

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

CARLOS M. RIVERA
RODRÍGUEZ
RECURRENTE

V.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS
RECURRIDOS

KLRA201401099

*Revisión
Administrativa*

CASO NÚM: OA-13-003

*SOBRE: IGUAL PAGA POR
IGUAL TRABAJO*

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa.

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de mayo de 2015.

Carlos M. Rivera Rodríguez acude ante nos en este recurso de revisión para cuestionar la Resolución Final emitida por el Juez Administrativo en la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados [en adelante "AAA"]. El Juez Administrativo denegó su solicitud de revisión salarial al máximo de la escala.

ANTECEDENTES

Carlos M. Rivera Rodríguez es egresado del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, donde obtuvo un Bachillerato en Administración de Empresas. Comenzó a trabajar en la AAA en enero de 1986 como empleado transitorio en el puesto de Gerente Comercial Auxiliar I en la Oficina Comercial de Yauco. En agosto de 1988 como empleado regular fue nombrado al puesto de Gerente Auxiliar I de la Oficina Comercial de Mayagüez, puesto que estaba ocupando de forma interina desde 1987. En los más de veintiocho años que ha

trabajado en el área comercial de la AAA ha ocupado diferentes posiciones entre las que se destaca Gerente Comercial I, Gerente Comercial II (interino). Gerente Área Comercial (interino) y Director Regional Auxiliar de Servicio al Cliente. Como parte de sus ejecutorias ha sido ascendido por sus destrezas y conocimiento en el área comercial. Ha participado en grupos focales para adiestrar personal gerencial en los sistemas mecanizados y de operaciones de la Autoridad. Al presente forma parte de un "Taskforce" creado para asesorar y resolver querellas de abonados, en un destaque en la Fortaleza; ocupa la plaza de Asesor Técnico, devenga un salario de \$3,410.83 mensuales.

De acuerdo a la tabla de asignación de clases a escala de sueldo el apelante devenga un salario por debajo del promedio de la escala. Según dicha escala, el mínimo para la clase de Asesor Técnico es de \$36,385.00 y la máxima \$63,067.00 anuales. Éste devenga un salario de \$40,890.00 anuales.

El 15 de enero de 2013, al enterarse el recurrente de que habían otros empleados de reclutamiento reciente en la plaza de Asesor Técnico que gozaban de salarios al máximo de la escala, reclamó a la Autoridad que se le igualara el sueldo. Ello basado en el argumento constitucional de igual paga por igual trabajo.

Según la Oficial de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, las personas que ocupan las posiciones de Asesores Técnico y que devengan un salario al máximo de la escala, los mismos fueron autorizados por el Presidente Ejecutivo de la Autoridad. Las justificaciones para el salario por vía excepción fueron:

"(a) Empleado #2-Sueldo Vía Excepción pues ha trabajado en oficinas administrativas legislativas atendiendo clientes en todos los niveles y en ese

momento había estado a cargo de varias iniciativas de Servicio al Cliente Interagencial.

(b) Empleado #3-Sueldo Vía Excepción porque tiene vasta experiencia a nivel de otras agencias del gobierno y empresas privadas relacionadas con Servicio al Cliente.

(C) Empleado #4- Sueldo Vía Excepción pues fue un candidato de difícil reclutamiento por las destrezas y conocimiento que posee en las estrategias de Servicio al Cliente.”

Celebrada la vista evidenciaria el Juez Administrativo emitió el 16 de septiembre de 2014 la Resolución Final aquí cuestionada. Como ya hemos dicho, denegó la solicitud de Rivera Rodríguez de revisar su salario y aumentarlo al máximo de la escala al entender que la determinación del Ejecutivo al conceder, por vía de excepción al salario al máximo de la escala a los tres (3) empleados que desempeñan y ocupan el mismo puesto de Asesor Técnico que el apelante, no se probó que se incurrió en ilegalidad. Determinó que esa actuación está dentro de la discreción gerencial de la autoridad nominadora.

Inconforme con ese dictamen Rivera Rodríguez comparece ante nos para argumentar que incidió la Oficina de Apelaciones de la Autoridad al determinar que al concederle, dentro del marco de legalidad y discreción que tiene el Presidente Ejecutivo de la Autoridad, el máximo de la escala salarial a los empleados de nuevo o reciente reclutamiento, no se debió hacer lo mismo con el recurrente, de conformidad con el principio constitucional de igual paga por igual trabajo.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

El Art. II, Sec. 16 de la Constitución de Puerto Rico indica que “[s]e reconoce el derecho de todo trabajador a recibir... igual paga por igual trabajo”. Art. II, Sec. 16, Const. P.R. L.P.R.A. Tomo 1. Rivera Padilla et al v. OAT, 189 DPR 315

(2013). En armonía con esta expresión de nuestros constituyentes, en Puerto Rico existe una clara política pública que pretende brindar a los trabajadores del servicio público un tratamiento equitativo y justo en la fijación de sus sueldos y demás formas de retribución. Rivera Padilla et al v. OAT, supra, citando a Guzmán Rosario v. Depto. de Hacienda, 147 DPR 46, 52-53 (1998). De hecho, este Tribunal ha reconocido el alto interés público que reviste la legislación reguladora del empleo público y en especial la que reglamenta la retribución salarial. *Id.*

El área de la retribución del empleado público es una de las más importantes para facilitar la aplicación del principio de mérito, el cual procura la mayor uniformidad, equidad y justicia en la administración pública. Igualmente, el principio de mérito es cónsono con el principio constitucional de igual paga por igual trabajo, el cual busca propiciar la uniformidad, la equidad y la justicia en la fijación de los sueldos de todos los empleados del servicio público. Rivera Padilla et al v. OAT, supra. El principio de igual paga por igual trabajo interesa evitar discrimenes de una parte e irritaciones de otra, producidas cuando la compensación diferente carece de justificación frente a la igualdad de la labor rendida. Mercado Vega v. U.P.R., 128 DPR 273 (1991) citando a Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, Tomo 4, pág.2574 (1961).

Ahora bien, esta protección no impide un salario distinto a dos (2) personas que realicen una misma labor. Aulet Lebrón v. Depto. Servicios Sociales, 129 DPR 1 (1991). El principio de igual paga por igual trabajo no es óbice para la otorgación de salarios distintos a personas clasificadas en la misma escala salarial, siempre y cuando exista una justificación objetiva para la diferencia de compensación ante la igualdad de la labor

rendida. Rivera Padilla et al v. OAT, supra. Esta justificación objetiva puede fundarse, a modo de ejemplo, en los siguientes factores: los años de servicio que ha prestado un empleado; la demanda u oferta en el mercado de trabajo; las habilidades y destrezas necesarias para realizar el trabajo; y, el grado de complejidad de la tarea realizada, entre otros factores. Rivera Padilla et al v. OAT, supra; Aulet Lebrón v. Depto. de Servicios Sociales, supra; Mercado Vega v. U.P.R., supra. No es el capricho o arbitrariedad quien demarca los límites. Aulet Lebrón v. Depto. de Servicios Sociales, supra.

Los reglamentos y las leyes de personal, al exigir que la justicia y la equidad sean los criterios rectores en la fijación de los salarios de los empleados públicos y en la creación e implementación de planes de clasificación y retribución, viabilizan de forma práctica el derecho constitucional **a que todo trabajador** devengue igual salario por igual labor, sin distinción del sexo del empleado. Rivera Padilla et al v. OAT, supra. La referida garantía de rango constitucional, también cobija dentro de su ámbito protector a todo trabajador –hombre o mujer- que reciba un salario injusto en comparación con los salarios obtenidos por sus pares, cuando ambos laboren en tareas y funciones de igual naturaleza y no exista criterio objetivo alguno que justifique tal disparidad. Id.

Se ha precisado que los principios de equidad y justicia en la fijación de los salarios de los empleados públicos, instaurados en los reglamentos y en las leyes de personal de dichas ramas hermanas, constituyen una política pública que se deriva, y constituye una aplicación práctica, del Derecho Constitucional a recibir *igual paga por igual trabajo*. Rivera Padilla et al v. OAT, supra.

La AAA es una corporación pública con personalidad jurídica propia independiente de la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, creada en virtud de la Ley núm. 40 de 1962, según enmendada, que está excluida de la aplicación de la Ley núm. 184-2004. Véase Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo, 171 D.P.R. 1, 15-16 (2007). Las corporaciones públicas o público-privadas deben adoptar reglamentos de personal que incorporen el principio de mérito a la administración de sus recursos humanos. Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo, *supra*.

Conforme a las facultades concedidas a la AAA y a la luz de la Sección 5.3 de la Ley Número 184-2004, conocida como Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la AAA adoptó el "Reglamento de Recursos Humanos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados para todos los empleados regulares no cubiertos por convenios colectivos, del 28 de febrero de 2008", [en adelante "Reglamento"]. Artículo 2. El reglamento debe garantizar el principio de mérito en todas las transacciones de personal para todos los empleados no cobijados por convenios colectivos. El principio de mérito, precepto fundamental sobre el cual se sostiene el sistema de administración de recursos humanos, se refiere a que sean los más aptos y capacitados los que sirvan al gobierno. A tal efecto, los empleados serán seleccionados, reclutados, adiestrados y retenidos en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por motivo de edad, raza, color, sexo, matrimonio, origen, condición social, creencias religiosas e ideas políticas, impedimentos, condición de veterano o miembro de algún cuerpo de las Fuerzas Armadas. Artículo 1. Así, pues, el propósito del Reglamento es establecer las normas orientadas

hacia el principio de mérito en su diseño, aplicación e interpretación. Artículo 4. El Principio de Mérito es el "precepto que establece que los empleados públicos deben ser reclutados y tratados en todo lo referente a su empleo a base de su capacidad y sin discrimen" Artículo 6 (24).

El Artículo 15 es el atinente a la Compensación. El mismo establece que "[l]a Autoridad aprobará un Plan de Compensación en el que se considerará, entre otros, los factores relacionados con la complejidad de funciones, grado de responsabilidad y discreción, requisitos de preparación y experiencia, grado de dificultad en el reclutamiento y la retención de empleos, condiciones de trabajo, sueldos, incentivos, beneficios marginales, indicaciones sobre el costo de vida y sus posibilidades fiscales." Añade que "[l]a administración del Plan de Compensación estará asignada al Directorado de Recursos Humanos y Relaciones Laborales."

En lo aquí atinente la Sección 15.1 establece las Normas que Regirán la Compensación de los Empleados, a saber:

1. Ningún empleado recibirá un sueldo menor al mínimo establecido en la escala salarial a la cual está asignado o se asigne el puesto que ocupa.
2. La Autoridad podrá utilizar diferentes métodos de compensación para retener, motivar y reconocer al personal. Algunos de estos métodos son:
 - a. Diferenciales - [...]
 - b. Bonificaciones - compensaciones especiales, no recurrentes y separada del sueldo que se podrá conceder como mecanismo para reclutar, retener, reconocer o premiar empleados o grupos de empleados que cumplan con los requisitos que se establezca para su concesión.
 - c. Aumentos por mérito - compensación que forma parte del sueldo y se concede para reconocer el desempeño sobresaliente del empleado. Se podrá conceder los mismos como mecanismo para compensar al empleado por la labor realizada.

- d. Sueldos vía excepción - método de compensación que se utiliza para atraer y retener el mejor recurso humano. La Autoridad podrá conceder cualquier otro tipo de compensación que vaya dirigido a satisfacer sus necesidades y la de sus empleados.

Por último destacamos que los procedimientos y las determinaciones administrativas están revestidos de una presunción de corrección y regularidad. Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros, 172 DPR 232 (2007); Hernández v. Centro Unido, 168 DPR 592 (2006). Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005). La revisión judicial de dictámenes administrativos debe limitarse a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 DPR 386 (2011); JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177 (2009); Comisionado de Seguros P.R. v. Integrand, 173 DPR 900 (2008); Murphy Bernabe v. Tribunal Superior, 103 DPR 692, 699 (1975). La presunción de legalidad y corrección de la actuación administrativa debe respetarse mientras no se pruebe convincentemente lo contrario. López Borges v. Administración de Corrección, 185 DPR 603 (2012); Rivera Concepción v. Arpe., 152 DPR 116 (2000); Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425 (1997). Es por ello que la parte que las impugna debe producir suficiente evidencia para derrotarlas. Calderón Otero v. C.F.S.E. 181 DPR 386 (2011). Tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la

prueba descansa sobre la parte que impugna la determinación administrativa. Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66 (2006); Pro-Mej., Inc. v. Jta. De Planificación, 147 DPR 750 (1999). Para ello hay que "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración." Camacho Torres v. AAFET, *supra*; Otero v. Toyota, *supra*.

Las conclusiones de derecho, tal y como surge de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, pueden ser revisadas en todos sus aspectos. Sin embargo, esta revisión total no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Otero v. Toyota, *supra*. El tribunal revisor hará una evaluación a la luz de la totalidad del expediente...[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. Otero v. Toyota, *supra*. Es norma reiterada que los tribunales le deben dar gran peso o deferencia a las aplicaciones e interpretaciones de las agencias con respecto a las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones de derecho. Cruz Negrón v. Adm. de Corrección, 164 DPR 341, 357 (2005). Una vez la agencia adopta una norma administrativa, debe cumplirla y aplicarla en la manera en que está concebida, sirviendo siempre a los propósitos, objetivos y política pública que la forjaron. Además, la agencia viene obligada a velar porque los requisitos estatutarios establecidos en su reglamento

sean cumplidos. Torres v. Junta Ingenieros, 161 DPR 696 (2004); T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 DPR 70, 81 (1999).

De acuerdo a la antes mencionada normativa atendemos el planteamiento de error.

El apelante reconoce como correctas las determinaciones de hecho en la resolución recurrida, como también la conclusión del adjudicador de que no hubo "error administrativo". No obstante, aduce que el principio *de igual paga por igual trabajo* fue violentado por la AAA, pues él devenga un salario mensual de \$3,410.83, mientras que los asesores técnicos de reciente reclutamiento devengan un sueldo de \$5,255.25 en la escala máxima. El apelante aceptó que no cuestiona la discreción del presidente ejecutivo para contratar empleados de reciente reclutamiento, pero la diferencia salarial hiere los principios de justicia y equidad. Sostiene que ha sido relegado por su patrono, creándose una injusticia que de forma objetiva no pudo ser justificada constitucionalmente. Reclama que esa misma discreción que ostenta el presidente ejecutivo para reclutar empleados nuevos al máximo de la escala, sea utilizada con él para aumentarle su sueldo, toda vez que cuenta con más de 28 años en la AAA, tiene las habilidades y destrezas necesarias, ha adiestrado a sus pares y forma parte del "taskforce" para la solución de problemas de servicio al cliente.

Por su parte la AAA expuso que el hecho de que unos empleados reciban un salario mayor que otro trabajador en su misma clase no significa que automáticamente se ha violado el principio de retribución uniforme. Adujo que la antigüedad no se puede cuestionar pues los asesores técnicos son empleados gerenciales sujetos al principio de mérito a quienes no les aplica

el concepto de antigüedad. Sostuvo que el Reglamento de Recursos Humanos le concede la facultad a la AAA para otorgar los sueldos vía excepción y los sueldos concedidos discrecionalmente a los empleados que ganan sobre \$5,000 fueron bajo este concepto. Además, indicó que el salario del recurrente se encuentra entre las escalas retributivas de su clase de puesto de Asesor Técnico de Servicio al cliente.

Según recopilamos, el recurrente no cuestionó las determinaciones de hechos y aceptó que no hubo "error administrativo" en la conclusión del adjudicador, pero que aun así el principio de igual paga por igual trabajo fue transgredido pues otros asesores técnicos ganan más que él.

Es un hecho incontrovertido que los empleados identificados 2, 3 y 4 que ocupan las posiciones de Asesores Técnico devengan un salario al máximo de la escala. Estos salarios fueron autorizados por el Presidente Ejecutivo de la Autoridad vía excepción, según lo autoriza el Artículo 5.1 (2) (d) del Reglamento de Recursos Humanos, que permite diferentes métodos de compensación para el personal, incluyendo el sueldo vía excepción con el fin de atraer y retener el mejor recurso humano. Por tanto, el Reglamento de Recursos Humanos permite diferentes sueldos por unos motivos en particulares, siendo uno de ellos el sueldo vía excepción. Lo que el Reglamento de Recursos Humanos veda, es que un empleado reciba "un sueldo menor al mínimo establecido en la escala salarial al cual está asignado¹". Vemos que del Reglamento de Recursos Humanos permea el principio constitucional de igual paga por igual trabajo pues dispone que no se recibirá el mínimo de lo que establece la escala y por otro lado, vía excepción, se

¹ Reglamento de Recursos Humanos, inciso 15.1(1)

puede conceder otro tipo de compensación a discreción de la autoridad en unos casos en particular. En este caso el Presidente Ejecutivo explicó las razones para conceder un sueldo por excepción a los empleados 2, 3 y 4, cuya facultad tampoco se ha cuestionado. El hecho que un empleado en una clase reciba un salario mayor que otro empleado en su misma clase no significa que automáticamente se ha violado el principio de retribución uniforme.² Dentro de su prerrogativa gerencial el Presidente Ejecutivo no viene obligado, como el apelante pretende, a igualar todos los salarios dentro de la misma escala, pues está facultado para utilizar diferentes métodos de compensación como sucedió. El Presidente Ejecutivo aplicó, tal como concebido, el reglamento de Recursos Humanos, sirviendo a los propósitos y objetivos que lo crearon. La clasificación de puestos es una libertad gerencial, ya que se trata de un instrumento para la administración de los recursos humanos. Si bien reconocemos que en efecto hay una diferencia en sueldo con otros de sus pares de reciente reclutamiento, ello no significa que la actuación administrativa sea errada y mucho menos que se hubiese violentado el derecho de igual paga por igual trabajo al reclamante.

Finalmente, es norma reiterada que quien cuestiona una determinación administrativa aporte prueba que obre en el expediente administrativo que derrote la presunción de corrección y regularidad que le asiste al adjudicador, lo que no ocurrió en este caso. Más aún que el propio reclamante aceptó la discreción que le cobija al Presidente Ejecutivo y que éste no incurrió en error. La discreción es precisamente una facultad del poder decisorio del adjudicador para decidir en una u otra forma,

² Véase U.G.T. U.G.T. v. Corp. Difusión Púb., 168 D.P.R. 674 (2006)

es decir, para escoger entre uno o varios cursos de acción.³ No se demostró que la agencia en su proceder hubiese actuado arbitraria, ilegal o irrazonablemente, por lo que confirmamos el dictamen.

DICTAMEN

Por las consideraciones anteriores se confirma la Resolución Final emitida por la Oficina de Apelaciones de la AAA.

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

El Juez Steidel disiente con voto escrito.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

³ Véase Doral et al. v. ELA et al. III, 191 D.P.R. ____ (2014), 2014 T.S.P.R. 91 (2014); HIETEL v. PRTC, 182 D.P.R. 451 (2011); Bco. Popular de P.R. v. Mun. de Aguadilla, 144 D.P.R. 651, 657-658 (1997).

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
 TRIBUNAL DE APELACIONES
 REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
 PANEL III

CARLOS M. RIVERA
 RODRÍGUEZ
Recurrente

v.

AUTORIDAD DE
 ACUEDUCTOS Y
 ALCANTARILLADOS
Recurridos

KLRA201401099

REVISIÓN JUDICIAL
 Procedente de la
 Oficina de
 Apelaciones de la
 AAA

Caso núm.
 OA-13-003

Sobre:
 Retribución
 (Igual paga por igual
 trabajo)

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ STEIDEL FIGUEROA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de mayo de 2015.

La inconformidad y descontento de Carlos M. Rivera Rodríguez con su retribución de \$3,410.89 mensuales está plenamente justificada tras el reclutamiento de tres empleados a finales del año 2012 en igual clasificación de puestos con sueldos vía excepción en el máximo de la escala retributiva (\$5,255.25 mensuales). Se trata de un empleado con ejecutorias sobresalientes reconocidas a lo largo de los veintiocho años en que ha laborado como servidor público que se enfrenta con el inquietante hecho de que su patrono recluta a otros empleados con menores ejecutorias, e incluso menos tiempo en el servicio público, y le asigna una compensación muy superior a la suya aun cuando por encontrarse en igual clasificación de puestos realizan igual trabajo. Ante tal situación el 15 de enero de 2013 instó un proceso administrativo para reclamar un ajuste salarial que vindique la norma constitucional de igual paga por igual trabajo. Debido el rechazo de

la agencia, el cuestionamiento fundamental del recurrente ante este Tribunal es que la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados no evidenció que existía alguna justificación objetiva y permisible para la diferencia en cuanto al sueldo otorgado vía excepción a los tres empleados de nuevo reclutamiento y el sueldo que él actualmente devenga. Por tal razón, solicita que se salario se ajuste al máximo de la escala.

Con estos hechos, se plantea a este foro una controversia que atañe un aspecto fundamental en la ejecución de la política pública en materia de retribución de los empleados públicos y sobre cómo se transgrede el principio de equidad retributiva cuando una agencia en el ejercicio de sus facultades gerenciales discrecionales autoriza ciertas acciones de personal con un efecto individual primario que tienen el efecto secundario de dislocar la lógica retributiva interna de un plan de retribución en su aplicación directa a otro empleado. Con respeto al criterio mayoritario, disiento de la determinación tomada.

I.

En Puerto Rico existe una clara política pública que brinda a los trabajadores una protección social específica que propicia un tratamiento equitativo y justo en la fijación de estructuras salariales o de sueldos y demás formas de retribución, directas o indirectas. Esta política pública está fundamentada en el derecho constitucional de todo trabajador a recibir igual paga por igual trabajo, consagrado en el artículo II, sección 16, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Nigaglioni v. Depto. De Salud*, 149 DPR 180, 190 (1999). Existe así un alto interés público que reviste la legislación reguladora del sistema de personal en el servicio público y en especial la que reglamenta la retribución que reciben los empleados públicos. *Guzmán Rosario v. Depto. de*

Hacienda, 147 DPR 46, 52-53 (1998). De hecho, se espera que las leyes de personal y los reglamentos de las agencias públicas viabilicen la aplicación del principio de igual paga por igual trabajo.

Rivera Padilla, et al. v. OAT, 189 DPR 315 (2013).

Como derivado de la garantía constitucional de igual paga por igual trabajo, los beneficios reconocidos a un empleado al amparo de un plan de clasificación y retribución son extensivos a todos los empleados situados en la misma posición. *Rivera Padilla, et al. v. OAT*, supra, que cita a *Santiago Declet v. Depto. de la Familia*, 153 DPR 208, 219 (2001). Así, el mandato de igual paga por igual trabajo cobija dentro de su ámbito protector a todo trabajador que reciba un salario o sueldo desigual al de sus pares, cuando ejerza tareas y funciones de igual naturaleza y no exista criterio objetivo alguno que justifique tal disparidad. *Rivera Padilla, et al. v. OAT*, supra.

Esta garantía constitucional pretende evitar el discrimen en el empleo público y las molestias de los empleados —que podrían afectar el mejor desempeño de las funciones públicas y el cumplimiento de los fines públicos— en caso de que, frente a la igualdad de la labor rendida, existan diferencias injustificadas en la compensación de empleados adscritos a determinadas clases de puestos. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273, 284 (1991). Considérese, además, que al margen de la existencia de la referida política pública, el objetivo más importante de un sistema retributivo debe ser la equidad retributiva, la cual tiene tres dimensiones: la equidad interna, la equidad externa y la equidad individual.

Ahora bien, el mandato de igual paga por igual trabajo no es óbice para que personas clasificadas en la misma escala retributiva reciban distintos salarios o sueldos, siempre y cuando exista una justificación objetiva para la diferencia de compensación ante la

igualdad de la labor rendida. Esta justificación objetiva puede fundarse, a modo de ejemplo, en los siguientes factores: los años de servicio que ha prestado un empleado; la demanda u oferta en el mercado de trabajo; las habilidades y destrezas necesarias para realizar el trabajo; y, el grado de complejidad de la tarea realizada, entre otros factores. *Aulet Lebrón v. Depto. de Servicios Sociales*, 129 DPR 1, 44 (1991); *Mercado Vega v. U.P.R.*, supra.

El esquema retributivo en el empleo público facilita la aplicación del principio del mérito⁴, principio que permea todo el sistema de personal del servicio público y que procura la mayor uniformidad, equidad y justicia en la administración pública. Sin duda el principio de mérito es cónsono con el principio constitucional de igual paga por igual trabajo, ya que este último también propicia la uniformidad, la equidad y la justicia en la fijación de los sueldos y salarios de todos los empleados del servicio público. *Ortiz Ortiz v. Depto. de Hacienda*, 120 DPR 216, 220-221 (1987).

Es importante apuntar que, aunque la retribución no ha sido catalogada como una de las áreas esenciales al principio del mérito, esta impacta la totalidad del sistema de personal. La retribución en el empleo público es consustancial a la clasificación de puestos, un área esencial para lograr un sistema de administración del capital humano gubernamental equitativo, justo y balanceado dentro de las posibilidades fiscales de las agencias públicas. Dicha consustancialidad le da real contenido al principio de igual paga por igual trabajo o trabajo de igual valor.

⁴ Como se sabe, “[e]ste principio es y tiene como propósito que sean los más aptos los que sirvan al Gobierno y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental.” *Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo*, 171 DPR 1, 15-16 (2007).

Cada escala retributiva tiene al menos un tipo mínimo y un tipo máximo de salario o sueldo y, en ocasiones, se le añaden tipos intermedios. De ordinario ello implica que los empleados de una misma clase reciben igual retribución, a menos que hayan recibido aumentos por antigüedad, por méritos o algún incentivo especial por estudios o experiencia. Por lo tanto, el hecho de que un empleado en una clase reciba un salario o sueldo mayor que otro en la misma clase no necesariamente significa que se ha violado el principio de retribución uniforme entre empleados similarmente situados. *U.G.T. v. Corp. Difusión Púb.*, 168 DPR 674, 695-696 (2006). Los tipos de las escalas retributivas, de ordinario, permiten compensar al empleado público conforme al principio del mérito. Los tipos intermedios en las escalas son factores distintivos que tienen el objetivo de aumentar la remuneración de un empleado de acuerdo a la labor rendida. *Nigaglioni v. Depto. De Salud*, 149 DPR, en la pág. 193. En general, las escalas retributivas apoyadas en las clasificaciones de puestos bajo criterios objetivos y similares persiguen un fin legítimo que les da la oportunidad a los empleados de competir y ascender en el sistema de personal o en un nivel de la escala retributiva. La aplicación de estos principios implica que aunque una clase de puestos esté ubicada en una misma escala retributiva habrá algunos empleados que serán ubicados en distintos tipos del nivel de la escala, por lo que recibirán un sueldo diferente al de otros empleados de la misma escala o clase.

II.

La insatisfacción creada por la alteración a los principios constitucionales y de política pública que rige la retribución de los empleados públicos no debe ser, en buena lógica administrativa, refrendada por este tribunal. En las circunstancias particulares del caso de epígrafe la escueta justificación que la agencia recurrida

utilizó respecto a las credenciales de los tres empleados reclutados vía excepción al máximo de la escala salarial no es objetiva ni permisible por el ordenamiento. Es decir, considero que la agencia recurrida no justificó adecuadamente las diferencias en los sueldos de los empleados de nuevo reclutamiento con asignaciones remunerativas vía excepción en comparación con el salario del recurrente. Para establecer este criterio veamos las determinaciones de hechos formuladas en la resolución recurrida:

1. En el informe de conferencia preliminar las partes estipularon los siguientes hechos:

“a. Que el apelante comenzó a laborar para la apelada en enero de 1986 como empleado transitorio en una plaza de Gerente Comercial Auxiliar I.

b. Que el apelante es empleado regular desde el 11 de agosto de 1988.

c. Que el salario actual del apelante es de \$3,410.89 mensuales.

2. El apelante es graduado de Administración de Empresas del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico.

3. El apelante comenzó a trabajar en la Autoridad en enero de 1986, como empleado transitorio en el puesto de Gerente Comercial Auxiliar I en la Oficina Comercial de Yauco. En agosto de 1988 fue nombrado Gerente Auxiliar I de la Oficina Comercial de Mayagüez, puesto que venía ocupando en forma interina desde 1987.

4. De la prueba documental estipulada por las partes se desprende, entre otros, que el apelante ha desempeñado diferentes posiciones en el área comercial en la Autoridad, entre estas Gerente Comercial I, Gerente Comercial II (interino), Gerente Área Comercial (interino), Director Regional Auxiliar de Servicio al Cliente. En total este ha trabajado en el área comercial de la Autoridad por más de veintiocho (28) años.

5. Como parte de sus ejecutorias el apelante ha sido ascendido por sus destrezas y conocimientos en el área comercial y participó como parte de un grupo en el año 1989 para adiestrar al personal Gerencial en el Sistema mecanizado de Lectura RADIX. Además, participó en el año 2009 en el adiestramiento al personal del actual sistema de operación de la Autoridad.

6. Al presente, el apelante está ubicado en destaque en la Fortaleza para asesorar y ayudar a resolver querellas de abonados, formando parte de un “Tasforce” creado para tales propósitos.

7. Actualmente, el apelante ocupa la plaza de Asesor Técnico, cuya clasificación fue establecida en el Plan de Reclasificación de 2007 y devenga un salario de \$3,410.83 mensuales. El máximo de la escala salarial para la plaza de Asesor Técnico es de \$5,255.25.

8. De acuerdo a la tabla de asignación de clases a escala de sueldo el apelante devenga un salario por debajo del promedio de la escala. Según dicha escala, el mínimo para la clase de asesor Técnico es de \$36,385.00 y la máxima \$63,067.00 anuales. Éste devenga un salario de \$40,890.00 anuales.

9. La Plaza de Asesor Técnico tiene como objeto y responsabilidad el desarrollo, direcciones, supervisión y ejecución de actividades y proyectos complejos relacionados con las operaciones de aspectos administrativos de un Directorado de la Autoridad, entre otros.

10. El 15 de enero de 2013, al enterarse el apelante de que habían otros empleados de reclutamiento reciente en la plaza de Asesor Técnico y que gozaban salarios al máximo de la escala éste reclamó a la Autoridad que se le igualara su sueldo, basándose en el argumento constitucional de igual paga por igual trabajo.

11. Según la Sra. Lissette Bonilla, Oficial de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, las personas que ocupan las posiciones de Asesores Técnico y que devengan un salario al máximo de la escala, los mismos fueron autorizados por el Presidente Ejecutivo de la Autoridad.

12. Las razones ofrecidas para el salario por vía excepción fueron como siguen:

“(a) Empleado #2- Sueldo Vía Excepción pues ha trabajado en oficinas administrativas legislativas atendiendo clientes en todos los niveles y en ese momento había estado a cargo de varias iniciativas de Servicio al Cliente Interagencial.

(b) Empleado #3- Sueldo Vía Excepción porque tiene vasta experiencia a nivel de otras agencias del gobierno y empresas privadas relacionadas con Servicio al Cliente.

(c) Empleado #4- Sueldo Vía Excepción pues fue un candidato de difícil reclutamiento por las destrezas y conocimiento que posee en las estrategias de Servicio al Cliente.”

Un análisis de la situación fáctica que enmarca el reclamo de epígrafe, antes transcrita, lleva a concluir que la prueba aportada por la agencia recurrida no fue suficiente para derrotar la que apoyó la alegación de violación al principio de igual paga por igual trabajo en cuanto a Carlos Rivera Rodríguez, aquí recurrente. Nótese que la agencia apoyó las diferencias salariales solo con generalidades que como mínimo generan intranquilidad de conciencia. La insuficiencia de prueba que justifique objetivamente la diferencia salarial sin duda incide en lo que en teoría retributiva se llama la equidad individual, dimensión retributiva que pretende garantizar que el sueldo individual de cada empleado sea razonable en relación con otros empleados, con iguales destrezas y preparación, que desempeñan en condiciones similares las mismas o similares tareas, deberes y responsabilidades en determinada estructura organizacional.

La pregunta jurídicamente relevante entonces es, ¿qué consecuencia tiene tal situación en el reclamo de Rivera Rodríguez? Dicho de otro modo, ¿la ausencia de prueba que justifique la diferencia salarial entre los empleados de nuevo reclutamiento y Rivera Rodríguez vulneran el derecho constitucional a igual paga por igual trabajo? Si es así, ¿qué consecuencia debe tener tal situación? ¿Qué remedio tiene un empleado “irritado”⁵ por tal discrimen y que *oportunamente* acude al foro administrativo competente a solicitar un remedio ante la inequidad?

La respuesta es sensata: debe tener derecho a que se revise su salario y se le conceda un trato similar al de aquellos favorecidos salarialmente por la autoridad nominadora sin base racional que justifique las diferencias. Solo de esta manera se respeta el axioma constitucional de igual paga por igual trabajo en un escenario como el aquí planteado. Solo de esta manera se desincentiva prácticas peligrosas en el reclutamiento de personal y se fortalece el principio del mérito en el servicio público.

En fin, por considerar que el foro revisado incidió al concluir que la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados justificó adecuadamente las diferencias en la compensación asignada a los asesores técnicos de nuevo reclutamiento en comparación con la compensación del recurrente, con respeto disiento. Cuando las acciones gerenciales discrecionales realizadas a favor de ciertos empleados crean un desfase en el aspecto retributivo interno de la agencia, de modo que otros empleados en igual situación resulten injustamente retribuidos, ante un reclamo oportuno corresponde a

⁵ Con esta palabra se caracterizó durante el debate en la Asamblea Constituyente el potencial sentimiento de un empleado público discriminado salarialmente. Allí se dijo que el derecho constitucional bajo examen “interesa evitar discrimenes de una parte e **irritaciones** de otra, producidas, cuando la compensación diferente carece de justificación frente a la igualdad de la labor rendida”. (énfasis nuestro y suprimido el original); *Rivera Padilla, et al. v. OAT*, 189 DPR, en la pág. 357, que cita a *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR, en la pág. 284.

la agencia restablecer la diferencia retributiva aplicable a la luz de criterios objetivos justificables y permisibles.

Por lo expuesto, disiento de la sentencia emitida. Revocaría la determinación recurrida y devolvería el caso al foro administrativo para que revise el salario de Rivera Rodríguez y se le confiera un salario similar al de aquellos asesores técnicos de nuevo reclutamiento con sueldos vía excepción al máximo de la escala.

Sigfrido Steidel Figueroa
Juez de Apelaciones