



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO  
APARTADO 404B  
SAN JUAN, PUERTO RICO 00905

(TEL: 721-0060)

EN EL CASO DE:

FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO

-y-

UNION DE AUDITORES INTERNOS  
DEL FONDO DEL SEGURO DEL  
ESTADO

Peticionaria

-y-

ASOCIACION DE CONTADORES Y  
AUDITORES DEL FONDO DEL  
SEGURO DEL ESTADO

Interventora

CASO NUM. P-89-1  
D-90-1157

Ante: Lcdo. Antonio Rodas Viñas  
Oficial Examinador

COMPARECENCIAS:

Lcdo. Rafael Buscaglia, Hijo  
Por el Patrono

Lcdo. José Carreras Rovira  
Por la Peticionaria

Lcdo. Andrés Montañez Coss  
Por la Interventora

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

A base de una Petición para Investigación y Certificación de Representante, radicada el 12 de enero de 1989 por la Unión de Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado, en adelante la Peticionaria, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en lo sucesivo la Junta, ordenó la celebración de una audiencia pública para recibir prueba que nos permita determinar si existe o no una controversia relativa a la representación de los auditores internos que emplea el Fondo del Seguro del Estado, en adelante el Fondo. La referida Petición se interpuso a los efectos de que previa investigación, se certifique a la Peticionaria como la representante exclusiva de los mencionados empleados, indepen-

dientemente del resto de los trabajadores que se desempeñan en las labores de Contaduría y Auditoría en el Fondo.

La audiencia se llevó a cabo el 13 de abril de 1989, ante el Lcdo. Antonio Rodas Viñas, Oficial Examinador debidamente designado por el Presidente de la Junta.

Tanto el Fondo como la Peticionaria y la Asociación de Contadores y Auditores del Fondo del Seguro del Estado, en lo sucesivo la Interventora, estuvieron representados en la audiencia pública, habiéndoseles ofrecido amplia oportunidad de presentar toda la prueba testifical y documental que estimaron pertinente para sostener sus respectivas contenciones.

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

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

#### CONCLUSIONES DE HECHOS Y DE DERECHO

##### I. El Patrono:

El Fondo del Seguro del Estado es una agencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dedicada a la prestación de servicios a los obreros protegidos por la Ley de Compensación por Accidentes del Trabajo. Para llevar a cabo sus funciones, utiliza empleados, constituyéndose así en un patrono bajo la jurisdicción de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.<sup>1/</sup>

1/ Fondo del Seguro del Estado v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 111 DPR 505 (1981); Ley 103 del 28 de junio de 1969 (11 LPRA, Sección 8 y ss.).

## II. Las Organizaciones Obreras:

La Unión de Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado, entidad que reclama la representación de los Auditores Internos utilizados por el Fondo, pretende organizar y representar a dichos profesionales a los fines de la negociación colectiva.

La Asociación de Contadores y Auditores del Fondo del Seguro del Estado, la cual ostenta la representación de todos los auditores internos que emplea el Fondo es una entidad dedicada a organizar y representar trabajadores y existe con el fin de obtener mejores salarios y condiciones de empleo.

Ambas entidades son, por lo tanto, organizaciones obreras bajo el significado del Artículo 2, Inciso 10 de la Ley.<sup>2/</sup>

## III. La Alegada Controversia de Representación:

Durante la etapa investigativa se sometió como parte de la evidencia documental producida por la Peticionaria el Convenio Colectivo negociado entre el Patrono y la Interventora. Dicho convenio fue negociado, como señalamos supra, el 5 de septiembre de 1985 y su efecto se extendería hasta el 13 de marzo de 1989, según surge del Artículo LII - Duración del Convenio.

No hay duda que la Petición ante nos fue radicada en tiempo hábil, <sup>3/</sup> y que se acompañó del interés sustancial y adecuado.

2/ 29 L.P.R.A. 63 (10)

3/ El período para presentar una petición de representación se calcula tomando en cuenta la fecha de expiración del Convenio Colectivo. La norma establece que el período abierto para la presentación de una petición de representación es dentro de los primeros treinta días de los últimos noventa días de vigencia del Convenio Colectivo. Fernández, Demetrio-Romany, Celina, Derecho Laboral, Capítulo III - Procedimiento de Elección de Representante para la Negociación Colectiva, Sección 2, Inciso 4 (a). Págs. 374-375, Tomo I.

La unidad apropiada negociada por el Fondo y la Interventora, según se desprende del Convenio Colectivo suscrito el 5 de septiembre de 1985 y en vigor hasta el 13 de marzo de 1989, está estructurada como sigue:

"Todos los Contadores y Auditores que utiliza el Fondo en sus distintas dependencias excluyendo: Ejecutivos, Administradores, Supervisores, Médicos, Empleados comprendidos en otras unidades apropiadas de negociación colectiva y toda otra persona con poderes para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto".4/

La Peticionaria interesa representar sólo un sector de los empleados que componen la Unidad Contratante antes descrita, esto es, a los auditores internos, ya que este grupo de empleados se desempeña en una unidad de trabajo distinta y a su vez, tienen funciones distintas al resto de los trabajadores que componen la actual unidad apropiada.

Añade la Peticionaria en su exposición, que el tipo de trabajo que realizan los auditores internos es totalmente diferente al de los demás empleados, pues su tarea va encaminada a la intervención de las actividades financieras de la agencia. Esta intervención resulta diferente a la que realizan los contadores, pues éstos se limitan a realizar sus tareas desde las divisiones a las cuales están adscritos; y de otro lado, "existe un grave conflicto de intereses entre los auditores internos y el resto de los integrantes de la unidad apropiada certificada".5/

En otras palabras, en opinión de la peticionaria, la unidad apropiada existente debe ser fragmentada.

4/ Artículo II, Sección 2, Convenio Colectivo vigente hasta el 13 de marzo de 1989, negociado entre el Fondo del Seguro del Estado y la Asociación de Contadores y Auditores del F.S.E.

5/ Véase "Memorial de Derecho" de la Unión Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado, suscrito por el Lcdo. José E. Carreras Rovira.

La unidad apropiada negociada por el Fondo y la Interventora, según se desprende del Convenio Colectivo suscrito el 5 de septiembre de 1985 y en vigor hasta el 13 de marzo de 1989, está estructurada como sigue:

"Todos los Contadores y Auditores que utiliza el Fondo en sus distintas dependencias excluyendo: Ejecutivos, Administradores, Supervisores, Médicos, Empleados comprendidos en otras unidades apropiadas de negociación colectiva y toda otra persona con poderes para emplear, despedir, ascender, disciplinar o de otra manera variar el status de los empleados o hacer recomendaciones al efecto".4/

La Peticionaria interesa representar sólo un sector de los empleados que componen la Unidad Contratante antes descrita, esto es, a los auditores internos, ya que este grupo de empleados se desempeña en una unidad de trabajo distinta y a su vez, tienen funciones distintas al resto de los trabajadores que componen la actual unidad apropiada.

Añade la Peticionaria en su exposición, que el tipo de trabajo que realizan los auditores internos es totalmente diferente al de los demás empleados, pues su tarea va encaminada a la intervención de las actividades financieras de la agencia. Esta intervención resulta diferente a la que realizan los contadores, pues éstos se limitan a realizar sus tareas desde las divisiones a las cuales están adscritos; y de otro lado, "existe un grave conflicto de intereses entre los auditores internos y el resto de los integrantes de la unidad apropiada certificada".5/

En otras palabras, en opinión de la peticionaria, la unidad apropiada existente debe ser fragmentada.

4/ Artículo II, Sección 2, Convenio Colectivo vigente hasta el 13 de marzo de 1989, negociado entre el Fondo del Seguro del Estado y la Asociación de Contadores y Auditores del F.S.E.

5/ Véase "Memorial de Derecho" de la Unión Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado, suscrito por el Lcdo. José E. Carreras Rovira.

La opinión de la Interventora es en el sentido de que todos los empleados que trabajan para el Fondo del Seguro del Estado en su calidad de auditores externos, contadores, auditores, contadores de costo y contadores de contabilidad, deben continuar formando parte de la unidad apropiada existente, pues existe comunidad de intereses, hay un grado de organización de los empleados bastante amplio y la organización es ágil y segura. De otro lado no existen conflictos de intereses entre las partes y hay interrelación en las labores que realizan los empleados concernidos.<sup>6/</sup>

El Patrono, por su parte, sostiene que existe un conflicto potencial de intereses entre los Auditores Internos y el resto de los empleados del Fondo del Seguro del Estado, por lo que aquellos deben estar excluidos de toda unidad apropiada de negociación colectiva, pues se trata de empleados íntimamente ligados al interés gerencial.<sup>7/</sup>

La evidencia aportada durante el curso de la audiencia revela que la controversia ante nos planteada es la culminación de una serie de circunstancias provocadas por el descargo de funciones de un sector de los empleados que forman parte de la unidad apropiada certificada. La Asociación de Contadores y Auditores está integrada por noventa y ocho (98) miembros, once (11) de los cuales se desempeñan como Auditores Internos.<sup>8/</sup>

Los Auditores Internos realizan tres tipos de auditorías, a saber: la auditoría financiera, que es la que se lleva a cabo para intervenir las transacciones de contabilidad de la agencia y verificar que éstas se estén llevando a cabo

<sup>6/</sup> Véase Memorando de Derecho de la Asociación de Contadores y Auditores del Fondo del Seguro del Estado, suscrito por el Lcdo. Andrés Montañez Coss.

<sup>7/</sup> Véase Memorandum del Fondo del Seguro del Estado suscrito por Rafael Buscaglia, Hijo, representante legal.

<sup>8/</sup> Véase Memorial de Derecho de la Peticionaria, pág. 3.

conforme a las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas; la auditoría operacional, que trata de verificar si las operaciones se están realizando conforme a las normas, reglas, procedimientos e instrucciones dictadas por la administración y, las auditorías especiales, que consisten en investigaciones de casos particulares relacionados con todas las operaciones de la agencia. Para llevar a cabo su trabajo, el auditor interno utiliza como guía el "Manual de Auditoría Interna del Fondo del Seguro del Estado", preparado por la firma de consultores Peat Marwick & Mitchell. Una vez concluye la auditoría, el auditor rinde un informe que incluye hallazgos, conclusiones y recomendaciones. El contenido del proyecto de informe debe ser discutido con el Director de la Oficina de Auditoría Interna, quien en caso de discrepancia con las recomendaciones del auditor, tiene facultad para enmendarlas.<sup>9/</sup>

Luego de este proceso, el Informe así rendido pasa a la consideración del Administrador del Fondo del Seguro del Estado.

Un examen del récord revela que la Oficina de Auditoría Interna tiene autoridad para investigar cualquier irregularidad fiscal o financiera relacionada con cualquier empleado del Fondo.<sup>10/</sup>

De otro lado, los Auditores Internos no llevan a cabo funciones gerenciales y todas las tareas inherentes al puesto que ocupan, las realizan bajo la supervisión y dirección inmediata del Director de la Oficina de Auditoría Interna.<sup>11/</sup>

<sup>9/</sup> T. O. Págs. 18-22.

<sup>10/</sup> T. O. Pág. 43.

<sup>11/</sup> T. O. Págs. 21-24.

A base de los deberes que realizan los Auditores Internos, el Fondo alega que éstos están íntimamente ligados a la gerencia y que por lo tanto, deben estar excluidos de toda unidad apropiada de negociación colectiva.

En el caso de Autoridad de las Fuentes Fluviales de Puerto Rico, Núm. P-2369, D-465, este Organismo estableció que uno de los elementos fundamentales para que a un empleado se le considere como que está íntimamente ligado al interés gerencial es la capacidad y el poder para formular, establecer e implantar la política y las normas de la empresa. En Compañía de Turismo de Puerto Rico, Caso Núm. P-336, D-814 resuelto el 19 de febrero de 1980, señalamos que el concepto "íntimamente ligado a la gerencia" presupone un alineamiento de ideas, intereses y actitudes de parte del empleado con las ideas, intereses y actitudes del patrono. Señalamos además, que se considera como empleado gerencial al que en el despliegue de sus funciones formula o determina la política y las normas administrativas y gerenciales del patrono y ejercita un alto grado de discreción para realizar sus deberes y responsabilidades, siempre que tal discreción no se ejercite de conformidad con las normas preestablecidas, determinadas y prefijadas por el patrono.

Un examen detallado y detenido del récord de la audiencia celebrada en este caso, así como de las tareas y deberes del puesto de Auditor Interno del Fondo, nos lleva a concluir que el campo de trabajo de dichos funcionarios es uno mucho más amplio y abarcador en comparación con el que realizaban años atrás.<sup>12/</sup> No obstante, esto no los convierte en parte de la gerencia ni en empleados íntimamente ligados al

12/ T. O. Págs. 55-56.

interés gerencial, pues no son éstos los que formulan, establecen o implantan la política ni las normas del Fondo.

Del examen de los deberes y funciones que realizan los Auditores Internos surge con diáfana claridad que en la actualidad su radio de acción es uno infinitamente más amplio en cuanto a sus tareas y alcance de las mismas. No obstante, al tomar determinaciones o formular recomendaciones deben consultar con su supervisor inmediato sobre el curso de acción a seguir. En cuanto a sus recomendaciones, el Director de Oficina de Auditoría Interna es quien tiene la última palabra, aún cuando el récord revela que casi siempre son tomadas en cuenta.<sup>13/</sup>

Del récord de la audiencia, así como del expediente completo del caso se desprende que los Auditores Internos del Fondo realizan ciertas labores y llevan a cabo determinadas funciones en las cuales tienen que intervenir directa o indirectamente con los empleados comprendidos en otras unidades de negociación colectiva, con empleados gerenciales y supervisores, así como con empleados que pertenecen a la organización obrera a la cual están afiliados. La Junta ha resuelto que en el desempeño de sus funciones, estos empleados presentan ciertos conflictos que podrían afectar, bajo determinadas circunstancias, los intereses de la empresa o del personal de ésta. Si estos empleados fuesen parte de unidades contratantes de las que formarían parte los empleados afectados por sus recomendaciones, podrían surgir conflictos entre las organizaciones obreras y la gerencia, quedando así en situaciones difíciles. En casos de esta naturaleza hemos

13/ T. O. Págs. 32-33.

resuelto que estos empleados no deben estar representados por organizaciones que representen a los demás empleados.<sup>14/</sup>

En Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, Caso Núm. P-2551, D-510, este Organismo concluyó que en el descargo de sus funciones los Auditores Internos podrían afectar el status de empleados de la Autoridad, de tomarse en cuenta sus recomendaciones, por lo que aún cuando los auditores son empleados dentro del significado de la Ley, se resolvió que no deberían estar representados por organizaciones obreras que representasen a otros empleados de la misma empresa.

A nuestro juicio, en el caso ante nos están presentes las mismas circunstancias que en Autoridad de Acueductos, supra. Hay factores que militan a favor de que los Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado estén separados del resto de los empleados que componen la unidad contratante existente.

Creemos que las consideraciones básicas sobre la unidad apropiada (historial de negociación colectiva, condiciones de trabajo de los empleados, movilidad en el taller de trabajo, deseo de las partes, sistema de administración y supervisión del patrono y deseo de los propios empleados) están balanceadas, por lo que el factor determinante para resolver la controversia de representación en este caso surge de la propia prueba la cual ha establecido, sin lugar a dudas, que los Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado realizan determinadas funciones y formulan recomendaciones, que de ser tomadas en cuenta, pueden afectar el status de los empleados comprendidos en otras unidades apropiadas de empleados que pertenecen a la unidad apropiada de la cual ellos forman parte

14/ Autoridad de las Fuentes Fluviales de Puerto Rico, Caso Núm. P-2369, D-465; San Juan Racing Association, Caso Núm. P-2627, D-564; Corporación de Servicios del Centro Médico de Puerto Rico, Núm. P-3213, D-729; Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, Núm. P-3358, D-824.

e inclusive de personal ejecutivo y supervisorio. Como anteriormente señalamos, la prueba demostró además, que las funciones de los Auditores Internos son en la actualidad, mucho más amplias y complejas que antes, sin embargo, esto no los convierte en empleados íntimamente ligados a la gerencia del Fondo, como para que se les excluya de toda unidad apropiada de negociación colectiva.

La prueba desfilada por las partes demostró además, que los Auditores Internos no realizan tareas de supervisión ni están en relación de confidencialidad con las personas que formulan la política obrero-patronal de la agencia.

A base de todo lo anterior, concluimos que los Auditores Internos del Fondo son empleados, conforme al significado de dicho término en el Artículo 2 (3) de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. Se concluye además, que deben estar representados a los fines de la negociación colectiva, por una organización obrera que no represente a otros empleados del Fondo.

Finalmente, señalamos estar conscientes de la fragmentación que debe ocurrir. La Junta no favorece el fraccionamiento arbitrario, caprichoso e injustificado, pero estas circunstancias no se dan en el caso de autos.

Nos preocupa, por otra parte, la situación de que los profesionales del Fondo se encuentran ubicados en dos unidades apropiadas distintas.<sup>15/</sup> Ello como consecuencia de acuerdos de Elección por consentimiento, según revela el historial de

<sup>15/</sup> Con la Unión Hermandad de Empleados del F.S.E. y con la aquí Interventora.

negociación y los expedientes correspondientes.<sup>16/</sup> Cuando ello ocurrió, la Junta aún no había adoptado la doctrina sobre la consulta previa a los profesionales. Lo ideal sería, para ser consecuentes con las doctrinas de la Junta, que todos los profesionales estuviesen representados en una sola unidad, luego de una consulta. Ello requiere, sin embargo, la radicación de una Petición con tales propósitos.

#### IV. La Unidad Apropiada:

La Unidad Apropiada para la negociación colectiva que mejor protege los derechos de los empleados peticionados es la siguiente:

"Todos los auditores internos utilizados por el patrono Fondo del Seguro del Estado, excluyendo: Ejecutivos, Administradores, Supervisores, médicos, contadores, empleados comprendidos en otras unidades apropiadas de negociación y toda otra persona con poderes para emplear, despedir, ascender, disciplinar o hacer recomendaciones al efecto".

#### V. Determinación de Representante:

Habiéndose suscitado una controversia relativa a la representación de los Auditores Internos utilizados por el

<sup>16/</sup> Casos Núm. P-2662 y P-2663, radicados por la Hermandad y por la Asoc. de Contadores y Auditores, respectivamente. En dichos casos, luego de que el Presidente aprobara los "acuerdos", la Junta consignó lo siguiente:

"La Junta en su deseo de que los empleados del Fondo del Seguro del Estado disfruten, lo antes posible, de los derechos que le concede la Ley de nuestras Cámaras Legislativas, aprueba los Acuerdos de las partes por juzgar que esa es la forma más rápida y expedita de lograr lo anterior. La Junta, sin embargo, hubiera preferido que se hubiese celebrado la audiencia señalada....a fin de asegurarse de que la unidad o unidades así determinadas, fuesen las más adecuadas para garantizar los derechos de los trabajadores". (Vigésimo Quinto Informe Anual de la Junta de Relaciones del Trabajo de

Fondo en la unidad que hemos determinado como apropiada en este caso, ORDENAMOS la celebración de unas elecciones por voto secreto para resolverla.

#### ORDEN DE ELECCIONES

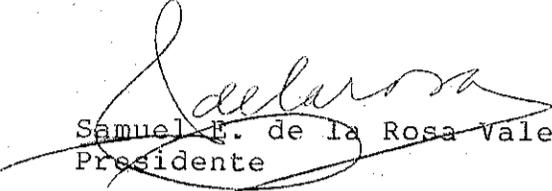
De acuerdo con la autoridad conferida a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico por el Artículo 5, Sección 3 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, y de conformidad con el Artículo III, Sección 10 del Reglamento de la Junta, POR LA PRESENTE SE ORDENA, que como parte de la investigación para determinar el representante a los fines de negociar colectivamente con el Fondo del Seguro del Estado, se conduzcan unas elecciones por votación secreta, tan pronto como sea posible, bajo la dirección de la Jefe Examinadora de la Junta actuando como Agente de ésta, quien sujeto a las disposiciones del Artículo III, Sección 2 del mencionado Reglamento, determinará la fecha, sitio, hora y otras condiciones en que habrá de celebrarse la elección.

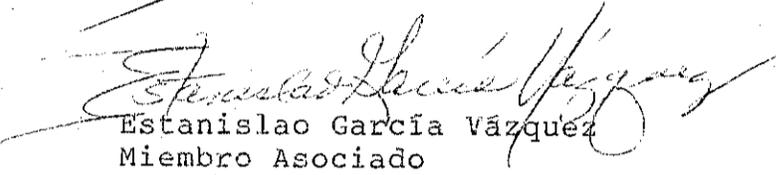
SE ORDENA ADEMÁS, que los empleados del Patrono con derecho a participar en estas elecciones son los Auditores Internos que aparezcan trabajando en la nómina que seleccione la Jefe Examinadora, la cual deberá representar un período normal de operaciones, incluidos los empleados que no aparecieran en dicha nómina, bien por enfermedad o por estar de vacaciones, pero excluidos los que desde entonces hayan renunciado o abandonado sus empleos y que no hayan sido reemplazados antes de la fecha de las elecciones para determinar si dichos empleados desean o no estar representados a los fines de la negociación colectiva, por la Unión de Auditores Internos del Fondo del Seguro del Estado.<sup>17/</sup>

<sup>17/</sup> Se advierte que, de la Peticionaria no obtener la mayoría de los votos, ello significará que los Auditores Internos quedarán sin representación sindical alguna por cuanto no pueden continuar siendo representados por la Asociación de Contadores y Auditores del Fondo del Seguro del Estado.

El Jefe Examinador certificará a la Junta el resultado de las elecciones.

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 1990.

  
Samuel E. de la Rosa Valencia  
Presidente

  
Estanislao García Vázquez  
Miembro Asociado

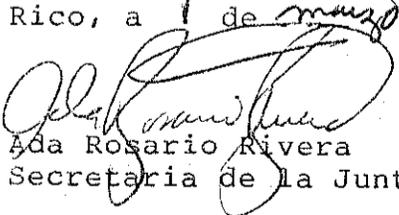
  
Carlos Rocca Roselli  
Miembro Asociado

NOTIFICACION

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

1. Lcdo. Andrés Montañez Coss  
P. O. Box 3501  
Hato Rey, P. R. 00919-3501
2. Lcdo. Raúl E. Rondón Medina  
Fondo del Seguro del Estado  
Oficina Relaciones Laborales  
G.P.O. Box 5028  
San Juan, P. R. 00936-5028
3. Lcdo. José Carreras Rovira  
Edificio Midtown, Oficina 206  
Ave. Muñoz Rivera 421  
Hato Rey, P. R. 00918

En San Juan, Puerto Rico, a 1 de marzo de 1990.

  
Ada Rosario Rivera  
Secretaria de la Junta

