



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
PO BOX 191749
SAN JUAN, PR 00919-1749

TEL.: 787-620-9545
FAX: 787-620-9543

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO Peticionada -Y- UNIÓN BONAFIDE DE OFICIALES DE SEGURIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO Petionario	CASO NÚM.: P-2013-01 D-2015-1473 CÍTESE ASÍ: 2015 DJRT 4
---	--

DECISIÓN Y ORDEN DE DESESTIMACIÓN

I- TRASFONDO

502 El 5 de junio de 2013 la Unión de Bonafide de Oficiales de Seguridad de la Universidad de Puerto Rico, en adelante UBOS-UPR, presentó ante este Organismo una "Petición para Investigación y Certificación de Representante". En dicho documento la UBOS-UPR expresó su interés de que se reconozca a la Universidad de Puerto Rico como un patrono al amparo de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, conocida como Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (29 LP.R.A. § 41). La parte peticionaria solicitó a la Junta a que "concluya que la U.P.R. es patrono bajo la Ley 130, *supra*, y por ende, sus empleados tienen derecho a la sindicación y a la negociación colectiva dispuestos en el Artículo 4 de la misma."

Luego de varios trámites procesales, la División de Investigaciones emitió en el caso de epígrafe el "Informe de Investigación" en torno a la "Petición para Investigación y Certificación de Representante". El mismo fue notificado a la Junta y en éste se recomendó se reconozca a la Universidad de Puerto Rico como corporación pública, por entender que existen todos los elementos para declararla como tal. Además, se recomendó que se le ordene a la U.P.R. la celebración de unas elecciones. Ante esto, procederemos a realizar las determinaciones de hechos del presente caso, establecer la

controversia principal a ser resuelta y a analizar los mismos, conforme a la evidencia que obra en el expediente.

II- DETERMINACIONES DE HECHOS

1. La Universidad de Puerto Rico (UPR) fue organizada como órgano de la educación superior al servicio del pueblo de Puerto Rico conforme a las disposiciones de la Ley de la Universidad de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada.
2. La Ley Núm. 13-2013, estableció que la UPR tendrá todas las atribuciones, prerrogativas, responsabilidades y funciones propias de una entidad corporativa encargada de la educación superior, las cuales ejercerá a través de la Junta de Gobierno.
3. La Ley Núm. 13-2013, estableció que la UPR tendrá la custodia, el gobierno y la administración de todos sus bienes de cualquier clase y de todos sus fondos.
4. La Ley Núm. 7-2013, restauró la fórmula presupuestaria de la UPR. En su Artículo 3, en torno a Asignación de Fondos, dispone:
 - (a) Comenzando con el Año Fiscal 1997 se destinará a la Universidad de Puerto Rico una cantidad equivalente al nueve punto sesenta por ciento (9.60%) del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas de acuerdo con las disposiciones de las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e ingresados al Fondo General del Tesoro Estatal en los dos (2) años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente y de lo ingresado en cualesquiera fondos especiales creados mediante legislación a partir del 1ro de julio de 1993, que se nutran de recursos generados por imposiciones contributivas. Disponiéndose, que cero punto veintisiete (0.27) por ciento se destinarán al financiamiento de la Estación Experimental Agrícola y del Servicio de Extensión Agrícola del Colegio de Ciencias Agrícolas del Recinto Universitario de Mayagüez, sin que esto constituya una limitación a la asignación de fondos para estas dependencias. Los programas de estas dependencias estarán enmarcados en la política pública del programa de desarrollo agrícola para Puerto Rico que se establece en estrecha coordinación con el Departamento de Agricultura.
5. La mayoría de sus ingresos son provenientes de Asignaciones Especiales, de Fondos Especiales Estatales, de Fondos Federales, del Programa de

UPR

Reinversión y Estímulo Económico Federal (A.R.R.A. por sus siglas en inglés), de Préstamos y Emisiones de Bonos y de otros ingresos.

6. El 89.60 % del presupuesto de la UPR proviene de fondos del Gobierno de Puerto Rico. (Véase Presupuesto 2013-2014 de la Universidad de Puerto Rico, incorporado a la Certificación Número 51 expedida el 1 de julio de 2013 por la Secretaria de la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, Ana Matanzo Vicens.)
7. EL 10.40% del presupuesto de la UPR proviene de fondos propios de la Universidad de Puerto Rico. (Véase Presupuesto 2013-2014 de la Universidad de Puerto Rico, incorporado a la Certificación Número 51 expedida el 1 de julio de 2013 por la Secretaria de la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, Ana Matanzo Vicens.)
8. La Universidad de Puerto Rico está excluida de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, Art. 5.3, (4). Sin embargo la misma ley le impone a la Universidad la obligación de adoptar reglamentos de personal que incorporen el principio de mérito a la administración de sus recursos humanos.

HC

III- CONTROVERSIAS

¿Tiene la Junta de Relaciones del Trabajo facultad para ordenarle a la Universidad de Puerto Rico que le reconozca a sus empleados el derecho a organizarse y negociar colectivamente? ¿Es la Universidad de Puerto Rico "patrono" a los efectos de la Ley Núm. 130, supra?

IV- DERECHO APLICABLE

1. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

a. Artículo II:

i. Sección 16. Derechos de los empleados:

Se reconoce el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo. Sólo podrá trabajarse en exceso de este límite diario, mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario, según se disponga por ley.

ii. Sección 17. Derecho a organizarse y negociar colectivamente.

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

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

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

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

2. Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico:

a. Artículo 2, Inciso (1):

El término "Patrono" incluirá ejecutivos, supervisores y a cualquier persona que realizare gestiones de carácter ejecutivo en interés de un patrono directa o indirectamente, pero no incluirá *excepto en el caso de las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico como más adelante se definen*, al Gobierno ni a ninguna subdivisión política del mismo; Disponiéndose, que incluirá, además, a todo individuo, sociedad u organización que intervenga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva.

b. Artículo 2, Inciso 11:

El término "instrumentalidades corporativas" significa las siguientes corporaciones que poseen bienes pertenecientes a, o que están controladas por el Gobierno de Puerto Rico: la Autoridad de Tierras, la Compañía Agrícola, el Banco de Fomento, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, la Autoridad de los Puertos, la Autoridad de Comunicaciones, y las subsidiarias de tales corporaciones, e incluirá también las empresas similares que se establezcan en el futuro y sus

JRC

subsidiarias, y aquellas otras agencias del Gobierno que se dedican o pueden dedicarse en el futuro a *negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.*

3. Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme:

a. Capítulo III, Sección 3.2 (3 L.P.R.A. § 2152)

Excepto cuando por ley se establezca de otro modo el procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá iniciarse por la propia agencia o con la presentación de una querrela, solicitud o petición, ya sea personalmente o mediante comunicación por escrito, en el término que establezca la ley o el reglamento, *con relación a un asunto que esté bajo la jurisdicción de la agencia.* (Énfasis nuestro)

4. Ley Núm. 1 del 20 de enero de 1966 (18 L.P.R.A. § 601):

a. Artículo 2 (a), en torno a los objetivos de la Universidad de Puerto Rico dispone:

(1) *Transmitir e incrementar el saber por medio de las ciencias y de las artes, poniéndolo al servicio de la comunidad a través de la acción de sus profesores, investigadores, estudiantes y egresados.*

(2) *Contribuir al cultivo y disfrute de los valores éticos y estéticos de la cultura.*

b. Artículo 2 (b), en torno a los objetivos de la Universidad de Puerto Rico dispone:

En el cumplimiento leal de su misión, la Universidad deberá:

(1) *Cultivar el amor al conocimiento como vía de libertad a través de la búsqueda y discusión de la verdad, en actitud de respeto al diálogo creador.*

(2) *Conseverar, enriquecer y difundir los valores culturales del pueblo puertorriqueño y fortalecer la conciencia de su unidad en la común empresa de resolver democráticamente sus problemas.*

(3) *Procurar la formación plena del estudiante, en vista a su responsabilidad como servidor de la comunidad.*

(4) *Desarrollar a plenitud la riqueza intelectual y espiritual latente en nuestro pueblo, a fin de que los valores de la inteligencia y del espíritu de las personalidades excepcionales que surgen de todos sus sectores sociales, especialmente los menos favorecidos en recursos económicos, puedan ponerse al servicio de la sociedad puertorriqueña.* (Énfasis suplido)

[...]

gpc

5. Ley Núm. 13-2013:

a. Sección 1, el cual establece como Artículo 3.1 lo siguiente:

La Universidad de Puerto Rico *tendrá todas las atribuciones, prerrogativas, responsabilidades y funciones propias de una entidad corporativa encargada de la educación superior pública*, las cuales ejercerá a través de la Junta de Gobierno. *Tendrá autoridad para demandar y ser demandada, adquirir y poseer bienes muebles e inmuebles, e hipotecar, vender o en cualquier forma enajenar los mismos; contraer deudas; celebrar contratos; invertir sus fondos en forma compatible con los fines y propósitos de esta ley; adoptar y usar un sello oficial; aceptar y administrar donaciones, herencias y legados. Tendrá la custodia, el gobierno y la administración de todos sus bienes de cualesquiera clase y todos sus fondos*, según lo establecido en el Artículo 3, Sección (h) - Deberes y Atribuciones, en el sub-inciso (2). (Énfasis nuestro)

6. Jurisprudencia del Tribunal Supremo:

- a. AAA v. Unión de Empleados de la AAA, 105 DPR 437 (1976)
- b. Amiero González v. Pinnacle Real Estate Group, 173 DPR 363 (2008)
- c. Caribe Communications v. PRTC, 157 DPR 203, 211 (2002)
- d. CRIM v. Federación de Trabajadores, 142 DPR 968 (1997)
- e. JRT v. Asoc. Serv. Médicos Hosp., 115 DPR 360, 365 (1984)
- f. JRT v. Corporación del Conservatorio de Música de Puerto Rico, 140 DPR 407 (1996)
- g. JRT v. Junta de Retiro para Maestros, 127 DPR 621 (1990)
- h. Martínez Figueroa v. Oficina del Gobernador, 152 DPR 586 (2000)
- i. Raimundi Meléndez v. Productos de Agregados, 2004 TSP 106 (2004)
- j. Sepúlveda v. UPR, 115 DPR 526, 257 (1984)
- k. UPR v. Asoc. Pur. Profs. Universitarios, 136 DPR335, 396 (1994)

7. Tratadistas:

- a. Javier Echevarría Vargas, Derecho Administrativo Puertorriqueño, Ediciones SITUM, Inc., 2012

V- ANÁLISIS

Se hace el análisis con el propósito de aclarar y establecer, tanto en el presente caso como para ocasiones futuras, en qué consistió el término "patrono" y bajo qué circunstancias, pero no limitadas a ellas, tiene la Junta la facultad para intervenir en controversias que involucren reclamaciones obrero-patronales. La intervención de la Junta, y la validez de sus actuaciones dependerán, en primera instancia, de la facultad o jurisdicción para intervenir en el asunto. Veamos.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme dispone, en su Subcapítulo III, sección 2152 lo siguiente:

Excepto cuando por ley se establezca de otro modo el procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá iniciarse por la propia agencia o con

la presentación de una querrela, solicitud o petición, ya sea personalmente o mediante comunicación por escrito, en el término que establezca la ley o el reglamento, *con relación a un asunto que esté bajo la jurisdicción de la agencia*. Ley 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 2152 (énfasis suplido)

El Prof. Javier Echevarría Vargas, en su libro Derecho Administrativo Puertorriqueño (2012), nos menciona que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha definido el término "jurisdicción" como:

[E]l poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos que se sometan ante su consideración." *Administración de Servicios Generales v. Municipio de San Juan*, 168 D.P.R. 337 (2006). En el ámbito administrativo, al igual que en el foro judicial, no existe discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *Raymundi v. Productora de Agregados*, 162 D.P.R. 215 (2004). Ello es así pues las agencias administrativas sólo tienen los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y que aquellos que sean indispensables para llevar a cabo las facultades conferidas. *Caribe Communications, Inc. v. Puerto Rico Telephone*, 154 D.P.R. 203 (2002). De este principio se desprende que *una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre ninguna clase de actividad para lo que no esté claramente autorizada por ley*. *P.R. Lighterage Co. V. Caribe Tugboat Corp.*, 111 D.P.R. 686 (1981). Javier Echevarría Vargas, Derecho Administrativo Puertorriqueño, P. 41, (2012). (énfasis suplido)

SAC

En *Caribe Communications v. P.R.T.C.*, 157 D.P.R. 203, 211 (2002), el Tribunal Supremo expresó:

Sabido es que en nuestro ordenamiento jurídico la ley es el medio o fuente que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. La ley habilitadora es el mecanismo legal que le delega a la agencia los poderes necesarios para actuar de conformidad con el propósito legislativo. En virtud de ello, una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado legislativamente y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal. No obstante, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Asamblea Legislativa, será considerada *ultra vires* y, por ende, nula.

Posterior a esta decisión, nuestro más alto foro aclaró que: "una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. *Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra del*

ejercicio del mismo". *Raimundi Meléndez v. Productora de Agregados*, 2004 T.S.P.R. 106, (2004). (énfasis suplido).

Finalmente, en *Amiero González v. Pinnacle Real Estate Group*, 173 D.P.R. 363 (2008), el Tribunal se expresó de la siguiente manera:

[A]demás del expuesto principio con relación a la incapacidad de una agencia para asumir jurisdicción sobre la materia en aquellas ocasiones en las que no se conceda específicamente esa potestad legal, debemos tener presente que tampoco resulta viable asumir jurisdicción sobre personas que no se encuentren bajo el palio de la jurisdicción de la agencia administrativa.

Esto nos lleva a la ineludible conclusión de que la agencia sólo podrá atender la controversia en aquellas ocasiones donde posea jurisdicción sobre la materia y jurisdicción sobre la persona. Así, no es procedente la práctica de utilizar argumentos de "parte indispensable" como subterfugio para pretender obviar la jurisdicción conferida en la ley habilitadora.

58c

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico le reconoce a los trabajadores unos derechos fundamentales. Entre ellos: "[e]l derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo." Art. II § 1, 16, Const. E.L.A. (énfasis suplido)

En relación al derecho a organizarse, la Constitución establece:

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

A fin de asegurar el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, los trabajadores de empresas, negocios y patronos privados *y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados* tendrán, en sus relaciones directas con sus propios patronos, el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales. Art. II § 17, 18 Const. E.L.A. (énfasis suplido)

Como podemos ver, nuestra Constitución le reconoce el derecho organizarse y negociar colectivamente con sus patronos a todo aquel trabajador de una agencia o

instrumentalidad del gobierno de Puerto Rico siempre y cuando ésta funcione como empresa o negocio privado. Debe subrayarse que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha aclarado que:

Por imperativo constitucional, pues, el ordenamiento jurídico de Puerto Rico divide al sector público, para propósitos de negociación colectiva, en dos grupos. Por un lado están los empleados públicos a los cuales se les reconoce un derecho *constitucional* a negociar colectivamente en iguales condiciones que a los del sector privado, por su similitud con éstos. *Por otro lado, se encuentran aquellos empleados públicos, que por su similitud a los que tienen cargos en el servicio gubernamental regular, están excluidos de dicha protección constitucional y no les corresponde la capacidad para reclamarla. J.R.T. v. Asoc. Servs. Médicos Hosp., 115 D.P.R. 360, 365 (1984) (énfasis suplido)*

La Ley Núm. 130, *supra*, tiene como política pública: "[P]romover los principios de la contratación colectiva: reduciendo al mínimo las causas de ciertas disputas obreras y fomentando así la producción mediante la creación de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. Definir y establecer ciertos derechos entre *empleados* y *patronos*. (Énfasis suplido) La propia ley define el término patrono de la siguiente manera:

(2) el término "Patrono" incluirá ejecutivos, supervisores y a cualquier persona que realizare gestiones de carácter ejecutivo en interés de un patrono directa o indirectamente, pero no incluirá *excepto en el caso de las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico como más adelante se definen*, al Gobierno ni a ninguna subdivisión política del mismo; Disponiéndose, que incluirá, además, a todo individuo, sociedad u organización que intervenga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva."

(11) El término "instrumentalidades corporativas" significa las siguientes corporaciones que poseen bienes pertenecientes a, o que están controladas por el Gobierno de Puerto Rico: la Autoridad de Tierras, la Compañía Agrícola, el Banco de Fomento, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, la Autoridad de los Puertos, la Autoridad de Comunicaciones, y las subsidiarias de tales corporaciones, e incluirá también las empresas similares que se establezcan en el futuro y sus subsidiarias, y aquellas otras agencias del Gobierno que se dedican o pueden dedicarse en el futuro a *negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario*. Art. 2, § 2, 11 Ley Núm. 130, *supra* (énfasis suplido)

Según lo establece la Ley de Relaciones de Trabajo, es "patrono" aquella agencia del Gobierno que se dedica o pueda dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a

actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. Esto excluye al Gobierno o cualquier subdivisión política del mismo.

Aún cuando la ley solo habla de aquella agencia dedicada a negocios lucrativos o que tenga como objetivo un beneficio pecuniario, nuestro más alto foro lo ha interpretado desde el punto de vista de un patrono privado, según lo dispuesto en nuestra Constitución. Tomando esto en consideración, en *J.R.T. v. Junta de Retiro para Maestros*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, citando lo establecido en *A.A.A. v. Unión de Empleados de la A.A.A.*, 105 DPR 437 (1976), nos recuerda que:

En ese sentido y al amparo de nuestra constitución formulamos unos criterios para determinar qué constituye una instrumentalidad del Gobierno que funciona como empresa o negocio privado. Dijimos que habría que evaluar, entre otros factores: (1) si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; (2) si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; (3) si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; (4) si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; (5) el grado de autonomía fiscal de que disfrute la agencia; (6) el grado de autonomía administrativa de que goce; (7) si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); (8) si los poderes y las facultades concedidas en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada, y (9) si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

Sin pretender agotar la lista, también pueden considerarse otros criterios: (1) la estructura en sí de la entidad; (2) la facultad de la agencia para demandar y ser demandada ilimitadamente; (3) el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su situación fiscal y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado, y (4) la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado. *Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico v. Junta de Retiro para Maestros*, 127 D.P.R. 621 (1990)

En *U.P.R. v. Asoc. Pur. Profs. Universitarios*, 136 D.P.R. 335, 396 (1994), nuestro más alto foro no resolvió la interrogante de si la Universidad de Puerto Rico puede ser considerada "patrono" según la Ley Núm. 130, supra, y nuestra Constitución. Resulta de suma importancia resolver la interrogante planteada. De ello dependerá si la Junta tiene jurisdicción en la controversia ante nuestra consideración. Para ello nos corresponde determinar si la Universidad de Puerto Rico funciona o no como una empresa o negocio privado. Veamos.

Como establecimos en una pasada ocasión, específicamente en nuestra D-2012-1455, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ya ha establecido los criterios determinantes para establecer si una instrumentalidad del Gobierno funciona como una empresa o negocio privado, a los fines de determinar si un trabajador goza del derecho a organizarse y llevar a cabo la negociación colectiva. En *A.A.A. v. Unión de Empleados de la A.A.A., supra*, nuestro más alto foro concluyó que no existe un solo criterio para determinar cuándo una agencia o instrumentalidad del Gobierno funciona o no como una empresa o negocio privado y como consecuencia, si sus empleados gozan o no de todos sus derechos constitucionales, entre ellos el derecho a la negociación colectiva.

Posteriormente, el Tribunal Supremo estableció que existen dos criterios de vital importancia para la definición de los términos anteriormente citados. El primero atiende a la naturaleza intrínseca de la agencia o instrumentalidad pública. El segundo, a la reglamentación de las condiciones de trabajo. *C.R.I.M. v. Federación de Trabajadores*, 142 DPR 968 (1997)

En cuanto al criterio de la naturaleza intrínseca de la agencia o instrumentalidad pública, es necesario evaluar si ésta rinde servicios que nunca han sido prestados por empresas privadas; si es así, entonces su naturaleza tiende a ser una gubernamental más que negocio privado. Por otro lado, si sus servicios son como los que prestan las empresas privadas y lo hacen con propósitos lucrativos, su naturaleza tiende a ser la de un negocio privado.

En cuanto al criterio sobre reglamentación de las condiciones de trabajo es importante examinar si el salario, permanencia en el puesto, vacaciones y otras condiciones similares de los empleados, están protegidas por ley o no. Si lo están, entonces la agencia o instrumentalidad tiende a ser una de carácter gubernamental. *J.R.T. v. Corporación del Conservatorio de Música de Puerto Rico*, 140 DPR 407 (1996); *C.R.I.M. v. Federación de Trabajadores, supra*.

Detengámonos un momento para examinar los dos criterios mencionados. Veamos primero la naturaleza intrínseca de la agencia o instrumentalidad pública.

La Universidad de Puerto Rico es una corporación pública; su ley orgánica así lo establece en el Art. 1, Ley Núm. 1 del 20 de enero de 1966, según enmendada. Como parte de sus objetivos están:

(a) ...

(1) Transmitir e incrementar el saber por medio de las ciencias y de las artes, poniéndolo al servicio de la comunidad a través de la acción de sus profesores, investigadores, estudiantes y egresados. (2) Contribuir al cultivo y disfrute de los valores éticos y estéticos de la cultura.

(b) En el cumplimiento leal de su misión, la Universidad deberá:

(1) Cultivar el amor al conocimiento como vía de libertad a través de la búsqueda y discusión de la verdad, en actitud de respeto al diálogo creador. (2) Conservar, enriquecer y difundir los valores culturales del pueblo puertorriqueño y fortalecer la conciencia de su unidad en la común empresa de resolver democráticamente sus problemas. (3) Procurar la formación plena del estudiante, en vista a su responsabilidad como servidor de la comunidad. (4) Desarrollar a plenitud la riqueza intelectual y espiritual latente en nuestro pueblo, a fin de que los valores de la inteligencia y del espíritu de las personalidades excepcionales que surgen de todos sus sectores sociales, especialmente los menos favorecidos en recursos económicos, puedan ponerse al servicio de la sociedad puertorriqueña. Art. 2, (a), (b), Ley Núm. 1, supra. (énfasis suplido)

SBL

Resulta evidente que la naturaleza y la intención detrás de la Universidad de Puerto Rico es fomentar el desarrollo del conocimiento de la comunidad en general, cultivar una pasión por la educación, transformar al estudiante en servidor de la comunidad y desarrollar la riqueza intelectual y espiritual de nuestro pueblo con el fin de poner a éstos al servicio de la sociedad puertorriqueña.

De lo anterior surge claramente que si bien los "servicios" que presta la Universidad son similares a los que prestan otras instituciones privadas, se distingue, sin embargo, de la total ausencia de un propósito lucrativo. Esto lo asemeja más a una agencia gubernamental que a un negocio privado.

Veamos entonces el criterio de la reglamentación de las condiciones de trabajo.

Reconocemos que la Universidad de Puerto Rico está excluida de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, Art.

5.3, (4). Sin embargo la misma ley le impone a la Universidad la obligación de adoptar reglamentos de personal que incorporen el principio de mérito a la administración de sus recursos humanos. Como es conocido el "principio de merito" se refiere al concepto de que todos los empleados públicos serán seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental. Art. 3, (42), Ley Núm. 184, supra. El principio de mérito rige el sector de empleo público en Puerto Rico. *Martínez Figueroa v. Oficina del Gobernador*, 152 D.P.R. 586 (2000)

Lo hasta aquí expresado nos inclina a resolver que en efecto, la Universidad de Puerto Rico no funciona como una empresa o negocio privado y en consecuencia no le es de aplicación la Ley Núm. 130, supra.

Ahora bien, aún cuando en *A.A.A. v. Unión de Empleados de la A.A.A.*, supra, el Tribunal Supremo estableció que ningún criterio es determinante por sí solo para resolver cuando es que una agencia o instrumentalidad del Gobierno funciona como una empresa o negocio privado a los fines de la Sección 18 de la Constitución de Puerto Rico, un tribunal debe examinar en cada caso la conjunción, entre otros, de los siguientes criterios o factores existentes para, a su luz, resolver si una agencia funciona o no como un negocio privado en el sentido constitucional.

Estos son: a) si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; (b) si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; (c) si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; (d) si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; (e) el grado de autonomía fiscal de que disfruta la agencia; (f) el grado de autonomía administrativa de que goce; (g) si se cobra o no un precio o tarifa por el servicio rendido (precio que debe ser equivalente al valor del servicio); (h) si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada; (i) si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a

actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario; (j) la estructura en sí de la entidad; (k) la facultad de la agencia para demandar y ser demandada ilimitadamente; (l) el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su récord económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado; (m) la facultad de adquirir y administrar propiedades sin intervención del Estado; y, (n) el punto hasta donde el reconocimiento a los trabajadores de la agencia de los derechos a que se refiere el primer párrafo de la Sección 18 concuerda o no con el esquema constitucional. Pasamos a analizar los criterios.

JPC
En cuanto al criterio (a), ya hemos dicho que los empleados de la Universidad de Puerto Rico no están cubiertos expresamente por la Ley de Personal, sin embargo, están cobijados por el principio de mérito. Dicho principio rige el sector de empleo público en Puerto Rico.

Por su naturaleza, discutiremos los criterios (b), (c), (d) y (f) conjuntamente. A primera vista, los servicios que ofrece la Universidad de Puerto Rico son también prestados por la empresa privada. Ahora bien, el Tribunal Supremo ha determinado que:

[C]uando los servicios rendidos por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido ofrecidos por la empresa privada, su naturaleza tiende a ser gubernamental, más bien que de un 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. *Junta de Relaciones del Trabajo v. Corporación del Conservatorio de Música*, 140 D.P.R. 407 (1996). (énfasis suplido)

Sin lugar a duda, la Universidad de Puerto Rico no rinde sus servicios con propósitos lucrativos sino uno puramente educativo y público. *La Universidad no opera con ánimo directo ni indirecto de lucro. Sepúlveda v. U.P.R.*, 115 D.P.R. 526, 527 (1984) (énfasis suplido)

En el contexto clásico, las empresas que operan con fines de lucro perciben ganancias que provienen de su capacidad de vender sus productos a precio que sobrepasan sus costos. Bajo este esquema, las decisiones gerenciales de la empresa tienen un impacto directo sobre sus ingresos, ya sea mediante el control de los costos o el aumento de los precios. Este esquema no se da ni puede darse en la Universidad. De las propias determinaciones de la Junta se desprende que alrededor del ochenta y seis por ciento (86%) del presupuesto de la Universidad proviene del Fondo General del Estado Libre Asociado. Ese por ciento responde a una fórmula establecida por ley sobre la cual la U.P.R. no tiene control. *U.P.R. v. Asoc. Pur. Profs. Universitarios, supra*.

Pasemos a analizar el criterio (e) y (g) conjuntamente:

La Universidad de Puerto Rico es una corporación pública, de génesis legislativa, encargada de la educación superior en Puerto Rico, según la Ley Núm. 1, *supra*. Como universidad del Estado tiene una obligación de servicio al Pueblo de Puerto Rico. Ahora bien, económicamente funciona con fondos gubernamentales. De conformidad con el Art. 3 de la Ley 2 de 1966, según enmendada, recibe el 9.60% del promedio del monto total de las rentas anuales devengadas según las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e ingresados en el Fondo General del Tesoro Estatal en los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente y de lo ingresado en cualesquiera fondos especiales creados mediante legislación. Sus estudiantes sólo cubren una ínfima parte del costo pagando una cantidad limitada por concepto de matrícula. Véase: *Sepúlveda v. U.P.R., supra*.

5/16

La Universidad es una corporación pública de origen legislativo que se nutre de ingresos externos primordialmente. Específicamente, y según surge del expediente, el presupuesto recomendado para el año escolar 2013-14 asciende un total de \$1,546,340,000. De dicho monto, sólo un 12 % (\$184,352,000) proviene de ingresos propios de la Universidad. La mayoría de sus ingresos son provenientes de Asignaciones Especiales, de Fondos Especiales Estatales, de Fondos Federales, del Programa de Reinversión y Estímulo Económico Federal (A.R.R.A. por sus siglas en inglés), de Préstamos y Emisiones de Bonos y de otros ingresos.

Ante esto, resulta evidente que la Universidad depende, sustancialmente, de los fondos que se le otorga anualmente por la Asamblea Legislativa y que la aportación del estudiantado no es equivalente al valor del servicio rendido.

Veamos por último los criterios (h), (j), (k) y (m). En cuanto a los demás criterios, en forma alguna alteran la cualidad esencialmente gubernamental de la Universidad, según anteriormente discutido.

Entre las facultades corporativas que tiene la U.P.R. la misma ley establece:

La Universidad de Puerto Rico *tendrá todas las atribuciones, prerrogativas, responsabilidades y funciones propias de una entidad corporativa encargada de la educación superior pública*, las cuales ejercerá a través de la Junta de Gobierno. *Tendrá autoridad para demandar y ser demandada, adquirir y poseer bienes muebles e inmuebles, e hipotecar, vender o en cualquier forma enajenar los mismos; contraer deudas; celebrar contratos; invertir sus fondos en forma compatible con los fines y propósitos de esta ley; adoptar y usar un sello oficial; aceptar y administrar donaciones, herencias y legados. Tendrá la custodia, el gobierno y la administración de todos sus bienes de cualesquiera clase y todos sus fondos*, según lo establecido en el Artículo 3, Sección (h) – Deberes y Atribuciones, en el sub-inciso (2). Art. 3.1 Ley Núm. 1, *supra*, según enmendada por la Ley Núm. 13 de 2013. (énfasis suplido)

Debe notarse que la Ley le otorga a la Universidad ciertas facultades corporativas, es decir, le da libertad y autoridad a la Universidad de Puerto Rico a comportarse y ejercer actividades propias de una corporación. No obstante, lo anterior se refiere a corporaciones encargadas de la educación pública de nuestro país y no a una entidad corporativa privada. Dichas actividades corporativas se ejercerán a través de la Junta de Gobierno. Más aún, surge de su ley orgánica, que el fin de la Universidad es uno público y no privado. Por ello, y para facilitar los fines de dicha institución, ésta queda exonerada de ciertos gastos e impuestos y gozan de ciertos derechos que, como norma general, a una corporación o patrono privado no se le otorgan. Art. 12, (f), Ley Núm. 1, *supra*.

Aplicados los criterios señalados en *A.A.A. v. Unión de Empleados de A.A.A., supra*, resulta forzoso concluir que la Universidad de Puerto Rico no es "patrono" a tenor la Ley La Ley Núm. 130, antes citada. En consecuencia, la Junta de Relaciones de Trabajo carece de facultad para ordenarle a la Universidad de Puerto Rico que le reconozca a sus empleados el derecho a organizarse y negociar colectivamente.

VI- CONCLUSIONES DE DERECHO

1. La Universidad de Puerto Rico fue organizada como órgano de la educación superior al servicio del Pueblo de Puerto Rico conforme a las disposiciones de la Ley de la Universidad de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada.

2. La Universidad de Puerto Rico es una instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico, un brazo del estado.
3. La Universidad de Puerto Rico, no opera con fines pecuniarios, ni opera un negocio lucrativo.
4. Todas las gestiones relacionadas con su formación fueron gestiones gubernamentales.
5. La Universidad de Puerto Rico ha podido operar a través de los años gracias al influjo de efectivo del Gobierno.
6. La Universidad de Puerto Rico no es un patrono ni una instrumentalidad corporativa del Gobierno de Puerto Rico según dichos términos se definen en la Ley 130.

502

VII- DETERMINACIÓN DE LA JUNTA

Por todo lo anterior, luego de analizar el expediente del caso, conjuntamente con el "Informe de Investigación" en torno a la "Petición para Investigación y Certificación de Representante" emitido por la División de Investigaciones en el caso de epígrafe, hemos adoptado una decisión. Consecuentemente, al amparo de la facultad conferida por la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, la Junta, con el voto de sus miembros, determinó lo siguiente:

SE RESUELVE

SE DECLARA NO HA LUGAR y SE ORDENA LA DESESTIMACIÓN de la Petición para Investigación y Certificación de Representante, presentada por la UBOS-UPR.

VIII- ADVERTENCIAS

Cualquier parte afectada por la presente Decisión y Orden, tendrá derecho a solicitar la reconsideración de ésta en la Secretaría de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, dentro del término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en

autos de su notificación. Dentro del mismo término, el solicitante notificará copia de tal escrito, por correo, a todas las partes que hayan intervenido en los procedimientos.

En la alternativa, la parte afectada podrá acudir directamente al Tribunal de Apelaciones, mediante un recurso de revisión judicial, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir del archivo en autos de la notificación de la presente Decisión y Orden. En este caso, el solicitante deberá notificar copia del escrito presentado a todas las partes que hayan intervenido en los procedimientos, así como también a la Junta de Relaciones del Trabajo, dentro del mismo término disponible para presentar la revisión judicial. La notificación podrá hacerse por correo. Ley Número 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Aponte Correa vs. Policía de Puerto Rico*, 142 D.P.R. 75 (1996). Los términos comprendidos en los presentes apercibimientos se computan a base de días naturales.

5/2

Si la parte opta por solicitar la Reconsideración, la Junta de Relaciones del Trabajo, dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción, deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión judicial comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación sobre la Reconsideración radicada, el término de los treinta (30) días para solicitar la revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archiva en autos una copia de la notificación de la resolución de la Junta resolviendo definitivamente la Reconsideración. La anterior resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la Moción de Reconsideración.

Si la Junta acoge la Moción de Reconsideración pero dejare de tomar alguna acción con relación a ésta, dentro de los noventa (90) días de haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días, salvo que la Junta por justa causa y dentro de esos noventa (90)

11

12

días, prorrogue el término para resolver por un período que no exceda de treinta (30)
días adicionales.

bpc

Lo acordó la Junta y lo firma el Presidente.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 25 de marzo de 2015.


Lcdo. Jeffrey J. Pérez Cabán
Presidente

IX- NOTIFICACIÓN

Certifico que hoy se ha archivado en autos y notificado, mediante correo certificado, copia de la presente Decisión y Orden, a las siguientes personas:

1. Lcdo. José A. Silva Cofresí
Lcda. Alicia Figueroa Llinas
Fiddler, González & Rodríguez, PSC
PO Box 363507
San Juan, PR 00936-3507

JSILVA@fgrlaw.com
afiguero@fgrlaw.com

2. Lcdo. Leonardo Delgado Navarro
Calle Arecibo #8, Oficina 1B
San Juan, PR 00917

leonardodelgadonavarro@gmail.com

En San Juan, Puerto Rico, a ___ de marzo de 2015.



por: [Handwritten signature]

Sra. Liza F. López Pérez
Secretaria de la Junta