

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

ABRAHAM JIMÉNEZ JORGE Y
OTROS

Apelante

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
TRANSPORTACIÓN Y OBRAS
PÚBLICAS

Apelado

KLAN201501826

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

Caso núm.:
K AC2013-1019

Sobre:
Sentencia
declaratoria
(retribución)

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 29 de febrero de 2016.

Un grupo de 1,046 empleados y exempleados del servicio de carrera del Departamento de Transportación y Obras Públicas [por sus siglas, “DTOP”], instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, presentó el 19 de diciembre de 2013 una petición de sentencia declaratoria ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan [por sus siglas, “TPI”]. En su solicitud el grupo alegó que tras la implantación presuntamente errónea del aumento al salario mínimo federal en la agencia la estructura retributiva vigente quedó inoperante y se violentó el principio constitucional de igual paga por igual trabajo. Invocó, con carácter persuasivo, lo resuelto por este foro apelativo en *Prudencio Acevedo Arocho v. Departamento de Hacienda*, Sentencia del 16 de febrero de 2010, KLAN200800696 (Bajandas Vélez, Juez Ponente), cuyo

recurso de *certiorari* (CC-2010-398) fue denegado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Aduce, también, que se trata de una controversia de estricto derecho que puede ser dirimida en el TPI, pues la cuestión implicada ya había sido resuelta mediante sentencia declaratoria en los casos *Juan Pérez Colón y otros v. DTOP*, KAC1990-0487; *Jeanette Abrams y otros v. DTOP*, KPE2005-5021; y, *Nilda Agosto, v. ELA*, KPE2005-0608. En particular, alegó:

16. También, porque al haber el DTOP adoptado en el 2005 nuevas Escalas de Retribución para corregir el salario de compañeros de trabajo que impugnaron su situación laboral, por haberse dejado inoperante el Plan de Retribución, asiste a los empleados demandantes el derecho constitucional referente a la igual aplicación de la ley y de recibir igual trato, al estar similarmente situados a los empleados que prevalecieron en su impugnación de los planes de retribución, pues la parte demandada, por sus actos y omisiones, no les ha reconocido su derecho de recibir el sueldo correcto.

[...]

26. Que como consecuencia directa del método de ajuste utilizado para la implantación del salario mínimo, se produce un disloque de gran magnitud en el sistema de pago del DTOP, ya que los empleados perdieron la posición jerárquica que les correspondía dentro del Plan de Retribución, según establecido bajo la Ley de Retribución Uniformes, pues se equiparó ilegalmente el sueldo de los demandantes que estaban asignados a las primeras 09 escalas, al mismo salario que el recibido por el conserje y trabajar, a pesar de realizar funciones de más responsabilidad y complejidad. Y de ese modo, se violó el derecho garantizado bajo la Ley de Retribución Uniforme de recibir una compensación en forma ascendente, a tono con las funciones que realizan y la jerarquía, niveles de responsabilidad y complejidad de los respectivos puestos y que estuviera a tono con el valor de su trabajo dentro del mercado de empleo.

[...]

32. Los salarios reclamados para los demandantes se retrotraen a la fecha de la implantación de los nuevos planes de retribución del 2005, siendo los mismos líquidos y exigibles, al tratarse de una acción correctiva, en tanto y en cuanto la remuneración recibida por las distintas categorías a las cuales están adscritas los empleados demandantes no fue la correcta. Además, porque las nuevas escalas salariales tienen que ser aplicadas, en los mismos términos a todas las clases y a todos los empleados de la agencia, de forma que se les reconozca, en términos prácticos el derecho constitucional que asiste a los demandantes de recibir igual paga por igual trabajo, según resuelto en *Santiago Decllet v. Depto. De la Familia*, 153 DPR 208 (2011) y *Rivera Padilla et al. v. O.A.T.*, 189 DPR 315 (2013).

Sin presentar su alegación responsiva, el 21 de febrero de 2014 el DTOP solicitó la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción sobre la materia, por falta de agotamiento de remedios administrativos ante la Comisión Apelativa del Servicio Público [por sus siglas, "CASP"], porque los demandantes no expusieron una causa de acción que ameritara la concesión de un remedio y porque solo tenían derecho a reclamar el pago de los salarios por los tres años previos a la presentación de la demanda. El DTOP alegó que la jurisdicción para resolver reclamos salariales de empleados públicos cubiertos por la Ley núm. 184 de 2004¹ recae exclusivamente en la CASP.

Tras varios trámites de rigor, el 18 de agosto de 2015 el TPI emitió la sentencia desestimatoria apelada por falta de jurisdicción sobre la materia. Concluyó que la jurisdicción primaria exclusiva para atender los reclamos presentados por los demandantes e interpretar las normas de retribución invocadas recaía sobre la CASP. Luego de una moción de reconsideración que fue denegada, el grupo de empleados demandantes presentó el recurso apelativo de epígrafe y formuló los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: EL TPI ERRÓ COMO CUESTIÓN DE DERECHO Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN AL EMITIR LA SENTENCIA EN LA CUAL SE DESESTIMA LA DEMANDA EN EL CASO DE EPÍGRAFE Y NEGARSE ARBITRARIAMENTE A EJERCER EL PODER Y AUTORIDAD QUE SE LE CONFIERE A LOS TRIBUNALES BAJO LA REGLA 59 DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Y LA SEC 4.3 DE LA LPAU, EN PERJUICIO DE LA JUSTICIA SUSTANCIAL Y ACREDITARSE DE LAS ALEGACIONES FÁCTICAS FORMULADAS EN LA DEMANDA VIOLACIONES SUSTANCIALES A LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS DE LOS DEMANDANTES.

SEGUNDO ERROR: EL TPI INCIDIÓ AL APLICAR EL DERECHO Y DESESTIMAR LA DEMANDA, SIN ATENDER Y RESOLVER EN LOS MÉRITOS Y DE FORMA FUNDAMENTADA, LA CONTROVERSIA PLANTEADA REFERENTE A LA APLICACIÓN A LOS DEMANDANTE DE LA DOCTRINA ESTABLECIDA EN EL CASO DE *SANTIAGO DECLET V. DEPTP. DE LA FAMILIA*, SUPRA, EN TANTO Y EN CUANTO AQUÍ NO ESTÁ EN CONTROVERSIA DE QUE EMPLEADOS SIMILARMENTE SITUADOS A LOS DEMANDANTES IMPUGNARON EXITOSAMENTE EL PLAN DE RETRIBUCIÓN DEL DTOP Y QUE SE MANTUVO

¹ Ley núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico", 3 L.P.R.A. 1461 *et seq.*

INOPERANTE MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LA NORMAS NULAS Y ULTRA VIRES.

TERCER ERROR: INCIDIÓ EL TPI AL APLICAR EL DERECHO Y DESESTIMAR LA DEMANDA, SIN 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 LA FALTA DE JURISDICCIÓN DE LA CASP PARA ADJUDICAR RECLAMACIONES DE LOS DEMANDANTE QUE NO ESTÁN EN EL SERVICIO ACTIVO, PERO QUE POSEEN, UNA CAUSA DE ACCIÓN VÁLIDA EN DERECHO, NO PRESCRITA, PARA RECLAMAR EL PAGO DE SALARIOS ARBITRARIAMENTE DEJADOS DE PAGAR, A CAUSA DE LA IMPLANTACIÓN ERRÓNEA DE LA LEY DEL SALARIO MÍNIMO.

Recibida y evaluada la comparecencia escrita de la parte apelada, por conducto de la Oficina de la Procuradora General, resolvemos.

-I-

-A-

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. Esto es así porque 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 L.P.R.A. 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. Véase, *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 recae 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 otra parte, 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. 59.1, permite que el foro de primera instancia declare derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se haya instado o pueda instarse otro remedio en ley. La declaración tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas.

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 pues viabiliza que un ciudadano pueda 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).

-B-

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. O.A.T.*, 189 DPR 315 (2013).

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 los siguientes factores: niveles de responsabilidad y complejidad de las funciones, cualificaciones necesarias para su desempeño; dificultades existentes en el reclutamiento y retención de personal en las diferentes clases de puestos; condiciones de trabajo; oportunidades de ascenso existentes dentro de los planes de clasificación; sueldos prevalecientes en diferentes sectores de la economía; aspectos relativos a los costos de vida, y las posibilidades fiscales. *Nigaglioni v. Depto. De Salud*, 149 DPR, en las págs. 190-191.

En el servicio público la clasificación es una de las áreas esenciales al principio del mérito. Artículo 6, sección 6.1, de la Ley núm. 184-2004, 3 LPRA sec. 1462. De conformidad con ello, la clasificación de puestos en el sector público debe hacerse “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. Las agencias públicas tienen plena facultad o la prerrogativa gerencial para determinar cuáles son las clases y puestos necesarios para realizar su misión,

cuáles son las funciones que les corresponden y cuáles son los requisitos que debe satisfacer quien interese ocupar un puesto en particular así como la retribución que le corresponde. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR, en la pág. 285.

Es importante indicar 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.

-II-

En el caso de epígrafe el DTOP solicitó la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción sobre la materia tras alegar que la CASP tiene jurisdicción primaria exclusiva para resolver controversias relacionadas a la retribución de los empleados públicos. En la correspondiente oposición, al igual que en esta apelación, el grupo demandante alegó que el mecanismo de sentencia declaratoria era el vehículo procesal adecuado para exigir al foro judicial que aclarara si la manera en que la agencia apelada aplicó lo dispuesto en el Memorando General 5-86 de la Oficina Central de Administración de Personal [por sus siglas, "OCAP"] en cuanto al salario mínimo federal fue o no correcta en derecho, a la luz del principio constitucional de igual paga por igual trabajo y otros principios de equidad retributiva y si hubo o no alguna violación a la sección 4.4.3 del Reglamento de Retribución. Además, planteó que el vehículo judicial instado era adecuado para solicitar que se declarara que ellos estaban igualmente situados a los otros empleados que impugnaron

exitosamente la legalidad de la acción de la agencia apelada. Dicho de otro modo, aducen que la causa de acción incoada no se ciñe exclusivamente a un asunto retributivo y que el mecanismo procesal utilizado es el adecuado para interpretar el alcance y la legalidad de la norma de ajuste salarial establecida en el Memorando General 5-86 y para establecer si la agencia actuó o no conforme a derecho al presuntamente dejar inoperante el Plan de Retribución.

En la moción de desestimación acogida en la Sentencia apelada el DTOP alegó que los apelantes tenían que agotar remedios administrativos y que el TPI no tenía jurisdicción sobre la materia para atender la reclamación de epígrafe. Por su parte, los apelantes expusieron en la demanda los fundamentos en los cuales invocaban la jurisdicción del TPI, entre ellos la Regla 59 de las de Procedimiento Civil. Arguyen, además, que aunque existiera algún foro administrativo que tuviera jurisdicción para atender su reclamación, la causa de acción de epígrafe trata de una controversia de estricto derecho, por lo tanto, el TPI tiene jurisdicción para atenderla.

Sabido es que la sentencia declaratoria es un mecanismo procesal de carácter remedial o profiláctico adecuado para adjudicar controversias de índole constitucional, *Asociación de Periodistas v. González*, 127 DPR 704 (1991) y, conforme a la doctrina prevaleciente, debe utilizarse cuando permite finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos, *Suárez v. C.E.E.*, 162 DPR 43 (2004); *Colegio de Ingenieros v. A.A.A.*, 131 DPR 735 (1992). Este mecanismo permite obviar la inseguridad y los peligros de un salto en la oscuridad, cuando existe una controversia jurídica genuina entre las partes. *Asoc. de Vecinos v. Iglesia Católica*, 117 DPR 346 (1986).

Un análisis independiente de este expediente, nos lleva a concluir que el foro de primera instancia no puede dilucidar mediante la demanda incoada si los recurridos son acreedores o no en su carácter individual a un ajuste retributivo. Es decir, carece de jurisdicción para considerar el reclamo incluido en la demanda respecto al cómputo de los salarios presuntamente adeudados al grupo apelante y el pago correspondiente, de existir algún derecho. Tales reclamos particularizados, de haberlos en su día, deben ser planteados ante el foro apelativo administrativo con jurisdicción primaria exclusiva, en este caso la CASP, luego de haber agotado los remedios administrativos disponibles en la agencia.

Ahora bien, el TPI sí puede interpretar mediante el mecanismo de sentencia declaratoria el alcance del Memorando General 5-86 de la OCAP que presuntamente afecta los derechos del grupo demandante. Se trata de una controversia de derecho que, según se alega, afecta a un número significativo de empleados, cuyos reclamos no han sido objeto de una determinación particular e individualizada que pueda ser apelada y revisada ante la CASP.

Por tanto, el TPI erró al desestimar la causa de acción de epígrafe en la que se solicita una sentencia declaratoria en cuanto a si la agencia apelada aplicó o no los ajustes retributivos por aumentos al salario mínimo federal conforme a los principios retributivos que rigen en nuestra jurisdicción por estar el grupo demandante similarmente situado a otros empleados que impugnaron exitosamente el plan de retribución del DTOP presuntamente inoperante mediante la aplicación de las normas impugnadas. Dicho de otro modo, el TPI tiene autoridad para declarar la validez o nulidad del método de ajuste salarial establecido en el Memorando General 5-86 de 1986 y aplicado en la agencia apelada, conforme a las disposiciones de la Ley de

Retribución Uniforme y su reglamento así como al amparo del principio constitucional de igual paga por igual salario, entre otras disposiciones.

-III-

Por los fundamentos expuestos, dejamos sin efecto la sentencia desestimatoria emitida el 18 de agosto de 2015 y devolvemos el caso al TPI para la continuación de los procedimientos, conforme a lo dispuesto en esta sentencia.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica. El Juez Vizcarrondo Irizarry disiente con opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones