

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL I

REBECCA COTTO AYALA
Recurrida

v.

ADMINISTRACIÓN DE
COMPENSACIONES POR
ACCIDENTES
AUTOMOVILÍSTICOS
(ACAA)
Recurrente

KLRA201601304

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Administración de
Compensaciones
por Accidentes
Automovilísticos

Caso Núm.:
VA-2010-22-A

Sobre:
Cesantía

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Colom García y el Juez Candelaria Rosa

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de diciembre de 2017.

Comparece la Administración de Compensaciones por Accidentes Automovilísticos (ACAA o recurrentes) nos solicitan que revoquemos la Resolución emitida el 21 de noviembre de 2016 por la Oficina del Juez Administrador de la ACAA. Mediante la referida Resolución, el foro administrativo determinó, entre otras cosas, dejar sin efecto la cesantía de la señora Rebecca Cotto Oyola (señora Cotto o recurrida).

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan a la luz del derecho aplicable, resolvemos revocar la Resolución recurrida.

I.

Los hechos pertinentes a la controversia del caso son los siguientes: La señora Cotto comenzó a trabajar en la ACCA el 2 de abril de 2001. Para el año 2009 la señora Cotto ocupaba el puesto de Subdirectora de Finanzas. Además, previo a trabajar en la referida agencia, la recurrida había trabajado en otras

instrumentalidades del gobierno de Puerto Rico. El 30 de noviembre de 2009 la ACAA le notificó a la señora Cotto que sería cesanteada de su puesto por no tener una antigüedad mayor de nueve (9) años en el servicio público, a tenor con el Plan de Cesantías de la ACAA aprobado el 29 de octubre de 2009. A su vez, se le notificó una certificación de la oficina de Recursos Humanos reconociendo que, a la fecha de cierre establecida —el 30 de junio de 2009—, la señora Cotto había acumulado 8 años, 5 meses y 15 días de servicio.

Así las cosas, la recurrida presentó una reconsideración ante el Oficial Examinador de la ACAA. Se llevó a cabo una vista informal y, el 19 de febrero de 2010, la ACAA notificó la cesantía de la señora Cotto efectiva el 21 de marzo de 2010. A raíz de ello, el 19 de marzo de 2010, la recurrida presentó una apelación ante el Juez Administrativo de la ACAA. En ella alegó, en síntesis, que existía una falta de uniformidad al computar la antigüedad de los empleados cesanteados y planteó la ilegalidad de la misma. Posteriormente, la ACAA presentó su contestación a la apelación presentada por la señora Cotto. La agencia negó todas las alegaciones y argumentó la legalidad del Plan de Cesantía.

Luego de varios trámites procesales, que no es necesario pormenorizar, el 21 de noviembre de 2016 el Juez Administrativo de la ACAA emitió una Resolución Final anulando la cesantía de la señora Cotto y ordenando su reinstalación. El Juez Administrativo concluyó que la cesantía de la recurrida fue efectuada en contravención con el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la ACAA. La agencia recurrida determinó que la antigüedad se debía computar hasta el último día de trabajo en la agencia y no hasta la fecha de corte, 30 de junio de 2009, que establecía el Plan de Cesantía.

Inconforme, los recurrentes acuden ante este Tribunal de Apelaciones y nos plantean los siguientes señalamientos de error:

Erró el Honorable Juez Administrativo de la ACAA al negar la admisibilidad de una minuta de reunión de la Junta de Directores de la ACAA cuya autenticidad fue estipulada por las partes.

Erró el Honorable Juez Administrativo de la ACAA al concluir, como cuestión de derecho, que el uso de una fecha fija e uniforme para calcular la antigüedad de los empleados a ser cesanteados constituía un acto contrario a las disposiciones del Reglamento de Personal.

II.

La Ley de Protección Social por Accidentes del Trabajo, Ley Núm. 138 de 26 de junio de 1968, 9 LPRA sec. 2051 *et seq.*, concedió a la Junta de Directores de la ACAA la facultad de ejercer los poderes corporativos reconocidos en ley, incluido el nombramiento del Director Ejecutivo, y de aprobar la reglamentación necesaria para cumplir con las funciones delegadas. Sección 12 de la Ley Núm. 138 de 1968, 9 LPRA sec. 2060. El Director Ejecutivo, por su parte, tiene la facultad de nombrar y contratar, con la aprobación de la Junta, el personal administrativo y técnico necesario para llevar a cabo las funciones de la corporación y pagar por tales servicios conforme dicho cuerpo rector lo determine. Sección 14 de la Ley Núm. 138 de 1968, 9 LPRA sec. 2062.

Los empleados y funcionarios de la ACAA, por ser un administrador individual, están exceptuados de las disposiciones de la Ley 184-2004¹. Por tanto, la ACAA tiene la facultad en ley para gestionar su propio sistema de personal conforme a sus propios reglamentos, pero sin dejar a un lado las áreas que sean consustanciales e indispensables al principio del mérito. Existe este imperativo por una clara política pública dirigida a que el mérito sea el criterio rector en la gestión del capital humano gubernamental;

¹ Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, 3 LPRA 1461 *et seq.*

esto es, en el reclutamiento, selección, ascenso, traslado, descenso, clasificación de puestos, adiestramiento y *retención de los empleados en el servicio público*.

Conforme a los poderes delegados por la Ley Núm. 138 de 1968, la Junta de Directores aprobó el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles de 19 de junio de 2005, según enmendado. Este define a los empleados gerenciales del servicio de carrera como aquellos empleados que ocupan “puestos relacionados con las responsabilidades operacionales, administrativas, profesionales, oficinescas, técnicas y de supervisión en posiciones excluidas de la unidad apropiadas para fines de la negociación colectiva”. Artículo 7, sección 7.1, del Reglamento. Según esta definición, el recurrente estaba clasificado como un empleado gerencial.

En cuanto a las cesantías, el artículo 11, sección 11.4, del Reglamento para el personal gerencial de la ACAA dispone lo siguiente:

- a. “El Director Ejecutivo de la ACAA podrá separar de empleo a cualquier empleado del servicio de carrera, sin que esto se entienda como destitución, debido a la eliminación de puestos por falta de trabajo o falta de fondos.
 - b. El Director Ejecutivo de la ACAA notificará por escrito, a todo empleado a quien haya de cesantear, con no menos de treinta (30) días calendarios de antelación a la fecha en que habrá de quedar cesante. En dicha notificación se le informará su derecho de apelación ante el Oficial Examinador dentro del término de treinta (30) días a partir del recibo de la notificación.
 - c. Antes de decretar cesantías debido a la eliminación de puestos, falta de fondos o falta de trabajo, se agotará todo recurso para evitar dichas cesantías, tales como:
[...]
4. La agencia establecerá un método a los efectos de decretar cesantías en caso de éstas ser necesarias, el cual podrá ser revisado periódicamente. Como parte de dicho método, se podrá subdividir la agencia por ramas, oficinas o departamentos, a los fines de identificar las jurisdicciones en las cuales habrá

de decretarse cesantías. El método que se adopte se pondrá en conocimiento de los empleados.

5. Serán separados en primer término los empleados temporeros o transitorios que presten servicios en la agencia; en segundo lugar, serán separados los empleados probatorios; y, en último término, serán separados los empleados regulares. A los fines de este inciso, los empleados probatorios que inmediatamente antes de adquirir dicho estatus hubieran sido empleados regulares, se considerarán como empleados regulares.
6. Para determinar el orden de prelación en que se decretarán las cesantías dentro de cada uno de los grupos de empleados enumerados en el inciso anterior, la agencia se ajustará a las siguientes normas:
 - a. Se tomará en consideración el desempeño de las funciones, de manera que queden cesantes, en primer término, los empleados menos eficientes.
 - b. En casos de igualdad de eficiencia, se tomará en consideración el tiempo en el servicio, de manera que queden cesantes los empleados con menos tiempo en el servicio.
 - c. A los fines de determinar la antigüedad, se considerará todo servicio prestado como empleado de la ACAA y en cualquier otra agencia o instrumentalidad del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus corporaciones públicas y sus municipios [...].”

Según lo anterior, la Sección 11.4(c)(4) faculta a la ACAA a establecer un método para decretar cesantías, en caso de que fuesen necesarias. A base de esta autoridad, el 15 de octubre de 2009 la Junta de Directores de la ACCA emitió la Resolución Núm. 2009 OCT-17A, mediante la cual enmendó la Sección 11.4(c)(6) del Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la ACCA. Esa enmienda sustituyó el criterio primordial para las cesantías de empleados gerenciales de carrera, que consistía en el desempeño de las funciones, por el criterio de antigüedad. Así, quedarían cesantes primero los empleados con menos tiempo en el servicio. La Sección 11.4(c)(6) enmendada dispone lo siguiente:

- “6. Para determinar el orden de prelación en que se decretarán las cesantías dentro de cada uno de los grupos de empleados enumerados en el inciso

anterior, la agencia se ajustará a las siguientes normas:

- a. Se tomarán en consideración el tiempo en el servicio, de manera que las cesantías comiencen por los empleados con menos tiempo en el servicio.
- b. A los fines de determinar la antigüedad, se considerará todo servicio prestado como empleado de la ACAA y en cualquier otra agencia o instrumentalidad del gobierno de Puerto Rico, sus corporaciones públicas y sus municipios.
- c. La agencia notificará por escrito a todo empleado a quien haya de cesantear, con no menos de treinta (30) días de antelación en que habrá de quedar cesante. Además, se le notificará su derecho de apelar la decisión ante el Oficial Examinador, dentro del término de treinta (30) días a partir del recibo de la notificación.”

Posteriormente, el 29 de octubre de 2009 la Junta de Directores emitió la Resolución Núm. 2009 OCT-21A, en la que resolvió aprobar la implantación de un Plan para Decretar Cesantías con el propósito de mejorar la grave situación fiscal de la agencia y salvaguardar los derechos de los empleados que prestan servicios en la ACAA. Esa resolución ordenó al Director Ejecutivo a poner en vigor inmediatamente ese Plan. Dicha delegación instruyó al Director Ejecutivo de la ACAA a instrumentar el Plan de Cesantías a base del criterio de antigüedad establecido en su Reglamento.

III.

En síntesis, la ACAA plantea que incidió el foro recurrido en dejar sin efecto la cesantía de la señora Cotto. Estos argumentan que el Director Ejecutivo tiene la potestad de implementar un Plan de Cesantías para lograr los ahorros necesarios que evitan un mayor deterioro fiscal de la agencia. Añaden que, similar a los casos de la Ley Núm. 7-2009, la Junta de Directores de la ACAA autorizó al Director Ejecutivo a implantar un Plan de Cesantías. Por lo que, el Juez Administrador de la ACAA carece de jurisdicción para pasar juicio sobre la fecha de corte que establece dicho plan. Solo tenía

jurisdicción para revisar si los empleados tenían o no más de nueve (9) años de antigüedad.

Como vimos, la Junta de Directores de la ACAA emitió la Resolución Núm. 2009 OCT-17A para enmendar la sección 11.4(c)(6) del Reglamento para el Personal Gerencial. Mediante dicha enmienda se determinó que los empleados con menos tiempo en el servicio público serían cesanteados. El 29 de octubre de 2009, la Junta de Directores de la ACAA emitió la Resolución Núm. 2009 OCT-21A para aprobar la implantación del plan de cesantías propuesto por el Director Ejecutivo con el fin de mejorar la situación fiscal de la agencia. El plan aprobado incluía la cesantía de empleados que ocuparan puestos gerenciales. En este se estableció el 30 de junio de 2009 como fecha de cierre o fecha de corte, por lo que, quedarían cesantes los empleados gerenciales con una antigüedad de nueve (9) años o menos a dicha fecha de corte.

Por su carácter persuasivo conviene mencionar lo resuelto por este Tribunal de Apelaciones en *Luis A. Muler Santiago v. Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles*, KLAN201400367, y luego reiterado por el Tribunal Supremo en *Rodríguez Ocasio v. ACAA*, 197 DPR 852 (2017). En dichos casos se estableció que el Juez Administrativo de la ACAA tendría jurisdicción exclusivamente para dilucidar aspectos de hecho relacionados con la aplicación del criterio de antigüedad. Es decir, determinar si los empleados cesanteados tenían nueve (9) años o más de antigüedad al 30 de junio de 2009. Cualquier otro asunto se debería revisar ante el Tribunal de Primera Instancia.

En el caso que nos ocupa, el Juez Administrativo de la ACAA determinó que la cesantía de la señora Cotto fue efectuada en contravención con el Reglamento de Personal de la ACAA. Así, dispuso que la antigüedad se debía computar hasta el último día de

trabajo en la agencia y no hasta la fecha de corte establecida. A base de ello, anuló la cesantía de la recurrida y ordenó su reinstalación.

Examinando el expediente, a la luz del derecho antes citado, concluimos que erró el Juez Administrativo en su determinación. En el caso de autos, la recurrida se limitó a presentar sus planteamientos en cuanto a la fecha de corte ante el Juez Administrativo de la ACAA. Esta no acudió ante el foro de instancia. Esto contrario a la normativa vigente en los casos relacionados al Plan de Cesantías de la ACAA. Como indicamos, el Juez Administrativo solo tiene jurisdicción para atender los planteamientos de hecho relacionados al criterio de antigüedad. Por lo tanto, dicho foro no tiene jurisdicción para considerar la validez de la fecha de corte establecida en el Plan de Cesantías. Dichos planteamientos se debían presentar ante el foro de instancia, lo cual no ocurrió.

Cabe señalar, según se desprende del expediente, que la recurrida trabajó como Asistente de Cátedra en la Universidad de Puerto Rico, desde el 1 de septiembre de 2000 hasta el 1 de enero de 2001. Posterior a ello, la señora Cotto ocupó el puesto de Directora de Presupuesto en el Municipio de Toa Baja, desde el 16 de enero de 2001 hasta el 30 de marzo de 2001. Luego, ésta ocupó varios puestos en la ACAA, desde el 2 de abril de 2001. Al momento de los hechos del caso, la señora Cotto ocupaba el puesto de Subdirectora de Finanzas. Por lo que, a la fecha de corte la recurrida contaba con 8 años, 5 meses y 15 días en el servicio público. Es decir, no cumplía con los nueve (9) años de servicio que establecía el Plan de Cesantías.

Resolvemos que el foro recurrido incidió en dejar sin efecto la cesantía de la señora Cotto. El Juez Administrativo de la ACAA carece de jurisdicción para atender la legalidad de la fecha de corte establecida en el Plan de Cesantías de la ACAA. Lo mismo fue

establecido en los casos antes mencionados por este Tribunal de Apelaciones, y reiterado por el Tribunal Supremo. Dichas determinaciones constituyen la ley del caso. De igual forma, es claro que la recurrida no cumple con los años de servicio público, por lo que procedía su cesantía.

En cuanto al primer señalamiento de error invocado por los recurrentes, con relación a una exclusión de prueba documental, no es necesario la discusión del mismo en vista de lo resuelto en esta sentencia.

IV.

Por los fundamentos expuestos, revocamos la Resolución recurrida. Aún se mantiene en pleno vigor la notificación de cesantía de la señora Cotto, ordenada por la ACAA.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones