

BANCO DE LA VIVIENDA DE PUERTO RICO -y- UNION DE EMPLEADOS
DEL BANCO DE LA VIVIENDA DE PUERTO RICO. Caso Núm. P-2584.
Decisión Núm. 532. Resuelto en 7 de mayo de 1969.

Lcdo. Horacio S. Subirá, Por el Patrono.
Sr. Abad Ramos Medina, Por la Unión.
Ante: Lcda. Celia Canales de González, Oficial Examinador.

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

El 27 de diciembre de 1968, la Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico radicó una Petición para Investigación y Certificación de Representante, en la que alega que se ha suscitado una controversia relativa a la representación de todos los empleados utilizados por el Banco de la Vivienda de Puerto Rico, al que nos referimos en adelante como el Banco. Se señalaron las exclusiones de rigor.

Concluida la investigación al nivel informal, el Presidente de la Junta ordenó una audiencia pública que se celebró el día 7 de abril de 1969 ante la Oficial Examinador, Lcda. Celia Canales de González, con asistencia de representantes de la peticionaria y del Banco. Se concedió a dichas partes amplia oportunidad de presentar prueba en apoyo de sus respectivas contenciones.

La Junta ha revisado las resoluciones emitidas por la Oficial Examinador durante el curso de la audiencia celebrada y, como encuentra que no se ha cometido error perjudicial alguno, por la presente las confirma.

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

-CONCLUSIONES DE HECHO Y DE DERECHO-

I- El Patrono:

Por las consideraciones que se exponen a continuación al discutirse la existencia de una controversia de representación, concluimos que el Banco de la Vivienda de Puerto Rico es un patrono en el significado del Artículo 2(2) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

II- La Organización Obrera:

La Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico, entidad que ha llevado a cabo una campaña de organización de los empleados del Patrono y ha tomado a su cargo, a nombre de dichos empleados, realizar los trámites correspondientes ante esta Junta para que se le autorice a representarlos ante el Banco con fines de la negociación colectiva, es una organización obrera en el significado del Artículo 2(10) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. En adelante haremos referencia a esta organización obrera como la Unión.

III.- La Unidad Apropriada:

La Unidad apropiada que desea representar la Unión, tal quedó su definición enmendada por estipulación de las partes, lee así:

Todos los empleados utilizados por el Banco de la Vivienda de Puerto Rico. Excluye ejecutivos, administradores, supervisores, empleados confidenciales y cualesquiera otras personas con autoridad para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto.

Se trata de un número de empleados que, aunque laboran en diversas posiciones, por estar reunidos en la misma planta física, con horarios, sistema de cobro y otros intereses comunes, quienes, además, están vinculados por la naturaleza de su trabajo al servicio de una misma causa-- la prestación de los servicios que el Banco ofrece al público--, constituyen a juicio de esta Junta una unidad apropiada para la negociación colectiva.

IV.- La Controversia de Representación:

En la audiencia de este caso no se practicó prueba testifical, pero a manera de estipulación tácita de las partes se admitió prueba documental. El Banco no se opuso ni se allanó al interés de la peticionaria y solicitó expresamente de la Junta que resolviera si esa entidad es o no un patrono bajo la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico con obligación de negociar colectivamente sobre condiciones de trabajo con sus empleados. Ese es precisamente la cuestión que nos plantea el presente caso. Cuando el Banco asumió la posición que acabamos de resumir, cobró realidad la existencia de una controversia de representación en este procedimiento.

La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, por su Artículo 2, Inciso 2, define lo que es un 'patrono' en los siguientes términos: 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. (Subrayado nuestro)

Para que a una corporación pública como el Banco de la Vivienda de Puerto Rico 2/ se le pueda considerar como "instrumentalidad corporativa", tal como la misma se define con relación al término patrono (supra), y puedan gozar sus empleados de los beneficios de la ley que administramos, se

1/ Ley Núm. 130, aprobada en 8 de mayo de 1945 (29 LPRA 61 y ss.) según ha sido subsiguientemente enmendada.

2/ El 30 de junio de 1961 se aprobó la Ley Núm 146 "(p)ara crear una corporación como instrumentalidad gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y como subsidiaria de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico".

precisa, a tenor con las disposiciones del Artículo 2, inciso 11, de dicho estatuto, 3/ bien (a) que la corporación esté incluida entre las que taxativamente allí se señalan, (b) que sea una subsidiaria de alguna de las mencionadas, (c) que se trate de una empresa similar a las anteriores, o (d) que sea una agencia del Gobierno que se dedique o pueda dedicarse en el futuro a un "negocio lucrativo" o a "actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario." Administración de Servicios Agrícolas y Unión de Carpinteros, AFL-CIO, D-486 (JRTPR-1968).

El Banco de la Vivienda de Puerto Rico no figura entre las corporaciones públicas que expresamente menciona nuestra ley; tampoco es subsidiaria ni similar a una de aquéllas. Eso descarta las alternativas (a) (b) y (c), y nos remite directamente al examen de su ley creadora, 4/ para analizar sus fines y propósitos ante la posibilidad de que, siendo un banco, se dedique o pueda dedicarse en lo futuro a actividades que tengan por objeto un beneficio económico, tal como sugiere la alternativa final (d).

El Banco, al igual que las "instrumentalidades corporativas", se creó para ayudar al Gobierno en sus programas, estimulando una más efectiva responsabilidad por el bienestar de sus habitantes y la economía de Puerto Rico. 5/ Sus empleados, como los de aquéllas, están excluidos de las disposiciones de la Ley de Personal del Gobierno. 6/ El estatuto de su creación, al definir las funciones de la Junta de Directores, habla en términos de administrar los negocios del Banco y ejercer sus poderes corporativos, un lenguaje muy propio de corporaciones privadas. 7/

El Banco tiene existencia perpetua y posee personalidad jurídica para demandar y ser demandado. 8/ Puede prestar dinero al interés que él mismo determine; 9/ invertir sus fondos; 10/ tomar dinero a préstamo a interés; 11/ adquirir

3/ "(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 las Fuentes Fluviales, la Compañía de Fomento de Puerto Rico (Compañía de Fomento Industrial), la Autoridad de Transporte, la Autoridad de Comunicaciones, y las subsidiarias de tales corporaciones, e incluirá también las empresas similares que se establezcan en el futuro y sus subsidiarias, y aquellas otras agencias del Gobierno que se dedican o puedan dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario."

4/ Véase el escolio 2, ante.

5/ Artículo 1, Ley Núm. 146 de 1961.

6/ Artículo 5, Ley Núm. 146 de 1961.

7/ Artículo 4, Ley Núm. 146 de 1961.

8/ Artículo 10, (a) Ley Núm. 146 de 1961.

9/ Artículo 10 (c) Ley Núm. 146 de 1961.

10/ Artículo 10 (e) Ley Núm. 146 de 1961.

11/ Artículo 10 (f) Ley Núm. 146 de 1961.

DECISIONES Y ORDENES
DE LA
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO
DE PUERTO RICO
Y
DECISIONES
DEL
TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO
INTERPRETANDO LA LEY
DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO

VOLUMEN 8

Desde el 28 de agosto de 1968 hasta el 25 de noviembre de 1970

Decisiones 501-587

bienes para sus fines corporativos; 12/ adquirir otras clases de bienes en pago; 13/ asegurar hipotecas sobre vivienda; 14/ y asegurar bancos y otras entidades particulares contra pérdidas en negocios sobre viviendas. 15/

Siempre que sea compatible con los programas de vivienda, el Banco puede ejercer los mismos poderes que ejerce una corporación ordinaria. 16/ Y aunque no se rige por la Ley de Bancos de Puerto Rico, tiene facultad para llevar a cabo operaciones bancarias de ahorro y préstamos a fin de reunir recursos que hagan posible el otorgamiento de créditos. 17/ Sus deudas no obligan los bienes del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 18/

Como expresara el Honorable Secretario de Justicia de Puerto Rico en su opinión de 29 de abril de 1963, "(1)a actividad bancaria, en sí, tiene un carácter privado, pues históricamente ha sido desarrolladas por empresas privadas, aunque el Estado ha creado bancos propios para llevar a cabo determinados objetivos. Hoy día está muy generalizada la práctica de que un Estado cree sus propios bancos equiparándose en una empresa privada, puesto que la naturaleza intrínseca de la industria bancaria es, por esencia, privada." Nosotros debemos añadir que aunque el fin último de los bancos que crea el Estado sea estimular una más efectiva responsabilidad por el bienestar de sus habitantes y la economía en general, su propósito inmediato es la actividad que tiene por objeto un beneficio pecuniario, a fin de mantener su solvencia para así lograr su objetivo final. En el caso que nos ocupa no otra cosa se desprende del lenguaje utilizado por el legislador al definir las actividades que se autoriza al Banco a llevar a cabo; ese lenguaje denota una marcada preocupación por levantar y reunir recursos que hagan posible el otorgamiento de créditos.

El Banco de la Vivienda es una corporación pública creada por estatutos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y que opera en el servicio público con los mismos propósitos que otras agencias gubernamentales, pero que en su funcionamiento actúa y opera separadamente.

"State banks are public corporations and state institutions for certain purposes, but the bank and the state are different entities, and in assuming to carry on the business and to exercise the functions of banking, the government, thus far, divest itself of its sovereign character, and takes that of a private citizen, or corporation"
Michie on Banks and Banking,
Tomo 1, Sec. 2.

12/ Artículo 10 (g) Ley Núm. 146 de 1961.

13/ Artículo 10 (h) Ley Núm. 146 de 1961.

14/ Artículo 10 (j) Ley Núm. 146 de 1961.

15/ Artículo 10 (k) Ley Núm. 146 de 1961.

16/ Artículo 10 (m) Ley Núm. 146 de 1961.

17/ Artículo 11 (a) Ley Núm. 146 de 1961.

18/ Artículo 17 Ley Núm. 146 de 1961.

En el caso de la Junta de Relaciones del Trabajo v Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, etc. 71 D.P.R. 154, nuestro Tribunal Supremo, al plantearsele un problema similar que dependía de la interpretación de si la actividad envuelta tenía por objeto un beneficio económico, dijo:

"...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... 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..."

En el citado caso nuestro Tribunal Supremo pronunció, además, las siguientes palabras, que, aplicadas hoy al Banco de la Vivienda de Puerto Rico, disipan toda duda que pudiera existir para concluir que estamos frente a otra instrumentalidad corporativa, conforme los términos de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, cuyos empleados pueden ejercitar el derecho a la negociación colectiva:

"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."

Ya dejamos demostrado que el Banco de la Vivienda de Puerto Rico tiene suficiente autoridad, y la naturaleza de los servicios que presta no sólo lo capacitan a operar en forma comparable a entidades privadas, sino que, como cuestión de realidad en los hechos, opera como tal. Por todo ello, concluimos que el Banco es un patrono sujeto a la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico; y reiteramos que existe en este caso una controversia de representación.

V.- Determinación de Representante:

En vista de que se ha suscitado una controversia relativa a la representación, consideramos apropiado ordenar la celebración de unas elecciones para resolverla.

ORDEN DE ELECCIONES

De acuerdo con la autoridad conferida a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, por el Artículo 5, Sección 3 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, y de conformidad con el Artículo III, Sección 11, del Reglamento Núm. 2 de la Junta, por la presente SE ORDENA QUE, como parte de la investigación para determinar el representante a los fines de la negociación colectiva en la unidad apropiada que se menciona en el Apartado III de esta Decisión y Orden, se conduzca una elección por votación secreta bajo

la dirección del Jefe Examinador de la Junta, actuando como Agente de ésta, quien sujeto a las disposiciones del Artículo 3, Sección 11 del Reglamento Núm. 2, determinará la fecha, sitio y demás condiciones en que se celebrará la elección.

SE ORDENA, ADEMAS, que los empleados con derecho a participar en esta elección serán los que aparezcan trabajando para el patrono, Banco de la Vivienda de Puerto Rico, en la nómina que seleccione el Jefe Examinador, la cual deberá representar un período normal de operaciones, incluso los empleados que no aparecieran en dicha nómina bien por enfermedad o por estar de vacaciones pero excluidos los empleados que desde entonces hayan renunciado o abandonado su empleo y que no hayan sido reempleados antes de la fecha de la elección, para determinar si dichos empleados desean o no estar representados en la unidad apropiada que se describe en el Apartado III de esta Decisión y Orden de Elecciones, por la Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico.

El Jefe Examinador certificará a la Junta el resultado de la elección.

CERTIFICACION DE REPRESENTANTE

El 7 de mayo de 1969, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico expidió una Decisión y Orden de Elecciones en el caso del epígrafe. En la misma se ordenó que se celebrasen unas elecciones entre todos los empleados utilizados por el Banco de la Vivienda de Puerto Rico, para que estos seleccionaran su representante, si alguno, a los fines de la negociación colectiva.

Conforme con dicha Decisión y Orden, el 29 de mayo de 1969, se celebraron las elecciones bajo la dirección y supervisión del Jefe Examinador de la Junta, quien actuó como agente de ésta. El resultado de las mismas, según de desprende de la Hoja de Cotejo de Votos, copia de la cual se le suministró a las partes, es el siguiente:

1. Número de votantes elegibles-----	103
2. Votos válidos contados-----	94
3. Votos a favor de Unión de Empleados del Banco de la Vivienda-----	85
4. Votos en contra de la Unión Participante-----	9
5. Votos recusados-----	4
6. Votos Nulos-----	3

Las partes renunciaron a los cinco (5) días reglamentario para radicar objeciones a la conducta y al resultado de la elección.

Es evidente que una mayoría de los votos válidos se depositaron a favor de la Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico.

De acuerdo con la autoridad conferida a la Junta de Relaciones del Trabajo por el Artículo 5, Inciso (3) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, POR LA PRESENTE SE CERTIFICA QUE:

La Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico ha sido designada y elegida por una mayoría de todos los empleados utilizados por el Banco de la Vivienda de Puerto Rico; excluidos ejecutivos, administradores, supervisores, empleados confidenciales y cualesquiera otras personas con autoridad para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto.

De conformidad con el Artículo 5, Inciso (1), de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico la Unión de Empleados del Banco de la Vivienda de Puerto Rico, es la representante exclusiva de los referidos empleados a los fines de la negociación colectiva respecto a tipos de paga, salarios, horas de trabajo y otras condiciones de empleo.

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de junio de 1969.

ANTONIO J. COLORADO
Presidente

ADOLFO COLLAZO
Miembro Asociado

LINO PADRON MARTINEZ
Miembro Asociado