

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

JOSELINE IZQUIERDO
VALLE

Recurrente

v.

AUTORIDAD
METROPOLITANA DE
AUTOBUSES

Recurrida

KLRA202300043

Revisión Judicial
procedente del Comité
de Apelaciones de la
Autoridad
Metropolitana de
Autobuses

Sobre: Ajuste Salarial

Caso Número:
CA-2022-06-001

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Rivera Marchand y la Juez Aldebol Mora

Domínguez Irizarry, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de abril de 2023.

La recurrente, señora Joseline Izquierdo Valle, comparece ante nos para que dejemos sin efecto la *Resolución* administrativa emitida y notificada por el Comité de Apelaciones de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (Comité), el 5 de diciembre de 2022. Mediante la misma, el referido organismo determinó que no procedía la solicitud de aumento de salario por retribución promovida por la recurrente.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se revoca la resolución administrativa recurrida.

I

El 10 de diciembre de 2016, la aquí recurrente presentó una carta de renuncia, con efectividad al día 19 de mes y año, respecto a su posición como Vicepresidenta Interina de Gerencia de Capital Humano de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), puesto de confianza que ejercía desde el mes de junio de 2016. Poco después, el 16 de diciembre de 2016, mediante comunicación suscrita por el señor Héctor I. Santos Santos, entonces Presidente y

Gerente General de la AMA, se autorizó su reinstalación al puesto de carrera como Ejecutiva de Gerencia y Capital Humano de la antedicha agencia. De conformidad con el contenido de la referida misiva, el suscribiente expresó que recomendaba favorablemente un aumento de salario a favor de la recurrente, equivalente al diez por ciento (10%) del salario que devengaba en su previo puesto de confianza, ello a tenor con lo dispuesto en la Resolución Núm. 2008-04 de la AMA, intitulada: *Para Disponer la Retribución Correspondiente en las Reinstalaciones de Empleados de Confianza*. Ahora bien, en la carta de reinstalación de referencia, el señor Santos Santos aclaró que, mediante la aprobación de la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno, Ley 66-2014, 3 LPRA sec. 910, *et seq.*, la concesión de beneficios económicos extraordinarios, entre ellos, los aumentos por reinstalación estaban prohibidos. Sin embargo, expresamente indicó como sigue:

[...] Una vez quede sin efecto la Ley Núm. 66, *supra*, [la recurrente] podrá solicitar el pago correspondiente conforme a la reglamentación vigente en la autoridad.
[...]¹

El 27 de abril de 2022, la recurrente remitió a la Presidenta y Gerente General de la AMA, la señora Karen A. Correa Pomales, una misiva intitulada *Ajuste de Salario*. En la misma, aludió a su reinstalación en el puesto de carrera como Ejecutiva de Gerencia de Capital Humano, según autorizada en el año 2016, así como a su previo desempeño como Vicepresidenta de Gerencia de Capital, puesto de confianza. Al respecto, indicó que, de conformidad con la carta suscrita por el señor Santos Santos, este, al reinstalarla en su puesto de carrera, recomendó un aumento de salario a su favor, equivalente al diez por ciento (10%) de aquel que devengó mientras ejerció en el puesto de confianza. Al abundar, expuso que, la

¹ Véase: Apéndice, Anejo V: comunicación con fecha del 16 de diciembre de 2016, pág. 40.

concesión del antedicho beneficio económico se condicionó a la derogación de la limitación impuesta por la Ley 66-2014, *supra*, por lo que, habiendo quedado sin efecto el antedicho estatuto, procedía el reajuste de su salario, ello de conformidad con los términos prometidos en la comunicación cursada por el señor Santos Santos.

Toda vez que la recurrente no recibió contestación a su solicitud de ajuste salarial, el 2 de junio de 2022, esta presentó una *Apelación* ante el Comité recurrido. En esencia, reprodujo los argumentos que expuso en su petición y acompañó su comparecencia con copia de la carta que remitió la señora Correa Pomales. Por igual, anejó copia de la carta en la que el señor Santos Santos autorizó su reinstalación al puesto de carrera como Ejecutiva de Gerencia de Capital Humano, en la que recomendó la retribución salarial objeto de disputa.

Así la cosas, el 6 de junio de 2022, el Comité emitió una *Orden*, por la cual requirió a la recurrente precisar los términos fácticos y legales de su reclamación. Consecuentemente, el 9 de junio de 2022, la recurrente compareció ante el Comité mediante *Moción en Cumplimiento de Orden*. En el pliego, reiteró el alegado incumplimiento con las normas de retribución aplicables al personal de la AMA en casos de reinstalación de un empleado de confianza a un puesto de carrera. Según expuso, la restricción a la concesión de aumentos salariales por reinstalación estatuida en la Ley 66-2014, *supra*, perdió vigencia el 1 de julio de 2017, ello por disposición expresa del propio estatuto. Según afirmó, toda vez que fue reinstalada en su actual puesto de carrera en diciembre de 2016, la ineficacia jurídica del impedimento en controversia, la hacía acreedora del ajuste salarial en disputa, todo con retroactividad a la fecha de expiración de la Ley 66-2014. De este modo, la recurrente solicitó al Comité que ordenara a la AMA a presentar la correspondiente contestación a su escrito, así como que tomara

conocimiento de las enmiendas legales introducidas por la Ley 58-2012 y de los derechos reconocidos en la Resolución Núm. 2008-04, *supra*.²

Días después, a saber, el 13 de junio de 2022, la recurrente presentó un escrito intitulado *Moción Suplementando a Moción en Cumplimiento de Orden del 6 de junio de 2022*. Mediante dicho pliego, sometió a la consideración copia de la Resolución Núm. 2008-04, *supra*. Al respecto, destacó que la reinstalación en el puesto que actualmente ocupa se efectuó de conformidad con las normas y reglamentos de la AMA, por lo que la concesión del diferencial de salario que fue recomendado a su favor en el año 2016 resultaba procedente.

Así las cosas, el 9 de septiembre de 2022, la AMA compareció ante el Comité mediante una *Solicitud de Desestimación*. En particular, como fundamento para la petición, levantó la defensa de prescripción de la acción, ello por haberse presentado a más de cinco (5) años desde que la Ley 66-2014, *supra*, perdió su vigencia, así como en exceso de los treinta (30) días reglamentarios para impugnar la actuación agencial y pasados los tres (3) años establecidos en la Ley de Salario Mínimo, Vacaciones, y Licencia por Enfermedad, Ley Núm. 180 de 27 de julio de 1988, 29 LPRA sec.

² La recurrente acompañó su pliego con los siguientes documentos: 1) copia de la carta suscrita por el señor Santos Santos el 16 de diciembre de 2016; 2) copia de la OP-15 de la recurrente, con fecha del 16 de diciembre de 2016; 3) carta suscrita por la recurrente el 10 de diciembre de 2016, notificando su renuncia al puesto de confianza que hasta entonces ocupaba en calidad de Vicepresidenta de Gerencia de Capital Humano; 4) copia de carta con fecha del 1 de octubre de 2014, suscrita por la entonces Vicepresidenta de Gerencia de Capital Humano de la AMA, señora Linnette Falcón Cuevas, aprobando una primera reinstalación de la recurrente en el puesto de carrera como Oficial Ejecutivo de la Agencia y expresando iguales términos respecto a la recomendación de ajuste salarial objeto de controversia, ello con sujeción a la vigencia de la Ley 66-2014, *supra*; 5) copia de carta con fecha del 28 de febrero de 2013, suscrita por el entonces Director Ejecutivo de la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio (OSAJ), señor Abid E. Quiñones Portalatín, autorizando el nombramiento de la recurrente en el puesto de confianza como Directora de Recursos Humanos en dicha entidad; 6) copia de carta con fecha del 5 de septiembre de 2014 suscrita por el señor Quiñones Portalatín notificando la renuncia de la recurrente a su puesto como Directora de Recursos Humanos en OSAJ y ordenando la tramitación de su reinstalación en el puesto de carrera como Directora Ejecutiva en la AMA; 7) copia de carta con fecha del 3 de septiembre de 2014 suscrita por la apelante, notificando su renuncia al puesto de confianza como Directora de Recursos Humanos en OSAJ.

250 *et seq.* Igualmente, en apoyo a su solicitud de desestimación, la AMA argumentó la inexistencia de remedio en ley a favor de la recurrente y la falta de jurisdicción del Comité para disponer del asunto de autos. Sobre este particular, expuso que, el Artículo 14 de la Ley 66-2014, *supra*, expresamente arrojó jurisdicción primaria exclusiva a la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) para atender apelaciones derivadas como consecuencia de acciones o decisiones fundamentadas en sus términos. En apoyo a su postura, la AMA, a su vez indicó que, de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento de Personal, ello en cuanto a la autoridad del Comité de Apelaciones, este cuerpo carecía de jurisdicción para entender sobre controversias relacionadas “a la concesión o denegación de los aumentos en retribución.”³ Así pues, la AMA solicitó al Comité la desestimación de la apelación promovida por la recurrente.

El 11 de septiembre de 2022, la recurrente presentó una *Breve Réplica a Moción de Desestimación*. En concreto, sobre la defensa de prescripción de la acción, expuso que la retribución salarial peticionada era una de naturaleza continua, por lo que la desestimación bajo dicho fundamento era improcedente. A su vez, le planteó que, toda vez que nunca medió una notificación por parte de la Agencia que dispusiera de su petición de *Ajuste de Salario*, e indicara el plazo dispuesto para apelar y el foro disponible para ello, los términos pertinentes no habían comenzado a decursar. De esta forma, sostuvo que, como cuestión de derecho, resultaba meritorio ordenar a la AMA emitir una determinación cuya notificación observara los parámetros legales establecidos, ello en protección a su debido proceso de ley.

El 15 de septiembre de 2022, la AMA presentó una *Escrito en Oposición a Breve Réplica a Moción de Desestimación*. En esta

³ Véase: Apéndice, Anejo VII: *Solicitud de Desestimación*, pág. 61.

ocasión, reiteró su postura en cuanto a que, por virtud expresa de la Ley 66-2014, *supra*, CASP constituía el organismo apelativo con jurisdicción primaria exclusiva para entender sobre el reclamo de la recurrente. A su vez, la Agencia reprodujo sus argumentos sobre prescripción de la acción. Ahora bien, sostuvo que tanto la referida Ley, como la Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para garantizar el funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico, Ley 3-2017, 3 LPPRA sec. 9391 *et seq.*, impedía a la recurrente prosperar en su solicitud sobre reclamación salarial retroactiva. Además, en el pliego, la AMA se reafirmó en que, por virtud expresa de su Reglamento de Personal, el Comité carecía de jurisdicción para atender controversias relacionadas a algún tipo de aumento salarial, entre ellas, aquellas relacionadas a la concesión o negación de aumentos por retribución. Así, solicitó la desestimación con perjuicio de la apelación de autos.

El 16 de septiembre de 2022, la recurrente replicó a la oposición antes expuesta. En lo pertinente, destacó que la Ley 3-2017, *supra*, según invocada por la AMA, perdió vigencia el 1 de julio de 2021, por lo que no podía resultar oponible a su reclamo.

El 5 de diciembre de 2022, el Comité notificó la resolución administrativa aquí recurrida. En su exposición, admitió que, en efecto, el Reglamento de Personal de la AMA expresamente sustraía de su autoridad la facultad de adjudicar controversias relacionadas a la concesión o negación de aumentos por retribución, ello con relación a sus empleados. No obstante, por entender que la apelación promovida por la recurrente no se ceñía a dicho asunto, sino que versaba sobre una materia relacionada a la reinstalación de un empleado gerencial de la Agencia, asumió jurisdicción sobre la cuestión aquí en controversia. Así, luego de entender sobre los méritos del ajuste salarial peticionado por la recurrente, el Comité dispuso que su petición se apoyaba en una mera recomendación de

la anterior Autoridad Nominadora que no creaba derecho alguno a su favor. Al abundar, indicó que, al momento en el que se produjo la reinstalación a su puesto actual y la recomendación en disputa, la Ley 66-2014, *supra*, prohibía la concesión de aumentos por instalación. A ello añadió que el Reglamento de Personal no disponía un derecho a la concesión de un diez por ciento (10 %) de aumento salarial a los empelados reinstalados al servicio de carrera desde un puesto de confianza.

A su vez, el Comité expresó que la Resolución Núm. 2008-04, *supra*, contrario a lo afirmado por la recurrente, no imponía obligación alguna a la actual administración de la Agencia para conceder el aumento de salario en los términos requeridos. Al abundar sobre dicha conclusión, además de reiterar que los argumentos a tales fines se apoyaban en una mera recomendación sin oponibilidad jurídica, el Comité expresó que la precitada Resolución exigía evidencia de las buenas ejecutorias del empleado, ello a los fines de hacerlo acreedor de un aumento por reinstalación. Al respecto, destacó que el expediente de la recurrente carecía de la prueba requerida, hecho que, en efecto, constituía una inobservancia a la Resolución por esta invocada. De igual modo, el Comité destacó que la Resolución Núm. 2008-04, *supra*, requería que el empleado concernido demostrara haber estado en el servicio de confianza por no menos de tres (3) años ininterrumpidos. En cuanto a este particular, el ente apelativo dispuso que, a tenor con la evidencia habida ante sí, surgía que la recurrente ocupó el puesto de confianza de Vicepresidenta e Gerencia de Capital Humano por poco más de seis (6) meses. De esta forma, sostuvo que ello reafirmaba la conclusión en cuanto a que la Resolución Núm. 2008-04 no le otorgaba derecho alguno. Así, el Comité determinó que no procedía el aumento salarial solicitado.

Inconforme, y luego de vencido el término para que el Comité entendiera sobre una solicitud de reconsideración por ella promovida, el 25 de enero de 2023, la recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. En el mismo, propuso el siguiente señalamiento:

Erró el Comité de Apelaciones de la AMA al resolver que la parte recurrente no tiene derecho a reclamar [prospectivamente] el aumento por reinstalación contemplado en la Resolución Núm. 2008-04 de la AMA y en la carta de reinstalación del 16 de diciembre de 2022.

Luego de examinar el expediente de autos, procedemos a expresarnos.

I

A

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

3 LPRA sec. 9675.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la *totalidad del expediente administrativo*. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). Nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997). Por tanto, compete a la parte que impugne la legitimidad de lo resuelto por un organismo administrativo, identificar prueba suficiente para derrotar la presunción de corrección y regularidad que les asiste. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando

ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

B

Por su parte, la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), creada en virtud de la Ley Núm. 5 de 11 de mayo de 1959, 23 LPRA sec. 601 *et seq.*, constituye la corporación e instrumentalidad gubernamental cuya principal gestión es “desarrollar y mejorar, poseer, funcionar y administrar cualesquiera tipos de facilidades de transporte terrestre de pasajeros y servicio, en y por el territorio que comprenda la capital de Puerto Rico y el área metropolitana, [...] incluyendo la ciudad de Bayamón.” 29 LPRA sec. 606. A los efectos de poder ejecutar el propósito legislativo para el cual fue creada, la AMA fue dotada de múltiples poderes y facultades debidamente precisados en su ley habilitadora. A tenor con sus disposiciones se promulgó el Reglamento de Personal de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, Reglamento Núm. 5427, de 13 de mayo de 1996, para establecer las normas aplicables a su plantilla laboral. Arts.1 y 2, Reglamento Núm. 5427, *supra*.

En lo aquí atinente, el Artículo 19 del Reglamento Núm. 5427, *supra*, creó un Comité Apelativo, todo a los fines de ofrecer a los empleados de la AMA un organismo adjudicativo intermedio en el que pudieran solicitar la revisión de las decisiones administrativas que le resultaran adversas. En la consecución de ello, el referido cuerpo reglamentario no solo estatuyó los poderes y facultades que habrían de ser arrojados al Comité, sino, también, aquellas limitaciones al ejercicio de los mismos. Sobre ello, la Sección 19.3 del Artículo 19 del Reglamento Núm. 5427, *supra*, expresamente dispone como sigue:

[...]

Sección 19.3: Jurisdicción

a. El Comité tendrá jurisdicción para entender y resolver en apelación aquellas querellas y controversias que le sean sometidas por los empleados a quienes se apliquen las disposiciones de este Reglamento o por la Autoridad o por ambas partes, siempre y cuando las mismas se hayan canalizado a través de los diferentes niveles administrativos.

b. El Comité carecerá de jurisdicción para entender en aquellos casos donde los convenios colectivos establezcan un procedimiento para el ajuste de controversias.

c. El Comité **tampoco podrá entender en la concesión o negación de los aumentos en la retribución establecidos en el Artículo 8, Sección 8.5 de este Reglamento, ni en ningún otro tipo de aumento salarial.**

[...]. (Énfasis nuestro.)

Precisa destacar que, el Artículo 5 del Reglamento Núm. 5427, *supra*, define el Comité de Apelaciones como sigue:

[...]

(22) Comité de Apelaciones

Organismo apelativo al cual podrán recurrir los empleados de carrera gerenciales afectados por decisiones por motivo de despido, suspensiones de empleo y sueldo, amonestaciones, destituciones y otras quejas o reclamaciones, relacionadas con las disposiciones de este Reglamento, **excepto entender en la concesión o denegación de los aumentos en retribución.**

[...].

Art. 5 (22), Reglamento Núm. 5427. (Énfasis nuestro.)

III

En la presente causa, plantea la parte recurrente que erró el Comité al resolver que estaba impedida de reclamar el recobro del aumento aplicable a su reinstalación en su puesto de carrera, tras haberse desempeñado en el servicio de confianza. En esencia, aduce que el Comité incidió en su interpretación de los términos de la Resolución Núm. 2008-04, *supra*, así como, también, del contenido de la carta de reinstalación en virtud de la cual se recomendó la retribución salarial objeto de disputa. Habiendo examinado el referido señalamiento a la luz de los hechos establecidos y del

derecho aplicable a la tramitación del asunto, revocamos la resolución administrativa recurrida.

Al entender sobre el expediente que nos ocupa, no podemos sino resolver que, al disponer de los méritos de la apelación promovida por la recurrente, el Comité actuó sin jurisdicción a tal fin. Lejos de que la controversia de autos versara sobre un asunto relativo a la reinstalación de un empleado gerencial, tal cual expuso el referido ente para justificar la autoridad que ejerció sobre la controversia, la disputa que nos ocupa se ciñe a una solicitud sobre concesión de aumento por retribución. Conforme claramente lo dispone el Artículo 19 del Reglamento de Personal, *supra*, en su Sección 19.3 (c), dicha materia está expresamente excluida de la jurisdicción del Comité. Por tanto, ante ello, venía obligado a desestimar la apelación por falta de autoridad para dirimir la controversia traída ante su consideración.

Sabido es que el aspecto de la jurisdicción constituye materia de carácter privilegiado y que, por lo mismo, debe ser resuelto con preferencia a cualquier otra cuestión. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873 (2007); *Arriaga v. F.S.E.*, 145 DPR 122 (1998). A tenor con ello, se reconoce que todo ente adjudicativo está obligado a auscultar la capacidad que tiene para entender sobre los méritos de determinada cuestión y resolver si, en efecto, la causa de que trate encuentra lugar dentro del ejercicio de sus funciones. Las cuestiones relativas a la jurisdicción son de carácter privilegiado y las mismas deben resolverse con preferencia a cualesquiera otras. *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP. v. CLE*, 196 DPR 289 (2016). De ahí que la falta de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada. Por tanto, toda vez que el Comité carecía de jurisdicción sobre la materia central de la controversia entre las partes, el pronunciamiento que al respecto emitió no es eficaz. Así, por ser el resultado de un error

de derecho atribuible al ente adjudicativo concernido, el mismo se deja sin efecto.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la resolución administrativa recurrida.

Lo acordó el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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