



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

TEL. 765-3535

EN EL CASO DE:

ADMINISTRACION DE VIVIENDA
PUBLICA

-y-

FEDERACION AMERICANA DE
EMPLEADOS PUBLICOS Y PRIVADOS
DE P.R. UECW, LOCAL 481

CASO NUM. P-91-7

D-92-1220

Ante: Lcdo. Alberto Acevedo Colom
Juez Administrativo

COMPARECENCIAS:

Lcda. Doris Ortíz Nazario
Lcda. Nilda Cruz Aponte
Por la Administración de Vivienda
Pública

Lcda. Amalis Torres González
Lcdo. Ebenecer López Ruyol
Por la Federación Americana de
Empleados Públicos y Privados de P.R.

DECISION Y ORDEN DESESTIMANDO LA PETICION

El 15 de mayo de 1991, la Federación Americana de Empleados Públicos y Privados de Puerto Rico, Local 481, en lo sucesivo denominada la Peticionaria, presentó ante la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, en lo sucesivo denominada la Junta, una Petición para Investigación y Certificación de Representante. En la misma la Peticionaria alegó que se ha suscitado una controversia relativa a la representación de los empleados utilizados por la Administración de Vivienda Pública, en lo sucesivo denominada la Administración, en una unidad apropiada para la negociación colectiva y solicita que la Junta investigue y resuelva tal controversia. La Petición se interpuso a los efectos de que previa investigación se certifique a la Unión peticionaria como la representante exclusiva de los empleados antes citados.

En virtud de la Petición expresada, la Junta ordenó la celebración de una audiencia pública para recibir prueba y obtener un récord completo, de forma que pudiera dar cumplimiento a los deberes que le impone la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.¹ El Lcdo. Alberto Acevedo Colom fue designado como Juez Administrativo para presidir la misma. La audiencia fue inicialmente señalada para el 23 de octubre de 1991. En dicha ocasión comparecieron los Lcdos. Amalis Torres González y Ebenecer López Ruyol en representación de la Peticionaria y las Lcdas. Doris Ortíz Nazario y Nilda Cruz Aponte en representación de la Administración. Con anterioridad a la celebración de la audiencia los abogados de las partes sostuvieron una reunión con el Juez Administrativo en la que se tomaron los siguientes acuerdos:

Los abogados de las partes procederían a reunirse el día 4 de noviembre de 1991 y someterían en o antes del día 7 de noviembre del mismo año un informe que contendría lo siguiente:

1. Nombre de cada uno de los testigos a utilizarse por cada parte y una breve relación de lo que ha de consistir el testimonio de cada uno.
2. Evidencia documental que se proponía utilizar cada parte.
3. La controversia o controversias que cada parte entendía que estaba vigente.
4. Estipulaciones de las partes incluyendo la evidencia documental estipulada.

Se dispuso que la evidencia documental debería intercambiarse por las partes en o antes del 4 de noviembre de 1991 y se señaló la audiencia para los días 18, 20, 21 y 22 de noviembre del mismo año.

1./ Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, 29 L.P.R.A. 61.

En el presente caso se celebraron audiencias los días 18 y 22 de noviembre y 9 y 16 de diciembre de 1991, quedando el caso sometido en esta última ocasión. Las partes solicitaron un término para someter un memorando en apoyo de sus respectivas posiciones una vez completada la transcripción oficial de los procedimientos. La solicitud de las partes fue concedida.

El 27 de enero de 1992, se emitió Resolución por el Juez Administrativo informando a las partes que la transcripción de la audiencia había sido preparada y concediendo hasta el 1ro. de marzo del mismo año para someter el correspondiente memorando. La Peticionaria radicó memorando el 28 de febrero del mismo año y la Administración lo radicó el día 3 de marzo.

En la audiencia la Administración presentó como testigos a los señores Diego Muñoz Rodríguez y Sandra Rodríguez Pagani. La Peticionaria presentó a los señores Juan A. Robles Ortega, José Correa, José A. Geigel Benítez y Rafael Palacios.

En virtud de la evidencia desfilada se formulan las siguientes:

DETERMINACIONES DE HECHOS

1. La Administración de Vivienda Pública es una agencia gubernamental del Estado Libre Asociado creada por la Ley Núm. 66 del 17 de agosto de 1989.²

2. La Federación Americana de Empleados Públicos y Privados de Puerto Rico es una entidad que se dedica a representar empleados a los fines de la negociación colectiva.

2./ 17 L.P.R.A. 1001.

3. Al amparo de la Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, la Administración está comprendida bajo la clasificación de Administrador Individual.³

4. La Administración es dirigida por un Administrador nombrado por el Secretario de la Vivienda con la aprobación del Gobernador de Puerto Rico. El Administrador debe desempeñar su cargo a voluntad del Secretario. El sueldo del Administrador se fija por el Secretario conforme a las normas acostumbradas por el Gobierno del Estado Libre Asociado para cargos similares y de igual nivel, funciones y responsabilidades. El Administrador establece, con la aprobación del Secretario, la organización interna y los sistemas necesarios para el funcionamiento y operación de la Administración.⁴

5. La Administración está facultada por Ley para poner en vigor programas que cumplan los siguientes fines.

a. Planificar, organizar, dirigir y coordinar todas las actividades administrativas de mantenimiento ordinario y extraordinario, limpieza, ornato, modernización y mejoramiento en general de los proyectos de vivienda pública; servicio de deuda incurrida para el desarrollo; gestiones de cobro, arrendamiento o cánones de arrendamiento y alquiler de vivienda pública.

b. Adoptar métodos y procedimientos ágiles y sencillos para atender en forma efectiva, rápida y oportuna los reclamos de servicios de los que viven en los residenciales públicos y que fomenten una mayor diligencia en la prestación de tales servicios.

c. Estimular y lograr una participación real y efectiva de los residentes en la administración,

3./ T.O. Pág. 24.

4./ Véase Art. 4 y Art. 5 de la Ley Núm. 66, supra.

mejoramiento, modernización y ornato de sus propios ambientes de vivienda, mediante programas educativos o de trabajo comunitario.

d. Diseñar y llevar a cabo por sí misma o en coordinación con otras agencias públicas o entidades privadas programas o actividades para enseñar a los residentes de los proyectos de vivienda pública las destrezas básicas para que puedan realizar por ellos mismos trabajos pequeños de mantenimiento y reparación de sus propias unidades de vivienda.

e. Desarrollar actitudes e iniciativas en los residentes para enriquecer sus propias vidas, a través de actividades de distinta naturaleza que les provean experiencias diversas de educación, recreación y trabajo.

f. Lograr que los residentes de residenciales públicos mantengan sus viviendas y áreas de uso común en buen estado y que progresivamente asuman la responsabilidad por tareas y obligaciones de mantenimiento, limpieza, ornato y reparaciones menores comparables a las que asumen las juntas de titulares de proyectos privados de vivienda.

g. Modificar las prácticas y procedimientos de los programas y servicios integrados bajo su administración, con el fin de agilizar las operaciones de los mismos y propiciar la consecución de los objetivos de este Capítulo.

h. Dar agilidad a los procesos de toma de decisiones y a las determinaciones de ejecuciones relacionadas con el ornato, mantenimiento, mejoras y modernización de los residenciales públicos para convertirlos en lugares seguros, atractivos y adecuados.

i. Gestionar y coordinar con las agencias gubernamentales y con los municipios que se presten a los residentes servicios esenciales como son los de salud, recreación, educación y servicios sociales, en el mismo residencial público, con el propósito de facilitarle el

acceso a tales servicios y facilitar que se brinden en forma integrada, efectiva y ágil.

6. La Administración tiene a su cargo trescientos treinta y siete (337) proyectos residenciales de vivienda pública, los cuales tienen un total de 58,421 unidades de vivienda.⁵

7. Entre las funciones de la Administración está el dar mantenimiento preventivo, ordinario y extraordinario a los residenciales públicos, proveer servicios sociales y desarrollar actividades de la comunidad en los residenciales públicos.

8. Los servicios que presta la Administración están dirigidos exclusivamente a la población de un nivel económico de escasos recursos.

9. Para el año 1992 el presupuesto recomendado de la Administración ascendía a \$174,273,053.00. De esta suma \$15,575,090.00 provenían de ingresos de operaciones por concepto de rentas, \$21,353,334.00 provenían de asignaciones del Fondo General del Estado Libre Asociado y \$137,344,629.00 provenían de asignaciones del Gobierno Federal.

10. Por acuerdo suscrito el 2 de mayo de 1992, entre el Gobierno de Puerto Rico y la Administración Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano, se dispuso que los servicios de mantenimiento y reparación de Residenciales Públicos serían privatizados.⁶

11. En el presente la Administración tiene un total de ciento setenta y tres (173) empleados de los cuales cincuenta y nueve (59) trabajan en proyectos estatales.

12. Conforme al plan de privatización que se inicia mediante el acuerdo señalado en el inciso 9, el Gobierno se

5./ T.O. Pág. 50.

6./ Véase Exhibit 1-2 de la Administración de Vivienda Pública.

propone transferir la administración de los residenciales públicos a los municipios, tras lo cual la Administración debe desaparecer.⁷

ANALISIS

La Administración sostiene que la Junta no debe asumir jurisdicción para entender en el caso por no ser ella un patrono al amparo de la Ley. La Peticionaria asume la posición de que la Administración es un patrono. Procedemos a resolver el planteamiento de jurisdicción.

La ley define el término patrono de la siguiente forma:

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

El término "instrumentalidades corporativas" se define en la ley de la siguiente forma:

"El término 'instrumentalidades corporativas' significa las siguientes corporaciones que poseen bienes pertenecientes a, o que están controladas por el Gobierno de Puerto Rico: La Autoridad de Tierras, la Compañía Agrícola, el Banco de Fomento, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, la Autoridad de los Puertos, la Autoridad de Comunicaciones, y las subsidiarias de tales corporaciones, e incluirá también las empresas similares que se establezcan en el futuro y sus subsidiarias, y aquellas otras agencias del Gobierno que se dedican o puedan dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario".

7./ T.O. Págs. 241-244; y Exhibit 1-3 de la Administración.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que para determinar si una instrumentalidad del gobierno funciona como una empresa privada ha de evaluarse lo siguiente:⁸

1. si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado;
2. si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada;
3. si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado;
4. si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado;
5. el grado de autonomía fiscal de que disfruta la agencia;
6. el grado de autonomía administrativa de que goza;
7. si se cobra o no un precio o tarifa por el servicio rendido;
8. si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia se asemejan fundamentalmente a una agencia privada;
9. 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.

También pueden considerarse:

10. la estructura de la entidad;
11. la facultad de la agencia para demandar y ser demandada;
12. el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su situación fiscal sin empeñar el crédito del E.L.A. y
13. la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del estado".

La Administración no figura entre las instrumentalidades corporativas del Gobierno de Puerto Rico que se enumeran en la Sección 11 del Artículo 2 de la Ley. Tampoco es subsidiaria de esas instrumentalidades corporativas. Estos hechos descartan necesariamente las dos

8./ J.R.T. vs Junta de Retiro para Maestros, 90 J.T.S. 135, y A.A.A. vs Unión de Empleados de la A.A.A., 105 D.P.R. 437.

primeras alternativas y nos remiten al examen del estatuto que creó la Administración, así como la evidencia sometida por las partes durante la audiencia pública para analizar si la misma resulta similar a las que se enumeran en la Ley o se dedica o puede dedicarse a actividades que tienen por objeto un beneficio económico.

I. Aplicación de la Ley de Personal

Hemos señalado en el inciso 3 de las Determinaciones de Hechos que al amparo de la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, la Administración está comprendida bajo la clasificación de Administrador Individual. Un Administrador Individual constituye aquella agencia que tiene la responsabilidad de administrar directamente todo lo relativo a su personal conforme al reglamento que a esos efectos adopte, el cual debe estar en armonía con la Ley de Personal. No consideramos que la clasificación bajo la cual está comprendida la Administración en este caso resulte determinante en el análisis que debe realizarse en torno a si la misma cae bajo la clasificación de patrono al amparo de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico.

II. Si los servicios prestados por la Agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada

Con anterioridad al acuerdo suscrito el 2 de mayo de 1992, los servicios que prestaba la Administración en los residenciales que administraba, se prestaban con carácter de exclusividad por ésta. En el presente los mismos se brindan por la empresa privada.

Observamos una diferencia entre la forma de operación de ambas entidades. La Administración es una entidad pública creada por ley para cumplir unos propósitos específicos que la ley le asigna. A esos fines la misma recibe asignaciones presupuestarias del Gobierno Federal, las cuales se otorgan a tenor con la reglamentación federal vigente. En adición, recibe fondos del Gobierno Estatal. Los fondos que se

reciben de los gobiernos expresados no obedecen a unos servicios prestados a los mismos, sino que tienen el propósito de servir a un público de escasos recursos.

En el caso de la empresa privada los servicios se prestan mediante contratos suscritos con la Administración. La empresa privada no está limitada a prestar servicios a personas de escasos recursos en los residenciales públicos. Debe entenderse que la empresa privada brinda unos servicios a la Administración con el propósito de que ésta cumpla el propósito para el cual fue creada.

III. Si la Agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado

La Administración tiene como propósito mejorar la calidad de vida en los residenciales públicos, fomentar la actividad comunitaria y el desarrollo integral de los puertorriqueños que viven en dichos proyectos de vivienda. Un análisis de la forma que la Administración genera sus fondos operacionales nos mueve a concluir que la misma no opera como una empresa o negocio privado. La Administración recibe asignaciones de fondos del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal para cumplir el propósito con el cual fue creada. Considerando dicho propósito surge que si se eliminan o reducen estas asignaciones de fondos, la Administración se encontraría imposibilitada de cumplir el mismo. La Alternativa de fijar rentas elevadas para sustituir los fondos federales y estatales que la Administración recibe en el presente sólo resultaría en perjuicio de las personas de escasos recursos que la Ley Núm. 66, supra, tuvo el propósito de proteger.

IV. Si la Agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado

Consideramos que la Administración no opera en el presente como una empresa o negocio privado. No se trata de una entidad que presta servicios al público en general mediante el cobro de una tarifa fija. Se trata de una

entidad dirigida a prestar servicios exclusivamente a personas de escasos recursos.

La Administración sólo genera una mínima cantidad de sus recursos de las personas que se benefician de sus servicios. La mayor parte de sus fondos operacionales provienen de asignaciones del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal. Aproximadamente 8,500 familias disfrutaban en los residenciales públicos de una renta negativa, lo que significa que debido a sus ingresos se le brindan subsidios de agua y luz y se les exime del pago de rentas.⁹

V. El grado de autonomía fiscal de que disfruta la Agencia

La Administración disfruta de un nivel de autonomía fiscal muy reducido. Una mínima parte de sus fondos operacionales se generan por concepto de rentas. La mayor parte de los fondos operacionales de la Administración provienen de asignaciones presupuestarias del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal. Las asignaciones del Gobierno Federal se conceden de conformidad con la reglamentación federal vigente. De suspenderse estas asignaciones la Administración no podría cumplir el propósito para el cual fue creada.

VI. El grado de autonomía administrativa de que goza

La Administración disfruta de un nivel de autonomía administrativa que le otorga a ésta la facultad de adquirir mediante compra, arrendamiento, donación o cualquier otra forma legal, el equipo, maquinaria, materiales, suministros y servicios no personales que sean necesarios para el funcionamiento y operación de la misma y los programas, actividades y servicios que debe realizar. No obstante, la propia ley limita esta facultad a la reglamentación federal y la aprobación del Secretario de la Vivienda. Por lo tanto,

9./ T.O. Págs. 53-54.

se trata de un grado de autonomía administrativa muy limitado.

VII. Si se cobra o no un precio o tarifa por el servicio rendido

La Administración cobra una suma por concepto de rentas en los residenciales públicos. La renta está sujeta a variar a tenor con el ingreso de la familia que ocupe la unidad de vivienda. No obstante, hay 8,500 familias que disfrutan de renta negativa, lo que significa que el pago por concepto de rentas no es algo que ocurre en todos los casos.

VIII. Si los poderes y facultades concedidos en la Ley Orgánica de la Agencia la asemejan fundamentalmente a una agencia privada

Los poderes y facultades concedidos en la ley no asemejan la Administración a una agencia privada. El propósito básico de los poderes y facultades que la ley le concede a la Administración es el de garantizar el mantenimiento más efectivo y la modernización de los residenciales públicos. Surge por lo tanto, que la Administración tiene un propósito social de servir a los residentes de las unidades de vivienda que la misma administra, aún cuando no se cumpla el fin de obtener a cambio un beneficio pecuniario.

IX. 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

Hemos visto que la Administración es una entidad gubernamental cuya función es la de administrar y dar mantenimiento a los residenciales públicos. El servicio que la misma ofrece va dirigido única y exclusivamente a personas de escasos recursos.

La Administración no tiene la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos. La misma se encuentra impedida por ley para dedicarse a administrar unidades de vivienda privada que pertenezcan a familias de recursos elevados. Si la finalidad de prestar un servicio a familias de escasos recursos desaparece, la Administración podría

perder una serie de fondos que se reciben del Gobierno Federal. Una situación de esta clase sólo resultaría en perjuicio de familias de escasos recursos que en el presente habitan en los residenciales públicos.

X. Estructura de la entidad

La Administración es dirigida por un Administrador nombrado por el Secretario de Vivienda con la aprobación del Gobernador de Puerto Rico. La misma no dispone de una Junta de Directores para su dirección, como tradicionalmente ocurre con las corporaciones públicas que operan como empresas o negocios privados.

La estructura de la entidad refleja que la misma opera como una subdivisión del Departamento de la Vivienda. Las facultades que la ley le delega al Administrador se encuentran en gran medida sujetas a la aprobación del Secretario de la Vivienda, según surge del Artículo 5 de la ley.¹⁰ Por lo tanto, no podría señalarse que se trata de una entidad con la capacidad para operar de forma independiente.

XI. La capacidad de la Agencia para demandar y ser demandada

La ley no le otorga a la Administración la facultad para demandar y ser demandada. Aún cuando la misma obtuvo una dispensa para demandar directamente en los casos de desahucio, consideramos que este hecho no significa que se trate de una entidad gubernamental con personalidad jurídica propia.

XII. El poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su situación fiscal sin empeñar el crédito del E.L.A.

A base de su situación fiscal la Administración no disfruta del poder para obtener fondos propios en el mercado general de valores sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado.

10./ 17 L.P.R.A. 1004.

XIII. La facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado

La ley le concede la facultad antes expresada a la Administración. No obstante, la misma se encuentra limitada a la aprobación del Secretario de la Vivienda. A esos fines la ley dispone en el segundo párrafo del Artículo 6 lo siguiente:

"La Administración, en consulta con el Secretario, diseñará e implantará un programa o sistema de adquisición y distribución de materiales, equipo, suministros. También adoptará las normas, procedimientos y sistemas que sean necesarios para asegurar que puedan tramitarse, sin dilación injustificada y al menor costo, las requisiciones de materiales, suministros, equipo y servicios no personales de los distintos proyectos de vivienda pública. Asimismo, establecerá un sistema efectivo para distribución de materiales, equipo y suministros de acuerdo a las normas que por reglamento se establezcan."

En el Artículo 5 dispone lo siguiente:

"El Administrador tendrá, además de cualesquiera otras dispuestas en esta ley, las siguientes facultades y deberes.

a. Establecer, con la aprobación del Secretario, la organización interna de la Administración y los sistemas que sean menester para su adecuado funcionamiento y operación.

b."

CONCLUSIONES DE DERECHO

En virtud de lo antes expuesto, concluimos que la Administración de Vivienda Pública no es un patrono conforme lo dispone la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. La misma constituye una entidad gubernamental dirigida a prestar un servicio en los residenciales públicos. A esos fines se encuentra limitada en su forma de operación por la reglamentación federal y la aprobación del Secretario de la Vivienda.

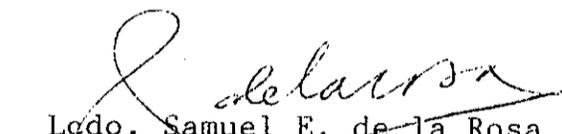
La Administración no es una entidad corporativa que está regida por una Junta de Directores. La misma no presta

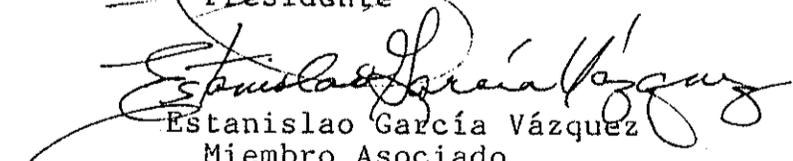
servicios al público en general y en una serie de casos no cobra renta por concepto de vivienda. Los fondos operacionales de la Administración provienen en su mayor parte de asignaciones del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal. Los fondos generados por concepto de rentas resultan una mínima parte del total que requiere la Agencia para su operación.

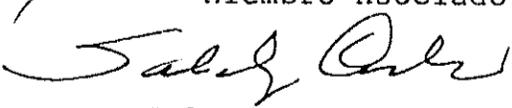
La forma de operación de la Administración resulta similar a la de las agencias de gobierno tradicionales del Estado Libre Asociado, las cuales no se encuentran cobijadas bajo el término patrono al amparo de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. Las funciones de la Administración sólo pueden realizarlas las agencias que tradicionalmente dependen para su operación de los fondos que aportan los contribuyentes del país. Un negocio lucrativo no podría dedicarse a servir los propósitos de la Ley Núm. 66.

Por todo lo antes expresado, ordenamos la desestimación de la Petición incoada por la Federación Americana de Empleados Públicos y Privados de Puerto Rico en este caso.

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de diciembre de 1992.


Ldo. Samuel E. de la Rosa Valencia
Presidente


Estanislao García Vázquez
Miembro Asociado


Salvador Cordero
Miembro Asociado



NOTIFICACION

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

1. Lcda. Amalis Torres González
Lcdo. Ebenecer López Ruyol
P. O. Box 11542
Caparra Heights Sta.
San Juan, P. R. 00922
2. Lcda. Doris Ortíz Nazario
Departamento de Justicia
División Litigios Generales
Apartado 192
San Juan, P. R. 00902
3. Lcda. Nilda Cruz Aponte
Departamento de la Vivienda
Apartado 21365
Río Piedras, P. R. 00928

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de diciembre de 1992.

Leonor Rodríguez Rodríguez
Leonor Rodríguez Rodríguez
Secretaria de la Junta

/ml

