

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

FRANCISCO BELTRÁN
CINTRÓN Y OTROS

Apelantes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE LA
FAMILIA; Y OTROS

Apelados

KLAN201501434

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan

Caso núm:
K AC2009-0809

Sobre:
Sentencia
declaratoria y
reclamaciones de
salarios

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

Steidel Figueroa, Juez Ponente

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de diciembre de 2015.

Un grupo de casi cinco mil empleados y exempleados del Departamento de la Familia y otras entidades adscritas a dicha agencia, la Administración de Rehabilitación Vocacional y la Administración de Instituciones Juveniles, nos solicita que revoquemos una sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan [por sus siglas, “TPI”], el 2 de junio de 2015 y notificada el siguiente día 4. En dicho dictamen, el TPI desestimó la demanda instada en contra del Departamento de la Familia y otras agencias y entidades públicas, entidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico [por sus siglas, “ELA”], por falta de jurisdicción sobre la materia, tras concluir que el reclamo de los empleados debía ser atendido ante la Comisión Apelativa del Servicio Público [por sus siglas, “CASP”].

-I-

El 12 de noviembre de 2009 Francisco Beltrán y otros empleados y exempleados del ELA demandaron mediante sentencia declaratoria por presuntas violaciones al principio constitucional de igual paga por igual trabajo; la Ley del Salario Mínimo Federal, la antigua Ley de Personal del Servicio Público y la actual Ley 184-2004, entre otras disposiciones legales relacionadas a la retribución de los empleados públicos. Adujeron que tras la implantación de los ajustes al salario mínimo federal realizados a través del Memorando General 5-86 de la OCAP del 23 de abril de 1986, la estructura retributiva establecida en las agencias quedó presuntamente inoperante. Cuestionaron la validez de dicho Memorando, por presuntamente violar las disposiciones de la Ley de Retribución Uniforme y del Reglamento de Retribución.

Según alegaron, la implementación del Memorando 5-86 causó un disloque en las escalas salariales de las agencias demandadas, lo que a su vez provocó que los apelantes no fueran remunerados conforme al nivel de complejidad y responsabilidad de sus funciones. Sostuvieron haber recibido una retribución menor a la que les correspondía, en violación al principio de equidad retributiva. Alegaron, pues, que la agencia no les había pagado sus salarios conforme a derecho, en consideración a la jerarquía, los niveles de responsabilidad y complejidad de cada uno de los puestos o clases de puestos que ocupaban. Argumentaron, además, que el TPI era el foro con jurisdicción para emitir la sentencia declaratoria solicitada por, entre otras cosas, tratarse de una cuestión de estricto derecho.

Tras múltiples trámites procesales, el 27 de septiembre de 2012 el ELA solicitó la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción sobre la materia por tratarse de una reclamación

relacionada a las áreas esenciales al principio de mérito, como la clasificación de puesto y la retribución. Adujo que el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender las reclamaciones salariales era la CASP. Luego de varias vistas, el TPI denegó la solicitud de desestimación del ELA y una solicitud para que se emitiera sentencia por las alegaciones promovida por la parte apelante.

El 31 de enero de 2014 las partes presentaron una moción conjunta para someter estipulaciones de hechos sobre los cuales no existía controversia. Posteriormente, la parte apelante presentó una moción de sentencia sumaria, a la cual el ELA se opuso. Celebradas varias vistas para atender las mociones dispositivas presentadas por las partes, el 2 de junio de 2015 el TPI emitió la sentencia desestimatoria apelada. No conforme, los apelantes solicitaron reconsideración, la cual fue denegada el 10 de julio de 2015 y notificada el siguiente día 14.

Insatisfecho aún, el lunes 14 de septiembre de 2015, los apelantes presentaron el recurso apelativo de epigrafe. Formularon los siguientes señalamientos de error:

INCURRIÓ EL TPI EN ERROR MANIFIESTO, PASIÓN, PERJUICIO O PARCIALIDAD AL CONSIDERAR LIVIANAMENTE LAS ALEGACIONES DE LA DEMANDA Y RAZONAR, A LAS PÁGS. 15-16, DE LA SENTENCIA, A LOS ÚNICOS FINES DE ESTABLECER SU JURISDICCIÓN, Y CONTRARIO SE ESTABLECE DEL EXPEDIENTE DEL CASO QUE LAS ALEGACIONES SOBRE VIOLACIÓN A DERECHOS CONSTITUCIONALES SON INCIDENTALS, POR LO QUE NO AMERITA LA PRETERICIÓN DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO ANTE LA CASP Y AL ASÍ DETERMINAR, SE NEGÓ ARBITRARIAMENTE A EJERCER EL PODER Y AUTORIDAD QUE SE LE CONFIERE A LOS TRIBUNALES BAJO LA REGLA 59 DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Y/O LA SEC. 4.3 DE LA LPAU, EN PERJUICIO DE LA JUSTICIA SUSTANCIAL.

INCIDIÓ EL TPI AL NO DECRETAR COMO HECHOS INCONTROVERTIDOS MATERIALES Y PERTINENTES LOS HECHOS QUE FUERON ESTIPULADOS POR LAS PARTES Y NO RESOLVER EN LOS MÉRITOS LA MOCIÓN DE SENTENCIA SUMARIA SOMETIDA A FAVOR DE LA PARTE PETICIONARIA, EN CLARO DETRIMENTO DEL INTERÉS FUNDAMENTAL EN LA SOLUCIÓN ÁGIL Y JUSTA DEL CASO.

EL TPI INCURRIÓ EN CLARO ERROR EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO AL DESESTIMAR LA DEMANDA, SIN ATENDER Y RESOLVER EN LOS MÉRITOS Y DE FORMA FUNDAMENTADA, LA CONTROVERSIA PRESENTADA REFERENTE A LAS FALTA DE JURISDICCIÓN DE LA CASP PARA ADJUDICAR LAS RECLAMACIONES

DE LOS DEMANDANTES QUE NO ESTÁN EN SERVICIO ACTIVO, PERO QUE POSEEN UNA CAUSA ACCIÓN VÁLIDA NO PRESCRITA, CONFORME ESTABLECIDO BAJO EL ARTÍCULO 1867 DEL CÓDIGO CIVIL, 31 LPRA SEC. 5297.

Con el beneficio de la comparecencia escrita del ELA, resolvemos este recurso.

-II-

La autoridad de nuestros tribunales para emitir sentencias declaratorias está regulada por nuestro sistema de reglas procesales para atender casos civiles. Específicamente, la regla 59.1 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA, Ap. V R. 59, dispone:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará motivo suficiente para atacar un procedimiento o acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. [...]

32 LPRA, Ap. V R. 59, (énfasis nuestro).

Conforme a la doctrina prevaleciente, el mecanismo de la sentencia declaratoria es útil para finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos. La sentencia declaratoria es de carácter remedial o profiláctico. Mediante este recurso un ciudadano puede dilucidar ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que en forma latente entrañe un peligro potencial en su contra. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980); *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 488 (1954).

Por otro lado, es posible solicitar la desestimación de una reclamación cuando de las propias alegaciones surge que podría prosperar alguna de las defensas afirmativas permitidas en la regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V R 10.2; *Vellón v. Squibb Mfg., Inc.*, 117 DPR 838, 854-855 (1986). Una de estas defensas es la falta de jurisdicción sobre la materia, que por ser una defensa privilegiada debe ser resuelta con preferencia, pues, de no existir autoridad para considerar los méritos de una

reclamación lo único que se puede hacer es así declararlo. *González Santos v. Bourns P.R., Inc.*, 125 DPR 48, 63 (1989); *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991); *Pueblo v. Miranda Colón*, 115 DPR 511, 513 (1984).

De hecho, la regla 10.8(c) de las de Procedimiento Civil, 32 LPR Ap. V R. 10.8(c), dispone que de surgir “[...] que el tribunal carece de jurisdicción sobre la materia, este desestimaré el pleito”. Por tanto, cuando a una agencia administrativa se le ha reconocido jurisdicción exclusiva sobre una reclamación la desestimación es obligatoria, pues, cualquier dictamen judicial sería nulo. Véanse, *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

En lo pertinente, la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva aplica cuando por operación de ley la autoridad para atender una reclamación sobre determinada materia recaerá exclusivamente sobre un foro administrativo con funciones adjudicativas. Esta doctrina implica que por disposición estatutaria los tribunales no pueden intervenir en determinadas materias. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 266-267 (1996).

Por último, el Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público, Plan núm. 2 de 2010, 3 LPR Ap. XIII, creó a la CASP como organismo cuasijudicial especializado en el principio de mérito y en la administración del capital humano gubernamental, así como en asuntos obrero-patronales en el sector público. Este foro adjudicativo está facultado para atender las reclamaciones de empleados públicos cubiertos por la Ley núm. 184 de 2004, así como a los empleados que negocian sus condiciones de trabajo al amparo de la Ley núm. 45 de 1983.

El artículo 12 del Plan de Reorganización dispone que la CASP tiene jurisdicción apelativa exclusiva para evaluar las acciones o decisiones emitidas por la autoridad nominadora

relacionadas a las áreas esenciales del mérito e incluso a acciones disciplinarias, beneficios marginales y la jornada de trabajo, si el empleado dentro del sistema del capital humano gubernamental no unionado alegue que tal determinación afecta o violenta algún derecho concedido por la Ley núm. 184 de 2004. Por lo tanto, la CASP tiene jurisdicción apelativa exclusiva sobre asuntos relacionados al manejo del capital humano en el servicio público y la observancia del principio de mérito en las acciones de personal. Sabemos que cuando la facultad adjudicativa ha sido reservada al foro administrativo especializado los tribunales no pueden considerar una reclamación sobre acciones de personal que incidan sobre algún área esencial al principio del mérito. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 DPR 318, 332-333 (1998).

-III-

El TPI desestimó la demanda de epígrafe por falta de jurisdicción sobre la materia tras concluir que la CASP tiene jurisdicción primaria exclusiva para resolver controversias relacionadas a la retribución de empleados públicos demandantes. En esta apelación, los apelantes alegan que la sentencia declaratoria era el vehículo procesal adecuado para exigir que el foro judicial declarara nula la norma de ajuste salarial establecida en el Memorando 5-86 de 1986 (OCAP), por contravenir otras normas retributivas aplicables a los servidores públicos, como el principio constitucional de igual paga por igual trabajo y las disposiciones de la Ley de Retribución Uniforme y su Reglamento, entre otros. Adujeron, además, que un numeroso grupo de demandantes que no estaban en el servicio activo se quedaría sin un foro adecuado en donde ventilar su reclamo.

Los apelantes alegan que cuando las agencias demandadas aplicaron la Ley de Salario Mínimo Federal, no reconocieron el derecho vigente y las normas establecidas en sus propios

reglamentos y sobretodo no respetaron el principio de equidad retributiva. Alegan que al implantar el nuevo salario mínimo solo a los empleados que quedaban bajo este, se creó una desigualdad que no puede ser objetivamente justificada sobre la base del mérito, los años de servicios, el nivel de complejidad y responsabilidad de las funciones de cada puesto. Aducen que ante tales circunstancias no estaban sujetos al requisito de agotamiento de remedios administrativos, pues el mecanismo de la regla 59.1 de las de Procedimiento Civil es adecuado para impugnar un reglamento o no una norma administrativa *ultra vires*, aunque exista otro remedio en ley. En particular, alegan que la aplicación del Memorando 5-86 tuvo como efecto práctico dejar inoperante el Plan de retribución de la agencia, pues, se le pagaba el mismo salario mínimo del conserje y el trabajador a empleados asignados hasta la escala salarial núm. 17. Dicha acción presuntamente no mantuvo la correlación entre el valor relativo asignado a los niveles jerárquicos dispuestos en los planes de clasificación y el valor monetario asignado mediante los salarios y sueldos de cada escala.

El artículo 6, sección 6.1 de la Ley 184-2004 establece las “áreas esenciales” al principio de mérito, a saber: (1) clasificación de puestos; (2) reclutamiento y selección; (3) ascensos, traslados y descensos; (4) adiestramiento, y (5) retención. 3 LPRA sec. 1462. La retribución no está expresamente incluida en las áreas esenciales al principio de mérito enumeradas en dicha sección, pero es un área consustancial a dicho principio, que está implicada en todas las acciones de personal. De igual modo, la sección 6.2 del artículo 6, en lo pertinente, dispone:

Como instrumento eficaz para la consecución de los programas de Gobierno, cada autoridad nominadora será responsable de establecer y mantener una estructura racional de funciones que propenda a la mayor uniformidad posible y que sirva de base para las acciones de personal. Para lograr este propósito, las agencias podrán utilizar el método de análisis de trabajo y evaluación de puestos más adecuados a sus funciones

operacionales y realidad organizacional. Al clasificar o valorar sus puestos, las agencias tendrán que cumplir con las siguientes disposiciones:

[...]

(3) Los puestos, a su vez, serán agrupados en clases de puestos o su equivalente en otros planes de valoración. Los puestos se agruparán basado en elementos que sean semejantes, **de modo que pueda exigirse de sus ocupantes requisitos iguales, así como los mismos criterios para su selección y que se les pueda aplicar la misma retribución.**

[...]

3 LPRA sec. 1462a, (énfasis nuestro).

El artículo 8, sección 8.2 de la Ley 184-2004 establece, en lo pertinente, que:

(3) Las agencias administrarán su plan de retribución en relación con las áreas esenciales al principio de mérito. Estas no podrán efectuar ninguna acción que atente o sea contraria el principio de mérito en las transacciones de personal en el servicio público de carrera.

(4) Las agencias podrán utilizar otros métodos de compensación para retener, motivar, y reconocer al personal. [...]

3 LPRA sec. 1464a.

No hay duda de que las agencias gubernamentales deben administrar su plan de retribución conforme a las áreas esenciales al principio de mérito. De igual forma, el salario está directamente relacionado a la clasificación de puestos que las agencias disponen en sus Planes de Clasificación y Retribución. El salario o sueldo asignado a cada clase de puestos debe reconocer el nivel de complejidad de las funciones de los puestos, las responsabilidades y el nivel jerárquico en la estructura organizacional, entre otros factores.

El marco legal relacionado al empleo público y el principio del mérito claramente dispone que la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender la reclamación de los apelantes. La estructura retributiva de las agencias demandadas está directamente relacionada al Plan de clasificación vigente. Consecuentemente, no podemos avalar la tesis de que el

mecanismo de sentencia declaratoria es adecuado para atender el reclamo de los apelantes por estar inmersas múltiples reclamaciones salariales inexorablemente atadas al Plan de clasificación de las agencias demandadas, aspecto que por disposición de ley es de jurisdicción primaria y exclusiva de la CASP. La demanda de este caso no expone una alegación plausible sobre alguna violación al principio constitucional del igual paga por igual trabajo, su reclamo es en esencia uno de ajuste a las escalas salariales y pago retroactivo de salarios.

En síntesis, la CASP tiene jurisdicción exclusiva para atender los reclamos de ajustes salariales de los apelantes, al margen de la corrección del Memorando 5-86 de 1986 (OCAP). Sin embargo, estos acudieron ante el TPI con una acción de sentencia declaratoria para impugnar la validez de dicho memorando y sumida en dicha reclamación solicitaron el pago de los salarios presuntamente adeudados por la aplicación indebida de los mencionados ajustes. Al seguir este curso procesal y ante la ausencia de alguna de las excepciones que permiten obviar este requisito jurisdiccional, el foro judicial primario no tiene jurisdicción para resolver la acción de epígrafe y solo podía desestimarla, como efectivamente lo hizo. Conforme a lo expresado, coincidimos con el TPI en que la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender el reclamo de los apelantes.

-IV-

Por los fundamentos expuestos, **CONFIRMAMOS** la sentencia apelada emitida el 2 de junio de 2015.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones