

GOBIERNO DE PUERTO RICO  
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS  
NEGOCIADO DE CONCILIACION Y ARBITRAJE  
PO BOX 195540  
SAN JUAN, PUERTO RICO 00919-5540

ADMINISTRACIÓN DE  
TERRENOS  
(Compañía o Patrono)

Y

UNIÓN INDEPENDIENTE DE  
EMPLEADOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN DE  
TERRENOS  
(Unión)

LAUDO

CASO: A-20-966

SOBRE: RECLAMACIÓN DEL  
SR LUIS PAGÁN PAGÁN

ÁRBITRO: JORGE E. RIVERA DELGADO

### INTRODUCCIÓN

El 13 de julio de 2021, posterior al envío de la segunda notificación de señalamiento en el caso de epígrafe, la representación legal de la Administración de Terrenos, en adelante la Administración o AT, solicitó, mediante moción, la desestimación de la querrela en la que la AT figura como querrelada aduciendo que “no hay controversia que arbitrar sustantivamente en virtud de lo dispuesto en la Ley Núm. 3-2017, mejor conocida como ‘Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico’, y la Ley Núm. 26-2017, conocida como ‘Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal’.”

El 28 de julio de 2021, la AT compareció a la audiencia representada por el Lcdo. Carlos E. Cardona Fernández, que confirmó haber remitido copia de la referida moción, por correo electrónico, a los Sres. Ismael Alicea Vargas y Federico Torres Montalvo,

presidente y asesor sindical de la Unión, respectivamente. No obra en el expediente la posición de la Unión y los representantes de esta no comparecieron ante el árbitro de epígrafe el día señalado para la celebración de la vista de arbitraje, a pesar de que se les notificó adecuadamente el señalamiento. Por consiguiente, en aras de la economía procesal y dignidad de foro, y a fin de evitar el gasto superfluo de energía y de tiempo, se le ordenó a la Unión que compareciera por escrito y mostrara causa por la cual no se debía desestimar la querrela y decretar el cierre, con perjuicio, y archivo del caso de epígrafe. Esta comparecencia debía verificarse dentro del término de diez (10) días a partir del archivo en autos de copia de la referida resolución. La Unión no compareció para oponerse a la solicitud de la AT.

### SUMISIÓN

No obra en el expediente del caso de epígrafe acuerdo ni proyecto alguno de sumisión de las partes; en consecuencia, se determinó, de conformidad con la disposición pertinente del Reglamento para el Orden Interno de los Servicios del Negociado de Conciliación y Arbitraje del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos<sup>4/</sup>, que los asuntos a resolver son los siguientes:

Determinar si la querrela del Sr. Luis Pagán Pagán es o no arbitrable, desde el punto de vista sustantivo. De determinar que la misma es arbitrable, determinar si la AT viola el convenio colectivo y/ o la estipulación al negarse a pagar los gastos de renovación de la licencia de tasador al

---

<sup>4/</sup> Véase el Artículo IX, el cual dispone lo siguiente en su parte pertinente:

"b) En la eventualidad de que las partes no logren un acuerdo de sumisión llegada la fecha de la vista, el árbitro requerirá un proyecto de sumisión a cada parte previo al inicio de la misma... El árbitro determinará el(los) asunto(s) preciso(s) a ser resuelto(s) tomando en consideración el convenio colectivo, las contenciones de las partes y la evidencia admitida..."

querellante, y proveer un remedio congruente con la determinación anterior.

### RELACIÓN DE HECHOS PROBADOS

Las partes de epígrafe otorgaron un convenio colectivo cuyo período de vigencia se extendió del 1 de abril de 2013 hasta el 31 de marzo de 2017, y en el mismo se establecen las condiciones de trabajo y beneficios económicos de los empleados de la AT que son miembros de la Unión. El mismo fue extendido, por virtud de ley, en cuanto a las cláusulas no económicas u otras cláusulas no afectadas.

La Ley Núm. 66 del 17 de junio de 2014 también conocida como la "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico [en adelante el ELA]" declaró un estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica, tras la degradación del crédito de Puerto Rico y la disminución de recaudos que afectó la liquidez del ELA. En la citada ley se reconoció que la crisis fiscal afectó directa e indirectamente a todos los sectores, incluyendo a las corporaciones públicas. En consecuencia, en la ley se estableció que se entendería suspendida toda disposición o norma en **convenio**, ley, reglamentación o disposición administrativa que resultara contraria o interfiera con lo dispuesto en la propia ley.

No obstante, reconociendo el valor de la sindicalización de los empleados públicos y el entorno legal particular que les cobija, en la ley se estableció un mandato para un proceso alterno de negociación que redundaría en ahorros económicos comparables y que modificaría las disposiciones de la ley en cuanto a beneficios económicos incrementales y compensaciones extraordinarias. Los acuerdos alcanzados, mediante y

conforme a los parámetros de la negociación permitida, sustituyeron lo dispuesto en los incisos (a), (b), (c) y (d) de los Artículos 11 y 17 y cualquier otra disposición la Ley Núm. 66-2014 que resultara pertinente.

Desde y durante la vigencia de esta Ley Núm. 66-2014 no se concederían aumentos en beneficios económicos ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados, con excepción de aquellos pactados en el proceso alterno de negociación. En la estipulación lograda mediante proceso alterno de negociación de la Ley Núm. 66-2014 las partes de epígrafe no contemplaron el pago de los gastos de renovación de la licencia de tasador. No obstante, en dicha estipulación sí se establece que la misma regirá mientras "prevalezca la situación de crisis fiscal".

La Ley Núm. 3 del 23 de enero de 2017, también denominada "Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico", fue aprobada luego de la aprobación por el Congreso de los Estados Unidos del siguiente estatuto: Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act of 2016 (PROMESA), para atender de forma adecuada la crisis fiscal, económica y presupuestaria por la que atraviesa Puerto Rico. Las disposiciones contenidas en la Ley 3-2017, son aplicables a todas las Entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, y para propósitos de la misma, se entenderá que el término "Entidad de la Rama Ejecutiva" incluye a todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, independientemente del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiriera su ley orgánica u otra legislación aplicable. En la Ley Núm. 3-2017 se

establece que se “entenderá suspendida, durante la vigencia de esta Ley, toda disposición o norma en convenio, ley, reglamentación o disposición administrativa que resulte contraria o interfiera con lo dispuesto en la misma”; que “la Ley 66-2014 dispondrá lo que es considerado como un aumento en beneficio económico o una compensación monetaria extraordinaria y a cuáles empleados le habrá de aplicar”, y que “los convenios colectivos expirados a la fecha del comienzo de la vigencia de esta Ley o que expiren durante la vigencia de la misma, serán extendidos en cuanto a las cláusulas no económicas u otras cláusulas no afectadas por esta Ley, hasta el 30 de junio de 2021.”

La AT se niega a pagar los gastos de renovación de la licencia de tasador al querellante de epígrafe; la cual es requisito para desempeñar las funciones del cargo que ocupa. Trabada la controversia entre las partes, es decir, luego que estas no pudieran resolver sus discrepancias fuera del foro de arbitraje, la Unión solicitó la intervención del NCA mediante la correspondiente solicitud para la designación o selección de árbitro, que fue recibida el 14 de enero de 2020.

#### **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES ARBITRABILIDAD SUSTANTIVA**

Toca resolver si la querrela del señor Pagán Pagán es o no arbitrable. La política pública expresada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en nuestra Ley de Relaciones del Trabajo, señala la necesidad de promover la negociación colectiva como un instrumento eficaz para lograr la paz industrial. Está establecido sin lugar a dudas que el arbitraje de las controversias laborales bajo los términos de los convenios colectivos es parte integrante del proceso de negociación colectiva. Siendo el arbitraje parte de la

negociación colectiva, es un elemento fundamental de la política pública expresada por nuestra legislatura. Véase *Ceferino Pérez v. AFF*, 87 DPR 118 (1963).

Se advierte que, en lo que atañe a la arbitrabilidad, este caso plantea más bien una cuestión de suficiencia de la prueba y de su calidad, que dé prueba contradictoria, y como podrá verse el peso de probar que la querrela no es arbitrable recayó sobre la AT. Como la AT pretende evitar que el árbitro emita un dictamen en torno a los méritos de la querrela, es preciso recordar que quien alega debe aducir prueba si pretende que se resuelva a su favor. En consecuencia, es oportuno destacar la siguiente expresión de Frank y Edna A. Elkouri, dos reconocidas autoridades en materia de relaciones industriales, acerca del peso de la prueba:

“Too often a party goes to arbitration with nothing but allegations to support some of its contentions or even its basic position. But allegations or assertions are not proof, and mere allegations unsupported by evidence are ordinarily given no weight by arbitrators.” Véase *How Arbitration Works*, 1985, BNA, Washington, DC, página 325.

Sobre este particular, en el Artículo IX del Reglamento para el Orden Interno de los Servicios del NCA-DTRH se dispone lo siguiente, en su parte pertinente:

“(d) En caso de que una de las partes alegue que la controversia no es arbitrable, deberá incluir dicha alegación en su proyecto de sumisión y tendrá el peso de la prueba sobre su alegación. El árbitro tendrá discreción para ventilar el caso en sus méritos y decidir sobre ambas controversias una vez que el caso sometido en su totalidad...”

Los árbitros deben ser celosos guardianes de su jurisdicción, viniendo obligados inclusive a considerar dicho asunto aún en ausencia de señalamiento a esos efectos por las partes, esto es, motu proprio. *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 153 (1991). Asimismo, la

jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo dicta que cuando se carece de jurisdicción solo se puede indicar que no se tiene. *Pagán Navedo v. Rivera Santos*, 143 DPR 314 (1997). No existe discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. La ausencia de jurisdicción es insubsanable. *Shell Chemical Yabucoa Inc. v. Gloria E. Santos Rosado*, 2012 TSPR 159 y *SLG Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873 (2007).

No cabe duda que los asuntos jurisdiccionales tienen que ser atendidos y resueltos antes de considerar los méritos de la querrela, y que cuando se afirma que la querrela no es arbitrable, lo que se plantea es que el árbitro no tiene autoridad para hacer una adjudicación en torno a los méritos y conceder el remedio que corresponda. El Profesor Demetrio Fernández Quiñones, reconocido comentarista en materia de relaciones industriales y arbitraje expresó lo siguiente acerca de la arbitrabilidad:

"La arbitrabilidad significa el derecho del quejoso a que su agravio lo determine el árbitro. Cualquier impedimento que se alegue al disfrute de ese derecho es una cuestión de arbitrabilidad, que puede ser en la vertiente sustantiva o la procesal." Véase *El Arbitraje Obrero-Patronal*, Legis Editores S.A., 2000, Colombia, pág. 236.

La arbitrabilidad tiene dos vertientes: la sustantiva y la procesal. La arbitrabilidad sustantiva, que es la que nos concierne en el presente caso, se refiere a la interrogante de si conforme los términos del convenio colectivo, las partes han decidido someter a arbitraje una controversia o agravio en particular. En otras palabras, si la disputa o controversia surgida es una que debe ser dilucidada en el proceso de arbitraje. La función del árbitro se limita a determinar si las partes pactaron que la controversia fuera resuelta a través del mecanismo de arbitraje y no a resolver los méritos la controversia misma.

La AT alega que la querrela no es arbitrable porque “quedó establecido que no hay controversia que arbitrar sustantivamente en virtud de lo dispuesto en la Ley Núm. 3-2017... y la Ley Núm. 26-2017..., y que “como resultado de dichos estatutos, las cláusulas económicas del Convenio Colectivo quedaron sin efecto, se modificaron los beneficios marginales de los empleados públicos, incluyendo los empleados unionados, y sería nula toda cláusula o disposición de convenio colectivo... que otorgue mayores beneficios marginales a los dispuesto en la Ley”.

Queda claro que la alegación de la AT se refiere sólo a los méritos de la querrela presentada; es decir, que no suscita una cuestión alguna de arbitrabilidad, y que todo aquello que no esté específicamente excluido en el acuerdo o cláusula de arbitraje de un convenio colectivo es arbitrable. Es decir, que a menos que las partes excluyan clara y terminantemente determinadas materias o asuntos del proceso de arbitraje, la presunción es a favor de que la cuestión es arbitrable. Según esta doctrina, son las partes las que determinan lo que es arbitrable. Se respeta el principio de la negociación colectiva de dejar exclusivamente en manos de las partes los detalles acerca del arbitraje de sus disputas y conflictos. Véase *El Arbitraje Obrero-patronal*, *supra*, página 438. El interés estatal en promover el arbitraje, como método para solucionar disputas, se ve reflejado en la presunción de arbitrabilidad cuando el contrato tiene una cláusula de arbitraje, clara y de términos amplios. En esas circunstancias, la duda debe resolverse a favor de la cobertura. Véase *Bird Construction Corp. v. AEE*, 2000 JTS 200, que cita con aprobación a *AT&T Technologies, Inc. v. Communications Workers*, 475 U.S. 643, 650 (1985).

Por todo lo anterior, y en consideración a las autoridades y las disposiciones legales citadas se resuelve que la querrela de epígrafe es arbitrable; es decir, que procede evaluar los méritos de la querrela de epígrafe; en consecuencia, procede determinar si la AT viola el convenio colectivo y/ o la estipulación alcanzada mediante proceso alterno de negociación de la Ley Núm. 66-2014, al negarse a pagar los gastos de renovación de la licencia de tasador al querellante.

El rol del convenio colectivo en el campo laboral y el de la estipulación resultado del proceso de negociación que se dio al amparo de la Ley Núm. 66-2014 no debe ser subestimado. Los acuerdos de negociación colectiva representan el fruto de largas y acaloradas horas de discusión entre el patrono y el portavoz de los reclamos de los empleados de éste. La otorgación y firma de tales acuerdos representa el triunfo del poder de la negociación sobre la fuerza, de la cordura y la razón sobre la temeridad y la violencia, y de la necesidad que todos tenemos de vivir en armonía los unos con los otros. *UIL de Ponce v. Dest. Serrallés, Inc.*, 116 DPR 348, 352 (1985).

En vista de que los acuerdos de negociación colectiva se rigen por las normas sobre la contratación en general, lo estipulado constituye la ley entre las partes y se entenderá en su sentido literal, si es claro. Adviértase que la letra de las disposiciones contractuales aplicables es clara y libre de ambigüedad; en consecuencia, el árbitro está obligado a interpretar las mismas conforme al significado común y corriente de sus términos. Se debe tener presente que el texto claro de una disposición en el acuerdo es la expresión por excelencia de la intención de los contratantes. Véase, de *Frank y Edna A. Elkouri, How Arbitration Works*, 1985, BNA, Washington, DC página 348-350. Una vez perfeccionado

un contrato, las partes quedan obligadas al cumplimiento de lo expresamente pactado y a las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley. Véase *Trinidad vs. Chade*, 153 DPR 280 (2001). Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un acuerdo de negociación colectiva, no deben entenderse comprendidos en éste cosas distintas y casos diferentes de aquéllos que los contratantes se propusieron pactar. La obligatoriedad del acuerdo o contrato se funda en una norma ética derivada de la buena fe, que exige no defraudar la confianza que en otro pudo haber creado una promesa o conducta. El principio contractual de “pacta sunt servanda” establece la obligatoriedad del contrato según sus términos y las consecuencias necesarias derivadas de la buena fe. La buena fe es una especie de arquetipo social que guía y exalta el buen comportamiento entre las partes contratantes. *Velilla vs. Pueblo Supermarkets, Inc.*, 111 DPR 585, 588 (1981).

Por todo lo anterior, y en consideración a las autoridades y las disposiciones legales citadas se emite la siguiente **DECISIÓN**:

La querrela de epígrafe es arbitrable; es decir, por fuerza de lo que antecede se resuelve que procede evaluar los méritos de la querrela de epígrafe; en consecuencia, se determina que la AT no viola el convenio colectivo y/ o la estipulación al negarse a pagar los gastos de renovación de la licencia de tasador al querellante; se decreta la desestimación de la querrela, y se ordena el cierre, con perjuicio, y archivo del caso de epígrafe.

**REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE**

Dada en San Juan, Puerto Rico, a 12 de enero de 2022.

  
\_\_\_\_\_  
JORGE E RIVERA DELGADO  
ÁRBITRO

### CERTIFICACIÓN

Archivada en autos, hoy 12 de enero de 2022, se remite copia por correo en esta misma fecha a las siguientes personas:

SR ISMAEL ALICEA VARGAS  
PRESIDENTE  
UNIÓN INDEPENDIENTE DE EMPLEADOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS  
PO BOX 192531  
SAN JUAN PUERTO RICO 00919-2531

SRA FRANCOISE N LUGO TORRES  
DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS  
Y RELACIONES LABORALES  
ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS  
PO BOX 363767  
SAN JUAN PUERTO RICO 00936-3767

LCDO CARLOS E CARDONA FERNÁNDEZ  
PO BOX 810412  
CAROLINA PUERTO RICO 00981-0412

  
\_\_\_\_\_  
LUCY CARRASCO MUÑOZ  
TÉCNICA DE SISTEMAS DE OFICINA III