



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
JUNTA DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO
P.O. BOX 14427
BO. OBRERO STA., SANTURCE, P. R. 00916-4427

Sec.
TEL. 765-3535

EN EL CASO DE:

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO : CASO NUM. P-87-12
 : D-91-1171
-Y- :
ASOCIACION PUERTORRIQUEÑA DE :
PROFESORES UNIVERSITARIOS :
 :
Peticionaria :
-----:

Ante: Lcda. María J. Haddock López
Oficial Examinador

Comparecencias:

Lic. Jorge Calero Blanco
Lic. Efraín Maceira Ortiz
Lic. Amari Arabia Rojas
Lic. Miguel Palou Sabater
Por la Universidad

Lic. José Carreras Rovira
Prof. Arturo Meléndez
Prof. Waldimiro Vélez
Por la Asociación

DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

El 28 de mayo de 1987, la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios, en adelante denominada la peticionaria, radicó una "Petición para Investigación y Certificación de Representante", ante la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico; en adelante, la Junta. Esta ordenó la celebración de una audiencia pública, en donde se recibiría toda aquella prueba que permitiera determinar, si existía o no una controversia en cuanto a la representación de los profesores que trabajan para la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras; en adelante, la Universidad.

Las audiencias públicas se efectuaron durante los días 18 y 25 de marzo; 4 y 5 de abril; 9, 10 y 11 de mayo, todas de 1988, ante la Lcda. María Judith Haddock López, Oficial Examinadora designada por el Presidente de la Junta.

Las partes estuvieron debidamente representadas en las audiencias. Tuvieron amplia oportunidad de presentar la prueba documental y testifical en apoyo de sus respectivas contenciones. Al terminar las audiencias, las partes solicitaron oportunidad para someter memorandos de derecho simultáneos; luego de que se hubiese transcrito el récord taquigráfico de las audiencias.

Con ese propósito, se les concedió un término de 30 días laborables, a partir de la fecha en que se notificaron las partes de la disponibilidad del récord en la Secretaría de la Junta.

La Universidad radicó el Memorando de Derecho, el 31 de agosto de 1988.

La Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios radicó el suyo el 9 de septiembre de 1988, excusándose por la tardanza.^{1/}

El 31 de enero de 1990 emitimos un Proyecto de Decisión y Orden de Elecciones. Tanto la Universidad de Puerto Rico como la Peticionaria, radicaron sus respectivas Excepciones al Proyecto, argumentando sus posiciones^{2/} las que fueron debidamente consideradas. La Peticionaria radicó, además, el 5 de abril, una Réplica a las extensas Excepciones sometidas por el patrono.

La Junta ha revisado las resoluciones emitidas por la Oficial Examinadora durante el transcurso de las audiencias; y, como encuentra que no se cometió error perjudicial alguno, por la presente, las confirma. Además, luego de

1/ Moción presentada el 9 de septiembre de 1988.

2/ La Universidad radicó el 6 de marzo de 1990; la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios radicó sus Excepciones en dos instancias separadas, el 9 de febrero y el 5 de marzo de 1990.

considerar el expediente total del caso y, a base del mismo, formula las siguientes:

DETERMINACIONES DE HECHOS Y CONCLUSIONES DE DERECHO^{3/}

I. La cuestión de jurisdicción:

En el transcurso de todo el procedimiento, la Universidad negó ser un "patrono" de conformidad con el significado que estatuye la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante, denominada la Ley.^{4/} Además, argumentó, que los profesores tampoco son "empleados", conforme al Artículo Núm. 2, de la Ley. Igualmente, sostuvo, que la Junta carece de jurisdicción para intervenir en el presente caso. La Peticionaria, por su parte, expresó que la Universidad era un "patrono" bajo la Ley; y que, por lo tanto, los profesores tienen derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Como los planteamientos anteriormente mencionados son de naturaleza jurisdiccional, es necesario resolverlos en primera instancia.

A. La Constitución y la Ley de Relaciones Obrero-patronales:

De acuerdo con el derecho laboral consagrado en las Secciones 17 y 18, del Artículo II, de nuestra Carta de Derechos^{5/}, y en la Ley Núm. 130, del 8 de mayo de 1945, según enmendada, debemos resolver si la Universidad de Puerto Rico es una instrumentalidad corporativa según, se

^{3/} Estas son, en gran medida, las expuestas en el Proyecto, pero incorporando ahora nuestras modificaciones a la luz de las excepciones presentadas.

^{4/} Ley núm. 130, del 8 de mayo de 1945, según enmendada, 29 LPRA, sección 63 y ss.

^{5/} Las Secciones 17 y 18 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico disponen:

"Sec. 17. derecho a organizarse y negociar colectivamente. ...

define el término en la Ley; o, una agencia o instrumentalidad del gobierno que funciona como empresa o negocio privado. Para dilucidar tal disyuntiva, es de vital importancia recurrir a la interpretación de los términos "patrono" y "empleado", los que define la Ley como sigue:

El término 'patrono' incluirá ejecutivos, supervisores y 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.^{6/}

El término 'empleado' incluirá a cualquier empleado y no se limitará a los empleados de un patrono en particular, a menos que la Ley explícitamente lo exprese en contrario, e incluirá a cualquier individuo cuyo

Cont. escolio 5

... 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.

Sec. 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 gran emergencia cuando están claramente en peligro la salud o la seguridad pública, o los servicios públicos esenciales."

^{6/} Ley Núm. 130, de 8 de mayo de 1945, Artículo 2(2).

trabajo haya cesado como consecuencia de, o en relación con cualquier disputa obrera, o debido a cualquier práctica ilícita de trabajo, pero no incluirá a ningún individuo empleado en el servicio doméstico en el hogar de cualquier familia o persona ni a ningún individuo empleado por sus padres o cónyuge. El término no incluirá ejecutivos ni supervisores.^{7/}

Por ser la Universidad una corporación pública, resulta de importancia la Sección 11, del Artículo 2, de la Ley Número 130, de 1945. Esta define el término "instrumentalidades corporativas", de la manera siguiente:

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. (Énfasis suplido)

La Junta, al interpretar las Secciones 17 y 18 del Artículo II de la Constitución, anteriormente mencionadas, ha sostenido reiteradamente que para considerar a una agencia o corporación pública como una instrumentalidad corporativa, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

(1) Que la corporación esté entre las que taxativamente allí se señalaron;
o

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

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

^{7/} Ley 130, supra, Artículo 2(3).

(4) que 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. 8/

La Universidad de Puerto Rico no es ninguna de las corporaciones públicas mencionadas anteriormente por sus nombres en la cita del Artículo 2, Sección 11, de la Ley. Tampoco, es una subsidiaria de las corporaciones enumeradas en la Ley. Por lo tanto, es necesario determinar si la Universidad de Puerto Rico es una empresa similar a las mencionadas o a las subsidiarias de aquéllas; o, si se dedica, o podría dedicarse en el futuro, a un negocio lucrativo o a una actividad que tenga por objeto un beneficio pecuniario, según esta Junta ha interpretado por años; y, asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en las distintas instancias en que diferentes agencias o instrumentalidades públicas han sido objeto de un análisis como el presente. Veamos.

1. Si la Universidad es una empresa similar a las declaradas "patrono"

La estructura administrativa de la Universidad de Puerto Rico es similar a la de las instrumentalidades gubernamentales reconocidas como tales, al amparo del Artículo 2, Sección 11, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, (29 LPRA sec. 63 (11)). Examinemos varias de dichas instrumentalidades:

8/ Refiérase a: Administración de Servicios Agrícolas, Núm. P-2459, D-486 (JRT-PR-1968); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, P-2588, P-2625, D-542 (JRT-PR-1974); Corporación para el Desarrollo Agrícola de Puerto Rico, Núm. P-3146, D-695, (JRT-PR-1975); Corporación de Empresas Correccionales de Puerto Rico, Núm. P-3154, D-700 (JRT-PR-1975); Corporación del Centro Médico de Puerto Rico Núm. P-3180, D709 (JRT-PR-1975); Hospital Pediátrico Universitario -y- Unión Nacional de Trabajadores de la Salud, Núm. P-3539, 3540 y 3541, D-1000 (JRT PR-1985); Cf, Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, Núm. P-3323, D-770, (JRT PR-1978).

A. La Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (ACAA) es una entidad que funciona como una instrumentalidad gubernamental del Gobierno del Estado Libre Asociado. Los poderes directivos los ejerce una Junta de Directores integrada por cinco miembros, nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, (Ley Núm. 138, de 26 de junio de 1968, Sección 12, según enmendada, 9 LPRC Sección 2060 (1) (2)).

B. La Autoridad de Edificios Públicos es una instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuya Junta de Gobierno consiste de cinco miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, por el término de cinco años, (véase, 22 LPRC sec. 904).

C. La Autoridad de Carreteras es una instrumentalidad del Gobierno que funciona como empresa o negocio privado para los propósitos de los derechos consagrados, en las Secciones 17 y 18, del Artículo II, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Además, nuestro Tribunal Supremo determinó que la Autoridad de Carreteras es una de las entidades gubernamentales susceptibles para ser reconocida como un "patrono" por el ordenamiento legal. Esta determinación la hizo nuestro más alto tribunal de justicia, a pesar de que en el texto de la Ley que creó la Autoridad, el legislador expresó que "la ejecución por la Autoridad de los poderes y facultades que le confiere este capítulo en ningún momento tendrá el efecto de investir a la Autoridad del carácter de una empresa privada", (9 LPRC sec. 2002 última oración).

El Plan de Reorganización Núm. 6, de 1971, suprimió la Junta de Gobierno de la Autoridad, "sin que por ello se entienda que sus deberes quedan en forma alguna restringidos." (Plan de Reorganización, Art. V).

En el Artículo I, del mencionado Plan, se estableció que los poderes y deberes de la Autoridad los ejercerá el Secretario de Transportación y Obras Públicas.^{9/}

D. La Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Tierras, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico; y, la Autoridad de Comunicaciones, también son entidades gubernamentales dirigidas cada una por una Junta de Directores cuyos miembros los nombra el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. (Véanse, respectivamente, 22 LPRA, sección 194; 28 LPRA, sección 242 (b); 22 LPRA, sección 143; 27 LPRA, sección 294; 23 LPRA, sec. 604) Nótese, que de las agencias mencionadas, tanto la Autoridad de Energía Eléctrica (antes Autoridad de Fuentes Fluviales) como la Autoridad de Comunicaciones están taxativamente comprendidas en la Ley Núm. 130.

La clasificación bajo la Ley de las agencias mencionadas constituyen ejemplos suficientes para apoyar el criterio de que el Consejo de Educación Superior, --como Junta de Gobierno de la Universidad--en su fase de gestiones administrativas, en nada difiere de las Juntas de Directores de las "instrumentalidades corporativas" reconocidas como "patronos", según lee la definición del término en el Artículo 2, Sección 11, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. (Véase 29 LPRA sección 63 (2)) Reconocemos, sin embargo, que las funciones del Consejo son más amplias toda vez que por ley tiene la encomienda de

^{9/} Aplicando los criterios establecidos en AAA vs. Unión de Empleados de la AAA, 105 DPR 437, el Honorable Tribunal Supremo resolvió mediante Opinión Concurrente de la Hon. Myriam Naveira de Rodón, emitida el 23 de junio de 1987, 87 JTS 64, que la Autoridad de Carreteras es una corporación pública que funciona como un negocio o empresa privada para fines de las secciones 17 y 18, del Artículo II de la Constitución. Esa determinación, a su vez, llevó a concluir que la Autoridad es un patrono según este término se define en el Artículo 2, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

reglamentar el campo de la educación superior en el país, tanto en el nivel público como en el privado.

Concluimos, que la Universidad es una empresa similar a las mencionadas en la Ley Núm. 130, como las que han sido declaradas como tales por el Tribunal Supremo y la Junta de Relaciones del Trabajo.

2. Concepto de negocio lucrativo o actividad de la que se obtenga un beneficio pecuniario

Las frases "negocio lucrativo" o "beneficio pecuniario" se han interpretado en el sentido de que se excluye el lucro personal de su contexto, véase, JRT vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal de Ponce, 71 DPR 154 (1950). De igual forma, ni la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles, en su función aseguradora y compensatoria (9 LPRC sec. 2060); ni la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico en la venta de agua y servicio de alcantarillados (22 LPRC sec. 144); ni la Autoridad de Carreteras en su función de planificar, diseñar, supervisar la construcción de nuevas carreteras y administrar los peajes de las vías públicas (9 LPRC sec. 2002), entre muchas agencias gubernamentales, operan o han operado con el objetivo de obtener "lucro" o "beneficio pecuniario" en el sentido de ganancia de una actividad.^{10/}

^{10/} Otras agencias, las cuales están consideradas como "patrono" bajo las leyes laborales son: la Autoridad de Comunicaciones en su operación de sistemas de comunicación (27 LPRC sec. 295); la Autoridad de Edificios Públicos en la planificación, diseño, construcción, administración y mantenimiento de edificios para el gobierno (22 LPRC sec. 903); la Autoridad de Energía Eléctrica en la producción, distribución y venta de energía eléctrica (22 LPRC sec. 196); la Autoridad Metropolitana de Autobuses en la transportación de pasajeros en el área metropolitana (23 LPRC sec. 606); la Autoridad de las Navieras en su operación de transportación marítima de carga (23 LPRC sec. 3052); la Autoridad de Puertos en la operación y administración de aeropuertos, muelles y lanchas (23 LPRC sec. 336); la Autoridad de Tierras en sus operaciones agrícolas y fabriles (28 LPRC sec. 247); la subsidiaria de esta última Corporación Azucarera de Puerto Rico; la Administración de

En JRT v. Junta Administrativa del Muelle Municipal de Ponce, supra, a la pág. 159, el Tribunal de mayor jerarquía en nuestra jurisdicción se expresó, en los términos siguientes:

...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 (citas omitidas...)

En un voto disidente, en el caso de la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, Núm. P-3323, D-770 (29 de agosto de 1978), el Lcdo. Samuel E. de la Rosa, entonces Miembro Asociado de la Junta, explicó este concepto del modo siguiente:

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 que una entidad gubernamental haya perdido dinero, o que sus fuentes económicas resulten insuficientes para

Cont. escolio 10

Servicios Médicos de Puerto Rico en la operación y administración del Complejo del Centro Médico de Río Piedras (24 LPRA sec. 342 (b)); la Compañía de Fomento Industrial (23 LPRA sec. 273); la Compañía de Desarrollo Comercial (23 LPRA sec. 251 (d)); la Junta Administrativa del Muelle Municipal de Ponce; la Compañía de Turismo (23 LPRA sec. 671 (O)).

sufragar el costo de sus operaciones, no afecta la determinación, de si son o no, "instrumentalidades corporativas", conforme al Artículo 2, Sección 11, de la Ley. Lo importante es si la agencia, por la naturaleza de los servicios que rinde, éstos la capacitan, -si así lo desea- para operar en forma comparable a entidades privadas dedicadas a las mismas actividades. JRT v. Junta Administrativa, supra, a las págs. 159-160.

Dos años y casi cuatro meses después de emitida la opinión anteriormente mencionada se promulgó, en 1952, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la que en su Carta de Derechos, Artículo II, sección 17, alude a que el personal de "agencias o instrumentalidades del gobierno que operan como negocios o empresas privadas," tendrán derecho a negociar colectivamente.

En A.A.A. vs. Unión de Empleados de la A.A.A., supra, a la página 448, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, refiriéndose a la Sección 18, de Artículo II, de la Constitución del Estado Libre Asociado, en lo pertinente, se manifestó, del modo siguiente:

...Examinemos ahora los criterios para determinar qué es una empresa o instrumentalidad del gobierno que funciona como una empresa o negocio privado, dentro del sentido de estos términos en la Sec. 18 del Artículo II de nuestra Constitución y las circunstancias en que opera el párrafo in fine de dicha sección. Resulta de lo discutido en la primera parte de esta opinión que la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Ley Núm. 130 del 8 de mayo de 1945, según enmendada, no ofrece los verdaderos criterios para resolver la cuestión. Esta legislación es de indudable interés para esta investigación, ya que la semántica de la Sec. 18 deriva de ella, pero no es decisiva, pues su contenido se forja, como hemos visto al calor del choque de otros intereses en juego... (Subrayado nuestro).

Si la Constitución del Estado Libre Asociado, en su Artículo II, secciones 17 y 18, pero, en particular, la primera, -no se nutrió del contenido del referido Artículo 2, sección 11, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, aprobada siete años antes de aquélla; y, si tenemos en cuenta que la interpretación de la ley fundamental es materia propia de los tribunales de justicia y no de los organismos administrativos;^{11/} es evidente, que nuestro análisis, como bien indica el Tribunal Supremo, no puede depender exclusivamente de la interpretación de la cláusula constitucional relevante, la que tampoco podemos olvidar. Por las razones que discutiremos más adelante, concluimos: que la Universidad de Puerto Rico es una entidad del Gobierno que está capacitada para funcionar como un negocio privado, y que puede dedicarse, a negocios lucrativos y a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

B. Criterios para determinar si una agencia es "patrono", bajo nuestra ley:

El Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico manifestó, en A.A.A. v. Unión de Empleados de la A.A.A., supra, a las págs. 451-452, en torno al debate de la Constituyente, lo siguiente:

El debate no determinó definitivamente la totalidad de los criterios para precisar el significado de la frase 'agencia o instrumentalidades del gobierno que funcionan como empresas o negocios privados'. 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 éstos son los únicos factores determinantes del significado de la cláusula constitucional bajo examen.

11/ Unión Asociación de Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras v. Junta, supra.

En dicho caso, a las páginas 455-456, el Tribunal señaló, además, los criterios para determinar cuándo es que una instrumentalidad de Gobierno constituye una empresa para fines del derecho a la negociación colectiva y para garantizar los derechos laborales consagrados en las secciones 17 y 18 de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico^{12/} y, si es, por lo tanto, un "patrono" para propósitos del Artículo 2, de la Ley de Relaciones del Trabajo, supra. El Tribunal indicó lo siguiente:

"El Informe Helfeld (vol. 1, pág. 21) sugiere acertadamente varios factores que deben tomarse en consideración, entre ellos: si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; el grado de autonomía fiscal de que disfrute la agencia; el grado de autonomía administrativa de que goce; si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada; y si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios 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 sí 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 Sec. 18 concuerda o no con el esquema constitucional.

12/ Véase escolio 5.

Ningún criterio es determinante por sí solo 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. (Énfasis suplido).

Lo expresado por el más alto Tribunal de Puerto Rico, en el caso antes citado fue confirmado por dicho Tribunal en Unión Asociación de Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 87 JTS 64, Opinión Concurrente de la Hon. Myriam Naveira de Rodón del 23 de junio de 1987; en la cual se indicó "...que la enumeración de factores hecha..., no es taxativa y ...ninguno de estos criterios tendrá más peso o valor que los demás."

Esta Junta--antes y después de las decisiones mencionadas-- ha seguido los criterios señalados por el Tribunal Supremo de Puerto Rico; y cada vez que se le ha planteado una situación similar, ha analizado las estructuras y las funciones de la agencia gubernamental comprendida en el caso para determinar si es un "patrono" para los fines de la negociación colectiva.^{13/}

La Junta ha resuelto los planteamientos mencionados de tal naturaleza, cumpliendo con su misión histórica de estimular la negociación colectiva para resolver los conflictos laborales que ocurren diariamente en el país; de acuerdo con la política pública enmarcada en el estatuto orgánico que la creó.^{14/} Siguiendo dichos criterios, analicemos si la Universidad de Puerto Rico cumple, con los mismos.

^{13/} Véase escolio número 8.

^{14/} Ley Núm. 130, supra, 29 LPRA 63, et. seq.

1. Sistema de Personal

La política pública anterior a 1977, que incluía en el servicio exento al personal de las corporaciones públicas, no constituyó impedimento alguno para declararlas como "patrono" de acuerdo con el significado que provee la ley. Tales fueron los casos de la Autoridad de Edificios Públicos y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados donde todo o parte de su personal estuvo en el servicio exento. ^{15/}

En cuanto al personal de la Universidad de Puerto Rico, éste estuvo incluido en el servicio exento desde 1947, ^{16/} Ley 345 del 12 de octubre de 1947. ^{17/} Luego, mediante la Ley 49 del 7 de junio de 1977 y la Carta Normativa Especial Número 3-88 de OCAP, dicho personal quedó excluido de la Ley de

^{15/} Véanse: (a) en relación a la Autoridad de Edificios Públicos, 23 L.P.R.A., sec. 911; (b) en relación a la A.A.A., la opinión de A.A.A. v. Unión Empleados A.A.A. supra, a las págs. 448 y 456 y la Ley Número 6 de 7 de mayo de 1946.

^{16/} La inclusión en el antiguo Servicio Exento, según reconocido por la hoy derogada Ley Núm. 345 de mayo de 1947- fue patrón para casi todas las instrumentalidades corporativas, expresamente mencionadas en la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. La Sección 8 del estatuto de personal de 1947 (véanse páginas 607 y 609 de las Leyes de Puerto Rico de 1947) incluía en el Servicio Exento a los funcionarios y empleados de la hoy extinta Compañía Agrícola (inciso 4); a los de la Autoridad de Transporte (hoy Puertos) (inciso 5); a los de la Autoridad de las Fuentes Fluviales (hoy Energía Eléctrica) (inciso 6); a los de la Autoridad de Tierras (inciso 7); a los de la Autoridad de Comunicaciones (inciso 16); a los de la Compañía de Fomento (hoy Fomento Industrial) (inciso 17); a los del Banco de Fomento (hoy Banco Gubernamental de Fomento) y, finalmente, en su inciso 13 (a), y citamos:

El rector, vicerector, decano, miembros de la Facultad, auxiliares de investigaciones y el restante personal profesional y académico de la Universidad de Puerto Rico, incluyendo todos sus colegios, y escuelas, facultades y dependencias, según fueren especificadas por el rector con la aprobación del Director; y estudiantes "bona fide" de dicha institución que estén empleados durante parte del tiempo por cualquier agencia de gobierno.

^{17/} Véase también la Ley número 5 del 14 de octubre de 1975.

Personal y se dispuso que la Universidad de Puerto Rico adoptaría y pondría en vigor un reglamento que incorporaría el principio de mérito para la administración de todo el personal, al igual que las demás instrumentalidades corporativas incluyendo las cubiertas por nuestra Ley 130, supra.

La exclusión del personal de la Universidad del servicio exento en 1977 es un factor que unido a lo señalado anteriormente, nos lleva a concluir que no existe contradicción ni inconsistencia para que el personal de la Universidad tenga derecho a la negociación colectiva. Nótese que la Autoridad de Carreteras tiene un sistema análogo y sin embargo, nuestro más alto Tribunal reconoció el derecho a la negociación colectiva en dicha entidad gubernamental, Unión de Profesionales, supra. Así también lo tiene la Autoridad de Comunicaciones en virtud de la Ley Número 212 de 12 de mayo de 1942, sección 7 (a) (Leyes de Puerto Rico, 1942, Págs. 1077 y 1079).

2. Clientela servida por la Universidad de Puerto Rico

En el caso Junta de Retiro para Maestros vs. Junta, 108 DPR 448, a la pág. 452 (1979) el Tribunal Supremo de Puerto Rico consideró la "clientela" a la cual servía y sirve la Junta de Retiro comprendida en dicho litigio.

En el caso que nos ocupa, tal "clientela" la constituye-- al igual que en otras corporaciones públicas--el público en general. Claro, quizás buena parte de la "clientela" de la Universidad se trata de adolescentes y/o adultos jóvenes, debidamente cualificados para ingresar a dicho centro docente. Tal restricción, sin embargo, no debe afectar la conclusión en el sentido de que es una "instrumentalidad corporativa". Buena parte de la "clientela" de la Autoridad de los Puertos la constituyen las líneas aéreas en el aeropuerto y las compañías navieras en los muelles.

El caso de la Autoridad de Edificios Públicos es aún más restrictivo pues, en su inmensa mayoría, la clientela resulta

ser el propio Gobierno y si tiene "clientes" privados, es como actividad accesoria a los servicios gubernamentales (23 L.P.R.A. sección 903). No obstante, la presencia de tales factores en el caso de estas dos entidades mencionadas, la Autoridad de los Puertos está incluida expresamente en el Artículo 2, sección 11 de la Ley (29 L.P.R.A., Sección 63 (11)); mientras la de Edificios Públicos se ha considerado "patrono" desde la fecha de la Decisión y Orden Número 672, de 12 de marzo de 1974, de esta Junta y tal dictamen ha prevalecido desde entonces. Otros ejemplos similares son la Compañía de Fomento Industrial (servicios restringidos a industriales); y la Compañía de Desarrollo Comercial, cuyos servicios se reducen a las empresas comerciales.

3. Servicios que presta la Universidad de Puerto Rico

La Universidad de Puerto Rico ofrece educación superior. Resulta un hecho innegable e independiente de, si fue o no así, durante los primeros ochenta y seis años de su existencia, o si debería, ser o no de tal manera que la educación primaria, secundaria y superior es una actividad donde la empresa privada está considerablemente inmersa, hoy día en Puerto Rico.

Cabe señalar, que el Estado no está obligado a ofrecer educación superior gratuitamente,^{18/} sino a un costo razonable. Por otro lado, si la Universidad de Puerto Rico opera con costos de matrícula relativamente bajo, esto no constituye un factor que vaya en contra de la conclusión de que resulta ser una "instrumentalidad corporativa". El hecho es, que podría cobrar más, tanto como fuera necesario, y a la luz de lo establecido constitucionalmente, para ser autosuficiente.

Sabido es que las universidades privadas del país como lo son la Universidad Interamericana, la Universidad Católica, la Universidad del Sagrado Corazón y la Fundación Educativa Ana G.

^{18/} Véase Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Sección 5.

Méndez, prestan relativamente los mismos servicios que la Universidad de Puerto Rico.

Además, los estudiantes que asisten a las universidades privadas reciben las mismas ayudas que aquéllos que ingresan a la Universidad de Puerto Rico, como por ejemplo, las Becas Pell para cubrir gastos de matrícula, libros y otros gastos. La mayor parte de los ingresos de las universidades privadas proviene de los fondos federales representados por las becas.

Vemos, pues, que los servicios que presta la Universidad de Puerto Rico no son exclusivamente de naturaleza gubernamental, sino más bien similares a los que ofrecen las universidades privadas.

4. Autonomía fiscal de la Universidad

La Universidad de Puerto Rico, y, específicamente, su junta de gobierno, el Consejo de Educación Superior, considera y aprueba el proyecto de presupuesto del sistema universitario, el que somete su Presidente; asimismo, aprueba su propio sistema de contabilidad y auditoría para revisar el uso de los fondos, conforme a la Ley y los reglamentos. Tiene el poder para invertir sus fondos en forma compatible con los fines y propósitos de la Ley Universitaria; igualmente, tiene la custodia, gobierno y administración de todos sus fondos, (18 L.P.R.A. sec. 502 (e) (f)); está autorizada a tomar dinero en calidad de préstamo para cualesquiera de sus fines y actividades; y, naturalmente, para emitir bonos, pagarés y otras obligaciones. Finalmente, las deudas y obligaciones de la Universidad no son consideradas deudas y obligaciones del Estado Libre Asociado, ni de sus municipios, ni subdivisión política alguna de aquél, y, ninguna de estas entidades será responsable de las mismas, (18 L.P.R.A. sec. 612 (d) (f)). La Universidad de Puerto Rico tiene una clara autonomía fiscal.

5. Autonomía administrativa de la Universidad

La Universidad, y específicamente, su junta de gobierno, el Consejo de Educación Superior, cuenta con facultades académicas para ayudarle en la formulación de las directrices que regirán la orientación y desarrollo de la Institución; para examinar y aprobar las normas generales de funcionamiento propuestas por los organismos legislativos y administrativos de la misma; y, para supervisar la marcha u operación de la institución, (18 L.P.R.A. sec. 602 (d)). Entre los deberes y atribuciones de ésta, y, específicamente, los del Consejo de Educación Superior están los siguientes: la aprobación del plan de desarrollo integral y de revisión anual; la autorización para la creación, modificación y reorganización de recintos, centros y otras unidades institucionales universitarias, colegios, escuelas, facultades, departamentos y dependencias; con la excepción hecha de la atribución para abolir las unidades institucionales autónomas creadas por la Ley Universitaria, ni por la del Colegio Regional que ya existía para 1966; y la creación y eliminación de los cargos de los funcionarios auxiliares a su Presidente.

La Universidad tiene todas las atribuciones, prerrogativas, responsabilidades y funciones propias de una entidad corporativa, con autoridad para demandar y ser demandada; para adquirir y poseer bienes muebles e inmuebles, hipotecarlos, venderlos o enajenarlos en cualquier otra forma. Puede contraer deudas; celebrar contratos; adoptar y usar un sello oficial; aceptar y administrar donaciones, herencias y legados; tener la custodia, gobierno y administración de todos los bienes que posee. Resulta evidente que la Universidad posee por Ley una autonomía administrativa completa.

6. Ayuda gubernamental e ingresos que recibe la Universidad

Se ha planteado que alrededor del 86%^{19/} del presupuesto de la Universidad proviene del Fondo General del

^{19/} Exhibits UO-1, UO-2, UO-3

Estado Libre Asociado. Es así, ya que el costo de la matrícula de ingreso a la Institución es relativamente bajo en comparación con otros centros docentes dentro y fuera del país. No obstante, se debe recordar, que en el caso de la Autoridad de Carreteras, la aportación del Fondo General del Gobierno representaba a ésta el 57% de los ingresos de la misma; y, aún así, se determinó que dicha entidad era un patrono para fines de la negociación colectiva.

En los casos de la Corporación Azucarera de Puerto Rico y la Autoridad Metropolitana de Autobuses, el Gobierno central hace igualmente, aportaciones año tras año. Por consiguiente, el hecho de que la Universidad reciba fondos del Gobierno, central no es un impedimento-como tampoco lo es para otras agencias gubernamentales-para que pueda ser considerada como un patrono bajo la Ley de Relaciones del Trabajo. Existen, además, numerosos servicios por los que actualmente la Universidad cobra, lo que produce más ingresos económicos a la Institución. Esos servicios son: ingresos provenientes de las residencias para estudiantes; las residencias para profesores; la cafetería y el comedor; la librería; las funciones de teatro; los servicios médicos; los derechos de copias de documentos; la venta de plantas, animales y frutas en el Servicio de Extensión Agrícola, donaciones; proyectos patrocinados por empresas federales así como de la construcción de edificios.

Existen otros servicios de los cuales la Universidad podría obtener ingresos, por ejemplo: del estacionamiento para automóviles, que actualmente se ofrece gratuitamente a profesores, estudiantes y público en general.

Concluimos, que la Universidad de Puerto Rico es una entidad del gobierno que puede dedicarse, a negocios lucrativos y a actividades de las cuales puede generar un beneficio pecuniario, a la luz de los conceptos que han sido considerados anteriormente en esta Decisión y Orden.

7. Autoridad para demandar y ser demandada

La Universidad es una entidad corporativa, según lo indica la Ley Número 1, del 20 de enero de 1966, Artículos 1 y 3 (f) (1), 18 L.P.R.A., sec. 600 y 602 (f) (1). Puede demandar y ser demandada; adquirir y poseer bienes y todos los demás poderes que se atribuyen a este tipo de organización, según la Ley. (18 L.P.R.A. 612 y siguientes).

8. Historial de negociación laboral de la Universidad

Por mucho tiempo, la Universidad ha reconocido, como cuestión de práctica, el derecho a la negociación colectiva de diversos grupos de sus empleados y ha negociado acuerdos contractuales con los mismos, los que han tenido todas las características de un convenio colectivo. En esta forma, la Universidad ha llegado a acuerdos con el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Puerto Rico y con la Confederación Laborista de Puerto Rico.

Asimismo le ha reconocido a los empleados exentos no docentes, organizados bajo la Hermandad de Empleados Exentos No Docentes (HEEND), el derecho a negociar colectivamente sus términos y condiciones de trabajo durante los últimos quince años.^{20/}

De igual manera, la Universidad negoció un convenio colectivo con los enfermeros y enfermeras del Hospital Pediátrico Universitario, reconociéndose así el derecho a la negociación colectiva de dichos empleados en 1985. (Caso Número P-3539 a 3541, D-1000, del 24 de enero de 1985).

Por todo lo anteriormente expuesto, concluimos que la Universidad de Puerto Rico, es un "patrono" en el significado que provee la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

^{20/} Estas agrupaciones han sido reconocidas en virtud de la Ley 134 del 19 de julio de 1960, 3 LPRA 702. Aunque no han sido reconocidas como uniones por la Universidad, lo cierto es que han negociado acuerdos contractuales, han recurrido a la huelga y el Consejo ha ratificado dichos acuerdos.

II. Composición del sistema universitario

A. Unidades institucionales

De acuerdo con el récord, el sistema académico administrativo de la Universidad de Puerto Rico está compuesto por seis unidades institucionales, las que funcionan con autonomía académica y administrativa. Para cada una de las mismas, se designa un Rector. Estas unidades son las siguientes:

1. El Recinto Universitario de Río Piedras, integrado por todas sus escuelas, colegios, facultades, departamentos, institutos, centros de investigación y otras dependencias.

2. El Recinto Universitario de Mayagüez, con sus escuelas, colegios, facultades, departamentos, institutos, centros de investigación y otras dependencias que en la actualidad operan dentro del Recinto como: la Estación Experimental Agrícola y el Servicio de Extensión Agrícola, las cuales están integradas al Recinto, tanto en lo administrativo como en lo programático, y cuyo personal cualificado está incorporado al claustro. Este,--como beneficiario de una Ley del Congreso de los Estados Unidos aprobada el 30 de agosto de 1890, según enmendada, conocida como la "Segunda Ley Morrill", y de todas las leyes del Congreso que la complementan, --fomenta y desarrolla un sistema de enseñanzas y orientación agrícola en el nivel universitario. Este integra tres fases: la enseñanza, la experimentación y la divulgación.

3. El Recinto Universitario de Ciencias Médicas, está integrado por la Escuela de Medicina y la de Medicina Tropical, la Escuela de Odontología y, las demás escuelas, servicios, institutos, y programas de enseñanza y de investigación en las artes y en las ciencias de la salud, incluyendo, el programa investigativo del SIDA.

4. El Colegio Universitario de Cayey.

5. El Colegio Universitario de Humacao.

6. La Administración de Colegios Regionales, compuesta de seis (6) colegios regionales, dirigidos cada uno por un Director (18 LPRA sec. 606).

B. El Consejo de Educación Superior

El sistema académico-administrativo está dirigido por el Consejo de Educación Superior.^{21/} Es el organismo que vigila que la Universidad responda a las necesidades educativas de la sociedad puertorriqueña y constituya un factor esencial en el esfuerzo gubernamental para darle solución a los problemas educativos, sociales y culturales con que se confronta nuestro pueblo. El Gobernador de Puerto Rico, nombra los miembros del Consejo de Educación Superior con el consejo y consentimiento del Senado.^{22/}

Funciones del C.E.S.

Entre las funciones del Consejo están, las siguientes:

- Nombrar al Presidente de la Universidad, los Rectores de los Recintos; los de los Colegios Universitarios y de la Administración de Colegios Regionales.
- Confirmar el nombramiento de los Decanos de las unidades institucionales.
- Aprobar el presupuesto del sistema universitario.
- Aprobar las pautas para el desarrollo integral de la Universidad.
- Autorizar la creación, modificación y reorganización de los recintos, centros, y de otras unidades institucionales, así como el establecimiento de colegios,

^{21/} Ley Número 1 del 20 de enero de 1966, artículos 1 y 3 (f) (1), 18 LPRA sec. 600 y 602 (f) (1). Siendo una entidad corporativa, tiene autoridad para demandar y ser demandada, adquirir y poseer bienes y todos los demás poderes reconocidos a este tipo de organización, 18 LPRA 612 y siguientes.

^{22/} Véase, 18 LPRA 602; el Artículo 13, del Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico y T.O. 773, et seq.

escuelas, facultades, departamentos y dependencias de la Universidad.

- Decidir sobre las apelaciones de naturaleza administrativa.^{23/}

C. El Presidente

La Ley Universitaria establece que el Presidente ^{24/} es el director ejecutivo y el representante oficial del Sistema. En esa capacidad, actúa en representación del Consejo, con la colaboración de la Junta Universitaria, coordina y supervisa las labores universitarias y desarrolla sus propias iniciativas en cuanto al funcionamiento de la Universidad.

Entre las funciones del Presidente se encuentran las siguientes:

1. Velar porque se cumplan los objetivos, normas, reglamentos y planes presupuestarios y de desarrollo de la Universidad.

2. Presidir la Junta Universitaria.

3. Diseñar y proponer el plan de desarrollo integral de la Universidad.

4. Someter al Consejo para su aprobación los reglamentos de naturaleza general y todos los acuerdos de la Junta Universitaria, que lo requieran.

5. Proponer el presupuesto integrado preliminar para todo el sistema universitario. El mismo estará basado en

^{23/} Además de las funciones antes enumeradas, el Consejo tiene otras responsabilidades en relación con la educación superior privada, tales como acreditar las universidades privadas y otras tareas similares. Véase, 18 LPRA 602; el Artículo 13, del Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico (RGUPR) y T.O. 195 et seq.

^{24/} Véase, 18 LPRA sec. 604; el Artículo 14, del R.G.U.P.R. y la T. O. pág. 773 et seq.

los presupuestos que sometan los rectores y directores de cada unidad institucional.

6. Someter los nombramientos de los rectores y directores de las unidades institucionales autónomas, del Director de Finanzas y de las posiciones administrativas para la confirmación del Consejo.

7. Nombrar y contratar el personal técnico y administrativo de su oficina; el personal de las dependencias universitarias que no estén bajo la jurisdicción administrativa de algún recinto.

8. Resolver las apelaciones que se interpongan a las decisiones de los rectores y directores.

9. Establecer y mantener las relaciones para el mejor entendimiento entre universidades y centros de cultura de Puerto Rico y del Exterior.

10. Rendir al Consejo un informe anual sobre el desarrollo y crecimiento de la Universidad y de todos los aspectos relacionados con la vida universitaria.

11. Ser miembro ex-officio de los claustros, Senados Académicos y Juntas Administrativas del sistema, (Secciones 23.4.3; 23.4.1 RGUPR).

D. Los Rectores:

Los Rectores son los principales ejecutivos en cada unidad institucional. Ejercen la autoridad administrativa y académica dentro del ámbito de sus respectivas unidades institucionales. El Presidente de la Universidad--previa consulta con los respectivos Senados Académicos--nomina a los Rectores. Remite dichas nominaciones al Consejo de Educación Superior para su consideración. Entre los deberes de los Rectores figuran, los siguientes:

1. Formular el presupuesto preliminar de sus respectivas unidades institucionales a base de las

recomendaciones de los departamentos, facultades y otras dependencias de las mismas. La Junta Administrativa o cuerpo análogo de la unidad, aprueba el presupuesto que será sometido al Presidente, (18 LPRA Sec. 606 y Artículos 16 al 22 del R.G.U.P.R.).

2. Rendir un informe de las actividades de sus unidades institucionales al Presidente y al Consejo.

El Rector del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico es miembro ex-officio de la Junta de Directores de la Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe, (24 LPRA § 343 c.)

E. La Junta Universitaria

La Junta Universitaria^{25/} está compuesta por el Presidente de la Universidad, quien la preside; los Rectores de los recintos universitarios; el Director de Finanzas de la Universidad; tres oficiales adicionales nombrados por el Presidente con la aprobación del Consejo; un representante electo por cada Senado Académico, y, un estudiante por cada una de las unidades autónomas.

Funciones de la Junta:

La principal función de la Junta es mantener integrado el sistema universitario. Por tal razón, asesora al Presidente en los aspectos académicos, administrativos y financieros en la coordinación y desarrollo de las diferentes unidades institucionales, sin menoscabo de las facultades conferidas a dichas unidades que establecen su autonomía. La Junta tiene, además, las siguientes funciones:

^{25/} 18 LPRA sec. 605, Art. 15 del R.G.U.P.R. y T.O. pág. 651.

1. Producir los Reglamentos Generales de la Universidad y de los Estudiantes, para someterlos a la consideración del Consejo.

2. Considerar el Presupuesto Preliminar integrado para el sistema, según haya sido considerado por el Presidente de la Universidad, para ser sometido al Consejo.

3. Resolver las apelaciones en relación con las decisiones de las Juntas Administrativas y las de los Senados Académicos de los recintos.

F. Las Juntas Administrativas:

Cada unidad institucional y autónoma tiene una Junta Administrativa que actúa como un organismo consultivo para el Rector.

Las Juntas Administrativas formulan los proyectos y planes de desarrollo relacionados con sus respectivos recintos; y, consideran las propuestas sobre los presupuestos de los rectores. A solicitud del Rector, las Juntas otorgan licencias, rangos académicos, permanencias, y ascensos del personal académico y técnico de cada unidad institucional, de conformidad con el Reglamento General de la Universidad. Las circunstancias anteriormente descritas determinan que los profesores que pertenezcan a las Juntas, mientras sean parte de ellas, deben excluirse de toda unidad apropiada de negociación colectiva.

G. Los Senados Académicos

Los Senados Académicos de los recintos constituyen los foros oficiales de la comunidad académica. El claustro participa en los procesos institucionales de dichos foros y coopera y colabora estrechamente cuando se originan normas académicas en el Recinto.

Los siguientes funcionarios componen los Senados Académicos: (1) El rector, que será el Presidente; (2) los decanos; (3) el Director de la Biblioteca; (4) los representantes electos de entre los profesores permanentes del claustro correspondiente.

Funciones

A los Senados Académicos les corresponden las funciones siguientes:

1. Determinar la orientación general de los programas de enseñanza y de investigación en la unidad institucional, mediante la coordinación de las iniciativas de las facultades y los departamentos.

2. Establecer las normas generales de admisión, promoción y graduación de los estudiantes las que se incluyen en el Reglamento General de la Universidad.

3. Establecer los requisitos generales de admisión, promoción y graduación de los estudiantes.

4. Participar en las consultas relacionadas con los nombramientos de los rectores y directores; y la de los decanos que no presidan facultades.

5. Elegir sus representantes a la Junta Universitaria y a la Junta Administrativa.

6. Emitir recomendaciones al Consejo para la creación o la reorganización de facultades, colegios, escuelas o dependencias.

7. Hacer recomendaciones a la Junta Universitaria sobre el proyecto de Reglamento General que ésta le proponga.

8. Someter a la Junta Universitaria, con sus recomendaciones, el proyecto de Reglamento de Estudiantes.

9. Proponer al Consejo recomendaciones para la creación y otorgamiento de distinciones académicas.

10. Rendir anualmente un informe de la labor realizada a los correspondientes claustros.

11. Establecer las normas generales sobre todos los asuntos del recinto o unidad institucional que estén relacionadas con las responsabilidades institucionales que sean comunes a ambos.

El Senado Académico de la Administración de Colegios Regionales está constituido por los funcionarios siguientes:

- a) el Rector, que es su presidente;
- b) los Decanos de Administración;
- c) los Directores-decanos de los colegios;
- d) un representante electo por, y de entre los decanos asociados para asuntos estudiantiles de todos los colegios y de la Administración;
- e) los representantes electos por, y de entre el profesorado de cada colegio, según lo establezca mediante certificación el Consejo;
- f) un representante electo por, y de entre los directores de las bibliotecas de los colegios;
- g) y la representación estudiantil que establezca el Consejo mediante certificación, Sección 23.4.2 R.G.U.P.R.

En nuestro "Proyecto de Decisión y Orden" expresamos que debían estar excluidos de toda unidad apropiada aquellos profesores que pertenecen al Senado Académico durante el período en que se desempeñen como tales. En aquella ocasión consideramos también que actuar dentro de un cuerpo que emite recomendaciones que podrían afectar el status de otros profesores si las mismas llegan a ser aceptadas por el Consejo de Educación Superior, es una situación que inhabilita para pertenecer a una unidad apropiada de profesores.

Atendiendo, sin embargo, las funciones que realiza el Senado Académico del Recinto de Río Piedras, antes enumeradas, encontramos que salvo su participación en

consultas para nombramientos de alto nivel,^{26/} sus labores son más bien de índole reglamentaria general. Las mismas no tienden a afectar personal del profesorado de una manera específica e individual.^{27/} Ello, además del hecho de que los profesores que forman parte del Senado han sido electos por sus pares adscribiéndoles así un carácter de representatividad, nos llevan a determinar que tales profesores pueden pertenecer a la unidad apropiada aún durante aquellos períodos en que ejerzan en el Senado Académico. Como expresamos en el caso del Conservatorio de Música,^{28/} el profesor-senador representa la idea del claustro, no las de la gerencia que pudieran provocar problemas de lealtad dividida.

H. Los Comités de Personal de la Universidad:

El Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico provee para el establecimiento del Comité de Personal de Facultad en el Artículo 28.4. El mismo se compone por un representante de cada comité de departamento (subrayado nuestro) y hasta un máximo de tres miembros adicionales seleccionados por el decano, de entre el personal directivo de los departamentos. El representante de cada comité de departamento es escogido por y de entre sus miembros.

Funciones:

El Comité de Personal de la Facultad asesora al Decano sobre los nombramientos, ascensos, licencias, permanencias, traslados, bonificaciones; y otras acciones que se tomen con el personal docente. Para tomar alguna de las medidas

^{26/} Véase función número 4.

^{27/} El mismo argumento aplica respecto a sus recomendaciones en el área de la función número 6.

^{28/} Conservatorio de Música de Puerto Rico -y- Asociación de Profesores del Conservatorio de Música de Puerto Rico, Inc. P-87-9, Decisión Número 89-1123 del 11 de abril de 1989.

descritas anteriormente, se consideran los informes y recomendaciones de los comités de personal de los departamentos. Cuando la naturaleza del asunto lo requiera, el Comité de Personal de la Facultad puede recomendar a base de las evaluaciones que ellos mismos hayan realizado.

En ocasión de emitir nuestro Proyecto de Decisión y Orden, expresamos que los profesores, en tanto y en cuanto fueran miembros de los Comités de Personal no podrían ser unionados mientras ejercieran en dichos cuerpos o entidades, por cuanto asesoran al Decano sobre nombramientos, permanencias, ascensos, licencias, traslados, bonificaciones y otras acciones que directamente conciernen a los profesores. Dicho asesoramiento puede significar la permanencia o afectar en otra forma el status de dichos profesores mediante la obtención de ascensos, licencias, traslados y otros.

Frente a esta realidad, observamos que en las universidades de los Estados Unidos y asimismo en decisiones de la Junta Nacional existe una marcada tendencia de reconocer el rol dual del profesor universitario como empleado y como formulador de la política institucional ("policy maker"). Constituye la figura de autoridad entre colegas, en inglés (collegiality), la cual es el producto del propio campo de la educación. No se produce en el ámbito industrial. En los casos Adelphi University, 79 LRRM 1545 (1972) y Syracuse University, 83 LRRM 1373 (1973), la Junta Nacional expresó que el modelo industrial no se podía aplicar ciegamente al mundo académico como si se tratara de una relación de individuo a individuo. En Syracuse, supra, la Junta Nacional expresó lo siguiente:

The basic interests recognized by the Act remain the same, but their interrelationship, the employer-employee relationship, does not squarely fit the

industrial model. At its simplest, this may be attributable, at least in part, to historic differences between "town and gown" --the special allegiances the latter entails have no exact industrial counterpart. Rarely, if ever, does industry present a situation where employee interests outside the economic sphere assumes major importance.

These allegiances are a new factor not typically found in the industrial prototype and suggest a natural grouping not based on traditional employment interest. Thus faculty may have an interest in, even a paramount allegiance to, a particular discipline. This allegiance may transcend shared interests in the economic benefits and the conditions of employment. To be sure, even this is not totally foreign to industry and some rough analogy can be made to the historical phenomenon of craft organization. There, however, the divergence of interest is less marked than that occasioned by the kind of dedication to a particular discipline we find here.^{29/}

En el caso Fordham University -and- American Association of University Professors, 78 LRRM 1177,^{30/} la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo rechazó el argumento de que la función académica de los profesores les impide ejercer su derecho a la negociación colectiva.^{31/} Concluyendo que no se trataba de "supervisores", expresó la Junta Nacional lo siguiente:

It is clear that the faculty exercises its role in policy determination only as a group. Under our decision in C.W. Post Center of Long Island University, 189 NLRB No. 109, 77 LRRM 1001, this is insufficient to make the faculty members supervisors. In our view, the presence of faculty members in the Faculty Senate and on a number of university wide committees does not require a different result, even assuming that such bodies have power effectively to recommend major policy decisions. The faculty members serving on these committees are

^{29/} 83 LRRM 1373, a las páginas 1375-1376.

^{30/} 183 NLRB No. 23, del 14 de septiembre de 1971.

^{31/} Véase, también, en el mismo tenor, Board of Higher Education of the City of N.Y. -and- Professional Staff Congress/CUNY, 7 PRB 3028, Case No. U-0904, April 29, 1974.

elected by other faculty members to represent the faculty as a whole, and no one faculty representative can make the policy decisions in question. The role played by these representatives in governing the University is thus one of participation in a group determination and does not make them individually supervisors. 32/

En Adelphi University, supra, se determinó que los profesores miembros de los Comités de Personal y de Quejas y Agravios, con la ayuda y orientación de un Plan de Personal y reglamentaciones aprobadas por la Junta de Síndicos, evalúan a la facultad y votan para la concesión o no de las acciones de personal para las cuales la determinación final reside en la Junta. Aunque se reconozca la considerable y efectiva autoridad ejercida por dichos comités, la Junta Nacional declinó adscribirles carácter supervisorio. Así, pues, las decisiones grupales o colectivas no son suficientes para convertir en supervisor a cada uno de los profesores que componen dichos comités. Bajo el esquema de la autoridad académica (collegiality):

...power and authority is vested in a body composed of all of one's peers or colleagues, (it) does not square with the traditional authority structures with which this Act was designed to cope in the typical organizations of the commercial world.33/

No obstante ser ésta la situación que impera en algunas instituciones universitarias norteamericanas, en el caso de la Universidad de Puerto Rico que aquí nos ocupa, consideramos que toda persona que en alguna medida participe directamente en un proceso que puede afectar significativa, real y efectivamente el status de empleo o las condiciones de trabajo de otras personas--como ocurre en el caso de los

32/ 78 LRRM 1177, a las páginas 1179-1180.

33/ 79 LRRM 1545, a las páginas 1555-1556.

Comités de Personal de la Universidad de Puerto Rico--no debe formar parte de la unidad apropiada. Los miembros de estos comités, revela la investigación, son los que evalúan a los profesores mediante diferentes métodos, incluido el de visitarles en los salones de clase para determinar si son o no aptos para desempeñarse como tales profesores.

Por lo anterior, nos reiteramos en la propuesta que emitimos en el Proyecto de Decisión y Orden en el sentido de que deben excluirse de la unidad apropiada aquellos profesores que pertenezcan a los diversos comités de personal.

III. Los profesores de la Universidad y el alcance de la unidad apropiada

La Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios ha solicitado representar a todos los profesores del Recinto Universitario de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

Ante los planteamientos del patrono se suscitan sobre la petición dos controversias: 1. Si los profesores pertenecen a la gerencia y por lo tanto, no tienen derecho a organizarse sindicalmente con el propósito de una negociación colectiva; 2. Si una unidad que comprenda únicamente a los profesores del Recinto de Río Piedras es apropiada, o si, por el contrario, deberá requerirse que en la Petición se incluya la totalidad de los profesores de la institución universitaria.

Veamos:

A. Los Profesores de la Universidad de Puerto Rico

La representación legal de la Universidad ha alegado desde el comienzo del procedimiento de autos, que los profesores son empleados de la gerencia, según lo resuelto

por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, en el caso de NRLB v. Yeshiva University, 444 U.S. 671 (1980), en adelante, Yeshiva.

El caso de Yeshiva fue resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos a la luz de la interpretación de la Ley Federal de Relaciones del Trabajo, "National Labor Relations Act.", 29 U.S.C. 152 (3). En dicho caso se decidió que--bajo las circunstancias particulares de ese caso--los profesores eran de la gerencia y, por consiguiente, no estaban protegidos por la Ley en cuestión.^{34/} El Tribunal determinó, que la facultad en Yeshiva--una entidad privada que ofrecía educación en el nivel universitario--era de naturaleza administrativa o de la gerencia, ya que la autoridad que ejercía en cuestiones académicas era absoluta; y, que, en efecto, administraba la universidad.^{35/} (Yeshiva, 444 U.S. a la pág. 691, 100 S Ct. a la pág. 687).

^{34/} El estatuto federal, "National Labor Relations Act.", 29 U.S.C. ss. 185, et seq., no aplica a instituciones públicas o estatales, por lo que lo resuelto en Yeshiva, no ...es obligatorio en cuanto a esta Junta se refiere. La defensa levantada por la Universidad se tomará en consideración por esta Junta teniendo en cuenta las definiciones de patrono y empleado enmarcados en el estatuto que administramos, Artículo 2, Incisos 2 y 3, Ley 130 de 1945, 29 LPRA 63 (2) y (3), particularmente la definición del término empleado en el inciso (3) el cual expresa que "...no incluirá ejecutivos ni supervisores". Por otro lado, bajo la ley federal en cuestión se ha considerado a los profesores en instituciones de educación superior como "profesionales", cubiertos bajo el estatuto. Véase, C.W. Post Center of Long Island Univ., 189 NLRB 904, 905 (1971). La excepción fue establecida en el caso de Yeshiva al resolverse que los miembros de una facultad pueden pertenecer a la gerencia; y, por lo tanto, excluidos bajo el estatuto. Véase The Managerial Status of Faculty Members Under the N.L.R.A. 94 Harv. L. Rev. 251, 256-61 (1980).

^{35/} La Ley Federal de Relaciones del Trabajo no excluye a los empleados de la gerencia del ámbito del estatuto, aunque se excluye a los supervisores. Pero, el Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió que implícitamente, los empleados de la gerencia están excluidos. Véase, NLRB v. Bel Aerospace Co., 416 US 267, 288-289, 94 S. Ct. 1757, 1768-69 (1974).

El Tribunal expresó también, que puede haber instituciones de educación superior distintas a la Universidad de Yeshiva en las que el profesorado sea total o predominantemente no administrativo o de la gerencia.^{36/}

En el caso Yeshiva, el Tribunal consideró los poderes del profesorado dentro de las esferas académicas y entre las no académicas. El profesorado--según el Tribunal--estaba inmerso de tal manera en las cuestiones académicas que tenía poder absoluto para la toma de decisiones. Permitirles la sindicación hubiera ocasionado un grave conflicto de lealtades, ya que dicha universidad dependía totalmente del "expertise" del claustro, necesario y vital para la formulación e implementación de sus políticas institucionales. El Honorable Tribunal estimó que la facultad estaba, por necesidad, aliada a la gerencia.

El Tribunal indicó, referente al involucramiento del profesorado, lo siguiente:

They decide what courses will be offered, when they will be scheduled, and to whom they will be taught. They debate and determine teaching methods, grading, policies, and matriculation standards. They effectively decide which students will be admitted, retained, and graduated. On occasions, their view have determined the size of the student body, the tuition to be charged, and the location of a school. (Yeshiva, 444 U.S. a la pág. 686, 100 S. Ct. a la pág. 864).

El Tribunal, además, indicó en Yeshiva, que en términos del proceso de la toma de decisiones de parte del profesorado, no solamente en las decisiones de la facultad, nunca las vetaron, sino que, en ocasiones el criterio de la facultad imperaba sobre las decisiones de la administración

^{36/} Yeshiva, a la pág. 690, escolio 24, 100 S. Ct., a la pág. 866.

por mediación de un cuerpo compuesto por miembros del profesorado. (Yeshiva, 444 U.S. a la pág. 677, 100 S. Ct. a la pág. 859).

En la Universidad de Puerto Rico, según hemos mencionado anteriormente, el organismo de jerarquía mayor lo constituye la junta de gobierno, denominada como Consejo de Educación Superior; ^{37/} cuyos miembros, el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico nombra con el consejo y consentimiento del Senado. Ninguno de sus componentes lo eligen los miembros de la facultad, ni ningún otro empleado de la Universidad. El Consejo designa al Presidente de la Institución, luego de la consulta ^{38/} entre todos los organismos universitarios; pero, en ninguna instancia, el Consejo está obligado a seguir las recomendaciones de dichos organismos. De igual manera, únicamente el Consejo es el que puede crear, modificar o reorganizar cualquier dependencia universitaria, incluyendo las facultades y los departamentos. Véase, Artículo 3, Reglamento General de la Universidad.

La participación de los miembros de la facultad en la preparación del presupuesto--ya sea de su departamento, decanato, recinto u otra dependencia universitaria--es bien limitada, pues la administración lo prepara.

Contrario a como ocurre en Yeshiva, los miembros de la Facultad de la Universidad no administran la entidad universitaria. Aunque la Facultad ha sido revestida de un aparente poder para tomar decisiones y participar en la vida universitaria, como cuestión de realidad, su rol se limita a uno de naturaleza consultiva.

^{37/} Ver artículo 3 A, Ley número 1 del 20 de enero de 1966, 18 LPRA 601 et. seq.

^{38/} El proceso de consulta lo establece el Consejo y no envuelve votación alguna, 18 LPRA 614.

Los profesores de la Universidad no formulan ni implantan política que tengan que ver con la gerencia universitaria, por lo que no pueden ser considerados como empleados pertenecientes a aquella. En Yeshiva, el profesorado de la entidad decidía, entre otras cosas, el tamaño del cuerpo estudiantil, los costos de la matrícula, y, la localización de las dependencias de la institución.^{39/} En la Universidad de Puerto Rico el claustro no realiza ninguna de las mencionadas funciones. Véase, también, Loretto Heights College v. NLRB, 742 F 2d 1245 (Décimo Circ., 1984); NLRB v. Cooper Union for Advancement of Science, 783 F 2d 29 (Segundo Circ.), cert. den. 107 S. Ct. 20, 93 L Ed 2d 27 (1986).

Consideramos, sin embargo, que el profesor universitario debe sentirse y ser partícipe de las decisiones de una universidad. De ese modo reinará un mayor equilibrio entre todos sus componentes. Esto propiciará la armonía y la paz; fundamentales para fortalecer el excelente clima democrático de convivencia que ha sido por tanto tiempo, cultivado por todos, como: el calor humano que engendra actitudes de respeto, cordialidad y la mutua comprensión que evita el dirigismo paternalista de corte partidista y los prejuicios personales y profesionales que provocan indeseables confrontaciones.

La Universidad, como rectora de la vida intelectual del país, debe convertirse en paradigma para la solución correcta y pacífica de sus problemas y, además, en ejemplo para el futuro desarrollo y fortalecimiento de un movimiento laboral bien entendido, consciente de su responsabilidad social con la comunidad puertorriqueña. Son los profesores

^{39/} Yeshiva, supra, 444 U.S. a la pág. 686, 100 S. Ct. a la pág. 86.

universitarios los que tienen un compromiso mayor e insoslayable con el servicio público.

La Universidad de Puerto Rico del futuro tendrá que fortalecer sus bases de cooperación real entre la administración y la facultad, utilizando el talento colectivo para alcanzar la excelencia y mayor productividad intelectual individual. También deberá como ente corporativo iniciar proyectos, esbozar planes y buscar recursos económicos independientes de la tutela del estado para llevar a cabo la función que se le ha encomendado.

B. Alcance de la unidad apropiada:

Nos plantea la Universidad que, contrario a la posición de la Peticionaria, la unidad apropiada que se definiría debería incluir al personal docente de todo el sistema universitario público, negando pues, la alegada autonomía académica y administrativa de los diversos recintos que componen el sistema.^{40/} La Universidad interesa que adoptemos la línea de pensamiento de la Junta Nacional, según se revela en tres casos.^{41/}

Luego de analizar las posiciones de las partes, es nuestro criterio que la unidad de profesores, según peticionada --limitada al Recinto de Río Piedras--, sí es apropiada para la negociación colectiva.

En su argumentación, el patrono enfatizó unas reglamentaciones de aplicación general al sistema^{42/}, así como a la autoridad suprema del Consejo de Educación Superior sobre toda la vida institucional.

40/ Argumentación independiente del aspecto jurisdiccional y el alegado carácter gerencial de los profesores.

41/ Cornell University, 74 LRRM 1269 (1970); Tulane University, 79 LRRM 1366 (1972) y, Fairleigh Dickinson University, 84 LRRM 1033 (1973). Dicha jurisprudencia es sólo persuasiva y rechazamos adoptarla.

42/ Por ejemplo, el Reglamento general, cuerpo normativo supremo con disposiciones de personal.

En situaciones en que una universidad opera facilidades múltiples, se evalúan algunos factores para determinar si la unidad apropiada deberá ser de toda la institución o si puede ser, por cada facilidad o dependencia, tales como: historial previo de negociación, centralización administrativa (particularmente en los asuntos laborales), grado de intercambio del personal y de autonomía y localización geográfica^{43/}

En Cornell University, supra, la Junta Nacional apuntó que en el contexto industrial, su práctica es determinar como apropiada una sola planta de un patrono con múltiples facilidades, cuando la unidad peticionada está geográficamente separada, sin integración de funciones con otras plantas, con cierto grado de autonomía local y cuando no hay otra unión solicitando una unidad más grande.^{44/}

Tulane University supra, se trataba de una institución privada sin fines de lucro con un presupuesto de 46 millones de dólares (15 de ellos, aportados por el Gobierno Federal), con un Centro Médico y dos centros de investigación. La Junta Nacional encontró evidencia considerable, sobre los siguientes factores:

1. Un Comité Ejecutivo de Personal (no-académico) ubicado en el campus principal, que determinaba las condiciones de trabajo para todas las facilidades.
2. Una Oficina de Contabilidad Central, también ubicada en el campus principal, con los récords de negocio y la oficina de nóminas.

^{43/} J.W. Mays, Inc., 50 LRRM 1366; American Linen Supply Co., Inc. 47 LRRM 1117, Cornell University, supra.

^{44/} Al no concurrir una serie de factores, la Junta Nacional determinó en dicho caso que la unidad apropiada debía ser de toda la institución.

3. Todas las compras de la institución las realizaba el Oficial Comprador cuya oficina estaba situada en el campus principal.

4. El presupuesto se determinaba en el nivel central, para toda la universidad.

5. Ningún departamento o facilidad podía contratar o pagar deudas en su carácter individual. Esa era la tarea del "Business Manager" a nombre de la Junta de Síndicos.

6. Todas las quejas y agravios las procesaba el Comité Ejecutivo de Personal (no-académico).

7. Todos los empleados estaban sujetos a las políticas y procedimientos de personal y administrativos, que se establecían en el nivel central.

8. Las transferencias de los empleados entre las facilidades ocurrían ocasionalmente.

9. Los tres campus tenían poca o ninguna autonomía.

Ante este cuadro de factores, la Junta Nacional ordenó elecciones en todas las facilidades, aún cuando se petitionó únicamente para el campus principal.

En opinión disidente el Miembro Asociado Jenkins indicó que, a su juicio, únicamente procedía una elección para el campus principal y el Centro Médico, y que estaba a una distancia de 5 millas del principal. Señaló tres factores que avalaban su opinión:

1) La distancia geográfica de los dos centros de investigación (a 40 y 15 millas del campus principal);

2) La falta de intercambios o transferencias del personal;^{45/}

3) La falta de prueba en el sentido de que los diversos campus reclutaran personal de un mismo mercado laboral.

^{45/} Era ocasionalmente, según la mayoría de la Junta Nacional.

Además, indicó que la doctrina prevaleciente con respecto a la estructuración de unidades apropiadas estriba en el sentido de que basta que la unidad sea apropiada, no tenga que ser "la más apropiada"^{46/} Esta Junta ha sostenido también dicha doctrina.

En el caso de la Universidad de Puerto Rico, entendemos que las diversas facilidades gozan de, y operan con suficiente autonomía. Si bien hay unas reglamentaciones generales, las decisiones son individuales, aunque se utilizan como guía y parámetros las normas generales. No existe un sistema continuo de intercambio de personal. En varias unidades^{47/} se han negociado cartas contractuales con diversas organizaciones bona-fide, que incluyan personal no docente.^{48/} Entendemos, que no existe una comunidad de intereses entre los profesores de las distintas unidades institucionales.

El Artículo 4, de la Ley Universitaria, destaca el carácter autónomo de las referidas unidades.

La autoridad máxima académica y administrativa dentro del ámbito de cada unidad institucional es el Rector (Sección 19.4 del Reglamento). El Rector de cada recinto es la autoridad nominadora del personal docente en cada una de dichas unidades institucionales (Sección 41.3.4).

El Sistema de Personal también está descentralizado en el nivel de recinto y unidades institucionales. Cada uno tiene una Oficina de Personal para atender los asuntos de personal de sus jurisdicciones respectivas (Sección 32.3).

^{46/} Sobre este punto se expresó igualmente la Junta de Relaciones del Trabajo de Pennsylvania en el caso In the Matter of the Employees (sic) of University of Pittsburgh, Case No. PERA-R-84-53-W, Orden del 19 de noviembre de 1990.

^{47/} Ejemplo Humacao, Mayagüez y Río Piedras

^{48/} Con la Confederación Laborista de Empleados Públicos, el Sindicato de Trabajadores Industriales y, la Hermandad de Empleados Exentos No-Docentes.

De igual forma, en cada Facultad de cada unidad institucional existe un comité de asesoramiento en cuanto a nombramientos y otras acciones de personal. En ese este aspecto se funciona de forma descentralizada.

El sistema de evaluación de los miembros del personal docente está dispuesto en el nivel de departamento y facultad. Señala la Sección 49.2, del Reglamento:

"Sección 49.2 - Comités de Personal

La evaluación directa de los miembros del personal docente la harán los comités de personal de departamento y de facultad, a tenor con las normas que se establezcan por las unidades institucionales y apruebe la Junta Universitaria, las cuales deberán ser congruentes con este Reglamento."

A propuesta del Rector (Sección 50.1) la Junta Administrativa otorga o deniega la permanencia al personal docente. El Rector de cada unidad institucional (Sección 50.7), realiza la terminación de nombramientos sin concesión de permanencia. Los ascensos posteriores en cada unidad institucional autónoma los hará la Junta Administrativa a propuesta del Rector, (Sección 51.1.1). El traslado de una facultad o división a otros, estará sujeto a la aprobación del Rector (Sección 52). Es decir, el intercambio de personal entre las diversas unidades institucionales está sujeto a la Autoridad Nominadora, que es el Rector de cada unidad.

Las licencias a las cuales tiene derecho el personal docente universitario están establecidas en el Reglamento General. No obstante, en cada unidad institucional autónoma, la Junta Administrativa tendrá la facultad para--a propuesta del Rector--conceder o denegar licencias y ayudas económicas al personal, (Sección 54.2.4). De igual forma manejarán las licencias sabáticas.

Cualquier tipo de acción disciplinaria está sujeta a la discreción de la Autoridad Nominadora la que podrá tomar acción por las causas enumeradas en el Reglamento General. No obstante, es la Autoridad Nominadora en particular, la encargada, por disposición reglamentaria de proceder con la acción y determinar con su jurisdicción apelativa la disposición final de la misma.

Por último, cabe señalar, que hasta para renunciar a sus funciones el profesor universitario deberá recurrir a la autoridad nominadora de cada unidad institucional, (Sección 40.3).^{49/}

Por todo lo anteriormente expresado, concluimos, que la unidad peticionada para el Recinto de Río Piedras exclusivamente, es apropiada para la negociación colectiva. Nada hay que indique que ello afectará la paz industrial y el continuado rendimiento de servicios, que constituye el propósito fundamental de nuestra Ley.

IV. La unidad apropiada:

A base del análisis anteriormente delineado, concluimos que la unidad apropiada para la negociación colectiva en este caso, es la siguiente:

Todos los profesores, bibliotecarios e investigadores permanentes, temporeros, probatorios y sustitutos a tarea completa, que ejercen funciones en el Recinto Universitario de Río Piedras; excluidos los miembros del Consejo de Educación Superior del Sistema Universitario, el Presidente, los Miembros de la Junta Universitaria; de las Juntas Administrativas, el Rector, los Decanos y los Jefes o Directores de Departamentos, los miembros de los Comités de Personal, los empleados no docentes, supervisores, ejecutivos, administradores, empleados confidenciales o íntimamente ligados a la gerencia; y, cualesquiera otras personas con autoridad para emplear, ascender, disciplinar, despedir; o, de alguna manera variar el status de los profesores.

49/ Memorial de la Peticionaria, del 11 de agosto de 1987.

Concluimos que esta unidad apropiada garantiza a los profesores del Recinto Universitario de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, el pleno disfrute, la protección constitucional y, según la Ley, la de sus derechos a organizarse entre sí, negociar colectivamente y llevar a cabo los propósitos de la Ley.

V. La controversia de representación

Concluimos que se ha suscitado una controversia de representación entre los profesores del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, por lo que ordenamos, por la presente, la celebración de una elección por votación secreta entre los profesores de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, para que éstos decidan si desean o no estar representados para fines de la negociación colectiva por la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios.

ORDEN DE ELECCION

De acuerdo con la autoridad conferida a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico y de conformidad con el Artículo III, Sección 10, del Reglamento Núm. 2, de la Junta, por la presente **SE ORDENA**, que, como parte de la investigación para determinar la voluntad de los profesores del Recinto Universitario de Río Piedras, en cuanto a si desean o no, estar representados por la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios, se conduzca una elección por votación secreta tan pronto como sea posible, bajo la dirección de la Jefe Examinadora de la Junta, actuando como agente de ésta, quien sujeta a las disposiciones del Artículo III, Sección 11, del mencionado Reglamento, determinará a su discreción, la fecha, hora y sitio y otras condiciones en que habrá de celebrarse la elección.

SE ORDENA, además que los empleados con derecho a participar en esta elección sean todos los profesores, bibliotecarios e investigadores permanentes, temporeros, probatorios y sustitutos, a tarea completa, que ejercen funciones en el Recinto Universitario de Río Piedras; excluidos los miembros del Consejo de Educación Superior del Sistema Universitario; el Presidente; los Miembros de la Junta Universitaria, de las Juntas Administrativas; el Rector; los Decanos y los Jefes o Directores de Departamentos, los miembros de los Comités de Personal, los empleados no docentes, supervisores, ejecutivos; administradores; empleados confidenciales, o íntimamente ligados a la gerencia; y, cualesquiera otras personas con autoridad para emplear, ascender, disciplinar, despedir; o hacer recomendaciones al efecto, o de alguna manera variar el status de los profesores, que aparezcan trabajando para el patrono en la nómina que seleccione la Jefe Examinadora, la cual deberá representar un período normal de operaciones, incluso, los empleados que no aparecieren en dicha nómina, bien por enfermedad o por estar de vacaciones, pero, excluidos los empleados que desde entonces hayan renunciado o abandonado sus empleos o hayan sido despedidos por justa causa, y que no hayan sido reemplazados antes de la fecha de elección.

La Jefe Examinadora certificará a la Junta el resultado de la elección.

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de enero de 1991.



Samuel de la Rosa
Samuel de la Rosa Valencia
Presidente

Estanislao García Vázquez
Estanislao García Vázquez
Miembro Asociado

NOTIFICACION

CERTIFICAMOS: Haber enviado copia de la presente

Decisión y Orden por correo certificado a:

1. Lcdo. Jorge Calero Blanco
Ledesma, Palou & Miranda
Edificio Panco de Ponce
Oficina 1103
Hato Rey, P. R. 00918
2. Lcdo. José E. Carreras Rovira
Ana Rosa Biascochea
Edificio Midtown, Oficina 206
Ave. Muñoz Rivera Núm. 421
Hato Rey, P. R. 00918
3. Lcdo. Efraín Maceira Ortíz
Oficina de Asuntos Legales
Administración Central
Universidad de Puerto Rico
GPO Apartado 4984-G
San Juan, P. R. 00936-4984
4. Prof. Arturo Meléndez, Presidente
Asociación Puertorriqueña de
Profesores Universitarios
Apartado 2251
Estación de la Universidad
Río Piedras, P. LR. 00931

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de enero de 1991.

Leonor Rodríguez Rodríguez
Leonor Rodríguez Rodríguez
Secretaria de la Junta Interina





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

(TEL.: 721-0060)

EN EL CASO DE:

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO : CASO NUM. P-87-12

-Y-

ASOCIACION PUERTORRIQUEÑA DE
PROFESORES UNIVERSITARIOS

Peticionaria

Ante: Lcda. María J. Haddock López
Oficial Examinadora

COMPARECENCIAS:

Lcdo. Jorge Calero Blanco
Lcdo. Efraín Maceira Ortiz
Lcdo. Amari Arabia Rojas
Lcdo. Miguel Palou Sabater
Por la Universidad

Lcdo. José E. Carreras Rovira
Prof. Arturo Meléndez
Prof. Wualdemiro Vélez
Por la Asociación

PROYECTO DE DECISION Y ORDEN DE ELECCIONES

El 28 de mayo de 1987 la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios, en adelante denominada la Peticionaria, radicó una "Petición para Investigación y Certificación de Representante" ante la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante la Junta. Esta ordenó la celebración de una audiencia pública. En la misma se recibiría toda aquella prueba que permitiera determinar si existe o no una controversia relativa a la representación de los profesores que utiliza la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, en adelante la Universidad.

Las audiencias públicas se efectuaron durante los días 18 y 25 de marzo de 1988; 4 y 5 de abril; 9, 10 y 11 de mayo de 1988, ante la Lcda. María Judith Haddock López, quien fue designada Oficial Examinador por el Presidente de la Junta.

Las partes estuvieron debidamente representadas en las audiencias y tuvieron amplia oportunidad de presentar prueba documental y testifical en apoyo de sus respectivas contenciones. Al terminar las audiencias, las partes solicitaron la oportunidad de someter memorandos de derecho simultáneos, luego de que el récord taquigráfico de las audiencias estuviese transcrito. En efecto, se les concedió un término de 30 días laborables a partir de la fecha en que fueran notificadas las partes de la disponibilidad del récord en la Secretaría de la Junta. La Universidad radicó el mencionado escrito el 31 de agosto de 1988. La Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios radicó el 9 de septiembre de 1988, habiendo excusado su tardanza.^{1/}

La Junta ha revisado las resoluciones emitidas por la Oficial Examinadora durante el curso de las audiencias y, como encuentra que no se cometió error alguno perjudicial a las partes, por la presente las confirma. Además, luego de considerar el expediente total del caso y, a base del mismo, formula las siguientes:

DETERMINACIONES DE HECHOS Y CONCLUSIONES DE DERECHO

I. La Cuestión de Jurisdicción:

En el curso de las audiencias, así como en el memorando de derecho radicado, la Universidad negó ser "patrono" conforme al significado contenido en la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en adelante denominada la Ley.^{2/} Además, argumentó que los profesores tampoco son "empleados" conforme al Artículo Núm. 2 de la Ley. En consecuencia, sostuvo que la Junta carece de jurisdicción para intervenir en el presente caso. La Peticionaria expresó que la Universidad era "patrono" bajo la Ley y que, por lo tanto, los profesores tienen derecho a organizarse y negociar colectivamente. Como estos planteamientos son de naturaleza jurisdiccional es necesario resolverlos en primera instancia.

^{1/} Moción presentada el 9 de septiembre de 1988.

^{2/} Ley Núm. 130 del 8 de mayo de 1945, según enmendada, 29 LPRA sección 63 y ss.

A. La Constitución y la Ley de Relaciones
Obrero-Patronales

A los fines del derecho laboral consagrado en las secciones 17 y 18 del Artículo II de nuestra Carta de Derechos,^{3/} y en la Ley Núm. 130 del 8 de mayo de 1945, según enmendada, debemos resolver si la Universidad de Puerto Rico es una instrumentalidad corporativa según se define el término en la Ley o, una agencia o instrumentalidad del gobierno que funciona como empresa o negocio privado. Para ello resulta de vital importancia la interpretación de los términos "patrono" y "empleado" que la Ley define como sigue:

"El término 'patrono' incluirá ejecutivos, supervisores y 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

3/ Las secciones 17 y 18 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico disponen:

"Sec. 17. 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 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.

"Sec. 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 funcionan 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 están claramente en peligro la salud o la seguridad pública, o los servicios públicos esenciales".

que intervenga a favor de la parte patronal en cualquier disputa obrera o negociación colectiva."4/

"El término 'empleado' incluirá a cualquier empleado y no se limitará a los empleados de un patrono en particular, a menos que la Ley explícitamente lo exprese en contrario, e incluirá a cualquier individuo cuyo trabajo haya cesado como consecuencia de, o en relación con cualquier disputa obrera, o debido a cualquier práctica ilícita de trabajo, pero no incluirá a ningún individuo empleado en el servicio doméstico en el hogar de cualquier familia o persona ni a ningún individuo empleado por sus padres o cónyuge. El término no incluirá ejecutivos ni supervisores." (29 LPRA 63 (3)).5/

Por ser la Universidad una corporación pública, resulta de importancia la Sección (11) del Artículo 2 de nuestra Ley. Esta define el término "instrumentalidades corporativas" de la manera siguiente:

"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."
(Enfasis suplido)

4/ Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, Artículo 2(2).

5/ Ley 130, supra, Artículo 2(3).

La Junta, al interpretar las secciones anteriormente señaladas, ha sostenido reiteradamente que para considerar a una agencia o corporación pública como una instrumentalidad corporativa, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

(1) Que la corporación esté entre las que taxativamente allí se señalaron, o,

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

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

(4) que es 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/

La Universidad de Puerto Rico no es una de las corporaciones públicas mencionadas por sus nombres en el citado Artículo 2, Sección 11 de la Ley. Tampoco es una subsidiaria de las corporaciones enumeradas en la Ley. Por lo tanto, es necesario determinar si la Universidad de Puerto Rico es una empresa similar a las mencionadas o a las subsidiarias de éstas, o si se dedica, o podría dedicarse en el futuro a un negocio lucrativo o a una actividad que tenga por objeto un beneficio pecuniario, según se ha interpretado a través de los años por esta Junta y por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en las distintas instancias en que diferentes agencias o instrumentalidades públicas han sido objeto de este análisis. Veamos.

6/ Refiérase a: Administración de Servicios Agrícolas, Núm. P-2459, D-486 (JRT-PR-1968); Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico, Núm. P-2588, P-2625, D-542 (JRT PR-1974); Corporación para el Desarrollo Agrícola de Puerto Rico, Núm. P-3146, D-695, (JRT-PR-1975); Corporación de Empresas Correccionales de Puerto Rico, Núm. P-3154, D-700 (JRT PR-1975); Corporación del Centro Médico de Puerto Rico Núm. P-3180, D-709 (JRT PR-1975), Hospital Pediátrico Universitario -y- Unión Nacional del Trabajadores de la Salud, Núms. P-3539, 3540 y 3541, D-1000 (JRT PR-1985); Cf, Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, Núm. P-3323, D-770, (JRT PR-1978).

1. Si la Universidad es una empresa similar a las declaradas "patrono".

La estructura administrativa de la Universidad de Puerto Rico es similar a la de las instrumentalidades gubernamentales reconocidas como tales al amparo del Artículo 2, sección 11, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (29 LPRA sec. 63 (11)). Examinemos varias de estas instrumentalidades:

A. La Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (ACAA) es una entidad que funciona como una instrumentalidad gubernamental del Gobierno del Estado Libre Asociado. Los poderes directivos los ejerce una Junta de Directores integrada por cinco miembros, nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado (Ley Núm. 138 de 26 de junio de 1968, sección 12, según enmendada, 9 LPRA sección 2060 (1) (2)).

B. La Autoridad de Edificios Públicos es una instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuya Junta de Gobierno consiste de cinco miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado por el término de cinco años (véase, 22 LPRA sec. 904).

C. La Autoridad de Carreteras es una instrumentalidad del gobierno que funciona como empresa o negocio privado para propósitos de los derechos consagrados en las Secciones 17 y 18 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Mucho más, nuestro Tribunal Supremo determinó que la Autoridad de Carreteras es una de las entidades gubernamentales sujeta a ser reconocida como un "patrono" por el ordenamiento legal. Esta determinación la hizo nuestro más alto tribunal de justicia a pesar de que en el texto de la Ley que creó la Autoridad el legislador expresó que "la ejecución por la Autoridad de los poderes y facultades que le confiere este capítulo en ningún momento tendrán el efecto de investir a la Autoridad con el carácter de una empresa privada" (9 LPRA sec. 2002 última oración).

El Plan de Reorganización Núm. 6 de 1971, suprimió la Junta de Gobierno de la Autoridad, "sin que por ello se entienda que sus deberes quedan en forma alguna restringidos." (Plan de Reorganización, Art. V).

En el Artículo I del mencionado Plan se estableció que "los poderes y deberes de la Autoridad serían ejercidos por el Secretario de Transportación y Obras Públicas"^{7/}

D. La Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Tierras, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, y la Autoridad de Comunicaciones también son entidades gubernamentales dirigidas cada una por una Junta de Directores cuyos miembros son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Véanse, respectivamente, 22 LPRA sección 194; 28 LPRA sección 242 (b); 22 LPRA sección 143; 27 LPRA sección 294; 23 LPRA sec. 604. Nótese que de estas agencias mencionadas, tanto la Autoridad de Energía Eléctrica (Antes Autoridad de Fuentes Fluviales) como la Autoridad de Comunicaciones están taxativamente comprendidas en nuestra Ley.

Estas agencias mencionadas son suficientes para apoyar el criterio de que el Consejo de Educación Superior, como Junta de Gobierno de la Universidad, en su fase de gestiones administrativas no difiere en nada de las Juntas de Directores de las "instrumentalidades corporativas" reconocidas como "patronos", según la definición del término en el Artículo 2,

^{7/} Aplicando los criterios establecidos en AAA vs. Unión de Empleados de la AAA, 105 DPR 437, el Honorable Tribunal Supremo resolvió mediante Opinión Concurrente de la Hon. Myriam Naveira de Rodón emitida el 23 de junio de 1987, 87 JTS 64, que la Autoridad de Carreteras es una corporación pública que funciona como un negocio o empresa privada para fines de las secciones 17 y 18 del Artículo II de nuestra Constitución. Esa determinación, a su vez, llevó a concluir que la Autoridad es un patrono según este término se define en el Artículo 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo.

sección 11 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. (Véase 29 LPRA sección 63 (2)) Reconocemos, sin embargo, que las funciones del Consejo son más amplias toda vez que por ley tiene la encomienda de reglamentar el campo de la educación superior en el país, tanto público como privado.

Concluimos que la Universidad es una empresa similar a las mencionadas en la Ley y a las que han sido declaradas como tales por el Tribunal Supremo y la Junta de Relaciones del Trabajo.

2. Concepto de negocio lucrativo o actividad donde se obtenga un beneficio pecuniario

Las frases "negocio lucrativo" o "beneficio pecuniario" se han interpretado en el sentido de que excluyen el lucro personal. Véase, JRT vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal Ponce, 71 DPR 154 (1950). De igual forma, ni la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles en su función aseguradora y compensatoria (9 LPRA sec. 2060), ni la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico en la venta de agua y servicio de alcantarillados (22 LPRA sec. 144), ni la Autoridad de Carreteras en su función de planificar, diseñar, supervisar la construcción de nuevas carreteras y administrar los peajes de las vías públicas (9 LPRA sec. 2002), entre muchas agencias gubernamentales, operan o han operado con el objetivo de obtener "lucro" o "beneficio pecuniario" en el sentido de ganancia de una actividad.^{8/}

^{8/} Otras agencias, las cuales están consideradas como "patrono" bajo las leyes laborales son: la Autoridad de Comunicaciones en su operación de sistemas de comunicación (27 LPRA sec. 295); la Autoridad de Edificios Públicos en la planificación, diseño, construcción, administración y mantenimiento de edificios para el gobierno (22 LPRA sec. 903);...

En JRT vs. Junta Administrativa del Muelle Municipal de Ponce, supra, a la pág. 159, el Tribunal de mayor jerarquía en nuestra jurisdicción se expresó en los términos siguientes:

"...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 (citas omitidas...)"

En un voto disidente en el caso de la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola, Núm. P-3323, D-770 (29 de agosto de 1978), el Lcdo. Samuel E. de la Rosa, entonces Miembro Asociado de la Junta, explicó este concepto del modo siguiente:

"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 naturaleza deben producir ganancias, esas ganancias

8/ Cont. ...la Autoridad de Energía Eléctrica en la producción, distribución y venta de energía eléctrica (22 LPRA sec. 196); la Autoridad Metropolitana de Autobuses en la transportación de pasajeros en el área metropolitana (23 LPRA sec. 606); la Autoridad de las Navieras en su operación de transportación marítima de carga (23 LPRA sec. 3052); la Autoridad de Puertos en la operación y administración de aeropuertos, muelles y lanchas (23 LPRA sec. 336); la Autoridad de Tierras en sus operaciones agrícolas y fabriles (28 LPRA sec. 247); la subsidiaria de esta última Corporación Azucarera de Puerto Rico; la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico en la operación y administración del Complejo del Centro Médico de Río Piedras (24 LPRA sec. 342 (b)); la Compañía de Fomento Industrial (23 LPRA sec. 273); la Compañía de Desarrollo Comercial (23 LPRA sec. 251 (d)); la Junta Administrativa del Muelle Municipal de Ponce; la Compañía de Turismo (23 LPRA sec. 671 (0)).

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 que una entidad gubernamental haya perdido dinero, o que sus fuentes económicas resulten insuficientes para sufragar el costo de sus operaciones, no afecta la determinación de si son o no "instrumentalidades corporativas" conforme al Artículo 2, sección 11 de la Ley. Lo importante es si la agencia, por la naturaleza de los servicios rendidos la capacitan, si así lo desea, para operar en forma comparable a entidades privadas dedicadas a las mismas actividades. JRT vs. Junta Administrativa, supra, a las págs. 159-160.

Dos años y casi cuatro meses después de emitida la opinión recién mencionada, se promulgó en 1952 la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual en su Carta de Derechos, Artículo II, sección 17, alude a que el personal de "agencias o instrumentalidades del gobierno que operan como negocios o empresas privadas" tendrán derecho a negociar colectivamente.

En A.A.A. vs. Unión de Empleados de la A.A.A., supra, a la página 448, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, refiriéndose a la Sección 18 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado, en lo relevante se manifestó del modo siguiente:

"...Examinemos ahora los criterios para determinar qué es una empresa o instrumentalidad del gobierno que funciona como una empresa o negocio privado, dentro del sentido de estos términos en la Sec. 18 del Artículo II de nuestra Constitución y las circunstancias en que opera el párrafo in fine de dicha sección. Resulta de lo discutido en la primera parte de esta opinión que la Ley de Relaciones del

Trabajo de Puerto Rico, Ley Núm. 130 del 8 de mayo de 1945, según enmendada, no ofrece los verdaderos criterios para resolver la cuestión. Esta legislación es de indudable interés para esta investigación, ya que la semántica de la Sec. 18 deriva de ella, pero no es decisiva, pues su contenido se forja, como hemos visto al calor del choque de otros intereses en juego..." (Subrayado nuestro).

Si la Constitución del Estado Libre Asociado, en su Artículo II, secciones 17 y 18, pero en particular la primera, no se nutrió del contenido del referido Artículo 2, sección 11, de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico aprobada siete años antes de aquella y si tenemos en cuenta que la interpretación de la ley fundamental es materia propia de los tribunales de justicia y no de los organismos administrativos,^{9/} es evidente que nuestro análisis, como bien indica el Tribunal Supremo, no puede depender exclusivamente de la interpretación de la cláusula constitucional relevante. Tampoco podemos olvidarla. Por las razones que discutiremos más adelante en la parte B.3 y B.6, concluimos que la Universidad de Puerto Rico es una entidad del gobierno que se dedica y puede dedicarse a negocios lucrativos y a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario.

B. Criterios para determinar si una agencia es "patrono" bajo nuestra ley:

Nuestro Honorable Tribunal Supremo manifestó, en A.A.A. vs. Unión de Empleados de A.A.A. supra, a las págs. 451-452, en torno al debate de la Constituyente, lo siguiente:

"El debate no determinó definitivamente la totalidad de los criterios para precisar el significado de la frase 'agencia o instrumentalidades del gobierno que funcionan como empresas o negocios privados'. 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

9/ Unión Asociación de Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras v. Junta, supra.

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 éstos son los únicos factores determinantes del significado de la cláusula constitucional bajo examen."

En dicho caso, a las págs. 455-456, el Tribunal señaló además, los criterios para determinar cuándo es que una instrumentalidad de gobierno constituye una empresa para fines del derecho a la negociación colectiva y a tener garantizados los derechos laborales consagrados en las secciones 17 y 18 de nuestra Carta de Derechos,^{10/} y si es, por lo tanto, un "patrono" para propósitos del Artículo 2 de la Ley de Relaciones del Trabajo, supra. El Tribunal indicó lo siguiente:

"El Informe Helfeld (vol. 1, pág. 21) sugiere acertadamente varios factores que deben tomarse en consideración, entre ellos: si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; el grado de autonomía fiscal de que disfrute la agencia; el grado de autonomía administrativa de que goce; si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada; y si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios 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 sí de la entidad, la facultad de la agencia para demandar y

^{10/} Véase nota al calce 3, supra

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 Sec. 18 concuerda o no con el esquema constitucional.

Ningún criterio es determinante por sí solo 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."
(Énfasis suplido).

Lo expresado por nuestro más alto Tribunal en el caso antes citado fue reafirmado por dicho Tribunal en Unión Asociación de Empleados Profesionales y Clericales de la Autoridad de Carreteras v. Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, 87 JTS 64, Opinión Concurrente de la Hon. Myriam Naveira de Rodón del 23 de junio de 1987, en el cual se indicó "...que la enumeración de factores hecha..., no es taxativa y ...ninguno de estos criterios tendrá más peso o valor que los demás."

Esta Junta, antes y después de las decisiones mencionadas, ha seguido los criterios señalados por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y cada vez que se le ha planteado una situación similar ha analizado las estructuras y las funciones de la agencia gubernamental comprendida en el caso para determinar si es un "patrono" para los fines de la negociación colectiva^{11/}

La Junta ha resuelto los planteamientos de esa naturaleza cumpliendo con su misión histórica de estimular la negociación colectiva para resolver los conflictos laborales que a diario acontecen en el país, de acuerdo con la política pública enmarcada en el estatuto orgánico 'que la creó.^{12/} Siguiendo estos criterios, analicemos si la Universidad de Puerto Rico cumple con los mismos.

^{11/} Véase nota al calce número 6.

^{12/} Ley Núm. 130, supra, 29 LPRA 63 et. seq.

1. Sistema de Personal

La política pública anterior a 1977 que incluía en el servicio exento al personal de las corporaciones públicas, no constituyó impedimento alguno para declararlas como "patrono" en el significado de nuestra ley. Tales fueron los casos de la Autoridad de Edificios Públicos y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados donde todo o parte de su personal estuvo en el servicio exento. ^{13/}

En cuanto al personal de la Universidad de Puerto Rico, éste estuvo incluido en el servicio exento desde 1947, ^{14/} Ley 345 del 12 de octubre de 1947. ^{15/} Luego, mediante la Ley 49 del 7 de junio de 1977 y la Carta Normativa Especial Número 3-88 de OCAP, dicho personal quedó excluido de la Ley de

^{13/} Véanse: (a) en relación a la Autoridad de Edificios Públicos, 23 L.P.R.A., sec. 911; (b) en relación a la A.A.A., la opinión de A.A.A. v. Unión Empleados A.A.A. supra, a las págs. 448 y 456 y la Ley Número 6 de 7 de mayo de 1946.

^{14/} La inclusión en el antiguo Servicio Exento, según reconocido por la hoy derogada Ley Núm. 345 de mayo de 1947, fue patrón para casi todas las instrumentalidades corporativas, expresamente mencionadas en la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. La Sección 8 del estatuto de personal de 1947 (véanse páginas 607 y 609 de las Leyes de Puerto Rico de 1947) incluía en el Servicio Exento a los funcionarios y empleados de la hoy extinta Compañía Agrícola (inciso 4); a los de la Autoridad de Transporte (hoy Puertos) (inciso 5); a los de la Autoridad de las Fuentes Fluviales (hoy Energía Eléctrica) (inciso 6); a los de la Autoridad de Tierras (inciso 7); a los de la Autoridad de Comunicaciones (inciso 16); a los de la Compañía de Fomento (hoy Fomento Industrial) (inciso 17); a los del Banco de Fomento (hoy Banco Gubernamental de Fomento) y, finalmente, en su inciso 13 (a), y citamos:

"El rector, vicerector, decano, miembros de la Facultad, auxiliares de investigaciones y el restante personal profesional y académico de la Universidad de Puerto Rico, incluyendo todos sus colegios, y escuelas, facultades y dependencias, según fueren especificadas por el rector con la aprobación del Director; y estudiantes "bona fide" de dicha institución que estén empleados durante parte del tiempo por cualquier agencia de gobierno".

^{15/} Véase también la Ley número 5 del 14 de octubre de 1975.

Personal y se dispuso que la Universidad de Puerto Rico adoptaría y pondría en vigor un reglamento que incorporaría el principio de mérito para la administración de todo el personal, al igual que las demás instrumentalidades corporativas incluyendo las cubiertas por nuestra Ley 130, supra.

La exclusión del personal de la Universidad del servicio exento en 1977 es un factor que unido a lo señalado anteriormente, nos lleva a concluir que no existe contradicción ni inconsistencia para que el personal de la Universidad tenga derecho a la negociación colectiva. Nótese que la Autoridad de Carreteras tiene un sistema análogo y sin embargo, nuestro más alto Tribunal reconoció el derecho a la negociación colectiva en dicha entidad gubernamental, Unión de Profesionales, supra. Así también lo tiene la Autoridad de Comunicaciones en virtud de la Ley Número 212 de 12 de mayo de 1942, sección 7 (a) (Leyes de Puerto Rico, 1942, Págs. 1077 y 1079).

2. Clientela Servida por la Universidad

En Junta de Retiro para Maestros vs. Junta, 108 DPR 448, a la pág. 452 (1979) el Tribunal Supremo de Puerto Rico consideró la "clientela" a la cual servía y sirve la entidad gubernamental comprendida en dicho litigio. En el caso que nos ocupa, tal "clientela" la constituye, al igual que en otras corporaciones públicas, el público en general. Claro, quizás buena parte de la "clientela" de la Universidad se trata de adolescentes y/o adultos-jóvenes debidamente cualificados para ingresar a dicho centro docente. Tal restricción, sin embargo, no debe afectar la conclusión en el sentido de que es una "instrumentalidad corporativa". Buena parte de la "clientela" de la Autoridad de los Puertos la constituyen las líneas aéreas en el aeropuerto y las compañías navieras en los muelles. El caso de la Autoridad de Edificios Públicos es aún más restrictivo, pues en su inmensa mayoría resulta ser el propio Gobierno y si tiene "clientes" privados es como actividad

accesoria a los servicios gubernamentales (23 L.P.R.A. sección 903). No obstante la presencia de tales factores en el caso de estas dos entidades, la Autoridad de los Puertos está incluida expresamente en el Artículo 2, sección 11 de la Ley (29 L.P.R.A. sección 63 (11) mientras la de Edificios Públicos se ha considerado "patrono" desde nuestra Decisión y Orden Número 672 de 12 de marzo de 1974 y tal dictamen ha prevalecido desde esa fecha. Otros ejemplos son la Compañía de Fomento Industrial (servicios restringidos a industriales) y la Compañía de Desarrollo Comercial, que se restringe a empresas comerciales.

3. Servicios Que Presta La Universidad

La Universidad de Puerto Rico ofrece educación superior. Resulta un hecho innegable e independiente de si fue o no así durante los primeros ochenta y seis años de su existencia o de si debería o no ser de esa manera, que la educación primaria, secundaria y superior es una actividad donde la empresa privada está inmersa en forma considerable hoy día en Puerto Rico.

Cabe señalar que el Estado no está obligado a ofrecer educación superior gratuitamente.^{16/} Por otro lado, si la Universidad de Puerto Rico tiene un costo de matrícula relativamente bajo, no es factor que milite en contra de la conclusión de que resulta ser una "instrumentalidad corporativa". El hecho es que podría cobrar más, tanto como fuera necesario para ser autosuficiente.

Sabido es que las universidades privadas del país como lo son la Universidad Interamericana, la Universidad Católica, la Universidad del Sagrado Corazón y la Fundación Educativa Ana G. Méndez prestan los mismos servicios que la Universidad de Puerto Rico.

^{16/} Véase Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Sección 5.

Además, los estudiantes que asisten a esas universidades, reciben las mismas ayudas que los que asisten a la Universidad de Puerto Rico, como por ejemplo, las becas Pell para cubrir gastos de matrícula, libros y otros. La mayor parte de los ingresos de las universidades privadas proviene de esos fondos.

Vemos pues que los servicios que presta la Universidad de Puerto Rico no son exclusivamente de naturaleza gubernamental, sino más bien similares a los de las universidades privadas.

4. Autonomía Fiscal de la Universidad

La Universidad de Puerto Rico, y específicamente su junta de gobierno, el Consejo de Educación Superior, considera y aprueba su propio proyecto de presupuesto del sistema universitario el cual le somete su Presidente; aprueba su propio sistema de contabilidad y auditoría para el uso de sus fondos conforme a la Ley y los reglamentos; tiene la atribución de invertir sus fondos en forma compatible con los fines y propósitos de la Ley Universitaria; tiene la custodia, gobierno y administración de todos sus fondos (18 L.P.R.A. sec. 502 (e) (f)); está autorizada a tomar dinero a préstamo para cualesquiera de sus fines y actividades y en evidencia de los mismos, emitir bonos, pagarés, y otras obligaciones. Finalmente, las deudas y obligaciones de ésta no son consideradas deudas y obligaciones del Estado Libre Asociado, ni de sus municipios, ni subdivisión política alguna de aquél, y ninguna de estas entidades será responsable de las mismas (18 L.P.R.A. sec. 612 (d) (f)). Tiene la Universidad clara autonomía fiscal.

5. Autonomía Administrativa de la Universidad

La Universidad y específicamente su junta de gobierno, el Consejo de Educación Superior, cuenta con facultades para formular las directrices que regirán la orientación y

desarrollo de la Institución; para examinar y aprobar las normas generales de funcionamiento propuestas por sus propios organismos (legislativos, administrativos) y, para supervisar la marcha u operación de la institución (18 L.P.R.A. sec. 602 (d)). Entre sus deberes y atribuciones, y específicamente los del Consejo de Educación Superior, se encuentran la aprobación del plan de desarrollo integral y de revisión anual; autorizar la creación, modificación y reorganización de recintos, centros, otras unidades institucionales universitarias, colegios, escuelas, facultades, departamentos y dependencias (excepción hecha de la atribución de abolir las unidades institucionales autónomas creadas por la Ley Universitaria, ni tampoco la del Colegio Regional existente para 1966); crear y eliminar los cargos de aquellos funcionarios auxiliares a su Presidente.

La Universidad tiene todas las atribuciones, prerrogativas, responsabilidades y funciones propias de una entidad corporativa, con autoridad para demandar y ser demandada; adquirir y poseer bienes muebles e inmuebles, hipotecar, vender o en cualquier otra forma enajenar los mismos; puede contraer deudas; celebrar contratos; adoptar y usar un sello oficial; aceptar y administrar donaciones, herencias y legados; tiene la custodia, gobierno y administración de todos sus bienes. Resulta evidente que la Universidad tiene completa autonomía administrativa.

6. Ayuda Gubernamental e Ingresos Que Recibe la Universidad

Se ha planteado que alrededor del 80% del presupuesto de la Universidad proviene del Fondo General del Estado Libre Asociado. Ello resulta así, ya que el costo de matrícula de dicho centro docente resulta relativamente bajo. No obstante, hay que recordar por vía de ejemplo, que en el caso de la Autoridad de Carreteras la aportación del Fondo General del Gobierno representaba el 57% de los ingresos de dicha entidad

gubernamental y aún así se determinó que dicha entidad era un patrono para fines de la negociación colectiva. En los casos de la Corporación Azucarera de Puerto Rico y la Autoridad Metropolitana de Autobuses, el gobierno central también hace aportaciones año por año. Por consiguiente, el hecho de que la Universidad reciba fondos del gobierno central no es un impedimento, como tampoco lo es para otras agencias gubernamentales, para que pueda ser considerada como patrono bajo la Ley de Relaciones del Trabajo. Además, existen numerosas áreas de servicios en las cuales actualmente la Universidad cobra por los mismos y que representan ingresos económicos a la institución. Entre esas áreas se encuentran las de residencias para estudiantes; residencias para profesores; cafetería y comedor; librería; funciones de teatro; servicios médicos; derecho de copias de documentos; servicios de extensión agrícola en la venta de plantas, animales y frutas; donaciones; proyectos patrocinados por empresas federales y construcción de edificios. Existen otras áreas de las cuales la Universidad podría obtener ingresos como, por ejemplo, el estacionamiento para automóviles, que ahora ofrece gratuitamente a profesores, estudiantes y público en general.

Concluimos que la Universidad de Puerto Rico es una entidad del gobierno que se dedica y puede dedicarse a negocios lucrativos y a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario, según estos conceptos han sido considerados anteriormente en este Proyecto.

7. Autoridad para demandar y ser demandada

La Universidad es una entidad corporativa, según lo indica la ley Número 1 del 20 de enero de 1966, artículos 1 y 3 (f) (1), 18 L.P.R.A. sec. 600 y 602 (f) (1). Tiene autoridad para demandar y ser demandada, adquirir y poseer bienes y todos los demás poderes reconocidos a este tipo de organización. (18 L.P.R.A. 612 y siguientes).

8. Historial de Negociación Laboral de la Universidad

A través de los años la Universidad ha reconocido, como cuestión de práctica, el derecho a la negociación colectiva de diversos grupos de sus empleados y ha negociado acuerdos contractuales con éstos, teniendo los mismos todas las características de convenios colectivos. De esta forma, la Universidad ha llegado a acuerdos con el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Puerto Rico y con la Confederación Laborista de Puerto Rico. También, le ha reconocido a los empleados exentos no docentes, organizados bajo la Hermandad de Empleados Exentos No Docentes (HEEND), el derecho a negociar colectivamente sus términos y condiciones de trabajo durante los últimos quince años.^{17/} De igual manera, la Universidad negoció un convenio colectivo con los enfermeros y enfermeras del Hospital Pediátrico Universitario, reconociéndose el derecho de dichos empleados a la negociación colectiva en 1985. (Caso Número P-3539 a 3541, D-1000, del 24 de enero de 1985).

Por todo lo antes expuesto, concluimos que la Universidad de Puerto Rico, es un "patrono" en el significado de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

II. Composición del Sistema Universitario

A. Unidades Institucionales

De acuerdo con el récord, el Sistema Universitario se compone de seis unidades institucionales que funcionan con autonomía académica y administrativa. Cada una de éstas es dirigida por un Rector. Estas son:

1. El Recinto Universitario de Río Piedras, que está integrado por todas sus escuelas, colegios, facultades, departamentos, institutos, centros de investigación y otras dependencias.

2. El Recinto Universitario de Mayagüez, que está integrado por todas sus escuelas, colegios, facultades,

^{17/} Estas agrupaciones han sido reconocidas en virtud de la Ley 134 del 19 de julio de 1960, 3 LPRA 702. Aunque no han sido reconocidas como uniones por la Universidad, lo cierto es que han negociado acuerdos contractuales, han recurrido a la huelga y el Consejo ha ratificado dichos acuerdos.

departamentos, institutos, centros de investigación y otras dependencias que en la actualidad funcionan allí, así como la Estación Experimental Agrícola y el Servicio de Extensión Agrícola que están integrados a dicho Recinto, tanto en lo administrativo como en lo programático, y cuyo personal cualificado está incorporado al claustro del Recinto. Este, como beneficiario de una Ley del Congreso de los Estados Unidos aprobada el 30 de agosto de 1890, según enmendada, y conocida como la "Segunda Ley Morrill", y de todas las leyes del Congreso que la complementan, fomenta y desarrolla un sistema agrícola universitario que integra la enseñanza, la experimentación y la divulgación.

3. El Recinto Universitario de Ciencias Médicas, que está integrado por la Escuela de Medicina y Medicina Tropical, la Escuela de Odontología y las demás escuelas, servicios, institutos y programas de enseñanza y de investigación en las artes y las ciencias de la salud, incluyendo el programa investigativo del SIDA.

4. El Colegio Universitario de Cayey.

5. El Colegio Universitario de Humacao.

6. La Administración de Colegios Regionales, que se compone de seis (6) colegios regionales, dirigidos cada uno por un Director (18 LPRA sec. 606).

B. El Consejo de Educación Superior

El Sistema Universitario está dirigido por el Consejo de Educación Superior.^{18/} Este es el organismo que vela por que la Universidad responda a las necesidades educativas de la sociedad puertorriqueña y constituya un elemento esencial en el esfuerzo de darle solución a los problemas con que se confronta

^{18/} Ley Número 1 del 20 de enero de 1966, artículos 1 y 3 (f) (I), 18 LPRA sec. 600 y 602 (f) (1). Siendo una entidad corporativa, tiene autoridad para demandar y ser demandada, adquirir y poseer bienes y todos los demás poderes reconocidos a este tipo de organización, 18 LPRA 612 y siguientes.

nuestro pueblo. Los miembros de este organismo son designados por el Gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado. 19/

Funciones

Entre las funciones del Consejo están las siguientes:

- Nombrar al Presidente de la Universidad así como a los Rectores de los distintos recintos, Colegios Universitarios y de la Administración de Colegios Regionales.

- Confirmar el nombramiento de los Decanos de las diferentes unidades institucionales.

- Aprobar el presupuesto del Sistema Universitario.

- Aprobar las pautas para el desarrollo integral de la Universidad.

- Autorizar la creación, modificación y reorganización de recintos, centros y otras unidades institucionales así como el establecimiento de colegios, escuelas, facultades, departamentos y dependencias de la Universidad.

- Decidir las apelaciones de naturaleza administrativa. 20/

C. El Presidente

La Ley Universitaria establece que el Presidente 21/ es el director ejecutivo y el representante oficial del Sistema. En tal capacidad, actúa en representación del Consejo y, con la colaboración de la Junta Universitaria, coordina y supervisa las labores universitarias y toma sus propias iniciativas en el desarrollo de la Universidad.

19/ Véase, 18 LPRA 602; el Artículo 13 del Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico y T.O. 773, et seq.

20/ Además de las funciones antes enumeradas, el Consejo tiene otras responsabilidades en relación con la educación superior privada, tales como acreditar las universidades privadas y otras tareas similares. Véase, 18 LPRA 602; Artículo 13 del Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico (RGUPR) y T.O. 195 et seq.

21/ Véase 18 LPRA sec. 604; el Artículo 14 del R.G.U.P.R. y la T. O. pág. 773 et seq.

Entre sus funciones se encuentran las siguientes:

1. Hacer cumplir los objetivos, normas, reglamentos y planes presupuestarios y de desarrollo de la Universidad.
2. Presidir la Junta Universitaria.
3. Someter el plan de desarrollo integral de la Universidad.
4. Someter al Consejo los reglamentos de aplicación general y todos aquellos acuerdos de la Junta Universitaria que requieran la aprobación de éstos.
5. Formular el proyecto de presupuesto integrado para todo el Sistema Universitario basado en los proyectos de presupuestos que le someten los respectivos rectores y directores.
6. Someter al Consejo, para su consideración, los nombramientos de los rectores y directores de las unidades institucionales autónomas, del Director de Finanzas y de aquellas posiciones que requieran su confirmación.
7. Nombrar o contratar el personal técnico y administrativo de su oficina y el personal de dependencias universitarias que no estén bajo la jurisdicción administrativa de algún recinto.
8. Resolver las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de los rectores y los directores.
9. Establecer y mantener relaciones con universidades y centros de cultura de Puerto Rico y del exterior.
10. Rendir un informe anual al Consejo sobre todos los aspectos de la vida universitaria.
11. Ser miembro "ex-officio" de los claustros, Senados Académicos, y Juntas Administrativas del Sistema (Secciones 23.4.3; 23.4.1 RGUPR).

D. Los Rectores:

Los Rectores son los principales ejecutivos en cada unidad institucional. Ejercen la autoridad administrativa y

académica dentro del ámbito de su respectiva unidad institucional. Son nominados por el Presidente de la Universidad, previa consulta de éste a los respectivos Senados Académicos, para su consideración por el Consejo de Educación Superior. Entre sus deberes figuran los siguientes:

1. Formular el proyecto de presupuesto a base de las recomendaciones de los departamentos, facultades y otras dependencias. Dicho presupuesto, luego de ser aprobado por la Junta Administrativa o el cuerpo análogo de la unidad, se le somete al Presidente (18 LPRA Sec. 606 y Artículos 16 a 22 del R.G.U.P.R.).

2. Rendir un informe anual de las actividades de su unidad institucional al Presidente y al Consejo. El Rector del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico es también miembro ex-officio de la Junta de Directores de la Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe (24 LPRA E 343 c.)

E. La Junta Universitaria

La Junta Universitaria, ^{22/} está compuesta por el Presidente de la Universidad, quien la preside; los Rectores de los recintos universitarios; el Director de Finanzas de la Universidad, tres oficiales adicionales nombrados por el Presidente con la aprobación del Consejo; un representante electo por cada Senado Académico y un estudiante por cada una de las unidades autónomas.

Funciones:

La función principal de la Junta es mantener integrado el sistema universitario. En este sentido, asesora al Presidente en la coordinación y marcha de las diferentes unidades institucionales en sus aspectos académicos, administrativos y financieros, sin menoscabo de las facultades

22/ 18 LPRA sec. 605, Art. 15 del R.G.U.P.R. y T.O. pág. 651

conferidas a las unidades institucionales en reconocimiento de su autonomía. Tiene la encomienda, además, de:

1. Formular el Reglamento General de la Universidad y el Reglamento General de Estudiantes para someterlos a la consideración del Consejo.

2. Considerar el proyecto de Presupuesto integrado para el sistema según haya sido formulado por el Presidente de la Universidad para someterlo al Consejo.

3. Resolver las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de las Juntas Administrativas y de los Senados Académicos de cada recinto.

F. Los Senados Académicos:

Los Senados Académicos de los diferentes recintos constituyen los foros oficiales de la comunidad académica. En ellos, el claustro participa en los procesos institucionales cooperando y colaborando estrechamente en el establecimiento de normas académicas del Recinto.

Los Senados Académicos están compuestos por los funcionarios siguientes: (1) El rector, quien será el Presidente; (2) los decanos; (3) el Director de la Biblioteca; (3) Representantes elegidos por el claustro correspondiente de entre los miembros que tengan permanencia.

Funciones

Corresponde especialmente a los Senados Académicos las funciones siguientes:

1. Determinar la orientación general de los programas de enseñanza y de investigación en la unidad institucional, coordinando las iniciativas de las facultades y departamentos.

2. Establecer las normas generales de admisión, promoción y graduación de los estudiantes para su inclusión en el Reglamento General de la Universidad.

3. Establecer los requisitos generales de admisión, promoción y graduación de los estudiantes.

4. Entender en las consultas relacionadas con los nombramientos de los rectores y directores, y los decanos que no presidan facultades.

5. Elegir sus representantes a la Junta Universitaria y a la Junta Administrativa.

6. Hacer recomendaciones al Consejo sobre la creación o reorganización de facultades, colegios, escuelas o dependencias.

7. Hacer recomendaciones a la Junta Universitaria sobre el proyecto de Reglamento General que ésta le proponga.

8. Someter a la Junta Universitaria, con sus recomendaciones, el proyecto de Reglamento de Estudiantes.

9. Hacer recomendaciones al Consejo para la creación y otorgamiento de distinciones académicas.

10. Rendir anualmente un informe de su labor a los claustros correspondientes.

11. Establecer normas generales sobre todos los asuntos del recinto o unidad institucional relacionadas con las responsabilidades institucionales en común.

El Senado Académico de la Administración de Colegios Regionales está constituido por: a) el Rector, quien será su presidente; b) los Decanos de Administración; c) los directores-decanos de los colegios; d) un representante elegido por y entre los decanos asociados para asuntos estudiantiles de todos los colegios y de la Administración; e) los representantes elegidos por y entre el profesorado de cada colegio, según lo establezca el Consejo mediante certificación; f) un representante elegido por y entre los directores de las bibliotecas de los colegios; g) la representación estudiantil que establezca el Consejo mediante certificación. (Sección 23.4.2 R.G.U.P.R.).

La prueba presentada revela que los senadores académicos en el descargo de sus funciones intervienen de

manera significativa, real y efectiva al tomar decisiones que afectan positiva o adversamente el status y las condiciones de trabajo de otros profesores de la comunidad académica. Esto ocurre particularmente cuando el Senado como cuerpo recomienda al Consejo de Educación Superior sobre la creación o reorganización de facultades, colegios, escuelas o dependencias. En cualesquiera de estas instancias que sea aprobada y puesta en práctica, se afectará el status de los profesores y especialmente en los casos de reorganización de los organismos académicos.

Consideramos que la participación de los profesores en el Senado Académico justifica que mientras pertenezcan a dicho organismo se les excluyan de toda unidad apropiada de negociación colectiva.

G. Las Juntas Administrativas:

Cada unidad institucional autónoma tiene una Junta Administrativa que actúa como el organismo consultivo del Rector. Las Juntas Administrativas formulan proyectos y planes de desarrollo de sus respectivos recintos y consideran las propuestas presupuestarias de los rectores. A propuestas del Rector, otorgan licencias, rangos académicos, permanencias y ascensos del personal académico y técnico en su unidad institucional, de acuerdo con el Reglamento General de la Universidad. A base de esta situación, consideramos que los profesores que pertenezcan a esos organismos, mientras permanezcan en ellos deberán excluirse de toda unidad apropiada de negociación colectiva.

H. Los Comités de Personal:

El Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico establece en el Artículo 28.4 el Comité de Personal de Facultad. Este está integrado por un representante de cada comité de departamento (énfasis suplido) y hasta un máximo de tres miembros adicionales seleccionados por el decano, de entre

el personal directivo de los departamentos. El representante de cada comité de departamento es escogido por y de entre sus miembros.

Funciones:

El Comité de Personal de la Facultad asesora al Decano sobre nombramientos, ascensos, licencias, permanencias, traslados, bonificaciones y otras acciones sobre el personal docente (énfasis suplido) basándose en los informes y recomendaciones que hagan los comités de personal de los distintos departamentos. Cuando la naturaleza del asunto lo requiera, el Comité de Personal de la Facultad puede hacer sus recomendaciones a base de sus propias evaluaciones.

Como vemos, se advierte una diáfana intervención de los profesores integrantes de estos Comités para variar el status de sus compañeros. El poder que ejercen en este sentido es real y efectivo, pues como hemos indicado asesoran al Decano sobre nombramientos, permanencias, ascensos, licencias, traslados, bonificaciones y otras acciones que tienen que ver directamente con los profesores. Dicho asesoramiento puede significar la permanencia o puede afectar de otra manera el status de estos profesores mediante la obtención de ascensos, licencias, traslados, etc.

De la prueba presentada surge que, a pesar de no existir uniformidad en el funcionamiento de los Comités de Personal en cada facultad, éstos someten recomendaciones las cuales son consideradas al momento de tomar acción sobre un profesor. Tales acciones pueden afectar positiva o negativamente las condiciones de empleo y sueldo de los profesores.

Concluimos que la participación de estos profesores en los Comités de Personal de los Departamentos y de la Facultad de cada recinto es de naturaleza significativa, real y efectiva, por lo que se justifica que mientras pertenezcan a dichos comités sean excluidos de toda unidad apropiada.

III. La Unidad Apropriada y los profesores de la Universidad

La Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios ha solicitado representar a los profesores del Recinto Universitario de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

El patrono plantea que éstos son "gerenciales" y por ende, sin derecho a la negociación colectiva.

Los profesores, ¿son empleados en el significado de la Ley o por el contrario podrían considerárseles parte de la gerencia?

Durante las audiencias y en su posterior memorando de derecho la representación legal de la Universidad alegó que los profesores son empleados gerenciales según lo resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso de NRLB v. Yeshiva University, 444 U.S. 671 (1980), en adelante Yeshiva. Veamos esta alegación presentada por la Universidad.

El caso de Yeshiva fue resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos interpretando la Ley Federal de Relaciones del Trabajo, National Labor Relations Act., 29 U.S.C. 152 (3), en el cual se decidió que bajo las circunstancias particulares de ese caso, los profesores eran gerenciales y por consiguiente, no estaban protegidos bajo la ley en cuestión.^{23/} El Tribunal determinó que la facultad en

^{23/} El estatuto federal, National Labor Relations Act., 29 U.S.C. ss. 185, et seq., no aplica a instituciones públicas o estatales, por lo que lo resuelto en Yeshiva no es obligatorio en cuanto a esta Junta se refiere. La defensa levantada por la Universidad se tomará en consideración por esta Junta teniendo en cuenta las definiciones de patrono y empleado enmarcados en el estatuto que administramos, artículo 2, incisos 2 y 3, Ley 130 de 1945, 29 LPRA 63 (2) y (3), particularmente la definición del término empleado en el inciso (3) el cual expresa que "...no incluirá ejecutivos ni supervisores". Por otro lado, bajo la ley federal en...

Yeshiva, una entidad privada que ofrecía educación a nivel universitario, era una de naturaleza gerencial ya que la autoridad que ejercía en cuestiones académicas era absoluta y que en efecto administraba la universidad.^{24/} (Yeshiva, 444 U.S. a la pág. 691, 100 S Ct. a la pág. 687). El Tribunal también expresó que pueden haber instituciones de educación superior distintas a la Universidad de Yeshiva en las que su profesorado sea total o predominantemente no gerencial.^{25/}

En el caso Yeshiva, el Tribunal consideró los poderes del profesorado en las esferas académicas y no académicas. El profesorado, según el Tribunal, estaba inmerso de tal manera en las cuestiones académicas que tenía poder absoluto para la toma de decisiones. El Tribunal indicó lo siguiente, referente al involucramiento del profesorado:

"They decide what courses will be offered, when they will be scheduled, and to whom they will be taught. They debate and determine teaching methods, grading, policies, and matriculation standards. They effectively decide which students will be admitted, retained, and graduated. On occasions, their view have determined the size of

^{23/} Cont. ...cuestión se ha considerado a los profesores en instituciones de educación superior como "profesionales" y cubiertos bajo el estatuto. Véase, C.W. Post Center of Long Island Univ., 189 NLRB 904, 905 (1971). La excepción fue establecida en el caso de Yeshiva al resolverse que los miembros de una facultad pueden ser gerenciales y por lo tanto, excluidos bajo el estatuto. Véase The Managerial Status of Faculty Members Under the N.L.R.A. 94 Harv. L. Rev. 251, 256-61 (1980).

^{24/} La Ley Federal de Relaciones del Trabajo no excluye a los empleados gerenciales del ámbito del estatuto, aunque se excluye a los supervisores. Pero se ha resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos que implícitamente los empleados gerenciales están excluidos. Véase, NLRB v. Bel Aerospace Co., 416 US 267, 288-289, 94 S. Ct. 1757, 1768-69 (1974).

^{25/} Yeshiva, a la pág. 690, nota al calce 24, 100 S. Ct., a la pág. 866.

the student body, the tuition to be charged, and the location of a school". (Yeshiva, 444 U.S. a la pág. 686, 100 S. Ct. a la pág. 864).

Además, el Tribunal indicó en Yeshiva, que en términos del proceso de la toma de decisiones por parte del profesorado, no tan sólo las decisiones de la facultad nunca eran vetadas, sino que en ocasiones la facultad imperaba sobre las decisiones de la administración a través de un cuerpo compuesto por miembros de dicho profesorado. (Yeshiva, 444 U.S. a la pág. 677, 100 S. Ct. a la pág. 859).

En la Universidad de Puerto Rico, según hemos mencionado anteriormente, el organismo de mayor jerarquía lo constituye su junta de gobierno, denominada como el Consejo de Educación Superior,^{26/} cuyos miembros son nombrados por el gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado. Ninguno de sus componentes es electo por los miembros de la facultad ni algún otro empleado de la Universidad. El Consejo designa al Presidente de la institución luego de un proceso de consulta^{27/} a través de los distintos organismos universitarios, pero en ninguna instancia el Consejo tiene que seguir las recomendaciones de dichos organismos. De igual manera, el Consejo es quien únicamente puede crear, modificar o reorganizar cualquier dependencia universitaria, incluyendo facultades y departamentos. Véase, artículo 3. Reglamento General de la Universidad.

^{26/} Ver artículo 3 A, Ley número 1 del 20 de enero de 1966, 18 LPRA 601 et. seq.

^{27/} El proceso de consulta lo establece el Consejo y no envuelve votación alguna, 18 LPRA 614.

La participación de los miembros de la facultad en la preparación del presupuesto, ya sea de su departamento, decanato, recinto u otra dependencia universitaria, es bien limitada pues el mismo es preparado por la administración.

En síntesis, el profesorado de la Universidad no tiene ni ejerce poder alguno similar al que encontró el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso de Yeshiva. Los miembros de la facultad de la Universidad no administran la entidad universitaria. Aunque la facultad ha sido revestida con un aparente poder para tomar decisiones y participar en la vida universitaria, su rol, como cuestión de realidad, se limita a uno mayormente de naturaleza consultiva. Los profesores de la Universidad no formulan ni tampoco implantan política gerencial universitaria, por lo que no pueden ser considerados como empleados gerenciales. En Yeshiva, el profesorado de la entidad decidía, entre otras cosas, el tamaño del cuerpo estudiantil, la matrícula a cobrarse y dónde se iban a localizar las dependencias de esa institución.^{28/} En la Universidad de Puerto Rico ninguna de estas funciones es ejercitada por el claustro. Véase, también, Loretto Heights College v. NLRB, 742 F 2d 1245 (Décimo Circ., 1984); NLRB v. Cooper Union for Advancement of Science, 783 F 2d 29 (Segundo Circ.), cert. den. 107 S. Ct. 20, 93 L Ed 2d 27 (1986).

Por todo lo anterior, concluimos que los profesores de la Universidad de Puerto Rico son empleados en el significado de la Ley con derecho a la negociación colectiva

^{28/} Yeshiva, supra, 444 U.S. a la pág. 686, 100 S. Ct. a la pág. 86.

salvo en las ocasiones o períodos en que ejerzan funciones en el Senado Académico y/o en los Comités de Personal y Juntas Administrativas.

A base del análisis anterior, concluimos que la propuesta unidad apropiada para la negociación colectiva en este caso es la siguiente:

"Todos los profesores permanentes, temporeros, probatorios y sustitutos a tarea completa que enseñan en el Recinto Universitario de Río Piedras; excluidos los miembros del Consejo de Educación Superior del Sistema Universitario, el Presidente, los Miembros de la Junta Universitaria; de las Juntas Administrativas, el Rector, los Decanos y los Jefes o directores de Departamentos, los miembros del Senado Académico, de los Comités de Personal, empleados no docentes, supervisores, ejecutivos, administradores, empleados confidenciales o íntimamente ligados a la gerencia y cualesquiera otras personas con autoridad para emplear, ascender, disciplinar, despedir o de alguna manera variar el status de los profesores o hacer recomendaciones al efecto".

Concluimos que esta propuesta unidad apropiada garantiza a los profesores del Recinto Universitario de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, el pleno disfrute, la protección constitucional y de nuestra Ley, de sus derechos a organizarse entre sí, negociar colectivamente y llevar a cabo los propósitos de la Ley.

Propuesta solución a la controversia:

Concluimos que se ha suscitado una controversia de representación entre los profesores del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, por lo que proyectamos tomar la medida siguiente:

Ordenar la celebración de una elección por votación secreta entre los profesores de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, para que éstos decidan si desean estar representados para fines de la negociación

colectiva por la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios o si, por el contrario, no desean estar representados por organización obrera alguna.

Colaboración de las partes:

Por ser este caso excepcional, consideramos que el procedimiento más adecuado para resolverlo es mediante este Proyecto de Decisión y Orden de Elecciones, a tenor con el Artículo 5, Inciso (3) de la Ley de Relaciones del Trabajo y del Artículo III Sección 10 el Reglamento Núm. 2 de la Junta.^{29/}

Las partes podrán radicar por escrito ante la Junta las excepciones y/o consideraciones que deseen presentar a este Proyecto de Decisión y Orden de Elecciones, especialmente sobre lo relacionado con la propuesta unidad apropiada, dentro del término de diez (10) días laborables a partir de su notificación.

El escrito de excepciones fundamentado deberá radicarse en quintuplicado haciéndose constar que se ha notificado debidamente a todas las partes en el procedimiento. Cada parte tendrá, además, un término de diez (10) días adicionales para radicar ante la Junta su réplica a las excepciones y/o consideraciones de las otras partes haciéndose constar que se ha notificado debidamente a todas las partes en el procedimiento.

Luego de transcurrido ese período y completado el referido procedimiento, la Junta emitirá la Decisión y Orden.

^{29/} En virtud de este procedimiento las partes tienen la oportunidad de colaborar con la Junta en la solución de las controversias relativas a la representación de los profesores, empleados administrativos y de otros empleados.

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 1990.


Samuel E. de la Rosa Valencia
Presidente


Estanislao García Vázquez
Miembro Asociado

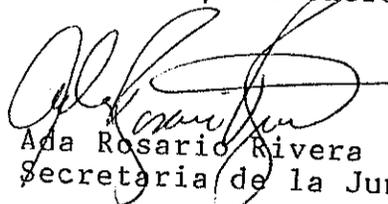
El Miembro Asociado, Carlos Roca Rosselli, se inhibió de toda consideración en el caso.

NOTIFICACION

CERTIFICAMOS: Haber enviado copia del presente Proyecto de Decisión y Orden por correo certificado a:

- 1.- Lcdo. Jorge Calero Blanco
Ledesma, Palou & Miranda
Edificio Banco de Ponce
Oficina 1103
Hato Rey, Puerto Rico 00918
- 2.- Lcdo. José E. Carreras Rovira
Ana Rosa Biascochea
Edificio Midtown, Oficina 206
Ave. Muñoz Rivera Núm. 421
Hato Rey, Puerto Rico 00918
- 3.- Lcdo. Efraín Maceira Ortiz
Oficina de Asuntos Legales
Administración Central
Universidad de Puerto Rico
GPO Apartado 4984-G
San Juan, Puerto Rico 00936-4984
- 4.- Prof. Arturo Meléndez, Presidente
Asociación Puertorriqueña de
Profesores Universitarios
Apartado 2251
Estación de la Universidad
Río Piedras, Puerto Rico 00931

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 1990.


Ada Rosario Rivera
Secretaria de la Junta