

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

<p>ISMAEL GUZMÁN LORENZO Y OTROS</p> <p>Recurrido</p> <p>v.</p> <p>OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO</p> <p>Recurrente</p>	<p>KLRA202200297</p> <p>consolidado con</p>	<p>Revisión procedente de la Oficina del Contralor</p> <p>Caso núm.: A-18-02</p> <p>Sobre: Apelación sobre Retribución y Aumento de Sueldo</p>
<p>ISMAEL GUZMÁN LORENZO Y OTROS</p> <p>Recurrente</p> <p>v.</p> <p>OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO</p> <p>Recurrida</p>	<p>KLRA202200345</p>	<p>Revisión procedente de la Oficina del Contralor</p> <p>Caso núm.: A-18-02</p> <p>Sobre: Apelación sobre Retribución y Aumento de Sueldo</p>

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Marrero Guerrero.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2022.

El ente apelativo interno de la Oficina del Contralor, por la vía sumaria, desestimó sin perjuicio una reclamación sobre disparidad, supuestamente injustificada, entre los salarios de ciertos empleados y empleadas de dicha agencia. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que erró dicha entidad al resolver este asunto sumariamente, pues del récord no se puede concluir, en esta etapa, que exista justificación para las discrepancias salariales señaladas.

I.

El 30 de mayo de 2018, un grupo de veintidós (22) Auditores Senior (los “Querellantes”) de la Oficina del Contralor de Puerto Rico

(la “Agencia”) presentaron una *Apelación* (la “Acción”, según luego enmendada) ante la Junta de Apelaciones de la Agencia (la “Junta”).

En síntesis, solicitaron que, retroactivo al 1 de octubre de 2014, se les fijara un salario mensual base de \$3,935.00; se les reconocieran los aumentos de sueldo o pasos previamente concedidos; y se pagaran las correspondientes aportaciones patronales a partir de la fecha antes aludida. Explicaron que, debido a la “estrecha brecha” salarial entre la clase de auditor y la clase de auditor senior, la retribución de ellos se vio afectada y existía personal de la clase de auditor que devengaba un salario mayor al de ellos, quienes son auditores senior y los supervisan.

Los Querellantes explicaron que le habían cursado una misiva a la Contralora, Sa. Yesmín M. Valdivieso Galib, en la cual solicitaron los ajustes de salario antes referidos. Adujeron que, en respuesta, el 13 de marzo de 2018, la entonces directora de “Capital Humano” de la Agencia, Sa. Iseut G. Vélez Rivera, cursó una carta a los Querellantes en la cual indicó que cada caso sería evaluado y atendido de manera individual, y directamente con cada auditor, no a través del representante legal de los Querellantes. En desacuerdo, los Querellantes reiteraron su petitorio anterior y arguyeron que no estaban impedidos de comparecer por medio de un representante legal autorizado. Mediante una carta de 1 de mayo de 2018, la referida funcionaria reiteró su determinación anterior en cuanto a que la situación de cada empleado(a) se atendería de manera individual.

El 12 de julio de 2018, la Junta desestimó, sin perjuicio, la reclamación de los Querellantes, ello por considerar que la misma carecía de “hechos claros y detallados”. Luego de que su solicitud de reconsideración no fuese atendida, los Querellantes instaron un recurso de revisión administrativa ante este Tribunal (KLRA201800546). El 22 de enero de 2019, otro Panel de este

Tribunal revocó la decisión de la Junta; se razonó que debía proveérsele una oportunidad a los Querellantes de exponer los hechos demostrativos de su reclamación.

Subsiguientemente, el 25 de abril de 2019, veintiún (21) Auditores Senior instaron una *Apelación Enmendada*. A raíz de una moción de la Agencia, el 19 de junio de 2019, la Junta le ordenó a los Querellantes presentar, en un término de treinta (30) días, una exposición más específica de los hechos.

El 6 de septiembre de 2019, se presentó una *Segunda Apelación Enmendada*. En esta ocasión, se detallaron los aumentos de cada uno de los Auditores Senior y se señaló a dos (2) auditores senior cuyo salario inicial fue de \$3,935.00, tan pronto fueron ascendidos a ese puesto: el Sr. Miguel A. Capeles Santiago, ascendido en octubre de 2014, y el Sr. Raúl Ramos Zayas, ascendido en enero de 2018 (el Sr. Capeles y el Sr. Ramos: los “Dos Empleados”). Para sostener que hubo discrimen por razón de género, se desglosaron los ascensos y aumentos de las auditoras senior y se alegó que, por años, el salario de estas estuvo por debajo del salario de auditores senior de género masculino.

En noviembre de 2019, la Agencia contestó la *Segunda Apelación Enmendada*; insistió en que la misma tampoco exponía los hechos demostrativos de la reclamación. Además, la Agencia negó las alegaciones en su contra y sostuvo que no discriminaba salarialmente. Aseveró que existían razones válidas para las diferencias en salarios y planteó que varias de las auditoras senior devengaban un salario mayor que los auditores de género masculino. La Agencia expuso que las discrepancias de salarios obedecen a un sistema que reconoce la antigüedad, el mérito, los estudios o los adiestramientos de los empleados. Sostuvo que los Querellantes habían dejado de exponer que hubiese alguna infracción de ley o reglamento.

Transcurridos algunos trámites procesales, en abril de 2021, la Agencia interpuso una *Moción en Solicitud de Sentencia Sumaria*. Sostuvo que no existía controversia de hechos esenciales que le impidiese a la Junta concluir que los aumentos obedecían a motivos legítimos y no discriminatorios. Reiteró que las diferencias salariales obedecen a un sistema que reconoce no solo la antigüedad, la experiencia o el mérito de los empleados, sino también los estudios y los adiestramientos que tomen. La Agencia detalló cada uno de los asensos, aumentos de salario y reclasificaciones de cada Auditor Senior y la disposición legal o reglamentaria en el cual se fundamentaron los referidos aumentos.

Por su parte, en mayo de 2021, los Querellantes se opusieron a la moción de sentencia sumaria. Arguyeron que había controversia en torno al fundamento o razón para conceder los aumentos detallados por la Agencia. Lo anterior, debido a que no se desprende de algún documento en el expediente, o que acompañase la solicitud de sentencia sumaria, que dichos aumentos se concedieran correctamente.

En junio de 2021, la Agencia replicó; reiteró que los Querellantes no hicieron referencia a hechos específicos que pudieran constituir discrimen o una infracción a las leyes salariales aplicables.

El 6 de mayo de 2022, la Junta notificó una *Resolución Final* mediante la cual desestimó la Acción, sin perjuicio (la "Decisión"). La Junta concluyó que no surgía evidencia clara y directa que le permitiera concluir que medió discrimen, abuso de discreción, perjuicio o arbitrariedad en las determinaciones salariales. En relación con el principio de igual paga por igual trabajo, la Junta razonó que el mismo no impide automáticamente un salario distinto entre dos (2) personas que realicen una misma labor, toda vez que se deben considerar otros criterios objetivos que pudieran justificar

la referida discrepancia tales como: la antigüedad, los méritos o algún incentivo especial por estudios o experiencia.

Inconforme, el 26 de mayo, la Agencia solicitó la reconsideración de la Decisión. Planteó que la desestimación de la Acción debió ser con perjuicio. A su vez, el mismo día, la parte contraria presentó otra moción de reconsideración. Mediante una *Resolución* notificada el 1 de junio, la Junta de Apelaciones denegó ambas solicitudes de reconsideración.

Inconforme, el 6 de junio, la Agencia presentó uno de los recursos de referencia (KLRA202200297); formula el siguiente señalamiento de error:

Erró la Junta de Apelaciones de la Oficina del Contralor al determinar que la desestimación de la reclamación de los recurridos al amparo de la Regla 36 de Procedimiento Civil deber ser sin perjuicio.

Luego de que le concedimos término a los Querellantes para oponerse al recurso, el abogado de estos anunció que había renunciado a dicha representación. Aceptamos dicha renuncia y le apercibimos a los Querellantes que debían cumplir con el término provisto para oponerse a la Apelación. Solo uno de los Querellantes, la Sa. Yolanda Lampón Espinell (la “Empleada”), presentó un alegato en oposición.

Mientras tanto, el 1 de julio, la Empleada, quien es Auditora Senior en la Agencia, presentó el otro recurso que nos ocupa (KLRA202200345); plantea que la Junta cometió el siguiente error:

Erró la Junta de Apelaciones en la apreciación de la prueba y en la aplicación del derecho y la jurisprudencia, siendo la determinación arbitraria y contraria a una sana administración pública y al discrimen por género.

La Empleada sostuvo que, desde agosto de 2014, ha tenido un sueldo de \$3,785.00 mensuales, mientras los Dos Empleados, ambos “varones”, tienen un sueldo mayor (al menos \$3,935.00). Resalta que, al oponerse a la moción de sentencia sumaria de la

Agencia, ella acompañó unas aseveraciones suyas, suscritas bajo juramento, a los efectos de que los Dos Empleados tenían menos experiencia que ella, pero devengaban un salario mayor, mientras los tres realizan las mismas tareas.

El 28 de julio, la Agencia presentó su alegato en oposición al recurso presentado por la Empleada. Sostiene que la Empleada no “contrarrest[ó] las razones presentadas” sobre por qué se concedieron aumentos a los Dos Empleados y a la Empleada no. Alegó que todos los aumentos “fueron justificados”. Resolvemos.¹

II.

Al evaluar una solicitud de revisión judicial, los tribunales tienen que otorgar gran deferencia a las decisiones que toman las agencias administrativas, pues son éstas las que, de ordinario, poseen el conocimiento especializado para atender los asuntos que les han sido encomendados por ley. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Se presumen correctas las determinaciones de hecho emitidas por las agencias administrativas y éstas deben ser respetadas a menos que quien las impugne presente evidencia suficiente para concluir que la decisión de la agencia fue irrazonable de acuerdo a la totalidad de la prueba examinada. *Camacho Torres v. AAFET, supra*.

Por tanto, “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo, si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Otero Mercado v. Toyota de PR*, 163 DPR 716, 727-728 (2005). Debemos sostener las determinaciones de hecho de la agencia cuando estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente

¹ Mediante una *Resolución* emitida el 29 de septiembre de 2022, consolidamos ambos recursos.

administrativo. 3 LPRÁ sec. 9675. Evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011), citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004). Sin embargo, el tribunal podrá revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de la agencia. *Íd.*

En resumen, al ejercer nuestra facultad revisora, debemos considerar los siguientes aspectos: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están basadas en evidencia sustancial que surge del expediente, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

III.

Por su parte, el Reglamento Núm. 13 de 3 de julio de 2020 de la Junta guarda silencio en torno a la resolución por la vía sumaria de las controversias que atiende dicho organismo. No obstante, el referido reglamento fue promulgado en virtud de la Ley 38-2017 (la "LPAU"), 3 LPRÁ sec. 9601 *et seq.* La Sección 3.7 de la LPAU, 3 LPRÁ sec. 9647, faculta a las agencias administrativas a emitir resoluciones sumarias cuando concluyan que no es necesario celebrar una vista adjudicativa. Una determinación sumaria requiere el análisis de los documentos que obren en el expediente, los anejados a la moción del promovente y aquellos que haya sometido el promovido. *Íd.*

No obstante, la agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en los cuales: (1) existen hechos materiales o esenciales controvertidos; (2) hay alegaciones afirmativas en la querrela que no han sido refutadas; (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición una controversia real sobre algún hecho material y esencial; o (4) como cuestión de derecho no procede. *Íd.*

Asimismo, aunque las Reglas de Procedimiento Civil “no aplican automáticamente en procedimientos administrativos”, nada impide que las mismas se adopten para guiar el curso del proceso administrativo, siempre y cuando ello no resulte incompatible con el proceso y propicien una solución justa, rápida y económica. *SLG Saldaña- Saldaña v. Junta*, 201 DPR 615, 623 (2018) (citas omitidas).

La Regla 36 de las de Procedimiento Civil, 4 LPRA Ap. V, R. 36, reglamenta el mecanismo procesal de la sentencia sumaria. La finalidad de la sentencia sumaria es “propiciar la solución justa, rápida y económica de controversias en las cuales resulta innecesario celebrar un juicio plenario”. *Meléndez González et. al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100, 109 (2015); *SLG Zapata v. J.F Montalvo*, 189 DPR 414, 430 (2013).

En específico, la Regla 36.3 (e) de las de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que procede dictar sentencia sumaria si las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas y alguna otra evidencia, si la hubiere, acreditan la inexistencia de una controversia real y sustancial respecto a algún hecho esencial y pertinente y, además, si el derecho aplicable así lo justifica. Así, se permite disponer de asuntos pendientes ante el foro judicial sin necesidad de celebrar un juicio, ya que únicamente resta aplicar el derecho a los hechos no controvertidos. *Meléndez González et. al., supra; SLG Zapata, supra; Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113, 128 (2012).

Si se concluye que “existe una controversia real y sustancial sobre hechos relevantes y pertinentes”, no procede dictar sentencia sumaria. *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213-214 (2010). Un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable.

Meléndez González et. al., supra; Ramos Pérez, 178 DPR a la pág. 213, citando a J.A. Cuevas Segarra, Tratado de Derecho Procesal Civil, San Juan, Pubs. J.T.S., 2000, T. I, pág. 609.

La parte promovente de una solicitud de sentencia sumaria está obligada a establecer, mediante prueba admisible en evidencia, la inexistencia de una controversia real respecto a los hechos materiales y esenciales de la acción. Además, deberá demostrar que, a la luz del derecho sustantivo, amerita que se dicte sentencia a su favor. *Ramos Pérez, supra; Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 332-333 (2004). Cuando de las propias alegaciones, admisiones o declaraciones juradas, surge una controversia de hechos, la moción de sentencia sumaria es improcedente. *Mgmt. Adm. Servs., Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599, 610 (2000).

Asimismo, quien se oponga a que se dicte sentencia sumaria debe controvertir la prueba presentada. La oposición debe exponer de forma detallada y específica los hechos pertinentes para demostrar que existe una controversia fáctica material, y debe ser tan detallada y específica como lo sea la moción de la parte promovente pues, de lo contrario, se dictará la sentencia sumaria en su contra, si procede en derecho. Regla 36 (c) de Procedimiento Civil, *supra*. Cuando la moción de sentencia sumaria está sustentada con declaraciones juradas u otra prueba, la parte opositora no puede descansar en meras alegaciones y debe proveer evidencia para demostrar la existencia de una controversia en torno a un hecho material. A tales efectos, el juzgador no está limitado por los hechos o documentos que se aduzcan en la solicitud, sino que debe considerar todos los documentos del expediente, sean o no parte de la solicitud de sentencia sumaria, de los cuales surjan admisiones hechas por las partes. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR a la pág. 130 (citando a *Cuadrado Lugo v. Santiago Rodríguez*, 126 DPR 272, 280-281 (1990)).

IV.

Concluimos que erró la Junta al desestimar por la vía sumaria la reclamación presentada por la Empleada. Contrario a lo concluido por la Junta, el récord no permite concluir, en esta etapa, cuál es la razón por la cual la Empleada devenga un sueldo menor al de los Dos Empleados, a pesar de que realizan el mismo trabajo y de que la Empleada tiene más experiencia en el puesto. Por tanto, también era imposible adjudicar si dicha razón sería legítima, lo cual era necesario ante la alegación de discrimen por razón de género o, cuando menos, de arbitrariedad, formulada por la Empleada.

Contrario a lo que sostiene la Agencia, la realidad es que la Agencia en momento alguno ha expuesto qué razones existen para esta discrepancia salarial. Tampoco la Agencia nos refirió a la parte específica del récord del cual podrían surgir estas razones. Adviértase que ello le correspondía a la Agencia, pues dicha parte fue la que promovió la solución sumaria de la Acción sobre la base de que, supuestamente, no existía controversia fáctica sobre este asunto. En la Decisión, tampoco la Junta intentó articular cuál sería la razón que justificaría la diferencia entre los salarios de la Empleada, por un lado, y de los Dos Empleados, por el otro.

En efecto, de los documentos que acompañan los escritos de las partes no surge que la Agencia haya explicado la razón de la disparidad en los salarios de los Dos Empleados, en comparación con el de la Empleada. Adviértase que los Dos Empleados comenzaron a devengar un salario de \$3,935.00 tan pronto fueron ascendidos al puesto de Auditor Senior. No se desprende del voluminoso expediente las razones por las cuales la Agencia dejó a un lado, en el caso de los Dos Empleados, el procedimiento que anteriormente se utilizó para aumentarle el salario a un auditor que ascendía al puesto de Auditor Senior. Tampoco es posible, simplemente sobre la base de un desglose de diversos aumentos,

determinar si los mismos se realizaron correctamente o si, en realidad, procedía un aumento mayor (o menor). En fin, la Agencia no acreditó debidamente cuál es su metodología para implantar y aplicar, en este contexto, el principio del mérito, ni en qué consiste el “sistema” al cual alude. Por tanto, la Junta no estaba en posición de denegar la reclamación de la Empleada por la vía sumaria.

V.

En cuanto a lo planteado por la Agencia en su recurso, concluimos que no abusó de su discreción la Junta al determinar que la desestimación decretada sería sin perjuicio, en vez de con perjuicio, como solicitó la Agencia. La LPAU guarda silencio en torno a dicho particular. No obstante, dada la flexibilidad de los procesos administrativos, y en ausencia de alguna norma estatutoria, reglamentaria o jurisprudencial en contrario, concluimos que la Junta tenía autoridad para determinar que la desestimación sería sin perjuicio. En este caso particular, y tomando en consideración las circunstancias arriba expuestas en cuanto a la naturaleza de las reclamaciones y el trámite de las mismas, no podemos concluir que la Junta hubiese errado al determinar que la desestimación debía operar sin perjuicio. Véase, por ejemplo, *VS PR, LLC v. Drift-Wind, Inc.*, 207 DPR 253, 267 (2021).²

VI.

Por los fundamentos que anteceden, se revoca parcialmente la *Resolución Final* recurrida en cuanto a la desestimación sumaria de la reclamación de la Sa. Yolanda Lampón Espinell. Por tanto, se devuelve el caso al organismo administrativo recurrido para que

² El resultado neto es que permanece inalterada la desestimación sin perjuicio de la reclamación de los Querellantes (distintos a la Empleada), pues estos, a diferencia de la Empleada, no recurrieron de la determinación en su contra. Por supuesto, los Querellantes (distintos a la Empleada) permanecen en libertad de iniciar una nueva apelación, o bien solicitar a la Junta que, en ánimo de la economía procesal y a la luz de lo aquí resuelto en cuanto a la Empleada, les releve de la Decisión y permita la adjudicación de sus reclamaciones luego de una vista en su fondo.

proceda a adjudicar en los méritos, luego de la correspondiente vista en su fondo, la reclamación de la Sa. Lampón Espinell, y para procedimientos ulteriores compatibles con lo aquí resuelto y consignado.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones