

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

JORGE LAGUNA
COLÓN

Recurrente

v.

ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS MÉDICOS
DE PUERTO RICO

Recurrido

KLRA201500403

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Administración de
Servicios Médicos

Civil. Núm.
04-G-A-02

Sobre:
Reducción de Salario

Panel integrado por su presidente el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y la Juez Cortés González¹

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de diciembre de 2016.

Jorge Laguna Colón [en adelante, "Laguna Colón" o "el recurrente"] nos solicita que revisemos una Resolución emitida por la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico [en adelante, "ASEM"] en la que se desestimó el Caso Núm. 04-G-A-02. El recurrente cuestionó la negativa de la agencia de pagarle en un nuevo puesto de carrera el mismo salario que devengó cuando ocupó ese mismo puesto mientras estuvo clasificado incorrectamente como de confianza.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, **CONFIRMAMOS** el dictamen apelado.

-I-

El recurrente Laguna Colón ha trabajado en la ASEM desde el 2 de enero de 1986. Comenzó labores en un puesto de carrera, pero desde el 25 de junio de 2001 hasta agosto del

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2016-233, se designó a la Juez Cortés González en sustitución del Juez Steidel Figueroa.

año 2004 ocupó diversos puestos de confianza. En específico, del puesto de carrera pasó a ocupar el puesto de Subdirector de Informática, puesto núm. 6222 en el servicio de confianza. Más adelante, ocupó el puesto de Oficial Principal de Privacidad y Seguridad, **puesto núm. 6516** dentro del servicio de confianza. Dicho puesto fue creado para el recurrente el 16 de julio de 2002 con un salario asignado de \$5,559. Como parte de una reorganización en la Oficina de Privacidad y Seguridad de la ASEM, el puesto núm. 6516 fue eliminado. El 16 de julio de 2003, se creó dentro del servicio de confianza el puesto de Director de Privacidad y Seguridad, puesto núm. 6568, el cual fue ocupado por Laguna Colón bajo un salario de \$5,188.

El 28 de mayo de 2004, la autoridad nominadora decidió crear nuevamente el **puesto núm. 6516** y corregirlo para que fuese un puesto de carrera en vez de confianza, como originalmente se suponía que fuera. El salario correspondiente a ese puesto se ajustó prospectivamente para que estuviese conforme a la escala salarial a la que pasó a pertenecer como parte del servicio de carrera. De este modo, el nuevo puesto pagaría \$5,243.² Corregido el error en la clasificación y ajustado el salario a la escala correspondiente, la autoridad nominadora designó a Laguna Colón para ese puesto. A su regreso al servicio de carrera, le fueron satisfechos al recurrente todos los aumentos y beneficios a los que tenía derecho.

El 24 de septiembre de 2004, el recurrente instó una querrela en la ASEM en la que reclamó que se le mantuviera en

² Las correcciones al puesto núm. 6516 se hicieron mediante los Informes de Cambio 24080494, 24080495 y 24080496 que se produjeron el 2 de septiembre de 2014 con fecha de efectividad de 1 de agosto de 2002, 1 de enero de 2003 y 1 de enero de 2004.

su nuevo puesto de carrera el mismo salario que devengó cuando ocupó ese mismo puesto mientras estuvo clasificado erróneamente como de confianza, así como la diferencia que dejó de devengar. Mediante Resolución con fecha de 28 de diciembre de 2009, la ASEM desestimó la querrela. Ante ciertos planteamientos del recurrente sobre errores en la notificación de dicho dictamen, la ASEM lo dejó sin efecto y ordenó que continuaran los procesos. Celebradas varias vistas, la recurrida presentó una solicitud de sentencia sumaria. Ambas partes se expresaron conforme a que se adjudicara el asunto sumariamente, por entender que no existía controversia sobre los hechos y que solo restaba aplicar el derecho.

Tras varios trámites procesales, entre estos la inhibición del Oficial Examinador a solicitud del recurrente, la ASEM dictó Resolución el 9 de enero de 2015. En consideración de los hechos estipulados por las partes, los documentos que estas presentaron y el derecho prevaleciente, concluyó que:

El apelante [Laguna Colón] no tenía una expectativa ni un legítimo derecho a continuar devengando un salario que devengó estando en [un] puesto de confianza que nunca debió haber sido clasificado como tal y que constituyó un acto ultra vires por parte de la autoridad nominadora. Esa autoridad nominadora tan pronto tuvo conocimiento de su acción ultra vires, es decir el error en la clasificación original del puesto 6516 que resultaba en contravención de la Ley HIPAA, rectificó su error e impartió instrucciones precisas al respecto.³

El Oficial Examinador descartó los planteamientos del recurrente ya que descansaban sobre un Informe de Evaluación de Puesto Existente que había sido revocado por la autoridad nominadora por estar fundamentado en información incorrecta que perpetuaría el error cometido. Indicó que la ASEM actuó dentro de sus prerrogativas gerenciales y conforme a las leyes

³ Resolución de 9 de enero de 2015, Ap. I del Recurso de Revisión, págs. TA16-TA17.

y reglamentos aplicables cuando corrigió el error en la clasificación del puesto núm. 6516 y designó al recurrente al mismo; esta vez reclasificado como uno de carrera. Reiteró que el recurrente no albergaba un derecho sobre los salarios que devengó en ese puesto mientras se mantenía clasificado como uno de confianza por error administrativo; máxime cuando conocía del error. Así pues, concluyó que el recurrente no podía reclamar el salario que había devengado en el puesto núm. 6516 previo a que fuese corregido y reclasificado. En consecuencia, desestimó la querrela presentada.

Ante la reconsideración solicitada, la ASEM se reafirmó en su dictamen. Inconforme, Laguna Colón acude ante nos mediante el recurso de revisión administrativa de epígrafe. Le atribuye al TPI el siguiente error:

ERRÓ ASEM Y EL OFICIAL EXAMINADOR AL DESESTIMAR SUMARIAMENTE LA APELACIÓN DEL RECURRENTE DE MANERA ARBITRARIA O ILEGAL O DE FORMA TAN IRRAZONABLE, QUE SU ACTUACIÓN CONSTITUYÓ UN ABUSO DE DISCRECIÓN, ASÍ COMO QUE ERRARON AL APLICAR LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE PERSONAL Y AL DESCARTAR ARBITRARIAMENTE EL INFORME DE EVALUACIÓN DE PUESTO Y LAS DECLARACIONES JURADAS DE LOS PERITOS DE ASEM QUE LO PREPARARON.

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

-II-

Derecho Aplicable

-A-

Revisión Judicial

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA 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 LPRA 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 circunscribe 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-

En su único señalamiento de error, el recurrente, en esencia, cuestiona la suficiencia de la prueba así como el valor probatorio que el Oficial Examinador le confirió a aquella que se le presentó. Incluye, además, ciertos planteamientos éticos en contra de la doctora Ana. C. Rius Armendariz [en adelante, "doctora Rius Armendariz"], Exsecretaria del Departamento de Salud y Exdirectora Ejecutiva de ASEM. La ASEM, por su parte, sostiene la corrección del dictamen recurrido y se expresa en contra de las imputaciones éticas que el recurrente incorporó a su recurso. Así pues, nos corresponde evaluar si el recurrente albergaba un derecho propietario sobre el salario que devengó en un puesto de confianza que ocupó antes de fuese corregida su clasificación y se atemperara a la escala salarial correspondiente. Evaluados los planteamientos de las partes,

en consideración de la prueba que obra en el expediente y ante el derecho prevaleciente, resolvemos en la negativa.

Como mencionáramos, el recurrente comenzó a laborar en la ASEM en un puesto de carrera y luego ocupó varios puestos de confianza en distintos momentos, entre estos, el puesto núm. 6516, en el que devengó un salario de \$5,559, tal como se había establecido para ese entonces. Cuando ese puesto fue eliminado, el recurrente pasó a ocupar otro puesto en el servicio de confianza donde generó un salario menor al anterior, \$5,188. Ahora bien, no hay controversia en que el puesto núm. 6516 fue clasificado erróneamente en el servicio de confianza. Las partes así lo estipularon.⁴ La prueba provista y que le mereció credibilidad al Oficial Examinador revela que una vez la ASEM se percató del error, lo corrigió y dicho puesto pasó a formar parte del servicio de carrera, como originalmente se suponía que fuera. Ante esta nueva clasificación, la ASEM ajustó el salario concerniente a ese puesto a la escala salarial que le correspondía. De modo que el ya reclasificado puesto núm. 6516 pagaría \$5,243 a la persona que lo ocupara; que en este caso fue el recurrente. Toda vez que este último aspiraba a recibir el salario que pagaba el puesto núm. 6516 antes de que fuese reclasificado, presentó la querrela con la que se originó este pleito.

El argumento principal del recurrente es que el Oficial Examinador no le extendió valor probatorio a la prueba que presentó. Por razón de ello, le imputa haber favorecido a la recurrida y cuestiona su imparcialidad. Un análisis minucioso del expediente, revela que los planteamientos de la parte

⁴ *Resolución* de 9 de enero de 2015, Estipulación de hecho núm. 3, Ap. I del Recurso de Revisión, pág. TA6.

recurrente son infundados. Es la opinión del recurrente que al volver a ocupar el puesto núm. 6516, ahora de carrera, tenía derecho a recibir el mismo salario que devengó antes de que fuese eliminado y eventualmente corregido. Mediante sus planteamientos parece sugerir que le albergaba un derecho propietario sobre el salario que generó cuando el puesto era de confianza. No tiene razón.

Para analizar los efectos que tuvo la corrección de la clasificación del puesto núm. 6516, es necesario acudir al "Reglamento de personal para el servicio de carrera y de confianza" de la ASEM [en adelante, "Reglamento de Personal"], Reglamento Núm. 5313 de 18 de octubre de 1995, el cual estaba vigente para ese entonces. Este fue promulgado en virtud de la "Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico", Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según emendada, 3 LPRA sec. 1301 *et seq.*⁵ En cuanto a la reclasificación de puestos, disponía en su sección 5.6 lo siguiente:

SECCIÓN 5.6 – CLASIFICACIÓN Y RECLASIFICACIÓN DE PUESTOS

Se justificará reclasificar todo puesto cuando está presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Clasificación original errónea

En esta situación no existe cambio significativo en las funciones del puesto, pero se obtiene información adicional que permite corregir una apreciación inicial equivocada.

Sobre la reinstalación de empleados de confianza, la sección 4.3 del Reglamento de Personal establecía que:

Si un empleado de carrera con status regular pasa al servicio de confianza y posteriormente se separa de este último servicio, tendrá derecho absoluto a ser reinstalado en un puesto de igual clasificación o de clasificación similar al que ocupaba en el servicio de carrera al momento en que pasó al servicio de

⁵ Estos eran la ley y reglamento vigente al momento en que se corrigió la clasificación del puesto núm. 6516 y se ajustó a la escala salarial correspondiente.

confianza. Percibirá la retribución que le correspondía en el servicio de carrera.

De las disposiciones recién citadas surge claramente que la ASEM estaba facultada para corregir cualquier clasificación errónea de puesto una vez conociera sobre el particular. Sin duda, la ASEM actuó conforme a derecho cuando así lo hizo en relación al puesto núm. 6516. Ello, conforme al principio rector que permea en nuestro ordenamiento jurídico que procura la sana administración de los fondos públicos.⁶

La segunda disposición reglamentaria citada también es clara. Precisa que una vez un empleado cesa sus funciones sobre un cargo de confianza, este tiene derecho a regresar al puesto que ocupaba en el servicio de carrera con las retribuciones pertinentes al mismo. Sin embargo, no se le reconoce derecho alguno sobre el salario correspondiente al puesto de confianza que dejó de ocupar. El recurrente procura valerse de un error administrativo para reclamar un derecho sobre un salario que no le corresponde. Conforme a la doctrina esbozada en Infante v. Tribunal Examinador de Médicos, 84 DPR 308 (1961), este no puede reclamar un interés propietario sobre el salario que devengó en un puesto de confianza que ocupó erróneamente.⁷ Un error administrativo no confiere un derecho a la parte que en cierto momento se benefició del mismo. Consistentemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que "un error administrativo no crea un estado de

⁶ Este principio dimana del Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el cual dispone que:

Sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del estado, y en todo caso por autoridad de ley. Artículo II, sección 7, Const. del ELA de PR, 1 LPRA sec. 7.

⁷ En el referido caso, el Tribunal Supremo dispuso en casos como este, que involucran la erogación de fondos públicos, no es posible aplicar el precepto legal de que nadie puede ir contra sus propios actos.

Derecho que obligue a un cuerpo administrativo ni impida su corrección.” Rivera Padilla et als v. OAT, 189 DPR 315, 345 (2013); González v. ELA, 167 DPR 400, 413 (2006); Magriz Rodríguez v. Empresas Nativas, Inc., 143 DPR 63, 71 (1997).

Esta doctrina del error administrativo no aplica de forma automática, sino ante un acto anterior de la agencia que pueda ser caracterizado como *ultra vires*, **incorrecto**, o ilegal. *Íd* Toda vez que la clasificación del puesto núm. 6516 en el servicio de confianza era incorrecta, dicha doctrina es extensible a este caso.⁸ Amparado en estos preceptos, el Oficial Examinador concluyó que no puede impartírsele efecto retroactivo a una asignación de salario cuando evidentemente, y con conocimiento del recurrente, se había hecho de manera incorrecta por un error en la clasificación del puesto núm. 6516 que ameritaba corrección. Por las razones expuestas, coincidimos.

El recurrente sostiene que el Oficial Examinador fue arbitrario e irrazonable porque no le confirió credibilidad a cierta prueba que presentó, particularmente al Informe de Evaluación del Puesto Existente 6516. Dicho Informe fue revocado porque estaba fundamentado en información incorrecta. En este se utilizó el último salario que devengó el recurrente en un puesto en el servicio de confianza (\$5,559) como base para el cómputo del salario que devengaría a su regreso al servicio de carrera. Lo correcto era que se utilizara el salario que devengó en el último puesto de carrera que ocupó (\$4,504), tal como establecía el Reglamento de

⁸ A modo ilustrativo, nuestro más Alto Foro judicial ha resuelto que en relación a planes de clasificación o de retribución, un empleado no puede ampararse en un error administrativo para reclamar la aplicación de una disposición reglamentaria que le resulte más ventajosa. Santiago Declet v. Depto. de la Familia, 153 DPR 208, 218 (2001).

Personal. Por ende, actuó correctamente el Oficial Examinador al descartarlo.

En este caso no existen hechos en controversia. Se trató de una clasificación errónea, bajo un sueldo también erróneo, que fueron corregidas conforme dispone la ley. La prueba descartada por el Oficial Examinador no altera estos hechos. El recurrente pretendía beneficiarse de un error administrativo para recibir un salario que no le correspondía en derecho, lo que es contrario a la doctrina prevaleciente. A razón de ello, procedía que se desestimara la querrela, tal como hizo el Oficial Examinador. No se nos han provisto razones para concluir que el Oficial Examinador abusó de su discreción al evaluar la prueba y emitir su criterio.

En cuanto a las imputaciones éticas que hace el recurrente en contra de la doctora Rius Armendariz, aclaramos que el comportamiento de ésta dentro del proceso administrativo no refleja alguna actuación impropia de su parte. No se demostró que intervino con el criterio del Oficial Examinador en la evaluación de la prueba o cuando emitió el dictamen recurrido. Su intervención se limitó a informar sobre las actuaciones que llevó a cabo para el año 2004, cuando era la autoridad nominadora a quien se le alertó sobre la clasificación errónea del puesto núm. 6516. El recurrente erra en su alocución.

En fin, el Oficial Examinador determinó a base de la prueba que se le presentó, y que a su mejor juicio le mereció credibilidad, que cuando el recurrente regresó al servicio de carrera, recibió todos los aumentos y beneficios a los que tenía derecho conforme disponía la mencionada Sección 4.3 del Reglamento de Personal. Los ajustes de salarios realizados se

hicieron de forma prospectiva tras la agencia haber rectificado el error en la clasificación del puesto núm. 6516.

El recurrente presentó una querrela con miras a mantener en un puesto de carrera el salario que devengó cuando el mismo puesto estaba erróneamente clasificado como uno de confianza. Dicho proceder es contrario a derecho. Ello, pues no albergaba un interés propietario sobre el salario que recibió mientras se desempeñó en el servicio de confianza. Así pues, actuó correctamente el Oficial Examinador al desestimar la querrela. El expediente no refleja alguna actuación del Oficial Examinador que amerite que intervengamos con su criterio y tampoco de la doctora Rius Armendariz. No se cometió el error alegado.

-IV-

En mérito de lo anterior, **CONFIRMAMOS** el dictamen recurrido.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones