Estado Libre Asociado de Puerto Rico
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
San Juan, Puerto Rico

EN EL CASO DE:

ADMINISTRACION DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRICOLA

-y-

OFFICE AND PROFESSIONAL EMPLOYEES INTERNATIONAL UNION

CASO NUM. P-3323

D-770

Ante: Sr. Estanislao García
Oficial Examinador

Comparecencias:

Lic. César A. Vélez
Sr. José L. Vallines
Por la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola

Sr. Algimiro Díaz Ayala
Srta. Nancy Maldonado
Por la Office and Professional Employees International Union

DECISION Y ORDEN DESESTIMANDO LA PETICION

A base de una Petición para Investigación y Certificación de Representante radicada por la Office and Professional Employees International Union, 1/ en adelante denominada la peticionaria, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Junta, ordenó la celebración de una audiencia pública para recibir prueba que permita determinar si existe o no una controversia relativa a la representación de los empleados que utiliza la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, en adelante denominada la Administración o AFDA.

La audiencia pública fue señalada para efectuarse el 28 de febrero de 1978 2/ pero a solicitud de la Administración 3/ fue pospuesta para el 15 de marzo. 4/ La misma se efectuó en esta última fecha ante el Sr. Estanislao García

1/ Exhibit J-1
2/ Exhibit J-2
3/ Exhibit J-6
4/ Exhibit J-7

quien fue designado Oficial Examinador por el Presidente de la Junta. 5/ Todas las partes estuvieron debidamente representadas en la audiencia y tuvieron amplia oportunidad de presentar prueba documental y testifical en apoyo de sus respectivas contenciones.

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

La Cuestión de Jurisdicción:

Del expediente surge que la Administración sostiene que la Junta no debe asumir jurisdicción para entender en el caso por no ser ella un patrono en el significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Ley. La peticionaria, de otro lado, asumió la posición de que la Administración es un patrono bajo la Ley y solicita de la Junta que así lo determine. Como éste es un planteamiento de naturaleza jurisdiccional, es necesario que lo resolvamos en primera instancia. Para resolverlo es necesario que hagamos un examen de las disposiciones de la Ley que pudieran ser aplicables a la Administración, así como de la ley que creó a ésta y de su implementación en la práctica.

La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico en su Artículo 2, Sección (2) dispone lo que es un "patrono" en los siguientes términos:

> "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)

5/ Exhibit J-3

La Sección (11) del Artículo 2 de la Ley define el término "instrumentalidad corporativa" de la manera siguiente:

> "El término 'instrumentalidades corporativas' significa las siguientes corporaciones que poseen bienes pertenecientes a, o que estén 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."

En los diversos casos que han estado ante nuestra consideración en los que se nos ha planteado un problema similar, 6/ hemos expresado reiteradamente que para que una agencia o corporación pública se pueda considerar una instrumentalidad corporativa, según la definición del término patrono, y que sus empleados puedan disfrutar de los beneficios de la Ley que administramos, a tenor con las disposiciones del Artículo 2, Sección (11) de dicho estatuto, es necesario que:

(1) la Corporación esté entre las que taxativamente allí se señalan, o

(2) sea una subsidiaria de alguna de las mencionadas, o

(3) se trate de una empresa similar a las anteriores y sus subsidiarias, o

(4) sea una agencia del Gobierno que se dedique o pueda dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

6/ Administración de Servicios Agrícolas, Núm. P-2459, D-486 (JRTPR-1968); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, Núms. P-2588 y P-2625, D-542 (JRTPR-1969); Autoridad de Edificios Públicos, Núm. P-3090, D-675 (JRTPR-1974); Corporación para el Desarrollo Agrícola de P.R., Núm. P-3146, D-695 (JRTPR-1975); Corporación de Empresas Correccionales de P.R., Núm. P-3154, D-700 (JRTPR-1975) Corporación del Centro Médico de Puerto Rico, Núm. P-3180, D-709 (JRTPR-1975); Compañía de Desarrollo Comercial de Puerto Rico, Núm. P-3301, D-766 (JRTPR-1978); Junta de Retiro para Maestros, Núm. P-3272, D-768 (JRTPR-1978).

El 13 de diciembre de 1976, el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico vs. Unión de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (Independiente Auténtica), Héctor René Lugo y otros, Número R-74-370, Opinión Núm. 76 CA 116, en el que establece los criterios que deben tomarse en consideración al decidir si una agencia del gobierno funciona como una empresa privada. Señala el Tribunal a las páginas 17 a 18:

> "El Informe Helfeld (Vol. 1, pág. 21) sugiere acertadamente varios factores que deben tomarse en consideración, entre ellos: si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; el grado de la 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 concedidas en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada, y si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.
>
> A estos criterios pueden añadirse otros, sin pretender agotar la lista: la estructura en si de la entidad, la facultad de la agencia para demandar y ser demandada ilimitadamente; el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su récord económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado; la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado; el punto hasta donde el reconocimiento a los trabajadores de la agencia de los derechos a que se refiere el primer párrafo de la sección 18 concuerda o no con el esquema constitucional.
>
> Ningún criterio es determinante por sí sólo del problema que nos ocupa. Debemos examinar en cada caso la conjunción de factores existentes para a su vez resolver si la agencia concernida funciona o no como un negocio privado en el sentido constitucional."

Al examinar la Sección (11) del Artículo 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico encontramos que la Administración no figura entre las instrumentalidades

corporativas del gobierno de Puerto Rico que expresamente se enumeran en ellas. Tampoco es subsidiaria de esas instrumentalidades corporativas. Estos hechos descartan, necesariamente, las dos primeras alternativas y nos remiten directamente al examen de la ley que creó dicha Administración, así como a la evidencia sometida por las partes durante la audiencia pública para analizar sus fines y propósitos ante la posibilidad de que sea similar a las que se mencionan en el Artículo 2, Sección (11) de nuestra Ley, o que se dedique o pueda dedicarse en el futuro a actividades que tengan por objeto un beneficio económico, como sugieren las tercera y cuarta alternativas, respectivamente, del análisis que ha hecho la Junta y a la luz de los criterios que estableció el Tribunal en el susodicho caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, supra.

La Administración, según surge del expediente, es una agencia gubernamental creada a virtud de la Ley Núm. 33 del 7 de junio de 1977. Sus propósitos esenciales son los de fomentar la creación de una moderna y próspera agricultura que esté a tono con el progreso habido en otros sectores de la economía y, además, agrupar en una sola agencia todos los servicios que se le prestan a los agricultores y que están diseminados a través de la Isla en diversas corporaciones y agencias para lograr la estabilidad y permanencia de éstas en la explotación de sus terrenos. Para lograr esos propósitos se faculta a la Administración a ofrecer asesoramiento a los agricultores, proveerles el crédito adecuado, garantizarles seguridad en las transacciones comerciales y precios razonables para sus productos, darles una aportación proporcional en términos de subsidios e incentivos, fomentar la organización de proyectos agroindustriales y llevar los servicios agrícolas lo más cerca posible del agricultor e

integrar a nivel de las oficinas regionales la prestación directa de todos los servicios agrícolas.7/

Según el Artículo 3 de dicha Ley Núm. 33, la AFDA estará adscrita al Departamento de Agricultura pero funcionará como una entidad jurídica separada de sus funcionarios o empleados del Estado Libre Asociado y sus agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas y subdivisiones políticas. Sus poderes serán ejercidos por el Secretario de Agricultura quien tendrá los poderes necesarios para adoptar las normas y los reglamentos necesarios para cumplir con los propósitos de la ley. En armonía con ello la propia ley confiere a la AFDA los siguientes poderes generales:

(a) Demandar y ser demandada

(b) Celebrar actos y formalizar acuerdos y contratos

(c) Establecer los reglamentos, normas y procedimientos necesarios para su operación y funcionamiento interno.

(d) Hacer pagos como complemento o garantía al precio en que se venden los productos agrícolas

(e) Garantizar precios a los productos agrícolas por regiones, zonas o grupos de agricultores

(f) Promover el mercado ordenado de los productos agrícolas

(g) Hacer por sí, o en coordinación con otras personas, inversiones de capital, proveer capital de operación, hacer préstamos con o sin intereses, o con intereses bajos, y establecer los términos de pago, conceder prórrogas en el pago de capital e intereses, o proveer ayuda económica de cualquier clase, incluyendo incentivos o subsidios, o ayuda técnica para el establecimiento, ampliación y/o mejoramiento de empresas agrícolas. Ejercer también la supervisión o intervención que se considere conveniente en los casos en que provea capital de inversión y/o de operación.

7/ T.O. pág. 19. Véase, además, el Exhibit EC-1

(h) Promover por todos los medios a su alcance el consumo de los productos agrícolas de Puerto Rico.

(i) Transferir libre de costo o a un precio menor del costo los productos agrícolas que adquiere, a instituciones gubernamentales, estatales o municipales y a otras entidades con fines no pecuniarios, cuando a su juicio, así lo requiera el interés público.

(j) Establecer cuotas de producción para productos agrícolas

(k) Proveer ayuda económica a los agricultores para el pago de seguros agrícolas

(l) Realizar o proveer ayuda económica para que los agricultores realicen pruebas de adaptación, desarrollo o compra de maquinaria y equipo necesario o útil para la producción, elaboración o mercadeo de productos agrícolas y fomentar el desarrollo de proyectos agroindustriales.

(m) Utilizar fondos para el adiestramiento, en o fuera de Puerto Rico, de agricultores, empleados, trabajadores o profesionales, al servicio directo de la agricultura, o para servir posteriormente a la agricultura, en cualquier materia relacionada con la producción, mercadeo o elaboración de productos agrícolas.

(n) Solicitar y obtener cualesquiera fondos, donaciones o ayudas del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado Libre Asociado, incluyendo sus agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas y sus subdivisiones políticas, o de fuentes privadas, para llevar a cabo los fines dispuestos por la ley

(o) Controlar de manera exclusiva sus propiedades y actividades

(p) Decidir el carácter y necesidad de todos sus gastos y la forma en que los mismos habrán de incurrirse, autorizarse y pagarse

(q) Adquirir en cualquier forma legal, poseer y administrar bienes o cualquier interés en los mismos, que considere necesarios para realizar sus fines y arrendar, vender, o en cualquier forma disponer de aquellos que ya no sean útiles para tal propósito

(r) Adquirir, mediante expropiación forzosa, los terrenos y cualesquiera otros bienes y derechos necesarios para llevar a cabo los propósitos para los cuales fue creada

(s) Estudiar, formular, administrar, disponer, mantener, reparar, comprar, adquirir, arrendar, poseer, usar, ceder, operar, producir, promover, vender, desarrollar, construir, o tomar o dar en calidad de préstamo, imponer cualquier gravamen en relación con propiedades muebles o inmuebles, utilizar estos como garantía de cualquier clase o llevar a cabo cualquier otra acción relacionada con terrenos, dinero, productos agrícolas, servicios, facilidades, mejoras permanentes, equipo, materiales, maquinarias, cosechas, animales o cualesquiera otras propiedades, productos, negocios, operaciones, condiciones, medios o facilidades necesarios o útiles para la producción, distribución, conservación, elaboración, empaque, transportación, almacenamiento, compra, venta, disposición, o cualesquiera otras actividades de, o relacionadas con productos o subproductos de la agricultura, o productos necesarios o útiles para la agricultura en la acepción más amplia de dicho término.

(t) Establecer operaciones y actividades por sí mismo, o por cualquier medio, apoyar, estimular o participar en actividades y operaciones de personas que propendan al desarrollo de la agricultura

(u) Prestar servicios, ayuda técnica y el uso de su propiedad, mueble o inmueble, mediante compensación o sin ella

(v) Cancelar aquellas deudas consideradas incobrables o cuyo cobro pueda ocasionar gastos que excedan de su importe de conformidad con los siguientes criterios:

(1) tiempo que lleva vencida la deuda, que no podrá ser menor de cinco (5) años

(2) insolvencia e imposibilidad de parte del deudor o sus herederos, de pagar dicha deuda y la posibilidad razonable de cobrarla

(3) el esfuerzo ejercido por el deudor en su empeño por pagar la deuda

(w) Poseer, controlar y desarrollar tierras, sin limitación en cuanto a cabida

(x) Adquirir, poseer y disponer de acciones de corporaciones que propendan al desarrollo de la agricultura

(y) Entrar, previo permiso de su dueño o poseedor o de su representante, en cualquier terreno o edificio con el fin de hacer cualquier estudio o investigación, o llevar a cabo cualquier otra acción o actividad relacionada con el descargo de los deberes y el ejercicio de los poderes conferidos por esta ley

(z) Nombrar personal y contratar trabajadores, oficiales, agentes, empleados y servicios profesionales o técnicos y fijar y pagar la compensación o emolumentos correspondientes

(aa) Emitir e implementar cesiones de pago hechos por cualquier persona a favor de cualquier otra respecto a cualquier suma que la Administración deba pagar por cualquier concepto

(bb) Promover el mejoramiento económico y social de la ruralía

(cc) Establecer oficinas regionales donde se ofrecerán los servicios directos al agricultor y delegar en los Directores Regionales de la Administración los poderes y facultades necesarios para el desempeño de las tareas que se asignan a este nivel

Para realizar las funciones que la ley le ha encomendado, la Administración ha establecido cinco oficinas regionales y tres sub-regionales, además de las oficinas administrativas y de asesoramiento a nivel central y de otras dependencias especializadas. Las oficinas regionales radican en Ponce, Mayaguez, Arecibo, Caguas y San Juan y las sub-regionales en Lajas, Isabela y Barranquitas. 8/ Cada una de estas regiones agrícolas es dirigida por un administrador y cuenta, además, con el personal necesario para desarrollar sus programas el cual está constituído especialmente por agrónomos, inspectores y personal de oficina. 9/ A través de las oficinas regionales es que la Administración brinda los servicios directos a los agricultores.

8/ Exhibit EC-11

9/ T. O. pág. 18

Los servicios que presta AFDA son, entre otros, los de maquinaria agrícola, aspersión de plagas, distribución de semillas, seguros agrícolas, incentivos para siembra de pastos, café y frutos alimenticios, etc. Estos servicios eran prestados anteriormente por otras agencias que fueron integradas a AFDA como lo eran, por ejemplo, la Corporación para el Desarrollo Agrícola y la Administración de Servicios Agrícolas (ASA). 10/ Véamos pues, en detalle, algunos de esos servicios:

(1) Servicio de maquinaria agrícola

La Administración, según el récord, cuenta con once centros de maquinaria distribuídos por la isla. En cada uno de ellos hay entre quince y veinte máquinas a través de las cuales se le ofrece a los agricultores el servicio de arado de terrenos y reparaciones de caminos el cual es difícil que éste obtenga por otros medios. Mediante el programa el agricultor paga únicamente por el operador y el combustible que utiliza la máquina. No paga, sin embargo, por el servicio de mover la máquina desde el centro hasta el sitio donde radica la finca y vice-versa, ni por las roturas que pueda sufrir la misma. 11/

(2) Programa de aspersiones

Mediante el programa de aspersiones la Administración entrena brigadas de personas que luego emplea en el servicio de aspersión contra las enfermedades y plagas que azotan los cultivos de los agricultores. Este servicio se ofrece gratuitamente y, como en el caso de la maquinaria agrícola, los fondos que se utilizan para ello provienen de asignaciones legislativas. 12/ El programa se ha estado ofreciendo a, por ejemplo, los que se dedican a la siembra de café y de gandules. A estos últimos se les ofrece adicionalmente quince ($15.00) en forma gratuita por cada cuerda que siembren.

10/ T.O. pág. 20
11/ T.O. págs. 21-22
12/ T.O. pág. 23

(3) Programa de siembra de árboles de café

A través de este programa AFDA suple a los agricultores las semillas para las siembras nuevas de café. AFDA produce sus propias semillas, pero tiene contratos, además, con varios agricultores que las producen a un costo aproximado de veintodós centavos por arbolito pero, mediante el programa, se les suplen a los demás agricultores a razón de cinco centavos cada uno.

Mediante ese programa la Administración asigna la cantidad de $1,000.00 a cada agricultor que se acoja al mismo y, conjuntamente, se le ofrecen otros servicios tales como, por ejemplo, el de semilla de café y el de abono. Como esos servicios tienen un valor se les va descontando de los mil dólares. En el primer año se les paga una parte y la otra en el segundo. Si al terminar la siembra queda alguna diferencia se le reembolsa en efectivo. 13/

(4) Programa de carbonato calizo

La administración tiene dos plantas para producir cal, una en Barranquitas y la otra en Loíza. Dicho producto es un compuesto de calcio y se utiliza para neutralizar la acidez de los terrenos. A través de un programa desarrollado por AFDA al agricultor que lo solicite se le suplen gratuitamente hasta diez toneladas de cal y, además, se la llevan a la finca, no importa cuan lejos ésta radique. Ese servicio también se brinda gracias a las asignaciones legislativas aprobadas para esos fines. 14/

(5) Programa de semillas para hortalizas

La administración tiene una finca en Dorado en la que produce semillas de distintas clases de hortalizas, plátanos y cítricas. Esto lo hace debido, principalmente,

---

13/ T. O. pág. 24

14/ T. O. págs. 25, 47-48

a que en Puerto Rico no hay viveros comerciales que se dediquen a ese tipo de negocio. Mediante este programa AFDA vende las semillas a los agricultores pero a precios subdidiados. 15/

(6) Programa de abono

Mediante este programa AFDA ofrece gratuitamente a los productores de farináceos el abono que necesiten para producir plátanos, guineos, ñames, etc. En el caso de siembra de tabaco se ofrece al agricultor un subsidio de hasta $23.00 por cada quintal que se produce. 16/

(7) Programa para la construcción de ranchos avícolas y facilidades para ordeño de ganado lechero

A través de este programa AFDA ofrece a los avicultores el 50% de la inversión que hagan en la construcción de ranchos para la producción de huevos o para pollos parrilleros. De la misma manera ofrece ciertas cantidades de dinero para la construcción de facilidades para ordeño a los ganaderos que se dedican a ese negocio así como a los que se dedican a la producción de ganado para carne. También ofrece el servicio de inseminación artificial. Aún cuando en AFDA se conoce este programa como el de inversiones, lo cierto es que las personas que se acogen al mismo no tienen nada que pagar, lo que resulta ser al final, una regalía. 17/

(8) Programa de siembras nuevas de pastos

Mediante este programa AFDA ofrece a los agricultores la cantidad de $75.00 por cada cuerda que siembren de pastos nuevos para la producción de ganado u otros animales. También ofrece ciertas cantidades para la construcción de verjas y cercados en las fincas, así como abonos para el mejoramiento de esos pastos. 18/

15/ T. O. págs. 25-26
16/ T. O. págs. 26-27
17/ T. O. pág. 27
18/ T. O. pág. 27

(9) Programa de compra de café

La Administración tiene instalados unos centros para la compra de café en varios lugares de la zona cafetalera de la isla. En ellos adquiere el café que producen los agricultores y que tienen dificultad en mercadearlo o que carecen de otras facilidades para procesarlo. El propósito es, además, llevar a cabo un mercadeo ordenado del producto.

De acuerdo al récord, AFDA no ha tenido ganancias en el programa si no que muy por el contrario, durante el último año las pérdidas ascendieron a entre cuatro o cinco millones de dólares. 19/

(10) Programa de ingreso garantizado

En virtud de la Ley Núm. 142 del 29 de junio de 1969 el gobierno de Puerto Rico devuelve a los agricultores el exceso del salario por hora que paga a cada trabajador y que ahora es de $0.55, pero que hay que pagarle a éste $1.17. Es decir, el agricultor paga a cada trabajador $1.17 por hora pero luego AFDA le devuelve $0.62. Pero, además, de esos $0.62 por hora, AFDA paga la proporción de ese salario que corresponda para el pago de los beneficios marginales como lo son el seguro social, Fondo del Seguro del Estado, seguro por desempleo, etc.

La aportación gubernamental para este renglón es de aproximadamente 20 millones más 1.3 millones de dólares para el pago de un bono agrícola. Estos fondos se producen también mediante asignaciones legislativas específicamente para este propósito. 20/

(11) Seguros agrícolas

Debido a los riesgos que representa la industria de productos agrícolas, al agricultor se le hace difícil conseguir que las compañías de seguro aseguren sus cosechas o las estructuras que levantan para el desarrollo de sus proyectos. Por tal razón AFDA le facilita los medios

---

19/ T. O. pág. 28-29
20/ T. O. págs. 31-33. Véase, además, el Exhibit EC-4

necesarios para obtener esos pero al realizar esa operación paga hasta un 80% de las primas y el agricultor solamente el restante 20%. 21/

(12) Programa para ayudar en la construcción de macelos

A través de AFDA el gobierno desarrolla también un programa de ayuda para la construcción de macelos en distintos municipios de la isla. La ayuda se ofrece directamente a los municipios que cualifiquen y mediante ella AFDA paga hasta un 40% de lo que se invierte en la construcción, mejoramiento o remodelación de esas estructuras. Esa ayuda es gratuita pues AFDA nada recibe a cambio de ella.

(13) Incentivos para la industria azucarera

La Administración implementa también un programa mediante el cual ofrece gratuitamente $18.05 por cada quintal de azúcar que produzcan los colonos. 22/

Como ya señalamos, la ley que creó la Administración establece en su Artículo 5(p) que ésta tiene facultad para "decidir el carácter y necesidad de todos sus gastos y la forma en que los mismos habrán de incurrirse, autorizarse y pagarse". El récord revela, sin embargo, que como cuestión de hecho AFDA prepara un presupuesto el cual tiene que someter a la Oficina de Presupuesto del gobierno central del Estado Libre Asociado y luego someterlo a la consideración de la Asamblea Legislativa para su consideración y aprobación final. 23/

El presupuesto de la Administración para el año fiscal vigente es de $71,690,000.00 y el recomendado para el 1978-79 asciende a $69,195,000.00. 24/

21/ T.O. págs 34-35
22/ T.O. págs. 52, 60
23/ T.O. págs. 64-65
24/ Véase el Informe de Presupuesto sometido por AFDA a la Asamblea Legislativa para el año fiscal 1978-79.

En ese Informe de Presupuesto, como se notará, se incluyen las diversas partidas que necesitan acción legislativa pues, como hemos visto, la casi totalidad de las actividades económicas que realiza la Administración son a base de regalías que el gobierno ofrece a los agricultores como incentivos para desarrollar una agricultura vigoroza. De ese presupuesto $5,195,000.00 se utilizaran para gastos de funcionamiento, $50,200,000.00 para gastos operacionales y los restantes $13,800,000.00 de autorización para incurrir en compromisos contraídos por la Corporación de Desarrollo Agrícola y para el programa de ingreso garantizado. 25/

Durante su comparecencia a la audiencia pública celebrada en este caso quedó demostrado el hecho de que ésta no podría subsistir si no fuese por las asignaciones de fondos que hace la Asamblea Legislativa para sus distintos programas.

Del récord surge que luego de que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto para la Administración, ésta brega con el mismo y lo administra conforme a sus normas y reglamentos. El sistema que se utiliza es distinto al de las agencias clásicas del gobierno pues es la propia administración quien firma y expide los cheques tanto los que tienen que ver con la nómina de los empleados como los que tienen que ver con los de otros gastos. 26/ En cuanto a las escalas

25/ Presupuesto sometido por AFDA a la Asamblea Legislativa para el año fiscal 1978-79, págs. 47-49.

26/ T.O. págs. 65-66

de sueldo de los empleados, la Administración las mantiene al nivel de los que establece la Oficina Central de Personal del Estado Libre Asociado. 27/ El récord también revela que la Administración utiliza su propio sistema de compra sin sujeción al de la Administración de Servicios Generales del Estado Libre Asociado. 28/

En lo que se refiere a la administración de personal, el récord revela que AFDA, por ser un administrador individual, tiene autoridad para establecer sus propios procedimientros sin estar sujeta a los dictámenes de la Oficina Central de Administración de Personal pero siguiendo unas guías diseñadas por ésta. En este orden, es ella quien recluta, reclasifica, asciende, etc. a sus empleados. Para ello cuenta con una división de personal independiente, en buena medida, de la Oficina Central del Estado Libre Asociado, donde se reciben, por ejemplo, las solicitudes de empleo de los aspirantes, y en ella se procesan para establecer los requisitos de los puestos y las cualificaciones de los aspirantes. 29/

La Administración también emplea obreros para realizar trabajo en los proyectos que desarrolla en las regiones. El empleo de ese personal es por lo general, de naturaleza transitoria y su duración es por el tiempo que se tome en llevarse a cabo el proyecto. Unos obreros, sin embargo, pueden trabajar más que otros dependiendo de la naturaleza de cada caso. En todos estos casos AFDA extiende, por lo regular un nombramiento que denomina "transitorio o irregular". Para estos empleados se prepara una nómina separada de la de los empleados regulares o permanentes de la Administración. 30/

27/ T.O. págs. 64
28/ T.O. págs. 66-67
29/ T.O. págs. 39-42
30/ T.O. págs. 56-57; 67

Como ya indicamos, la Administración no es una de las instrumentalidades corporativas que la Ley dispone expresamente que pueden negociar colectivamente con sus empleados. Tampoco es subsidiaria de ellas. Por tal razón, señalamos, es necesario que analicemos si es similar a las que se enumeran en la Ley o si, además, se dedica o puede dedicarse en el futuro a actividades que tengan por objeto un beneficio económico.

Hemos analizado la ley que creó la Administración, específicamente su exposición de motivos y el articulado en el que se indica la política pública, y no encontramos que haya similitud entre ésta y las instrumentalidades corporativas que se mencionan en la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. Dicha ley (la que creó la Administración) está permeada en prácticamente todas sus partes de un sentido social, no económico, de ayudar al fomento y desarrollo de la agricultura para, entre otras cosas "retener en la zona rural en un ambiente sano y lejos del hacinamiento de las grandes ciudades a un número considerable de nuestra ciudadanía."

A nuestro juicio, aunque en un contexto algo distinto, la Administración se asemeja a la Administración de Fomento Económico de Puerto Rico. Mientras esta se dedica a fomentar el desarrollo económico del país mediante la creación de proyectos industriales, la Administración trata de fomentar y desarrollar también la economía pero a través de proyectos agro-pecuarios. En efecto, la propia ley que creó la Administración señala en su exposición de motivos que:

> "Es necesario, además, proveer medios para la eficaz utilización de los excedentes agrícolas, cuando los haya, para diversificar la utilización de nuestra producción agrícola. Con estos propósitos facilitaremos el fortalecimiento de nuestras industrias agropecuarias y proveeremos incentivos comparables a aquellos que han sido provechosos en el fomento de nuestro desarrollo industrial."

En el caso de Junta de Relaciones del Trabajo vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce, 71 DPR 154, nuestro Tribunal Supremo, al planteársele si la actividad realizada por dicha Junta Administrativa tenía por objeto un beneficio económico, expresó a la página 159 lo siguiente:

> "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 podrá 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, acueductos donde el consumidor está supuesto a pagar sustancialmente lo que vale el servicio no obstante ser de naturaleza pública..."

Más adelante, a las páginas 159 a 160 el Tribunal añadió:

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

Este concepto, como ya señalamos, fue analizado nuevamente por nuestro Tribunal Supremo en el caso de Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, supra. En este caso y, a las páginas 13 y 14 el Tribunal expresó:

> "La Conclusión central que se deriva del estudio cuidadoso de los debates sobre la sección 18 es que no existe un sólo criterio para determinar cuando una agencia o instrumentalidad del gobierno funciona o no como una empresa o negocio privado y goza o no en consecuencia del derecho de la huelga.
>
> Algunos delegados entendían, por ejemplo, que el dato significativo es si los empleados de la agencia concernida pertenecen o no al servicio civil.

3 Diario de Sesiones 1612 y ss. El presidente de la Comisión de Derechos Civiles corrigió esta impresión, afirmando: "... En primer lugar el que estén gobernados por un sistema de servicio civil es uno de los indicios significativos, básicos de si o no están funcionando fuera del ámbito de empresas privadas..." Ibid. 1615. Luego reiteró: ..."Lo que se está estableciendo es no meramente que (basta) con entrar en el servicio civil sino que el servicio civil es uno de los ingredientes importantísimos en la calibración de que es la situación que se produce... "Ibid., 1616 (subrayado nuestro)

Otro criterio formulado fue si por cuestión de la naturaleza intrínseca de los servicios envueltos estos nunca han sido prestados por la empresa privada. Expresó el licenciado Gutiérrez Franqui, en diálogo con el Lcdo. Luis Negrón López:

> "...¿Si no podríamos llegar al acuerdo de que esto quiere decir: si una agencia presta servicios de la naturaleza del cuerpo de policía que por su naturaleza, intrínseca, nunca han sidb prestados por empresas privadas, si ese fuera la clase de servicio y la naturaleza de la empresa, por esa única razón quedarían fuera del concepto; si por otro lado, si los trabajadores, aunque fuera vendiendo pan, estuvieran trabajando para una empresa del gobierno, y sus empleados recibieran sus condiciones de trabajo y sus salarios por disposición de una ley de servicio civil, también eso solo sería suficiente para sacarle de la categoría? O sea, que tanto cuando la naturaleza intrínseca del servicio las coloca como uno que nunca ha sido objeto de servicio o empresa privada, como cuando los empleados estén sometidos a la disposición de una ley de servicio civil, se entenderá que no es una empresa del gobierno de la naturaleza o funcionando como una empresa privada." Ibid., 1620.

> "El debate no determinó definitivamente la totalidad de los criterios para precisar el significado de la frase "agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios lucrativos." Puede afirmarse que la intención de la Convención Constituyente fue que los dos criterios mencionados deben tomarse en consideración y que ambos son de vital importancia para la definición de los términos que nos ocupan. El historial de la disposición concernida en modo alguno sostiene la conclusión, sin embargo, que estos son los únicos factores determinantes de la cláusula constitucional bajo examen." (subrayado nuestro)

Como señala el Tribunal, al examinarse los criterios para determinar si una agencia o instrumentalidad corporativa funciona o no como un negocio privado con fines de lucro, debe tenerse en cuenta que ninguno es determinante por sí solo. Todos, a nuestro juicio, se enlazan. Consideramos, no obstante, que algunos tienen preeminencia sobre los otros. Es este el caso, por ejemplo, de si al hacer el análisis se encuentra que la agencia en cuestión

no funciona, o no puede funcionar como un negocio con fines de lucro a pesar de los poderes que la ley creadora le otorgue. En tal caso, consideramos, los demás criterios ceden a éste.

Luego de examinar el récord taquigráfico, así como el expediente completo de este caso y, en particular, la ley que creó la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola de Puerto Rico consideramos que ésta no funciona ni puede funcionar como una empresa privada con fines lucrativos aún enmarcándola dentro de la definición liberal del concepto elaborado por el Tribunal en el citado caso de Junta Administrativa del Muelle Municipal y Malecón de Ponce. Consideramos que una empresa dedicada a fomentar la agricultura mediante incentivos y regalías no puede obtener ganancias. Funciones como estas y de tan vaga magnitud, sólo puede realizarlas, a nuestro juicio, el gobierno, mediante la utilización de los fondos que aportan los contribuyentes del país. Es pues, difícil, si no imposible, el que un negocio con fines lucrativos pueda dedicarse a perseguir los propósitos enmarcados en esa legislación.

Por todo lo antes expuesto concluímos que la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola de Puerto Rico no es un patrono en el significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y, en consecuencia, sus trabajadores no están cubiertos por los beneficios que otorga esta legislación. En vista de ello, nos es forzoso desestimar la petición radicada por la Office and Professional Employees International Union, al resolver aquí que carecemos de jurisdicción para entender en el caso.

A base de lo anteriormente expuesto ordenamos que la petición en el caso del epígrafe sea, como por la presente es, desestimada.

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de agosto de 1978.

(Fdo.) Luis P. Nevares Zavala
Presidente

(Fdo.) Francisco Irlanda Pérez
Miembro Asociado

Opinión disidente emitida por el Lcdo. Samuel E. de la Rosa Valencia, Miembro Asociado.

(Fdo.) Samuel E. de la Rosa Valencia
Miembro Asociado

JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
San Juan, Puerto Rico

EN EL CASO DE:

ADMINISTRACION DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRICOLA

- y -

OFFICE AND PROFESSIONAL EMPLOYEES INTERNATIONAL UNION

CASO NUM. P-3323

D-770

VOTO DISIDENTE DEL MIEMBRO ASOCIADO
LCDO. SAMUEL E. DE LA ROSA

San Juan, Puerto Rico, a 29 de agosto de 1978

El caso de la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola (AFDA) suscita observaciones sui-generis, las cuales forzosamente nos conducirían a declarar a dicha agencia como un "patrono" acorde con la definición adoptada por la Junta de Relaciones del Trabajo.

En primer lugar, se trata de una agencia, creada por la Ley Núm. 33 del 7 de junio de 1977, en virtud de la cual se elimina la antigua Administración de Servicios Agrícolas (ASA), y se le adscriben las facultades de la antigua Corporación para el Desarrollo Agrícola de Puerto Rico (CDA), la cual había sido declarada "patrono" por la Junta de Relaciones del Trabajo el 24 de abril de 1975. (D-695).

La sabiduría del legislador le hizo adoptar una ley, creando una nueva Administración, a la cual le concedió las facultades y poderes de la antigua corporación pública (CDA) y los poderes inherentes a una administración de servicios. Nos encontramos ante una legislación híbrida que recoge lo mejor de ambos organismos para imprimirle agilidad y estímulo al fomento del desarrollo agrícola en nuestro país.

En segundo lugar, el presente caso puede ser atacado colateralmente mediante la presentación de dos argumentos cónsonos con el espíritu de la ley de relaciones del trabajo y con la realidad del presente. Véamos. El primer argumento se refiere a destacar la importancia de la disposición de ley que faculta a la AFDA al uso de unos poderes y facultades que, aunque no se están utilizando a plenitud en el presente, pueden ser utilizados en cualquier momento previsible. En consecuencia, no podemos detenernos a considerar meramente el presente si no a vislumbrar las posibilidades del futuro.

Este argumento se fortalece con lo expresado por el legislador en el Artículo 2; (11) de la Ley 130 del 8 de mayo de 1945, cuando define el término "instrumentalidades corporativas" en su parte pertinente dice: ..."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." (Enfásis suplido).

El segundo argumento, es uno de naturaleza económica y moral. Se trata del concepto de "lucro social". Es decir, el concepto de lucro que se aplica a las instrumentalidades del Estado no es exactamente el mismo concepto de lucro que se aplica a la industria privada. Aún en las instrumentalidades corporativas del gobierno, las cuales, por su naturaleza deben producir ganancias, esas ganancias son muy distintas a las de la industria privada, por cuanto no se usan para el enriquecimiento personal sino para el uso social.

Por lo tanto el concepto de lucro social encierra toda una filosofía de vida basada en el servicio al ciudadano.

El voto mayoritario de los miembros de la Junta, al declarar "no patrono" a la AFDA no sigue las tendencias y corrientes de avanzada en el pensamiento sindicalista, que

consiste en extender al sector gubernamental, el derecho a la negociación colectiva. La decisión mayoritaria le niega en el presente, y, le retrasa en el futuro inmediato, el derecho a un grupo de empleados del gobierno a iniciar un proceso reivindicador de sus aspiraciones mediante la negociación colectiva. Constituye una negación de la política pública expresada en el Artículo 1 (2), en el cual se habla de "paz industrial, salarios adecuados y seguros para los empleados... Más adelante expresa ... El logro de estos propósitos depende en grado sumo de que las relaciones entre patrono y empleados sean justas, amistosas y mutuamente satisfactorias y que se disponga de los medios adecuados para resolver pacíficamente las controversias obrero-patronales." (Enfasis suplido).

Negarle el derecho de representación a un grupo de empleados gubernamentales no contribuye en nada al logro de una paz industrial. Históricamente, la Junta de Relaciones del Trabajo, en cumplimiento de la política pública ha estimulado la negociación colectiva. En el presente caso se da la impresión de que por un tenue tecnicismo se amputen las aspiraciones de un grupo de empleados. Coloca a la Junta en una posición de retroceso, por cuanto con anterioridad a este caso, había declarado "patrono" a la Corporación para el Desarrollo Agrícola para todos los efectos de ley. Ahora, cuando se incorporan las facultades de la CDA y se amplían los servicios, bajo el manto de la nueva agencia, la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, se opta por quitarle unos derechos que ya tenían los empleados de dicha corporación pública.

La nueva agencia, por su carácter híbrido de entidad jurídica separada a la cual se le adscribieron todas las facultades de la extinta Corporación para el Desarrollo Agrícola, tiene la suficiente autoridad para funcionar en forma comparable con entidades privadas, y como cuestión de realidad, opera como tal, aunque en el presente no obtenga "ganancias" dentro del concepto capitalista.

Los argumentos expuestos en la Decisión D-695 del 24 de abril de 1975 y de la Junta de Relaciones del Trabajo, son similares a los expresados en el presente caso. En el primero se declaró patrono a la corporación, y ahora con los mismos argumentos, la opinión mayoritaria concluye que no es patrono.

La ley que creó la Junta de Relaciones del Trabajo es una ley protectora de los derechos de los trabajadores. En caso de que surjan dudas en cuanto a la determinación de qué agencia debe ser considerada como "patrono", la duda debe favorecer siempre al obrero y no al patrono.

En este caso, a mi entender, no existe duda alguna en cuanto a las facultades y poderes que el legislador le adjudicó a la AFDA que son similares a los de una corporación pública clásica de nuestro gobierno.

En base a los argumentos presentados en la opinión mayoritaria, correspondería haber declarado patrono a la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, y, así se le hubiera hecho justicia laboral a los empleados de dicha agencia.

(Fdo.) Samuel E. de la Rosa
Valencia
Miembro Asociado