

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS  
PANEL INDEPENDIENTE DE ARBITRAJE  
PO BOX 195540  
SAN JUAN, PUERTO RICO 00919-5540

JOSÉ R. HERNÁNDEZ COLÓN,  
LCDO. JOSÉ ORTIZ RÍOS,  
MARITZA QUIÑONES BENÍTEZ,  
EDNA ORTA CARDONA,  
ÁNGEL PÉREZ GÓMEZ,  
JACKELINE LÓPEZ LÓPEZ,  
HÉCTOR TORRES MALDONADO  
MARGARITA RIVERA MALDONADO  
(Peticionarios o Apelantes)

vs.

DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y  
REHABILITACIÓN  
(Apelado)

LAUDO

CASO NÚM.: PIA-15-03

SOBRE: Impugnación de la  
Elección de Delegados del  
Departamento de Corrección y  
Rehabilitación

PANEL INDEPENDIENTE DE  
ARBITRAJE:

Jorge E. Rivera Delgado  
Jorge L. Torres Plaza  
Manuel Rodríguez Medina

### INTRODUCCIÓN

Los peticionarios presentaron un recurso de impugnación de la elección de los delegados que representarán al Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR) en la Asamblea de Delegados de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado (AEELA); el cual tiene fecha del 5 de mayo de 2015 y fue recibido en el Negociado de Conciliación y Arbitraje del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos el propio día 5. Los peticionarios comparecen ante el Panel Independiente de Arbitraje, en adelante PIA o el Panel, para solicitar que se “decrete la nulidad del proceso de elección

LAUDO  
CASO PIA-15-03

llevado a cabo en el Departamento de Corrección y Rehabilitación y ordene una nueva elección que cumpla con la Ley Núm. 9 y las normas vigentes".<sup>1/</sup>

El caso fue asignado al PIA el 12 de mayo de 2015, y se citó a las partes para una audiencia de arbitraje que inició el 21 de mayo de 2015 y continuó el día 26 del mismo mes y año. Ambas partes tuvieron igual oportunidad de aducir prueba en apoyo de sus respectivas alegaciones. Las controversias quedaron sometidas para resolución el 2 de junio de 2015, cuando expiró el plazo concedido para que ambas partes presentaran el respectivo alegato.

Advertimos que los peticionarios presentaron, oportunamente, su recurso ante el Panel. Es preciso recordar que un recurso tardío sencillamente adolece del grave e insubsanable efecto de privar de jurisdicción al foro al cual se recurre. *Hernández v. Marxuach Construction Co.*, 142 DPR 492 (1997). El término jurisdicción significa el poder o autoridad de un tribunal o foro adjudicativo para considerar y decidir casos o controversias. *Rodríguez v. Registrador*, 75 DPR 712, 716 (1953). Los asuntos jurisdiccionales tienen que ser atendidos y resueltos antes de considerar los méritos del recurso. El PIA es celoso guardián de su jurisdicción pues ello incide sobre el poder que tiene para adjudicar la controversia.

Aclarados estos puntos, se advierte que este caso plantea la cuestión de si a los peticionarios "se les violaron los derechos que... garantiza la Ley Núm. 9, el Procedimiento Uniforme de Elección de Delegados y la demás normativa aplicable al

---

<sup>1/</sup> La Ley Núm. 9 del 25 de abril de 2013, derogó la Ley Núm. 133 del 28 de junio de 1966, según enmendada, también conocida como la "Ley de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico"

LAUDO  
CASO PIA-15-03

Procedimiento de Elección de Delegados, aprobado por la Asamblea de Delegados" y, en consecuencia, si procede ordenar la celebración de una nueva elección.

### RELACIÓN DE HECHOS PROBADOS

Los peticionarios son empleados regulares y de carrera del DCR; socios-cotizantes de la AEELA, y candidatos a delegados por el DCR en el proceso de elección de delegados correspondiente al período 2015-19.

El 13 de marzo de 2015, el Sr. José A. González Hernández, Presidente de la Asamblea de Delegados de la AEELA, le notificó al Lcdo. José A. Aponte Carro, Secretario Interino del DCR, que de conformidad con el Artículo 6 de la Ley Núm. 9 y en vista del total de empleados cotizantes al Fondo de Ahorro y Prestamos de la AEELA del DCR que aparecían registrados al 31 de enero de 2015 (8,016), la entidad gubernamental podía elegir un máximo de nueve (9) delegados, de un total de treinta y cuatro (34) candidatos registrados.

El DCR creó un Comité Organizador y un Subcomité de Votación y Escrutinio, y sólo permitió tener a cada uno de los candidatos hasta un máximo de cinco (5) representantes. De haberse permitido que cada candidato tuviera un representante en cada centro de votación y cada mesa de escrutinio, ello hubiera representado mil doscientos veinticuatro (1,224) empleados fuera de su centro de trabajo, con el consiguiente impacto en la prestación de servicio. En el proceso participaron noventa y tres (93) representantes.

El DCR no abrió un centro de votación en cada centro de trabajo; no obstante, habilitó treinta y seis (36) centros, con un horario de votación de 7:00 a.m. a 3:00 p.m. El

LAUDO  
CASO PIA-15-03

centro de votación más próximo de los empleados del Programa de Comunidad de Aibonito estaba ubicado en el Complejo Correccional de Guayama. Asimismo, los empleados que laboran en el Centro de Menores de Guaynabo tuvieron que trasladarse hasta la institución correccional de Bayamón para poder votar. No obstante lo anterior, el proceso proveyó para que cada empleado ejerciera su derecho al voto en el centro que él estimara más conveniente.

El DCR notificó, por primera vez, los centros de votación el 8 de abril de 2015. Emitió un segundo aviso el 28 de abril de 2015, en el que corrigió el primer aviso, a fin de ampliar el horario de votación. Ambas notificaciones fueron por correo electrónico. No todos los empleados del DCR cuentan con un "buzón" en el cual pueden recibir correos electrónicos; sin embargo, no se precisó el número de estos empleados que no ejercieron su derecho al voto en la elección en cuestión.

Tres mil cuarenta y cuatro (3,044) empleados cotizantes ejercieron su derecho al voto, de los cuales trescientos (300) fueron añadidos a mano. No se precisó el número empleados en el turno de 10:00 p.m. a 6:00 a.m. que no ejercieron su derecho al voto en la elección en cuestión.

El Lcdo. José A. Aponte Carro, Secretario Interino del DCR, dispuso que el período de promoción de candidatos se extendería del 1 al 27 de abril de 2015. No se precisó qué candidatos infringieron las normas sobre promoción de candidaturas.

Los peticionarios, con excepción de la Sra. Margarita Rivera Maldonado, no fueron elegidos delegados en la elección que se llevó a cabo el 30 de abril de 2015.

## ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Los peticionarios alegan que el DCR les violó el derecho a tener un representante en cada centro de votación y en cada mesa de escrutinio; que a los empleados en el turno de 10:00 p.m. a 6:00 a.m. no se le brindó la oportunidad de ejercer su derecho al voto porque los centros de votación abrieron sus puertas a partir de las 8:00 a.m.; que el DCR estableció un número reducido de centros de votación y en algunos casos distantes de los centros de trabajo; que “la divulgación del proceso de votación fue pobre y la notificación de los centros de votación tardía y en algunos casos totalmente inexistente”; que “a pocos días para la elección, todavía no se había notificado los centros de votación a los empleados”, y que varios candidatos violaron lo dispuesto por el Lcdo. José A. Aponte Carro, sobre promoción de candidatos.

La concesión de una nueva elección es un remedio extremo que no debe ser concedido a la ligera; de ordinario vuelve a inyectar las excitaciones, rivalidades y animosidades que caracterizan toda contienda, y tiende a perturbar la paz, estabilidad y seguridad de las instituciones. Se examinarán las razones esbozadas por los peticionarios para solicitar la cancelación de la elección en cuestión a fin de determinar la corrección de las mismas.

Es preciso recordar que en este, al igual que en la mayoría de los casos, hay dos versiones acerca de lo ocurrido y las mismas, en lo sustancial, son contradictorias. No obstante, este caso plantea más bien una cuestión de suficiencia de la prueba y de su calidad, que de prueba contradictoria. El peso de probar que procede la cancelación de la elección recayó sobre los peticionarios o apelantes. La ley, la doctrina y la

jurisprudencia respaldan esta determinación; por considerarla pertinente, este árbitro cita una expresión de nuestro Tribunal Supremo:

“La regla generalmente reconocida por los árbitros sobre quién tiene el peso de la prueba es, al igual que en los casos ante los tribunales, que la parte que sostiene la afirmativa de la cuestión en controversia deberá producir prueba suficiente para sostener los hechos esenciales de su reclamación. El peso de la prueba descansa en la parte contra quien el árbitro fallaría si no se presentara evidencia por ninguna de las partes...” Véase *JRT vs. Hato Rey Psychiatric Hospital*, 119 DPR 62, 70-71 (1987).

La Asamblea de Delegados de la AEELA, de conformidad con la Ley de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, estableció el procedimiento mediante el cual los socios de la AEELA elegirán sus representantes al referido cuerpo rector.

En el Procedimiento de Elección de Delegados, aprobado el 19 de septiembre de 2014 y que forma parte del Reglamento de la Asamblea de Delegados (R-001), se dispone lo siguiente en sus partes pertinentes:

**“VII. ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES A NIVEL DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES**

La Autoridad Nominadora de las entidades gubernamentales tendrá a su cargo la organización de las elecciones de conformidad con lo siguiente:

1. ...
2. ...
3. ...
4. Divulgará la celebración del proceso de elecciones en la forma más amplia posible, de manera que puedan lograrse los dos objetivos principales: una amplia participación de los socios y el reclutamiento de las personas más capacitadas y dispuestas a servir, en aras de los mejores intereses de la institución.

LAUDO  
CASO PIA-15-03

5. ...
6. Garantizará la oportunidad de participar en la votación a todo socio que tenga derecho al voto.
7. ...
8. Creará un ambiente propicio para que la elección se lleve a cabo bajo los más sanos principios democráticos, y garantizará todos los derechos de los candidatos en este proceso...
9. ...
10. Garantizará a cada candidato el derecho a un observador, en todos los procesos y reuniones del Comité Organizador y todos aquellos organismos que creare. Además, [cada candidato] tendrá derecho a un representante en cada centro de votación y en cada mesa de escrutinio.
11. ...
12. ...

**A. COMITÉ ORGANIZADOR**

El Comité Organizador tendrá las responsabilidades siguientes:

1. Divulgará el proceso de elección de forma tal que todos los socios se enteren y puedan participar.
2. ...

**B. COMITÉ DE VOTACIÓN Y ESCRUTINIO**

En cada entidad gubernamental se constituirá un Comité de Votación y Escrutinio a nivel de la oficina central y subcomité adicionales en cada Centro de Votación... De no haber Subcomité le corresponderá al Comité realizar el procedimiento siguiente:

1. Organizará el proceso de votación y establecerá centros de votación en lugares accesibles a los centros de trabajo. La votación comenzará a las 9:00 a.m.
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. El proceso de votación terminará a las 3:00 p.m....
7. El escrutinio continuará hasta que se adjudique el último voto y se realizará en cada centro de votación.
8. Concluido el escrutinio, el Subcomité y los representantes de cada candidato completarán la hoja de resultados...

9. Los miembros del Subcomité y representantes de cada candidato firmarán el documento y retendrán una copia.
10. El Subcomité de Votación y Escrutinio de ese centro remitirá al Comité de Votación y Escrutinio el original de la Hoja de Resultados, así como toda la documentación utilizada incluyendo las papeletas de votación anuladas.
11. El Comité de Votación y Escrutinio hará el consolidado de la votación de la agencia a base de las hojas de votación de cada centro de votación el mismo día de la elección.
12. ...

Los peticionarios alegan que el DCR les violó el derecho a tener un representante en cada centro de votación y en cada mesa de escrutinio. La prueba establece que el DCR sólo permitió un máximo de cinco (5) representantes por cada candidato. El Procedimiento de Elección de Delegados estable, clara y terminantemente, que cada candidato “tendrá derecho a un representante en cada centro de votación y en cada mesa de escrutinio”, y que “en cada entidad gubernamental se constituirá un Comité de Votación y Escrutinio a nivel de la oficina central y subcomités adicionales en cada Centro de Votación” y de no haber Subcomité le corresponderá al Comité de Votación y Escrutinio a nivel de la oficina central organizar el proceso de votación, establecer los centros de votación, realizar el escrutinio de los votos, hacer el consolidado de la votación en la agencia y notificar los resultados.

La prueba no establece dónde se realizó el escrutinio de los votos, ni el número de subcomités de votación y escrutinio creados, si alguno; en consecuencia, no se puede concluir responsablemente que no se le garantizó a cada candidato una representación adecuada durante el escrutinio de los votos. Asimismo, el que el DCR no le permitiera a cada candidato tener un representante en cada centro de votación no implica una

LAUDO  
CASO PIA-15-03

irregularidad. Si bien es cierto que la transparencia del proceso electoral es una norma indispensable para garantizar elecciones democráticas; que la presencia de representantes tiende a conferir credibilidad y legitimidad al proceso electoral, y sirve para inhibir actos fraudulentos, especialmente durante la votación, no es menos cierto que la prueba no establece que el DCR no creó un ambiente propicio para que la votación se llevara a cabo bajo los más sanos principios democráticos, salvaguardando los mejores intereses de cada candidato durante la votación. A los peticionarios les incumbía probar la inexistencia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de todas las restricciones relacionadas con actividades de campaña dentro de las áreas donde estaban instaladas las casetas de votación -como la comunicación con los electores, la distribución de material, el uso de insignias o la transmisión de emisiones públicas que puedan ser escuchadas por los votantes-; que hubo manejo de material electoral por personal no autorizado; que no se impartieron o no se siguieron las instrucciones de los oficiales de votación, y/ o que se alteró la votación de cualquier otra manera. Se tiene que lograr un equilibrio entre la transparencia del proceso y la capacidad de los sitios de votación para atender a un gran número de representantes. Se debe reconocer que si hay un gran número de candidatos, y por lo tanto existe la posibilidad de que haya un gran número de representantes, el movimiento de éstos dentro del sitio de votación puede interferir con el proceso de votación.

Los peticionarios alegan, además, que a los empleados en el turno de 10:00 p.m. a 6:00 a.m. no se le brindó la oportunidad de ejercer su derecho al voto porque, en el mejor de los casos, los centros de votación abrieron sus puertas a partir de las 7:00 a.m.

LAUDO  
CASO PIA-15-03

No obstante, no probaron que los empleados en el referido turno no participaron en la elección impugnada por la razón aducida. Es preciso destacar, además, que en el procedimiento de Elección de Delegados se establece que “la votación comenzará a las 9:00 a.m.” y “terminará a las 3:00 p.m.”; en consecuencia, cuando la norma es clara y libre de toda ambigüedad, su letra no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Asimismo, es preciso recordar que en realidad, es imposible dejar de participar, ya que aun renunciando se participa; toda vez que quien decide no participar, en realidad puede estar dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones o un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre.

Los peticionarios alegan, además, que el DCR estableció un número reducido de centros de votación y en algunos casos distantes de los centros de trabajo. La evidencia admitida y no controvertida establece que el DCR no abrió un centro de votación en cada centro de trabajo; que habilitó treinta y seis (36) centros; que el centro de votación más próximo de los empleados del Programa de Comunidad de Aibonito estaba ubicado en el Complejo Correccional de Guayama, y que los empleados que laboran en el Centro de Menores de Guaynabo tuvieron que trasladarse hasta la institución correccional de Bayamón para poder votar. Nuevamente, es necesaria la referencia al Procedimiento de Elección de Delegados, en el que se dispone que el Comité de Votación y Escrutinio “establecerá centros de votación en lugares accesibles a los centros de trabajo”. Es norma reiterada en nuestro acervo jurídico que cuando la ley o el reglamento es clara(o) y libre de toda ambigüedad, su letra no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Conforme a este principio rector

LAUDO  
CASO PIA-15-03

de hermenéutica legal, al interpretar un estatuto o reglamento, como cuestión de umbral, debemos remitirnos al texto del mismo, pues cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro e inequívoco, dicho texto es la expresión por excelencia de la intención legislativa. Además, coexiste como claro principio de interpretación jurídica que al lenguaje de una ley o reglamento debe dársele el significado que valide el propósito que tuvo el legislador al aprobarla. *AMPR vs Srio. Educación ELA, 2010 TSPR 19, 178 DPR 253(2010)*. El procedimiento de elección persigue dos (2) grandes propósitos, a saber: lograr el reclutamiento de las personas más capacitadas y dispuestas a servir, y lograr una amplia participación de los socios en la elección de delegados, todo ello en aras de los mejores intereses de la AEELA. Si bien es cierto que la probabilidad de abstenerse de votar se incrementa en la medida que los lugares de votación se alejan del centro de trabajo y que los electores tienden a no votar en la medida que los lugares de votación queden inaccesibles del lugar de trabajo y esto tiene que ver con la infraestructura de los caminos; no es menos cierto que Puerto Rico presume de tener una infraestructura vial a tono con las exigencias del desarrollo socioeconómico que se ha experimentado. Nuestro sistema de carreteras (urbanas, primarias, secundarias, municipales, terciarias, puentes, desvíos y autopistas) ha contribuido a acortar las distancias entre los pueblos, facilitando así el desarrollo socioeconómico, el mejoramiento de los niveles de vida y el bienestar de los puertorriqueños. Dicho lo anterior, también cabe destacar que el abstencionismo depende también de impulsos o motivaciones individuales plenamente respetadas. En ausencia de prueba que tienda a señalar la existencia de una abstención técnica o estructural motivada por razones no

imputables al empleado con derecho al voto, atribuible al alejamiento de los centros de votación, no se puede concluir responsablemente que el DCR impidió la participación de los empleados cotizantes en la elección.

Por otro lado, los peticionarios alegan que "la divulgación del proceso de votación fue pobre y la notificación de los centros de votación tardía y en algunos casos totalmente inexistente", y que "a pocos días para la elección, todavía no se había notificado los centros de votación a los empleados". La prueba establece que el DCR notificó, por primera vez, los centros de votación el 8 de abril de 2015; que emitió un segundo aviso el 28 de abril de 2015, en el que corrigió el primer aviso, a fin de ampliar el horario de votación; que ambas notificaciones fueron por correo electrónico, y que no todos los empleados del DCR cuentan con un "buzón" en el cual pueden recibir correos electrónicos; no obstante, no se precisó el número de estos empleados que no ejercieron su derecho al voto en la elección en cuestión. De acuerdo al procedimiento de elección, el DCR debía divulgar la celebración del proceso de elección en la forma más amplia posible, de manera que se logran los objetivos ya mencionados. Nótese que el texto no impone el requisito de forma o limitación de tiempo a la divulgación y la mera alusión a una divulgación "amplia", a secas, no debe ser interpretada como que incluye otra cosa que no sea el uso de un mecanismo de comunicación ordinario como el correo electrónico. En ausencia de indicios claros de que se trata de una omisión involuntaria o un descuido de la Asamblea de Delegados, el PIA no puede insertar requisitos que el procedimiento no tiene. El PIA sí puede tomar conocimiento de que la práctica invariable de las agencias gubernamentales ha sido la de hacer estas notificaciones o

divulgaciones por correo electrónico. El correo electrónico se ha convertido realmente en el principal medio de comunicación para la mayoría de las organizaciones; el correo electrónico se ha convertido en algo más efectivo que el correo usual, el teléfono, e incluso que la comunicación directa por voz. Reiteramos que, en ausencia de prueba que tienda a señalar la existencia de una abstención técnica o estructural motivada por razones no imputables al empleado con derecho al voto, atribuible a la alegada divulgación pobre, tardía y/ o inexistente, no se puede concluir responsablemente que el DCR impidió la participación de los empleados cotizantes en la elección.

Por último, los peticionarios afirman de manera general que varios candidatos violaron lo dispuesto por el Lcdo. José A. Aponte Carro, sobre promoción de candidatos. Reiteramos que a los peticionarios les incumbía probar la inexistencia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de todas las restricciones relacionadas con actividades de campaña dentro de las áreas donde estaban instaladas las casetas de votación -como la comunicación con los electores, la distribución de material, el uso de insignias o la transmisión de emisiones públicas que puedan ser escuchadas por los votantes-; que hubo manejo de material electoral por personal no autorizado; que no se impartieron o no se siguieron las instrucciones de los oficiales de votación, y/ o que se alteró la votación de cualquier otra manera, cosa que no hicieron.

En fin, se puede concluir que el desarrollo de la elección en cuestión, aunque no estuvo exento de fallas que tradicionalmente agobian y caracterizan a todo proceso eleccionario, estuvo a la altura deseada; en consecuencia, luego de considerar las disposiciones legales y reglamentarias citadas, emitimos la siguiente **DECISIÓN**:

LAUDO  
CASO PIA-15-03

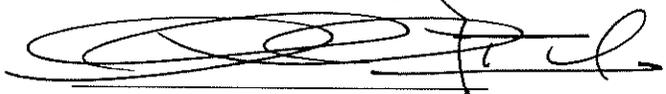
No procede decretar la nulidad del proceso de elección llevado a cabo en el DCR,  
ni ordenar una nueva elección.

Para que así conste, emitimos el presente LAUDO; dado en San Juan, Puerto  
Rico, hoy 8 de junio de 2015.

PANEL INDEPENDIENTE DE ARBITRAJE

  
\_\_\_\_\_  
Jorge E. Rivera Delgado

  
\_\_\_\_\_  
Jorge Torres Plaza

  
\_\_\_\_\_  
Manuel A. Rodríguez Medina

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

CERTIFICACIÓN

Archivada en autos, hoy 8 de junio de 2015, se remite copia por correo en esta  
misma fecha a las siguientes personas:

SR JOSÉ R HERNÁNDEZ COLÓN  
URB EDUARDO J SALDAÑA  
CALLE RODRÍGUEZ EMAD-3  
CAROLINA PR 00983

SRA MARITZA QUIÑONES BENÍTEZ  
VILLA PINARES 623 PASEO CONDADO  
VEGA BAJA PR 00693

SRA MARGARITA RIVERA MALDONADO  
PO BOX 8494  
CAGUAS PR 00726

LAUDO  
CASO PIA-15-03

SRA EDNA ORTA CARDONA  
URB REINA DE LOS ÁNGELES  
CALLE 8 EP-36  
GURABO PR 00778

SR ÁNGEL PÉREZ GÓMEZ  
URB JOSÉ MERCADO  
CALLE ULISES GRANT V-94 APT 2  
CAGUAS PR 00725

SRA JACKELINE LÓPEZ LÓPEZ  
URB COUNTRY CLUB  
928 CALLE GAVIOTA  
SAN JUAN PR 00929-2323

LCDO JOSÉ A ORTIZ RÍOS  
PARCELAS EL POLVORÍN  
101 CALLE LAS FLORES  
CAYEY PR 00736-5020

SR HÉCTOR TORRES MALDONADO  
URB LOS CAOBOS 1011  
CALLE ACEROLA F-21  
PONCE PR 00716

SR JOSÉ A GONZÁLEZ HERNÁNDEZ  
PRESIDENTE  
ASAMBLEA DE DELEGADOS  
PO BOX 364508  
SAN JUAN PR 00936-4508

LCDO JOSÉ A APONTE CARRO  
SECRETARIO INTERINO  
DEPTO CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN  
APARTADO 71308  
SAN JUAN PR 00936

  
MILAGROS RIVERA CRUZ  
TÉCNICA DE SISTEMAS DE OFICINA III