

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

MIRELLY COLÓN ORTIZ,
MANUEL AGOSTO CASAS,
CARMEN GUILLÉN
GONZÁLEZ Y ALBA RIVERA
CRUZ

Recurridos

v.

DEPARTAMENTO DE
HACIENDA

Recurrente

KLRA201500338

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Comisión
Apelativa del
Servicio Público.

Caso Núm.:
2004-04-1180

Sobre: Reclamación
de Salarios

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de junio de 2015.

Comparece el Departamento de Hacienda mediante un recurso de revisión judicial en el que nos solicita que revisemos una resolución dictada por la Comisión Apelativa del Servicio Público ("CASP") el 6 de febrero de 2015. En la referida resolución, la CASP ordenó al Departamento de Hacienda que modificara los salarios de los recurridos, señora Mirelly Colón Ortiz, señor Manuel Agosto Casas, señora Carmen Guillén González y señora Alba Rivera Cruz, conforme lo reclamaron en el 2004.

I

La señora Mirelly Colón Ortiz, el señor Manuel Agosto Casas, la señora Carmen Guillén González y la señora Alba Rivera Cruz ocupaban puestos de carrera en el Departamento de Hacienda desde el 1996 y se desempeñaban como especialistas de contribuciones. El 19 de julio de 1996 el Secretario de Hacienda promulgó la Orden Administrativa Núm. 96-07 mediante la cual reorganizó ciertas dependencias, fusionó las Divisiones de Contribuciones y Arbitrios en el Negociado de Auditoría Fiscal y atemperó dichas divisiones a la estructura organizacional de la

agencia. Como resultado de tal reorganización, se fusionó la clase de auditores con la clase de especialistas en contribuciones a la que pertenecen los recurridos.

Según las alegaciones de los recurridos, dicha fusión aumentó tanto sus responsabilidades como la complejidad de los casos y de las situaciones que atienden como parte de sus funciones. Amparados en tal argumento, el 4 de abril de 2004 presentaron un recurso de apelación ante la extinta JASAP para reclamar al Departamento de Hacienda que les concediera el mismo salario que le había sido reconocido a otro grupo de empleados con idénticas funciones.¹

Luego de varios trámites procesales, una comisionada asociada que fungió como oficial examinadora emitió un informe que la CASP adoptó en su totalidad e hizo formar parte de la resolución recurrida. Del referido informe se desprenden las determinaciones de hechos que en adelante sintetizamos.

Antes de que los recurridos instaran el recurso de apelación que originó este caso, otro grupo de ciento veintidós empleados había presentado una causa de acción para reclamar al Departamento de Hacienda que reclasificara sus funciones de manera que se reflejara el aumento en sus responsabilidades y se les concediera el aumento correspondiente. Dicho caso, bajo el epígrafe *Raúl Hernández Bujosa y otros v. Departamento de Hacienda*, tuvo su fin con una estipulación en la cual los ciento veintidós empleados obtuvieron lo reclamado. Aunque los recurridos no formaron parte de aquel caso, alegaron mediante el recurso de epígrafe que estaban en igual posición que los ciento veintidós empleados y que merecían la misma compensación.

Fue en un simposio para auditores y especialistas en contribuciones, celebrado en el 2003, que los recurridos advinieron en

¹ JASAP se creó en virtud de la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como la Ley de Personal del Servicio Público. La citada ley fue derogada por la Ley 184-2004, la cual creó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público ("CASARH"). Posteriormente se aprobó el Plan de Reorganización Núm. 2-2010, con el cual se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público, la cual fusionó a la CASARH y a la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público y el concedió a la CASP.

conocimiento sobre la transacción y sus efectos. Por esta razón, cerca de esa misma fecha cursaron una carta al Secretario de Hacienda en la cual reclamaron que se les extendieran los beneficios concedidos a los demás empleados mediante la transacción. Dicha solicitud fue denegada bajo el fundamento de que los ahora recurridos no formaban parte del grupo de los ciento veintidós, por lo que no tenían derecho a beneficiarse de la transacción que puso fin a *Hernández Bujosa*.

Inconforme con la determinación del Secretario, los recurridos presentaron un recurso de apelación ante la extinta CASARH. Dicha Comisión acogió el planteamiento del Departamento de Hacienda, ya mencionado, y desestimó el recurso de apelación.

Ante ello, los recurridos acudieron a este foro revisor. En aquella ocasión, un panel hermano confirmó que los recurridos no podían beneficiarse de la transacción de *Hernández Bujosa*. Sin embargo, revocó la determinación de la CASP y le ordenó examinar la controversia a la luz del derecho constitucional a igual paga por igual trabajo.² Además, ordenó celebrar una vista en la que los recurridos debían establecer que realizaban las mismas funciones que los empleados cobijados por el acuerdo de *Hernández Bujosa*, pero que, de forma arbitraria, recibían menor salario.

Conforme lo ordenó este Tribunal, el 6 de abril de 2015 la CASP determinó que aunque el Departamento de Hacienda no actuó de forma arbitraria, pagaba menor salario a los recurridos que a los beneficiados por el acuerdo de *Hernández Bujosa*, a pesar de que la responsabilidad de los recurridos había aumentado y de que ambos grupos realizaban funciones similares. Por ende, concluyó que a los recurridos les cobija el derecho constitucional a igual paga por igual trabajo en comparación con otros empleados con funciones similares. Así, **luego de examinar la prueba testifical y documental**, ordenó al Departamento de Hacienda

² *Departamento de Hacienda v. Mirelly Colón Ortiz*, KLRA200701195.

que modificara los salarios de los empleados recurridos a partir de la fecha en que instaron sus reclamos.

Inconforme con tal determinación, el Departamento de Hacienda recurrió ante este foro mediante un recurso de apelación en el que alega que la CASP cometió los siguientes errores:

Erró la CASP al concluir que los recurridos tenían derecho a recibir los mismos beneficios salariales concedidos a los empleados cobijados por el acuerdo transaccional del caso *Hernández Bujosa*, cuando estos no lograron establecer que, aunque están situados en la misma posición que esos otros empleados de la agencia, reciben una remuneración diferente.

Erró la CASP al concluir que los recurridos tenían derecho a recibir igual paga que los empleados que sí recibieron mejoramiento salarial como resultado del caso *Hernández Bujosa*, cuando éstos no lograron establecer que no existía un criterio objetivo que justificara la disparidad salarial.

II

-A-

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 2171 *et seq*, confirió jurisdicción a este Tribunal para atender revisiones judiciales de las determinaciones finales de las agencias administrativas. La LPAU dispone que cuando se solicite la intervención de este foro, la revisión judicial se circunscribirá a evaluar lo siguiente: (i) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (ii) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente y (iii) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 L.P.R.A. sec. 2175.

Es norma reiterada que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección por razón de su experiencia y su conocimiento especializado respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 186 (2009). Debido a ello, nuestra revisión debe limitarse a examinar la razonabilidad

de la decisión de la agencia. Como foro revisor, es nuestro deber intervenir con los foros administrativos cuando se demuestre que la decisión adoptada (i) no está basada en evidencia sustancial; (ii) parte de una apreciación errónea del derecho o (iii) constituye una actuación arbitraria, irrazonable, ilegal o que afecta derechos fundamentales. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, 1006 (2009); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, *supra*, pág. 187 (2009).

Las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado en su totalidad. A esos fines, es preciso tomar en cuenta que constituye evidencia sustancial la que, además de relevante, podría ser entendida por una mente razonable como adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, *supra*, págs. 186-187. En ocasión de delimitar el alcance de nuestra revisión, en *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 D.P.R. 387 (1999) el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

[P]ara que un tribunal pueda decidir que la evidencia en el expediente administrativo no es sustancial, es necesario que la parte afectada demuestre que existe otra prueba en el expediente que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia (...). Si en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben sostenerse por el tribunal revisor. (Citas omitidas.) *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999).

Por lo tanto, la parte que presenta un recurso de revisión judicial para impugnar las determinaciones de hechos de una agencia administrativa, tiene el peso de la prueba para demostrar que éstas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 77 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 D.P.R. 64, pág. 131.

Los tribunales, como concedores del derecho, no están llamados a guardar deferencia ante las interpretaciones de derecho de las agencias administrativas. Así, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 D.P.R. 464,

469-470 (2009). No obstante, los tribunales no pueden descartar liberalmente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos que administran, “la determinación de la agencia merece deferencia sustancial”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, pág. 187.

-B-

En aras de proveer una protección social a los trabajadores y propiciar un trato equitativo en la fijación de los salarios y de toda forma de retribución, el Artículo II, Sección 16 de la nuestra Constitución dispone lo siguiente:

Se reconoce el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo. Sólo podrá trabajarse en exceso de este límite diario, mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario, según se disponga por ley. *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 1 L.P.R.A. Artículo II, Sección 16. Véase, además, *Nigaglioni v. Depto. De Salud*, 149 D.P.R. 180, 190 (1999).

El mandato de igual paga por igual trabajo cobija a todo trabajador que reciba un salario o sueldo injusto en comparación con lo que reciben sus pares, cuando ambos realicen labores de igual naturaleza y no exista un criterio objetivo que justifique tal disparidad. *Rivera Padilla, et als. v. Directora Administrativa de los Tribunales*, 189 D.P.R. 315, 356-357 (2013). Conforme a ello, se espera que las leyes de personal y los reglamentos de las agencias públicas se formulen sujeto al principio de igual paga por igual trabajo. *Id.* Por lo tanto, los beneficios reconocidos a un empleado al amparo de un plan de clasificación y retribución deben concederse a todos los empleados situados en la misma posición. *Id.*

Con la mencionada garantía constitucional se procura evitar el discrimen en el empleo público y disminuir las molestias de los empleados cuyo desempeño podría afectarse por las diferencias injustificadas en la compensación que reciben. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273, 284

(1991). Ahora bien, lo antes dicho no puede fungir como impedimento para que ciertos empleados que realizan las mismas labores reciban distintos salarios, siempre y cuando exista una justificación objetiva para la diferencia de compensación ante la igualdad de labores. Por ejemplo, esta justificación objetiva puede fundarse en los años de servicio; en la demanda u oferta en el mercado de trabajo; en las habilidades y las destrezas necesarias para realizar el trabajo y en el grado de complejidad de la tarea realizada, entre otros factores. *Id.*

Para poner en práctica el principio de igual paga por igual trabajo y el principio del mérito, las entidades públicas tienen la obligación de adoptar planes de clasificación y retribución que tomen en consideración factores como el nivel de responsabilidad, la complejidad de las funciones, las cualificaciones necesarias, las dificultades existentes en el reclutamiento, la retención de personal en las diferentes clases de puestos las condiciones de trabajo, las oportunidades de ascenso, los sueldos prevalecientes en diferentes sectores de la economía, el costo de vida y las posibilidades fiscales. *Nigaglioni v. Depto. De Salud*, 149 D.P.R. 180, 190-191 (1999).

Como corolario de lo anterior, al crear puestos y asignarles escalas retributivas la autoridad nominadora deberá tomar en consideración tales criterios objetivos que se refieran a la clase en general y no a criterios particulares de los empleados. Así, los trabajadores de una misma clase recibirán igual retribución a menos que se les haya reconocido un aumento de sueldo por antigüedad, por méritos o por algún incentivo especial por estudios o experiencia, lo que no constituye una violación al principio de retribución uniforme entre empleados similarmente situados. *U.G.T. v. Corp. Difusión Púb.*, 168 D.P.R. 674, 695-696 (2006).

III

El Departamento de Hacienda alega en el primer señalamiento que erró la CASP al concluir que los recurridos tenían derecho a recibir la misma remuneración que los ciento veintidós empleados que se

beneficiaron de la transacción de *Hernández Bujosa*. Según sostiene al fundamentar tal error, los empleados no lograron establecer que la diferencia de salarios responde a razones arbitrarias. Relacionado a lo anterior, señala como segundo error que la CASP incidió al concluir que los empleados recurridos estaban en la misma posición que los que recibieron un mejoramiento salarial por el acuerdo de *Hernández Bujosa*. En apoyo a tal señalamiento, el Departamento de Hacienda asegura que los recurridos estaban llamados a probar la inexistencia de criterios objetivos que justificaran la disparidad salarial.

De entrada a la discusión, conviene recalcar que **la CASP no se amparó en el acuerdo de *Hernández Bujosa* al resolver como lo hizo** y al conceder a los empleados recurridos el remedio que solicitaron. Por el contrario, surge de la resolución que **la agencia le confirió credibilidad a los testimonios** de la señora Mirza Romero Pizarro y del señor Humberto Noguera Colón, empleados que participaron del acuerdo de *Hernández Bujosa*, quienes testificaron sobre las funciones de sus puestos. Además de tales testimonios, **la Comisionada Asociada que emitió el informe examinó cierta evidencia documental que incluyó informes de cambio y descripciones de los puestos.**

Luego de examinar la evidencia testifical y documental ante su consideración, la CASP concluyó, como cuestión fáctica, que los recurridos realizaban las mismas funciones que los empleados beneficiados de la transacción de *Hernández Bujosa* y que recibían distinta compensación. Partiendo de tal hecho, concluyó que los apelantes tenían derecho a percibir igual paga por igual trabajo en comparación con los empleados situados que realizaban funciones similares.

Las determinaciones de las agencias administrativas están cobijadas por una presunción de corrección. Por lo tanto, nuestra función revisora debe circunscribirse a evaluar si el Departamento de Hacienda rebatió tal presunción mediante prueba que demuestre que el remedio

concedido es inadecuado, que las determinaciones fácticas no están sostenidas por evidencia sustancial que conste en el expediente o que las conclusiones de derecho son incorrectas.

El Departamento de Hacienda tiene razón al exponer que el mandato constitucional de igual paga por igual trabajo no es impedimento para pagar distintos sueldos a empleados que realizan las mismas funciones, siempre y cuando medie una justificación objetiva. Como ejemplo de justificación objetiva, la recurrente menciona algunos criterios como los años de servicio, las habilidades, las destrezas y el grado de complejidad de las tareas. Asimismo, enfatiza que las agencias tienen plena facultad para determinar las clases o puestos necesarios para cumplir su misión. Sin embargo, no encontramos ninguna evidencia ante nuestra consideración sobre la justificación objetiva que el Departamento de Hacienda, como autoridad nominadora, tomó en cuenta al establecer distintos salarios para empleados con funciones similares.

Dicho de otro modo, de una revisión de la totalidad de la prueba ante nuestra consideración, concluimos que el Departamento de Hacienda no logró establecer que la decisión de la CASP fuera irrazonable, ya sea porque no se basó en evidencia sustancial o porque partió de una apreciación errónea del derecho. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, a la pág. 1006 (2009). Tampoco estableció la existencia de otra prueba que conste en el expediente administrativo y que menoscabe el peso de la evidencia en que se basó la decisión de CASP. Sabido es que “si en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben sostenerse por el tribunal revisor”. (Citas omitidas.) *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999).

En ausencia de prueba que derrote la presunción de corrección que cobija a las decisiones de las agencias administrativas relacionadas a

su área de *expertise*, concluimos que la CASP no cometió los errores señalados.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

-