

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

AUTORIDAD
METROPOLITANA DE
AUTOBUSES (AMA)

Querellada- Recurrída

v.

TRABAJADORES
UNIDOS DE LA
AUTORIDAD
METROPOLITANA DE
AUTOBUSES (TUAMA)

Querellante- Recurrente

KLRA201401366

Revisión Administrativa
procedente de la Junta de
Relaciones del Trabajo de
Puerto Rico

Caso Núm.: AP-2014-05

D-2014-1468
Cítese Así: 2014 DJRT 27

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de febrero de 2016.

Comparecen los Trabajadores Unidos de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (TUAMA o la Unión), a fin de solicitarnos que revisemos la *Decisión y Orden* emitida y notificada el 10 de noviembre de 2014, por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (JRT). Por medio de esta, la JRT dispuso que una bonificación a los miembros de TUAMA que se computaba con anterioridad de la efectividad de la Ley Núm.66-2014, conocida como la *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 L.P.R.A. sec. 9101 *et seq.*, pero cuyo pago era posterior a su aplicación, quedó prohibido por dicho estatuto.

El 25 de agosto de 2014, TUAMA presentó ante la JRT una Apelación al amparo de las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014. En ese recurso, la Unión le imputó a la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) el incumplimiento con una de las cláusulas del Convenio Colectivo vigente entre las partes por la alegada aplicación retroactiva del mencionado estatuto. En particular, TUAMA se refería a la negación de la AMA de pagar a sus unionados una compensación equivalente a dos (2) semanas de cuarenta (40) horas regulares para los trabajadores que hayan trabajado no menos de mil setecientas (1,700) horas al año, conforme al Artículo XXV, inciso (P), del Convenio Colectivo vigente entre las partes.

Señaló TUAMA que la referida bonificación se computaba hasta el 30 de junio del año fiscal en curso, pero el pago se realizaba en la primera quincena, entendiéndose del 1 al 15 de julio, del próximo año fiscal. Por ello sostuvo que, aunque el desembolso de dicha compensación se realizaba en dicho año fiscal, correspondía a beneficios adquiridos en el anterior año fiscal terminado el 30 de junio de 2014 y correspondía realizar el pago, a pesar de la Ley Núm. 66-2014, ya que lo contrario sería una violación al Convenio Colectivo.

Así las cosas, el 3 de septiembre de 2014, luego de que la JRT refiriera el caso a su División de Oficiales Examinadores, TUAMA presentó un escrito perfeccionando su apelación. El 23 de septiembre de 2014, la AMA presentó su Contestación a la Apelación en la que argumentó que la reclamación de la Unión estaba prescrita¹ y que la compensación reclamada constituía una compensación monetaria extraordinaria, prohibida por la Ley Núm. 66-2014. El 24 de

¹ Este argumento fue resuelto por la JRT en favor de TUAMA y no es parte de la controversia ante nuestra consideración, por lo cual no será discutido mediante la presente *Sentencia*.

septiembre de 2014 se celebró la vista administrativa a la que comparecieron los representantes legales de cada una de las partes, sin embargo, optaron por someter el caso por el expediente, no sin antes dejar admitida la Carta Circular Núm. 117-14² de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) con fecha de 1 de julio de 2014.

El 10 de octubre de 2014 la División de Oficiales Examinadores presentó su *Informe y Recomendaciones* ante la JRT, recomendando declarar *no ha lugar* la apelación de TUAMA. El Oficial Examinador concluyó que: 1) el Artículo 11, Inciso (k) de la Ley Núm. 66-2014, dispone expresamente el efecto retroactivo de dicho estatuto al 1 de julio de 2014; 2) la bonificación en controversia constituía una compensación monetaria extraordinaria, a tenor con el Artículo 11, Inciso (c), Subinciso (v) de la Ley Núm. 66-2014 y; 3) el Artículo 11, Inciso (a) de la referida Ley prohíbe el pago de compensaciones monetarias extraordinarias. Asimismo, estableció que la Carta Circular Núm. 117-14 de la OGP “prohibió el pago de las compensaciones económicas extraordinarias aun cuando su beneficio ya formaba parte de la compensación económica del empleado.”³

El 10 de noviembre de 2014,⁴ la JRT emitió la determinación de la cual recurre ante nos TUAMA. Por medio de su dictamen, la JRT acogió el *Informe y Recomendaciones* que recibió del Oficial Examinador que atendió la apelación de TUAMA, mediante Reunión de la Junta celebrada el 22 de octubre de 2014, declarando así *no ha*

² Carta Circular Núm. 117-14, sobre *Disposiciones para la Implementación Inmediata del Capítulo II, sobre Control de Gastos en Entidades de la Rama Ejecutiva, de la Ley Núm. 66-2014, Conocida Como “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”*.

³ Véase apéndice del recurso, pág. 37.

⁴ La determinación original se realizó el 5 de noviembre de 2014, sin embargo, fue enmendada por una *Decisión y Orden Nunc Pro Tunc*.

lugar la apelación ante su consideración. Cabe destacar, que del referido dictamen surge lo siguiente:

Haciendo uso de sus facultades conferidas, la OGP emitió la Carta Circular Núm. 117-14. En esa comunicación, en la disposición normativa identificada como letra E, en su inciso 4, se prohíbe la compensación monetaria extraordinaria, según definida en la ley, de beneficios que ya formaban parte de la compensación económica del empleado. Es decir, esta disposición precisamente resuelve la alegación que realizó la unión en este caso. La carta, basada en la ley, prohíbe pagar compensaciones monetarias extraordinarias de beneficios existentes. Ante esto, procede que se declare no ha lugar la apelación.⁵

Así pues, TUAMA comparece ante nos y sostiene que la JRT erró al declarar *no ha lugar* la apelación que presentaron ante dicho foro. Por su parte, el 8 de enero de 2015 la JRT presentó su alegato en oposición al recurso de revisión. En síntesis, argumentó que el Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014 disponía de un periodo de tiempo, que podía extenderse hasta el 31 de agosto de 2014, para que el patrono y las organizaciones obreras firmaran y ratificaran cualquier condición económica del convenio colectivo o la enmendaran y en caso de no hacerse las restricciones del estatuto se aplicarían de forma retroactiva al 1 de julio de 2014.

La JRT sostuvo que debido a que TUAMA no enmendó o ratificó los acuerdos en controversia, la AMA estaba autorizada por la Ley Núm. 66-2014 a realizar los ajustes en nómina correspondientes para hacer cumplir la Ley. De esta forma, una compensación monetaria extraordinaria no puede surtir efecto y por tanto no procede el reclamo de la Unión.

Reseñado los hechos y el tracto del caso ante el foro administrativo, así como las alegaciones de las partes que han

⁵ Véase apéndice del recurso, pág. 45.

comparecido ante nos, pasemos a evaluar el marco jurídico aplicable a la controversia que se nos presenta.

La Ley Núm. 66-2014, fue aprobada con el fin de declarar un estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica del país tras los serios problemas fiscales que atraviesa el Estado. La Ley tiene como política pública la restauración del crédito público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y mejoras en la condición fiscal del Estado, incluyendo sus corporaciones públicas. De igual manera, se establece en la política pública de la Ley que los mecanismos que se implementen para lograr el fin del estatuto deben evitar en lo posible que se afecten las funciones esenciales de las agencias de gobierno que brindan servicios de seguridad, educación, salud o de trabajo social. Véase, Artículo 2 de la Ley Núm. 66-2014, 3 LPRA sec. 9101.

El Artículo 3 de la Ley Núm. 66-2014 dispone que, debido al fin que ésta persigue, la referida Ley tendrá primacía sobre cualquier otra ley. 3 LPRA sec. 9102. Además, sus disposiciones aplicarán a todas las entidades de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que incluye a todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y **corporaciones públicas** del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, independientemente del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiriere su ley orgánica u otra legislación aplicable. Véase, Artículo 5 de la Ley Núm.66-2014, 3 LPRA sec. 9111.

Como parte de las medidas que la Ley establece que se implementarían para reducir el gasto público, en el Artículo 11 (a) de la Ley Núm. 66-2014, 3 LPRA sec. 9117 (a), se dispuso que durante la vigencia de la Ley, no se concedan aumentos en beneficios

económicos ni compensaciones monetarias extraordinarias a los empleados de las Entidades de la Rama Ejecutiva. En cuanto a que se considerara una compensación monetaria extraordinaria, el Artículo 11, Inciso (c), Subinciso (v), dispone lo siguiente:

Pago de bonificaciones de cualquier cantidad por razón de productividad, ejecución, asistencia, puntualidad, retiro, día feriado particular, ratificación de convenio o aniversario de ratificación, o cualquier otro pago de bonificaciones monetarias por cualquier otro motivo o concepto que no sea Bono de Navidad o Bono de Verano dentro de los límites en este Artículo. 3 LPRA sec. 9117 (c) (v).

De manera que, en este caso surge claramente que la bonificación en controversia es una de las contempladas en el Inciso (c) antes citado y que no se concederán a partir de la vigencia de la Ley. Por otra parte, el Inciso (g) del Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014, dispone, entre otras, que “[l]as limitaciones establecidas en este Artículo aplicarán a todo empleado de una Entidad de la Rama Ejecutiva, **irrespectivo de disposición contraria en cualquier ley, normativa, reglamento, convenio colectivo, políticas, manuales de empleo, cartas circulares, cartas contractuales, certificaciones, reglamentos, reglas y condiciones de empleo, cartas normativas, planes de clasificación o retribución.**” 3 LPRA sec. 9117 (g). (Énfasis nuestro.)

Ahora bien, el Inciso (i) del Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014, 3 LPRA sec. 9117 (i) estableció un proceso de negociación alternativo que podría evitar que se implantaran los Incisos (a), (b), (c) y (d) del mencionado Artículo. La referida disposición establecía que siguiéndose los parámetros de los Incisos (j) y (k), según fuera el caso, las partes realizarían, en lo pertinente, lo siguiente:

[...] Los acuerdos alcanzados con los representantes autorizados de los empleados unionados, y a su vez,

ratificados por escrito por la matrícula de unionados concernida y el representante autorizado de la Entidad de la Rama Ejecutiva mediante y conforme a los parámetros de la negociación aquí permitida, sustituirán lo dispuesto en los incisos (a), (b), (c) y (d) de este Artículo y cualquier otra disposición que resulte pertinente en esta ley y que haya sido objeto de la negociación. [...].

En el caso ante nuestra consideración, los parámetros a seguir para lograr un acuerdo alterno eran los plasmados en el Artículo 11, Inciso (k) de la Ley Núm. 66-2014, 3 LPRA sec. 9117 (k). En lo pertinente, dicho acápite establece lo siguiente:

[...] la autoridad nominadora o el representante autorizado de la Entidad de la Rama Ejecutiva podrá negociar enmiendas a los convenios colectivos vigentes que establezcan modificaciones a las condiciones económicas de empleo, que sustituyan a las dispuestas en los incisos (a), (b), (c) y (d) de este Artículo, **siempre y cuando dichas enmiendas hayan sido adoptadas y ratificadas por todas las partes en o antes del 31 de julio de 2014; que sean retroactivas al 1 de julio de 2014**, y que el ahorro promedio por empleado unionado a obtenerse, mediante la implantación de estas enmiendas, sea comparable al que hubiese sido obtenido mediante la aplicación de los referidos incisos.

La meta de ahorro de la negociación, así como la consecución de dichos ahorros como resultado de las enmiendas propuestas, será determinada por la Junta de Directores u otro organismo rector de la Entidad de la Rama Ejecutiva concernida, cuya aprobación final será necesaria para la no aplicación de los incisos (a), (b), (c), y (d) de este Artículo. **En caso que las enmiendas no hayan sido firmadas y ratificadas al 31 de agosto de 2014, los incisos (a), (b), (c) y (d) se aplicarán de forma retroactiva al 1 de julio de 2014.** Se autoriza expresamente a la autoridad nominadora o al representante autorizado de la Entidad de la Rama Ejecutiva concernida, a realizar los ajustes en nómina correspondiente para dar efecto a este inciso. (Énfasis nuestro.)

Por otra parte, la Ley Núm. 66-2014, en su Artículo 32, 3 LPRA sec. 9152, le delegó a la OGP el establecer la reglamentación necesaria para guiar, facilitar y asesorar a las Entidades de la Rama Ejecutiva a implementar las disposiciones de la referida Ley. A tenor con ello, la OGP promulgó la Carta Circular Núm. 117-14, la cual iba dirigida a los Secretarios, Directores y Jefes de Agencia de las distintas Entidades de la Rama Ejecutiva. La referida misiva contenía

las disposiciones para la implantación del área de control de gastos públicos que establece la Ley Núm. 66-2014. La Disposición Normativa de la Sección (E) es la relacionada a la concesión de aumentos en beneficios económicos y compensaciones monetarias extraordinarias. En lo que nos concierne, la referida Sección (E) de la Carta Circular Núm. 117-14, establece lo siguiente:

3. *Regla General: Empleados Unionados - Otros* – Para empleados unionados que pertenezcan a sindicatos que no lleguen o no hayan llegado a un acuerdo al amparo del Artículo 11 de la Ley de Sustentabilidad, la Entidad no concederá aumentos en beneficios económicos y compensación monetaria extraordinaria, según definido en el Artículo 11 de la Ley de Sustentabilidad.

La Entidad no aplicará las disposiciones de la Ley de Sustentabilidad durante la ventana de tiempo para negociación permitida por dicha ley. Una vez cumplido el término para negociación, la Entidad aplicará las disposiciones del Artículo 11 de la ley, con efecto retrotraído al 1ro de julio de 2014, incluyendo aquellos ajustes retroactivos en nómina que sean necesarios para dar efecto a tal fecha. Excepto que, como medida paliativa para dar espacio a la negociación, la Entidad no ejecutará aumentos de sueldo, al amparo de convenios colectivos, que hayan sido estipulados, previo la efectividad de la Ley de Sustentabilidad, para entrar en efecto en o después del 1ro de julio de 2014.

4. *Beneficios Existentes* – Se aclara que la prohibición contra aumentos en beneficios económicos contenidas en el inciso (b) del Artículo 11 de la Ley de Sustentabilidad no aplicará a beneficios económicos que, a la vigencia de la Ley, ya formaban parte de la compensación del empleado, por ejemplo, diferenciales salariales. La prohibición se limita a concesión de beneficios adicionales [...]

En contraste, **la prohibición de compensación monetaria extraordinaria contenida en el inciso (c) del Artículo 11 de la Ley de Sustentabilidad, si se refiere a beneficios que, a la vigencia de la ley, ya formaban parte de la compensación económica del empleado.** Véase Carta Circular Núm. 117-14 de OGP, pág. 9.

Finalmente, al ejercer nuestra función revisora reconocemos gran peso y deferencia a las interpretaciones hechas por la agencia administrativa respecto a las leyes de las que son custodios. *Polanco v. Cacique Motors*, 165 DPR 156 (2005). Ello por razón de que tales procedimientos tienen a su favor una presunción de regularidad y

corrección que ha de ser respetada. *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior de P.R.*, 103 DPR 692 (1975). Además, porque se trata de funciones, apreciaciones e interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de la especialización (*expertise*) y experiencias de tales entes administrativos. *Rodríguez v. Guacoso Auto*, 166 DPR 433 (2005).

En ese sentido, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 215 (2013); *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232 (2007); *P.R.T.C. Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 DPR 269 (2000). No obstante dicha deferencia judicial al *expertise* administrativo, resulta propio que esta ceda ante una actuación arbitraria, irrazonable o ilegal, o cuando el dictamen administrativo produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública. *Camacho v. AAFET*, 168 DPR 66 (2006); *Pacheco, Rodríguez v. Est. de Yauco*, 160 DPR 409 (2003).

Al evaluar los argumentos de las partes, vemos que existe entre estos una controversia sobre si es correcto no pagar la compensación que surge del Artículo XXV, Inciso (P) del Convenio Colectivo vigente entre las partes, una vez entraron en vigor las restricciones de la Ley Núm. 66-2014, aun cuando dicho beneficio surge antes de que entrara en vigor dicho estatuto. A la luz del estado de derecho reseñado, determinamos correcta la actuación de la AMA al no desembolsar el pago de dicha bonificación y, por tanto, es también acertada la determinación de la JRT. Como vimos, el Artículo 11 de la

Ley Núm. 66-2014, *supra*, dispone que no se concederán compensaciones monetarias extraordinarias a los empleados de entidades como la AMA. De igual manera, surge claramente del expediente que tanto la AMA como TUAMA reconocen que la bonificación en controversia se trata de una compensación monetaria extraordinaria cuyo pago quedó prohibido por el mencionado Artículo 11, independientemente de lo que disponga el convenio colectivo. Véase Artículo 11, Inciso (g), *supra*.

La única forma que se podría evitar que aplicaran las restricciones del Artículo 11, *supra*, era si la Unión y la AMA llegaban a algún tipo de acuerdo o ratificaban los acuerdos existentes antes del 31 de agosto de 2014. Sin embargo, por admisión de la propia TUAMA, estos no llegaron a ningún tipo de acuerdo con la AMA. Por lo tanto, a tenor con el estatuto, todos los efectos de la Ley se retrotraían al 1 de julio de 2014 en cuanto a todos los empleados representados por la referida Unión.

La Ley Núm. 66-2014, *supra*, dispuso que la OGP tuviera la facultad de reglamentar la implementación de la Ley y es de esta facultad que surge la Carta Circular Núm.117-14. Como parte de sus disposiciones, allí se establece que para los empleados de sindicatos que no lleguen a un acuerdo conforme lo establece el Artículo 11, *supra*, la agencia no le concederá ninguna compensación monetaria extraordinaria. Además, se establece una diferencia en el trato de beneficios ya adquiridos, entre los identificados como “beneficios económicos” versus los identificados como “compensaciones monetarias extraordinarias”, según definidas en la Ley.

En el caso de los beneficios económicos, aclara que la prohibición contra aumentos no aplicará si a la vigencia de la Ley ya formaban parte de la compensación del empleado. Sin embargo, las compensaciones monetarias extraordinarias están taxativamente prohibidas, aun cuando ya formaran parte de la compensación económica del empleado al entrar en vigor la Ley. Ergo, como señaláramos, la única manera de evitar que se aplicara la restricción y no se detuviera el pago, era si las partes llegaban a un acuerdo dentro del periodo dispuesto por el propio Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014, *supra*.

A tenor con el marco jurídico antes reseñado y a la luz de los hechos que rodean el presente recurso, determinamos que no se cometió el error señalado. En consecuencia, se confirma la determinación de la JRT recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones