

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

MILAGROS
RODRÍGUEZ CASTRO
Recurrente

v.

AUTORIDAD DE LOS
PUERTOS
Recurrido

KLRA201500590

*Revisión
Administrativa*

procedente de la
Junta Apelativa de la
Autoridad de los
Puertos

Caso Núm. JA-12-16

Sobre: AUMENTO DE
SUELDO POR MÉRITO

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

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de diciembre de 2015.

Milagros Rodríguez Castro [en adelante, "Rodríguez Castro" o "la recurrente"] nos presenta una petición de revisión judicial en la que solicita que revoquemos una resolución administrativa de la Junta de Apelaciones de la Autoridad de los Puertos [en adelante, "la JAAP"] que desestimó un recurso de apelación administrativa instado por esta tras concluir que carecía de jurisdicción para atenderlo.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, **CONFIRMAMOS** la resolución recurrida.

-I-

Según surge del expediente, la recurrente Rodríguez Castro instó el 14 de noviembre de 2012 ante la JAAP un recurso de apelación administrativa por motivo de cierto aumento de sueldo a razón de pasos por méritos que la Autoridad de Puertos [en adelante, la Autoridad"], por medio de su Director Ejecutivo, le había otorgado y luego dejó sin efecto. En específico, alegó

que por más de 11 años había sido empleada de la Autoridad; que ocupaba un puesto de carrera como Gerente de Asuntos Ambientales; y que tras haber sido evaluado su desempeño por el licenciado Bernardo Vázquez Santos, para ese entonces el Director Ejecutivo de la Autoridad, este determinó concederle un aumento de sueldo consistente en dos (2) pasos por méritos, según consta en la comunicación escrita que dicho funcionario le cursó a la recurrente el 24 de agosto de 2012.¹

La recurrente indicó que a pesar que dicho aumento salarial contaba con el aval de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y de la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad, el señor Jaime A. López Díaz, mientras ocupaba el puesto de Director Ejecutivo Interino de la Autoridad, dejó sin efecto el aumento salarial concedido por su predecesor.² Este se amparó en que presuntamente el aumento de sueldo se otorgó "sin haberse tramitado ni referido [el] certificación de evaluación" de la recurrente.³ La decisión le fue notificada a Rodríguez Castro mediante una comunicación escrita con fecha de 15 de octubre de 2012, en la que también se le indicó que:

"De conformidad al reglamento de Personal de la Autoridad de los Puertos, Sección 107.61, usted tiene derecho a presentar un apelación sobre esta acción ante la Junta Apelativa dentro de los próximos 30 días, contados a partir del recibo de esta comunicación."

Rodríguez Castro presentó oportunamente ante la JAAP un escrito de apelación. Tras varios trámites procesales, la Autoridad presentó el 16 de junio de 2014 un escrito en el que solicitó la desestimación de la apelación por entender que la JAAP

¹ Véase la *Carta* del 24 de Agosto de 2012 del licenciado Bernardo Vázquez Santos, Anejo 3 de la Petición, pág. 18.

² Véase la *Certificación de la Oficina de Gerencia* del 31 de agosto de 2012 y *Presupuesto* y documento titulado "*Acción de Personal*" del 4 de septiembre de 2012, Anejos 4 y 5 de la Petición, págs. 19 – 22 y 23, respectivamente. Véase también la *Carta* del 15 de octubre de 2012 del señor Jaime A. López Díaz, Anejo 6 de la Petición, pág. 24.

³ Véase la *Carta* del 15 de octubre de 2012 del señor Jaime A. López Díaz, Anejo 6 de la Petición, pág. 24.

carecía de jurisdicción para atender cualquier asunto relacionado con la concesión o negación de aquellos aumentos en la retribución establecidos en el capítulo 102.5 de su Reglamento de Personal. La recurrente se opuso.

El 6 de abril de 2015, la JAAP se declaró sin jurisdicción mediante la resolución administrativa motivo de este recurso de revisión judicial. De entrada, determinó que distinto a lo que planteó la recurrente en una de las vistas administrativas celebradas, el Reglamento Procesal de la JAAP del 30 de marzo de 1987 [en adelante, "Reglamento Procesal"] mantenía su vigencia.⁴ Consecuentemente, manifestó lo siguiente:

No se trata aquí de si la apelante era meritoria o no a un aumento en la retribución. De lo que se trata es que después de habersele concedido, en forma arbitraria y sin un debido proceso de ley se le privó del mismo. El apercebimiento sobre el foro a acudir incluido en la notificación a la apelante por el antiguo Director hace de la misma una defectuosa. Siendo así debemos señalar que **no hubo una notificación adecuada** a la apelada de la determinación que mediante el presente recurso presenta reparo. Esto ya que no advierte correctamente cuáles son los recursos disponibles para recurrir de la misma.⁵

Tras concluir que la Autoridad incumplió con el requisito de notificación adecuada que cobijaba a la recurrente y que la reglamentación prevaleciente no la facultaba para dirimir sobre aumentos en la retribución de los empelados gerenciales de la Autoridad, la JAAP desestimó el recurso de apelación administrativa de la recurrente.

⁴ La JAAP aclaró que la adopción del Reglamento Núm. 4034 del 13 de octubre de 1989, conocido como el "Reglamento para Regular los Procedimientos de Adjudicación de la Autoridad de los Puertos..." [en adelante, Reglamento 4034] y del nuevo Reglamento de Personal, Reglamento Núm. 4453 del 24 de mayo de 1991 [en adelante, "Reglamento Núm. 4453"], no dejó sin efecto las disposiciones del reglamento Procesal. Ello, pues las disposiciones de estos no confligen entre sí.

⁵ Véase la *Resolución* de la JAAP del 8 de abril de 2015, Anejo 1 de la Petición, pág. 2.

Inconforme, Rodríguez Castro acude ante nos mediante recurso de revisión judicial. Plantea que la JAAP cometió el siguiente error:

ERRÓ LA JAAP AL DECLARARSE SIN JURISDICCIÓN PARA ATENDER LA CONTROVERSI A PRESENTADA EN EL CASO DE EPÍGRAFE Y DESESTIMAR EL MISMO SUSTENTADA EN LAS DISPOSICIONES EXPRESAMENTE DEROGADAS DEL REGLAMENTO PROCESAL DE LA JAAP DEL 30 DE MARZO DE 1987 Y DEL REGLAMENTO DE PERSONAL DEL 17 DE MARZO DE 1977 IGUALMENTE DEROGADO. ESTO LUEGO DE ADMITIR Y EMITIR UNA DETERMINACIÓN SOBRE LA ILEGALIDAD DE LA COMUNICACIÓN DEL 15 DE OCTUBRE DE 2012, IMPUGNADA MEDIANTE APELACIÓN DE EPÍGRAFE.

Con el beneficio de los escritos de ambas partes, procedemos a resolver.

-II-

Derecho Aplicable

-A-

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPR A secs. 2101 *et seq.* [en adelante, "LPAU"], delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. Dispone que las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas por el tribunal si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo; mientras que las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos. Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPR A sec. 2175. Cónsono con esta normativa, los tribunales revisores deben examinar si la determinación administrativa está fundamentada en la prueba o si, por el contrario, es incompatible con esta. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 437 (1997). Cuando la interpretación de los hechos es razonable, los tribunales, de ordinario, deben sostener el criterio de la agencia y no sustituirlo por el suyo. Pérez Vélez v. VPH Motors, Corp.,

152 DPR 475, 490 (2000). No obstante, si luego de un estudio y análisis ponderado el tribunal descubre que la determinación administrativa trastoca valores constitucionales o resulta arbitraria e irrazonable, podrá sustituir el criterio de la agencia por el suyo y revocar el dictamen cuestionado. *Íd.*

Cabe recordar 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, 244 (2007); Hernández v. Centro Unido, 168 DPR 592, 615 (2006). 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). Ello, en consideración de la experiencia y el conocimiento especializado que poseen sobre los asuntos que les han sido delegados. Vélez v. A.R.Pe., 167 DPR 684, 693 (2006); Rivera Concepción v. ARPE, 152 DPR 116, 122 (2000). No obstante, lo anterior no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial. "Por el contrario, los tribunales tienen el deber de proteger a los ciudadanos contra posibles actuaciones *ultra vires*, inconstitucionales o arbitrarias de las agencias." Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes, 178 DPR 867, 884 (2010).

En fin, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribirá a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hecho realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) las conclusiones

de derecho fueron las correctas. Rivera v. A & C Development Corp., 144 DPR 450, 460-461 (1997).

En consideración de la normativa expuesta, resolvemos.

-III-

Rodríguez Castro plantea que la JAAP incidió al decretar que no tenía jurisdicción para atender el recurso de apelación presentado amparado en disposiciones de ciertos reglamentos derogados, específicamente en el artículo X del Reglamento Procesal y en el artículo 107.6 del Reglamento de Personal de la Autoridad del 17 de marzo de 1977. Alega que al así hacerlo, obvió lo dispuesto en el artículo 107.6 del Reglamento de Personal vigente (Núm. 4453) y el Reglamento Núm. 4034, el cual a su entender regulaba el proceso. Luego de revisar cuidadosamente las disposiciones reglamentarias aludidas por la recurrente, diferimos.

De entrada, descartamos la aplicabilidad del Reglamento Núm. 4034 a los procesos que se ventilan ante la JAAP. Si bien su título sugiere que fue promulgado para regular los procesos de adjudicación dentro de la Autoridad ("*Reglamento para Regular los Procedimientos de Adjudicación de la Autoridad de los Puertos...*"), de su faz se desprende que este reglamenta más bien aquellos procedimientos adjudicativos que procuran el cumplimiento de los fines para la cual dicha agencia fue creada, no así sobre sus asuntos de personal.⁶ Para ello la Autoridad cuenta con un Reglamento de Personal, el cual en su artículo 100.21 expresamente dispone que regirá "los asuntos relativos al personal gerencial de la Autoridad", como es el caso de la

⁶ Véase la sección 10 del Reglamento Núm. 4034 sobre la manera en que habrá de iniciarse el proceso de adjudicación. Véase también la sección 13 del referido reglamento la cual delimita los asuntos para los cuales habrá de celebrarse una vista administrativa. Entre estos no están contemplados los asuntos de personal como el que nos ocupa.

recurrente.⁷ Por tanto, la JAAP no debía regirse por lo dispuesto en el Reglamento Núm. 4034.

La recurrente acudió ante la JAAP para impugnar la decisión del Director Ejecutivo Interino de dejar sin efecto el aumento salarial a razón de pasos por méritos que su predecesor le confirió. Dicho aumento fue aprobado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto y por la Oficina de Recurso Humanos de la Autoridad. La recurrente plantea que el mecanismo de apelación administrativa a seguir era aquel establecido en el artículo 107.6 del Reglamento de Personal vigente,⁸ el cual en su artículo 102.5, detalla la manera en que la Autoridad, por medio de su Director Ejecutivo, podrá conceder aumentos salariales a un empleado gerencial a base del principio de mérito.⁹

⁷ Véase también el artículo 100.23 del Reglamento de Personal. Observamos que la resolución administrativa revisada no establece como un hecho que la señora Rodríguez Castro es una empleada gerencial. No obstante, toda vez que la recurrente ocupa un puesto de carrera como Gerente de Asuntos Ambientales y compareció ante la JAAP por derecho propio, sin estar acompañada por el representante legal de alguna unión obrera, es razonable concluir que se trata de una empleada gerencial.

⁸ El mencionado artículo 107.6 del Reglamento de Personal establece lo siguiente:

107.6 Apelaciones

a) Los empleados podrán acudir en solicitud de revisión de cualquier decisión que afecte los derechos concedidos por este reglamento ante una Junta Apelativa o el Comité Coordinador de Asuntos Gerenciales aprobado mediante la orden Ejecutiva Núm.5226 de fecha del 4 de noviembre de 1988.

[...]

107.61 Término para Apelar

El término para apelar cualquier caso ante la Junta Apelativa será de treinta (30) días laborables a partir de la notificación de la acción tomada. Este término será final e improrrogable, por lo que la Junta Apelativa carecerá de jurisdicción para entender en cualquier caso en que la apelación se haya interpuesto fuera de dicho término.

⁹ En lo pertinente, el artículo 102.5 del Reglamento de Personal dispone lo siguiente:

102.5 Aumento en la Retribución

a. Principio de Mérito

1. En reconocimiento a la labor meritoria realizada por los empleados regulares y como un incentivo para estimularlos a

No obstante, la JAAP determinó que por disposición expresa del Reglamento Procesal, específicamente de su artículo X, no estaba facultada para dirimir sobre asuntos concernientes al recurso de apelación de la recurrente. El referido artículo prescribe que la JAAP no podrá entender “en la concesión o negociación de los aumentos en la retribución” contenidos en el artículo 102.5 del reglamento de personal anterior, y que en el vigente constan bajo la misma numeración. La JAAP indicó que tanto el Reglamento de Personal vigente como el anterior le impedían atender el asunto. Las disposiciones reglamentarias aquí aludidas avalan dicha determinación. Al no contar con jurisdicción para dirimir sobre los méritos de la controversia, actuó correctamente la JAAP al así reconocerlo y consecuentemente decretar la desestimación del caso.

Puesto que no tenía jurisdicción para dirimir sobre la decisión del Director Ejecutivo Interino de dejar sin efecto el aumento salarial que su predecesor otorgó a Rodríguez Castro, la JAAP dispuso que dicha denegatoria no le fue notificada adecuadamente a la recurrente. Ello, pues en la comunicación escrita del 15 de octubre de 2012 —en la cual se le informó la

mejorar sus servicios, el Director Ejecutivo podrá conceder aumentos por mérito en su retribución. Estos aumentos serán concedidos dentro de los tipos en las escalas de retribución siempre y cuando el empleado regular haya servido a la Autoridad por un período no menor de doce (12) meses consecutivos sin haber recibido aumento en su retribución. Si durante este período el empleado recibió aumentos por revisión en la escala de salarios, ascendió, y/o se reclasificó su puesto, cualificará para recibir aumentos por méritos.

2. Para conceder estos aumentos se establece el promedio de evaluación como el criterio para el otorgamiento de aumentos por méritos dentro de las escalas de salarios establecidos.

3. Podrán concederse aumentos de más de un paso en la escala de retribución en aquellos casos en que la eficiencia, productividad, dedicación y la actitud general del empleado sean excepcionales, siguiendo los parámetros establecidos por el Sistema de Evaluación.

[...]

determinación del Director Ejecutivo Interino— no se precisó correctamente el foro al que debía acudir en caso que le interesara solicitar la revisión de dicha determinación. Se le indicó a la recurrente que de estar en desacuerdo con dicho dictamen, podía apelar ante la JAAP, lo que como hemos precisado, no es correcto. Por ende, la JAAP dispuso que el término con el que contaba la recurrente para presentar su recurso de apelación administrativa no había comenzado a transcurrir.

La notificación adecuada como requisito jurisdiccional en el contorno de aquellos procesos de naturaleza administrativa ha sido discutido ampliamente por la jurisprudencia. Maldonado v. Junta, 171 DPR 46 (2007); Caro v. Cardona, 158 DPR 592 (2003); Falcón Padilla v. Maldonado Quirós, 138 DPR 983 (1995). Así pues, no es necesario discutirla de manera pormenorizada al abordar los asuntos planteados en este recurso de revisión administrativa. Sin embargo, es relevante destacar que la falta de una notificación adecuada y a tiempo de cualquier resolución, orden o sentencia, puede afectar el derecho de una parte a cuestionar el dictamen, enervando así la garantía del debido proceso de ley que le cobija. Caro v. Cardona, *supra* en las págs. 599-600. Ello porque es a partir de la notificación que comienzan a transcurrir los términos establecidos para reconsiderar o revisar el dictamen ante el foro apelativo que corresponda. Por tanto, ante una notificación defectuosa de alguna determinación administrativa sujeta a reconsideración o revisión, los términos provistos para ello no comienzan a decursar. Maldonado v. Junta, *supra* en la pág. 55.

A tenor con la normativa expuesta, no cabe duda que al no exponer la comunicación escrita del 15 de octubre de 2012

cursada a la recurrente el proceso correcto de revisión que podía utilizar, se incumplió con el requisito de notificación adecuada y, en consecuencia, el término con el que contaba para ello nunca comenzó a transcurrir. Actuó correctamente la JAAP al así disponerlo. No obstante, observamos que la JAAP no precisó en su resolución cuál era el foro apropiado para que la recurrente solicitara la revisión procurada. Ello, pues, al no contar con jurisdicción para atender el asunto, la JAAP quedó descartada. La reglamentación vigente de la agencia no arroja luz sobre el particular.

El presente caso envuelve un aumento salarial que luego de habersele concedido se le privó de este a la recurrente sin un debido proceso de ley. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su artículo II, sec. 7, al igual que las Enmiendas V y XIV de la Constitución de los Estados Unidos, garantizan que ninguna persona sea privada de su libertad o propiedad sin el debido proceso de ley. Hernández v. Secretario, 164 DPR 390, 394 (2005). Este derecho constitucional se manifiesta en dos vertientes distintas: la sustantiva y la procesal. Hernández v. Secretario, *supra*. En su vertiente procesal, la cláusula del debido proceso instituye las garantías procesales mínimas que el Estado debe proveerle a un individuo al afectarle su propiedad o libertad. *Íd*; López Vives v. Policía de Puerto Rico, 118 DPR 219 (1987).

Para cumplir con este precepto constitucional, se le deberá garantizar a la recurrente un proceso que provea ciertas exigencias mínimas de debido proceso de ley, a saber: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar la evidencia presentada en

su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en la evidencia presentada y admitida en el juicio. Hernández v. Secretario, supra.

Reiteramos que la JAAP no está facultada para dirimir sobre los méritos del caso. No obstante, la recurrente no puede quedar desprovista de un proceso adjudicativo ante un foro en el que se le garanticen las providencias de debido proceso de ley antes indicadas. Ante la falta de un foro administrativo con jurisdicción para atender el asunto, es preciso acudir al foro judicial de manera excepcional, ante los hechos particulares del caso. Ello, pues los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general, por lo que pueden entender en cualquier asunto, salvo que se les haya privado de jurisdicción en cuanto a alguna materia particular. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., 179 DPR 391, 403 (2010). Corresponderá al foro administrativo adoptar las disposiciones normativas apropiadas para corregir la laguna reglamentaria que motivó la controversia jurisdiccional aquí enfrentada.

De una revisión cuidadosa de la ley habilitadora de la Autoridad, 25 LPRÁ sec. 331 *et seq*, y la reglamentación prevaleciente, no surgen razones por las cuales la recurrente no pueda acudir al tribunal de primera instancia y presentar en este sus reclamos. Allí tendrá la oportunidad de ser escuchado, presentar prueba, refutar la presentada en su contra y que se le reconozcan las demás garantías de debido proceso de ley que le cobijan. Puesto que se trata de un derecho que se le reconoció y luego se le privó a la recurrente, estimamos que el caso no presenta un asunto que requiera la pericia de la entidad administrativa en cuestión.

A tenor con lo expuesto, coincidimos con la desestimación dispuesta por la JAAP. No se cometió el error alegado. No obstante, para que se cumpla con las garantías de debido proceso de ley que cobijan a la recurrente, el actual Director Ejecutivo de la Autoridad deberá notificarle nuevamente la determinación contenida en la comunicación escrita del 15 de octubre de 2012. Asimismo, deberá advertirle que es ante el tribunal de primera instancia que la recurrente podrá entablar su recurso de revisión o apelación administrativa. Una vez se cumpla con ello, comenzará a cursar el término con el que cuenta la recurrente para ello.

-IV-

Por todo lo anterior, **CONFIRMAMOS** la resolución recurrida. Se le **ORDENA** al actual Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos que notifique nuevamente a la señora Rodríguez Castro la determinación contenida en la carta del 15 de octubre de 2012 según las directrices que aquí hemos dispuesto.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones