Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS GERENCIALES DE LA CORPORACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO EN REP. DE DILLIAN M. RIVERA ALVAREZ Apelante v. CORPORACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO Apelada	KLAN201801288	APELACIÓN procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Civil núm.: SJ2018CV03172 (801) Sobre: Salarios Dejados de Recibir

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, el Juez Flores García y el Juez Rivera Torres.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de enero de 2019.

Comparece ante este tribunal apelativo la Asociación de Empleados Gerenciales del Fondo del Seguro del Estado en representación de la Sra. Dillian M. Rivera Álvarez (en adelante la Asociación o la apelante) mediante el escrito de apelación de epígrafe solicitándonos que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón (el TPI) el 7 de noviembre de 2018, archivada en autos al día siguiente. Mediante la referida determinación, dicho foro desestimó la reclamación laboral presentada contra la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (en adelante la CFSE o la apelada), por falta de jurisdicción.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, resolvemos confirmar la Sentencia apelada.

I.

La Asociación instó la querella de epígrafe el 15 de mayo de 2018 reclamándole a la CFSE el pago de $46,560 por alegados pasos

por méritos concedidos y no cobrados. Alega la Asociación que en virtud de las disposiciones de la estipulación judicial suscrita el 30 de agosto de 2004, en el caso núm. KPE99-0022, se creó un estado de derecho donde los empleados gerenciales de carrera, como lo es la señora Rivera Álvarez, tienen derecho a recibir pasos por méritos (aumentos salariales) siempre y cuando posean más de tres (3) años de servicios en un puesto regular de carrera en la CFSE. Argumentó, además, que el concepto de dicho pago pasó a formar parte del contrato de empleo de la señora Rivera Álvarez.

El 29 de mayo de 2018 la CFSE contestó la querella en la cual, en lo aquí pertinente, negó la vigencia de la estipulación judicial y de cualquier otra estipulación contraria a la Ley 66-2014, la Ley 3-2017 y la Ley 26-2017.[1] Posteriormente, dicha parte presentó una *Solicitud de Desestimación de la Demanda* en la cual adujo que el TPI no tiene jurisdicción en primera instancia para dilucidar la controversia presentada por la Asociación; pues la misma la ostenta la Comisión Apelativa del Servicio Público (la CASP). En la alternativa argumentó que la Junta de Apelaciones de Empleados Gerenciales de la CFSE (la JACFSE) es el organismo que posee jurisdicción primaria concurrente, por lo que el TPI debe abstenerse de atender la querella instada por entender que dicho foro administrativo cuenta con el peritaje sobre el asunto en controversia.

La Asociación presentó una *Réplica [Oposición] a Moción de Desestimar* en la cual esencia señaló que la Ley 66-2014 no es aplicable al presente debido a que a la vigencia de dicha ley (el 17 de junio de 2014) ya la señora Rivera Álvarez advino al derecho del incremento salarial de conformidad con la estipulación judicial suscrita el 30 de agosto de 2004 en el caso KPE99-0022. Argumentó

[1] Véase Apéndice del Recurso, pág. 7.

que la reclamación aquí instada es una acción civil en cobro al amparo del Artículo 11 (a) de la Ley 180-1998, 29 LPRA sec. 250i, por lo que el TPI tiene jurisdicción para atenderla.[2] En la alternativa, señaló también que la JACFSE no posee jurisdicción para atender dicho reclamo salarial.

Subsiguientemente, la CFSE presentó una *Réplica a Oposición a Solicitud de Desestimación*. En síntesis, señaló que los argumentos presentados por la Asociación son erróneos en derecho, además de ser contrarios a sus propios actos. En cuanto este último asunto, la CSFE señaló que la señora Rivera Álvarez le reconoció jurisdicción a la JACSFE cuando presentó una querella el 21 de septiembre de 2011 ante dicho foro reclamando el mismo remedio aquí en controversia. Además, el proceso administrativo culminó con una *Decisión y Orden* notificada el 30 de septiembre de 2014. En la misma se resolvió que "el remedio solicitado ya fue concedido, razón por la cual el caso es académico. Luego de analizar los planteamientos, se decreta el cierre y archivo del caso por académico".[3]

Examinados los escritos de las partes y el derecho aplicable, el TPI dictó la Sentencia aquí apelada desestimando la querella por falta de jurisdicción y le ordenó a la señora Rivera Álvarez a agotar remedios administrativos. En el acápite F el foro de primera instancia consignó lo siguiente:

> …
>
> [...], a pesar de que la Sra. Rivera manifiesta que no existe un foro administrativo con jurisdicción para atender la presente controversia, ésta había acudido previamente a la JACFSE en solicitud del mismo remedio que actualmente solicita a este Tribunal.

---

[2] La referida disposición señala que: (a) Todo obrero o empleado que por su trabajo reciba compensación inferior a la prescrita en este capítulo o en un convenio colectivo o en un contrato individual de trabajo tendrá derecho a cobrar mediante acción civil la diferencia adeudada hasta cubrir el importe total de la compensación que le corresponda, por concepto de salario, vacaciones, licencia por enfermedad o cualquier otro beneficio, más una cantidad igual a la que se le haya dejado de satisfacer, por concepto de compensación adicional, además de los costos, gastos, intereses y honorarios de abogados del procedimiento, sin que para nada de ello obste pacto en contrario.

[3] Véase Apéndice del Recurso, pág. 46.

> ...
>
> Según establecido anteriormente, el Artículo 14 de la Ley 66-2014, según enmendada, dispone que la CASP tiene jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a las disposiciones de dicha ley. El Artículo 10 de la Ley 3-2017, reitera la jurisdicción primaria exclusiva de la CASP para atender cualquier **controversia** que surja a tenor con las disposiciones de esta Ley. En virtud de las disposiciones de dichos artículos, la parte Querellante ostenta remedios disponibles para dilucidar sus reclamos, los cuales deberá agotar. En consecuencia, procede desestimar el presente recurso. [subrayado y énfasis en el original]

Inconforme con la determinación, la Asociación presentó el recurso de apelación que nos ocupa señalando como único error lo siguiente:

> ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DECLARARSE SIN JURISDICCIÓN PARA ATENDER EN LA CONTROVERSIA.

El 28 de diciembre de 2018, la CFSE presentó su alegato en oposición, quedando perfeccionado el recurso por lo que procedemos a disponer del mismo.

II.

Sabido es que los tribunales estamos llamados a ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción, incluso cuando ninguna de las partes invoque tal defecto. *S.L.G. Szendrey Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). Por tanto, antes de entrar a los méritos de un asunto, debemos asegurarnos de que poseemos jurisdicción para actuar, ya que los asuntos jurisdiccionales son materia privilegiada y deben ser resueltos con preferencia. *García v. Hormigonera Mayagüezana*, 172 DPR 1, 7 (2007). La falta de jurisdicción de un tribunal no es susceptible de ser subsanada, por lo que el tribunal carece de discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. S.*L.G. Szendrey Ramos v. F. Castillo*, supra, a la pág. 883; *Souffront v. AAA*, 164 DPR 663 (2005).

El Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010 creó la CASP con el propósito de establecer un nuevo foro administrativo

cuasi-judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas. Véase Artículo 2, *Declaración de política pública*, 3 LPRA Ap. XIII.

En lo aquí pertinente, el 17 de junio de 2014 se aprobó la Ley núm. 66-2014 para crear la *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 9101 *et seq*. Conforme surge de su Exposición de Motivos, dicho estatuto fue promulgado **a los fines de declarar un estado de emergencia fiscal en el gobierno** y adoptar un plan para manejar las consecuencias de la crisis fiscal y económica que atraviesa el país. La legislación incluyó, entre otras cosas, una serie de disposiciones como parte de las medidas de reducción de gastos en la Rama Ejecutiva, que aplican a las corporaciones públicas. Es por ello que nuestros Legisladores dispusieron que esta ley **tendrá primacía sobre cualquier otra**. Véase Artículo 3, *Primacía de esta Ley Especial*, 3 LPRA sec. 9102.

Ahora bien, entre las medidas adoptadas para tratar la crisis fiscal del país, se encuentra **la no concesión de beneficios económicos ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados de la Entidades de la Rama Ejecutiva desde y durante la vigencia de la Ley 66-2014.** Véase Artículo 11 inciso (a), 3 LPRA sec. 9117. La ley dispone que se considerará como aumento en beneficios económicos los aumentos de sueldo por años de servicio, servicio meritorio, retribución adicional por habilidades o competencia, y aumentos generales. *Íd.*, inciso (b)(1). Además, la Ley 66-2014 estableció que la CASP tendrá **jurisdicción primaria exclusiva** para atender apelaciones surgidas **como consecuencia de las acciones o decisiones tomadas al amparo de dicha ley**. Al respecto, el Artículo 14 de la Ley 66-2014, 3 LPRA sec. 9120, dispone que:

> "[l]a Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), o la entidad sucesora de ésta, en lo que corresponde a asuntos de naturaleza laboral o que de otra forma ordinariamente caerían dentro de la jurisdicción de CASP, **tendrá jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a este Capítulo**, de aquellos empleados cubiertos o no cubiertos por las disposiciones de la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público; [...][Énfasis Nuestro]

De otra parte, es menester señalar que la Ley 3-2017, aprobada el 23 de enero de 2017, intitulada *Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico* reiteró los preceptos de austeridad fiscal de la Ley 66-2014, y también estableció como medida temporera de emergencia el no conceder aumentos en beneficios económicos ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados de las Entidades de la Rama Ejecutiva, incluyendo las corporaciones públicas, desde y durante su vigencia. Véase, Artículo 7 de la Ley 3-2017, *Concesión de Aumentos en Beneficios Económicos o Compensación Monetaria Extraordinaria*. "La Ley 66-2014 dispondrá lo que es considerado como un aumento en beneficio económico." *Íd.* Dispone, además, que "[c]ualquier controversia que surja a tenor con las disposiciones de esta Ley, será dirimida en la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) o en la Junta de Relaciones del Trabajo, según sea el caso, conforme a las disposiciones de la Ley 66-2014." Véase Artículo 10 de la Ley 3-2017, *Foro para dirimir controversias*.

-a-

La doctrina de jurisdicción primaria tiene dos vertientes, exclusiva y concurrente. La jurisdicción primaria exclusiva surge cuando **por mandato de ley** se especifica si es la agencia administrativa la que tiene la jurisdicción exclusiva sobre el asunto en controversia o lo son los tribunales. *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, 161 DPR 109, 114 (2004); *Paoli Méndez v. Rodríguez*,

138 DPR 449, 469 (1995); *Junta Directores Cond. Montebello v. Fernández*, 136 DPR 223, 233 (1994). Por lo tanto, cuando la ley le confiere jurisdicción a una agencia administrativa, es esta quien debe dilucidar inicialmente determinada controversia y no el foro judicial. En estas instancias los tribunales están impedidos de ejercer su autoridad, pues la propia ley ha establecido la exclusividad del foro administrativo. *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, supra, a la pág. 327. Claro está, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la revisión judicial, solo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final. *Semidey Ortiz v. Consorcio Sur-Central*, 177 DPR 677 (2009).

Por otro lado, la jurisdicción primaria concurrente reconoce la existencia de una jurisdicción concurrente entre el foro administrativo y el foro judicial. Sin embargo, de ordinario el foro judicial no ejerce jurisdicción en el asunto y permite que la agencia ejerza su jurisdicción, ya que esta es la entidad que tiene el conocimiento técnico necesario para entender en el asunto en controversia. *Paoli Méndez v. Rodríguez*, supra, a la pág. 469; *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988). Se han aducido diversas razones para justificar la deferencia a la agencia administrativa en casos de jurisdicción concurrente, entre ellos, la destreza o pericia de la agencia, la prontitud usual del proceso de decisión, el uso de técnicas de adjudicación más flexibles y muchas otras. Conforme a esa doctrina, el foro judicial se abstiene de ejercer su jurisdicción permitiendo a la agencia o foro administrativo ejercer primariamente la suya por ser del criterio que es el foro administrativo el más apropiado para entender en el asunto en controversia. *Asoc. de Pescadores de Punta Figueras, Inc. v. Marina de Puerto del Rey, Inc.*, 155 DPR 906, 920-921 (2002).

En cuanto este aspecto, señalamos que la Ley núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como la *Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo*, en sus Artículos 1B-4 y 6, 11 LPRA secs. 1b-4 (8) y 8, "faculta[n] al Administrador del Fondo a organizar y administrar su propio sistema de personal sin sujeción a la ley de personal aplicable a los empleados públicos, pero sujeto al principio de mérito." *González Segarra et. al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 283-284 (2013). En cuanto a este aspecto, mediante el Reglamento núm. 6226 de 6 de noviembre de 2000, conocido como el *Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado* se creó la Junta de Apelaciones de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (JACFSE), "[c]on el fin de atender y resolver en forma diligente, ordenada y justa todas las controversias, quejas y querellas que pudieran surgir por parte de los empleados gerenciales o cualquier persona ajena que entienda que la Corporación o sus funcionarios le han violentado de alguna manera sus derechos respecto a las áreas esenciales al principio de mérito, …" Véase, Sección 18.1 del Reglamento 6226. La función de la Junta será la de servir de organismo apelativo a los empleados gerenciales sobre las decisiones del Administrador, referente a cualquier acción relacionada a las áreas esenciales al principio de mérito o cualquier acción de carácter disciplinario. Véase Sección 18.2 del Reglamento 6226.

III.

En el presente recurso la Asociación señaló que el TPI erró al determinar que no poseía jurisdicción sobre la querella instada. Sin embargo, es claro e inequívoco el mandato legislativo de que la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender las reclamaciones laborales que surjan de la aplicación de la Ley 66-2014, *supra*, y la Ley 3-2017, *supra*. Conforme surge de las

alegaciones de la querella, y de escritos posteriores, la señora Rivera Álvarez solicitó al TPI ordenar a la CFSE el pago del incremento en su salario por unos pasos por méritos que alega ser acreedora a partir del 29 de septiembre de 2014, y sobre los cuales esta aduce poseer un interés propietario de acuerdo con la estipulación judicial del 30 de agosto de 2010. La CFSE alegó que la determinación de no conceder dicho aumento o compensación está en cumplimiento con lo establecido en la Ley 66-2014 y la Ley 3-2017.

No cabe duda que el origen de la deuda reclamada por la señora Rivera Álvarez por la no concesión del aumento, en beneficio económico, surge varios meses después de estar vigente la prohibición expresa del Artículo 11 de la Ley 66-2014 y reiterada en el Artículo 7 de la Ley 3-2017.[4] Por lo que, a tenor con los referidos estatutos, la CASP es el organismo que posee la **jurisdicción primaria exclusiva** para atender cualquier apelación que la señora Rivera Álvarez interese presentar a consecuencia de la decisión forzosa de la CFSE fundamentada en las referidas disposiciones.[5] Además, la CASP es el ente administrativo que le corresponderá determinar si a la compensación solicitada por la señora Rivera Álvarez no le son aplicables las normas legales reseñadas por esta constituir un derecho adquirido según se reclama.

Por otro lado, de la señora Rivera Álvarez entender que el CFSE le ha infringido algún derecho conforme a su contrato de

---

[4] En el Artículo 4 de la Ley 66-2014, 3 LPRA sec. 9103, se establece que las medidas dispuestas en las secs. 9111 a 9134 de este título seguirán en efecto hasta el 1ro. de julio de 2017, o si ocurre, antes el 1ro. de julio de cualquier año fiscal… Por su parte, en el Artículo 4 de la Ley 3-2017, 3 LPRA sec. 9394, se indica que las medidas tomadas en este capítulo, estarán en vigor hasta el 1ro. de julio de 2021, o si ocurre antes, el 1ro. de julio de cualquier año fiscal…

[5] En el Artículo 5 de la Ley 66-2014, 3 LPRA sec. 9111, se establece que las disposiciones del *Subcapítulo II. Medidas de Reducción de Gastos en la Rama Ejecutiva*, serán aplicables a todas las Entidades de la Rama Ejecutiva. Se indica, además, que para fines de este subcapítulo se entenderá que el término "entidad de la Rama Ejecutiva" incluye a todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas, irrespectivo del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiere su ley u otra legislación aplicable. En el Artículo 5 de la Ley 3-2017, 3 LPRA sec. 9395, se incluye una disposición similar. Por lo que la CSFE, como agencia del Gobierno no excluida de su aplicación, viene obligada a cumplir con el mandato de la ley.

empleo o se ha actuado contrario al principio de mérito, puede recurrir al procedimiento administrativo dispuesto en el *Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado* (Reglamento 6226). En consecuencia, resolvemos que el Tribunal de Primera Instancia actuó correctamente al desestimar la querella por falta de jurisdicción y al disponer que "[l]a parte demandante [querellante] deberá agotar los remedios administrativos disponibles."

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la Sentencia apelada.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones