elecciones por votación secreta, tan pronto sea posible, bajo la dirección y la supervisión de la Jefa Examinadora de esta Junta, quien en armonía con lo dispuesto en el Artículo III, Sección II del Reglamento, determinará, a su discreción, la fecha, la hora, el sitio y otras condiciones en que habrán de llevar a cabo las elecciones.

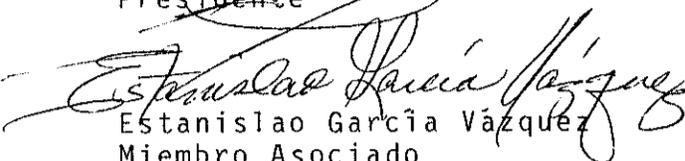
Ordenamos que los empleados con derecho a participar en las elecciones serán aquellos que figuren trabajando para el patrono en la nómina que seleccione la Jefa Examinadora. Esta deberá representar un período normal de operaciones y deberá incluir aquellos empleados que no aparecen en la misma ya sea por haber estado enfermo o por estar en vacaciones. Se deberán excluir aquéllos que desde entonces han renunciado o abandonado su empleo o hayan sido despedidos por justa causa los cuales no hayan sido reemplazados antes de la fecha de la elección.

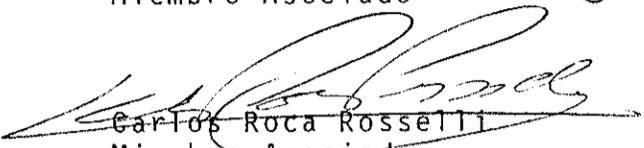
La elección será para determinar si los empleados desean estar representados por la Hermandad de Empleados de la Junta de Retiro para Maestros a los fines de la negociación colectiva.

En todos los casos, la Jefe Examinadora le certificará a la Junta el resultado de las elecciones.

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de noviembre de 1988.


Samuel E. de la Rosa Valencia
Presidente


Estanislao García Vázquez
Miembro Asociado

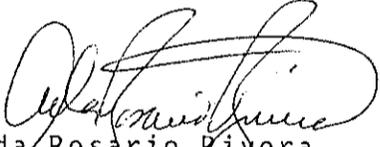

Carlos Roca Rossetti
Miembro Asociado

NOTIFICACION

CERTIFICAMOS: Haber enviado copia de la presente Decisión y Orden de Elecciones por correo ordinario a:

- 1.- Junta de Retiro para Maestros
Apartado 1879
Hato Rey, Puerto Rico 00919
- 2.- Hermandad de Empleados de la
Junta de Retiro para Maestros
Apartado 2013
Hato Rey, Puerto Rico 00919

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de noviembre de 1988.


Ada Rosario Rivera
Secretaria de la Junta

