

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

ASOCIACIÓN DE
EMPLEADOS
GERENCIALES DE LA
CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO DEL
ESTADO, EN
REPRESENTACIÓN Y
BENEFICIO DE EDWIN
GARCÍA ROMÁN, POR SÍ

Apelante

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO DEL
ESTADO

Apelada

KLAN201801341

APELACIÓN
procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala Superior de
Caguas

Civil Núm.:
CG2018CV00495

Sobre:
Procedimiento sumario,
reclamación laboral,
salarios dejados de
percibir.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, el Juez Ramos Torres, el Juez Bonilla Ortiz.

Jiménez Velázquez, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de febrero de 2019.

La parte apelante, Asociación de Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (Asociación), solicita que revoquemos la *Sentencia* emitida y notificada el 26 de noviembre de 2018, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Caguas. En esta, el foro primario desestimó por falta de jurisdicción la querrela instada por la Asociación en representación del señor Edwin García Guzmán, quien también comparece por sí. Concluyó el tribunal que es la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) el foro administrativo con jurisdicción primaria exclusiva para atender la reclamación.

Luego de evaluar el trámite procesal del caso, los planteamientos de ambas partes, y de conformidad con el derecho aplicable, confirmamos la *Sentencia* apelada.

I

El 9 de mayo de 2018, la Asociación en representación del señor Edwin García Guzmán (señor García), quien también comparece por sí, instó una *Querrela* en contra de su patrono, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE), al amparo del procedimiento sumario de reclamaciones laborales que establece la Ley Núm. 2 de 17 de octubre de 1961, 32 LPRA sec. 3114 *et seq.*, (Ley Núm. 2). En esta, reclamó el pago de la compensación fija —de \$120.00 mensuales— por el uso de su automóvil privado en gestiones de trabajo, que, según adujo, su patrono se negó a pagar desde agosto hasta diciembre de 2017. También requirió la compensación adicional que dimana del Artículo 11 (a) de la Ley Núm. 180-1998, conocida como la *Ley de salario mínimo, vacaciones y licencia por enfermedad de Puerto Rico*, 29 LPRA sec. 250 *et seq.*, más intereses y honorarios de abogado.

El 29 de mayo de 2018, la CFSE contestó la querrela. En síntesis, adujo no procedía que el caso se ventilara mediante el procedimiento sumario dispuesto en la Ley Núm. 2, *supra*, por no estar presentes los requisitos para su aplicabilidad. A su vez, como defensa afirmativa, alegó falta de jurisdicción del tribunal al amparo de las doctrinas de jurisdicción primaria exclusiva y agotamiento de remedios administrativos.

Luego, el 30 de agosto de 2018, la CFSE presentó una *Moción de desestimación*. En primer lugar, explicó que el pago de la compensación fija por el uso de automóvil privado en gestiones de trabajo si el empleado recorre cien (100) millas mensuales o más, constituía un beneficio marginal que se le concedía a los empleados gerenciales por razón de que se le reconocía por convenio colectivo a los empleados unionados. En cuanto a los empleados gerenciales, indicó que la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OATRH) había

emitido una respuesta a una consulta, en la que indicó que dicho beneficio no estaba autorizado por la Ley Núm. 66-2014, conocida como *Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.¹

Así, por tratarse de una controversia que aludía al cobro de una compensación monetaria que había sido prohibida por el Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014, la CFSE argumentó que el Tribunal de Primera Instancia carecía de jurisdicción para atender la controversia. Por lo tanto, y de conformidad con el Artículo 14 de la referida Ley Núm. 66-2014, la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) era el foro con la jurisdicción primaria exclusiva para atender las reclamaciones que surgieran de las acciones o decisiones tomadas conforme a las aludidas disposiciones.

Además, la CFSE señaló que, tras la aprobación de la Ley Núm. 66-2014, el Administrador de dicha agencia no se había expresado respecto a si procedía conceder o denegar a los empleados gerenciales la compensación fija por el uso del automóvil privado en gestiones de trabajo. Razonó que una vez el Administrador se expresara al respecto, los empleados gerenciales podían apelar la determinación ante la Junta de Apelaciones de la CFSE, organismo apelativo designado por el *Reglamento de personal para los empleados gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado*, Núm. 6226, aprobado el 6 de noviembre de 2000, para impugnar cualquier acción relacionada a las áreas esenciales del principio de mérito o cualquier acción de carácter disciplinario.

En oposición, la Asociación arguyó que la CFSE no se había expresado en cuanto a que la falta de pago de la compensación fija a los empleados gerenciales fuera una decisión tomada a

¹ No obstante, la CFSE aclaró que, en la misiva, la OATRH le había sugerido que se consultara a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) y a la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF).

consecuencia de la Ley Núm. 66-2014. Por ello, razonó que la CASP no carecía de autoridad para atender el reclamo del señor García. Por otro lado, señaló que el pago de la compensación fija por el uso de automóvil privado en gestiones de trabajo no era una bonificación sino un desembolso por la depreciación de la utilización del vehículo, lo que calificó como una reclamación salarial sobre la cual la Junta de Apelaciones de la CFSE carecía de facultad en ley para adjudicar. De tal manera, dedujo que el tribunal era el foro con jurisdicción para atender la controversia planteada.

El 26 de noviembre de 2018, el foro sentenciador emitió y notificó la *Sentencia* apelada, en la que desestimó la reclamación por falta de jurisdicción. Concluyó que la compensación fija constituía una posible bonificación o compensación monetaria extraordinaria no autorizada por el Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014, por lo que correspondía a la CASP —foro con la jurisdicción primaria exclusiva para decidir la controversia— atender el reclamo y determinar la clasificación del remedio solicitado por el señor García.

Inconforme, el 6 de diciembre de 2018, la Asociación instó el presente recurso y formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el Tribunal al desestimar la querrela por falta de jurisdicción porque hay que agotar los remedios administrativos disponibles.

Por su parte, la CFSE presentó su *Alegato en oposición a escrito de apelación*.

Básicamente, las partes litigantes reproducen los argumentos presentados ante el foro sentenciador.

II

A

La Ley Núm. 66-2014, *Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, aprobada el 17 de junio de 2014, 3 LPRA sec. 9101 *et seq.*, es un estatuto de carácter económico que, en esencia, declara un estado

de emergencia fiscal en Puerto Rico.² A esos efectos, la legislación procura la adopción de un plan para manejar las consecuencias de la crisis fiscal y económica, acentuada por la degradación del crédito de Puerto Rico, así como para establecer una gerencia estructurada para atender esta situación. El objetivo del estatuto fue dar continuidad a la gestión pública y a la prestación de servicios esenciales, sin recurrir al despido de empleados públicos de carrera. Ley Núm. 66-2014, Art. 2, 3 LPRA sec. 9101.

El Artículo 3 de la Ley Núm. 66-2014 establece la primacía de esta ley especial sobre cualquier otra ley. 3 LPRA sec. 9102. En cuanto a la extensión o alcance del estatuto, la ley indica que el término “entidad de la Rama Ejecutiva” incluye a todas las agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas del Estado. 3 LPRA sec. 9111. En cuanto a la CFSE, esta es una instrumentalidad y corporación pública creada en virtud de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935. 11 LPRA sec. 1b.³

En lo pertinente al presente caso, el Artículo 11, inciso (a), dispone que “[d]esde y durante la vigencia de esta ley no se concederán aumentos en beneficios económicos ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados de las entidades de la Rama Ejecutiva, con excepción de lo establecido en el inciso (d) de esta sección”. 3 LPRA sec. 9117.⁴

El referido inciso (d) señala que no se considerará como aumento en beneficios económicos o compensación monetaria lo siguiente: (1) licencias con sueldo para estudios, seminarios, cursos o talleres; (2) programas de becas para empleados; (3) programas de

² Véase Ley Núm. 3 de 23 de enero de 2017, conocida como la *Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*; y la Ley Núm. 26 de 29 de abril de 2017, conocida como la *Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal*.

³ La CFSE tiene personalidad jurídica propia, con capacidad para demandar y ser demandada. 11 LPRA sec. 1b-1.

⁴ Esta norma se mantiene vigente en el Artículo 7 de la Ley Núm. 3-2017, conocida como *Ley para atender la crisis económica, fiscal y presupuestaria para garantizar el funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*.

ayuda al empleado; (4) programas de cuidado de niños; (4) planes de adiestramiento, capacitación y desarrollo hasta un máximo de seiscientos (600) dólares por empleado. No obstante, “la autoridad nominadora o su representante autorizado deberá considerar que las situaciones antes provistas constituyen un aumento en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria cuando ello resulte necesario para atemperar los gastos de la entidad de la Rama Ejecutiva al presupuesto aprobado o para superar una proyección de déficit operacional”. 3 LPRA sec. 9117 (d).⁵

En cambio, y en lo concerniente al caso que nos ocupa, el inciso (c) (5) del Artículo 11 especifica lo que se considerará como una compensación monetaria extraordinaria. A tales efectos, provee que se considerará como compensación monetaria extraordinaria el “[p]ago de bonificaciones en 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 esta sección.” 3 LPRA sec. 9117 (c) (5).

En relación con lo anterior, la ley estipula que en caso de duda sobre si la concesión o permanencia de un beneficio económico o laboral constituye un aumento en beneficio económico o una compensación monetaria extraordinaria, la autoridad nominadora someterá una consulta a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). La contestación a dicha consulta será vinculante para la entidad de la Rama Ejecutiva que la haya sometido. 3 LPRA sec. 9117 (e).

⁵ *Id.*

Otro punto es que el Artículo 14 de la Ley Núm. 66-2014 dispone que la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) tendrá jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a las disposiciones de la ley, de aquellos empleados cubiertos o no por la Ley Núm. 45-1998, conocida como la *Ley de relaciones del trabajo para el servicio público*. 3 LPR sec. 9120.⁶

B

De conformidad con la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva, cuando una ley le confiere jurisdicción a una agencia administrativa, es ésta quien debe dilucidar inicialmente determinada controversia y no el foro judicial. En estas instancias los tribunales están impedidos de ejercer su autoridad, pues la propia ley ha establecido la exclusividad del foro administrativo. *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, 163 DPR 308, 327 (2004). Claro está, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la revisión judicial, sólo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final. *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, 179 DPR 231, 239, 240-241 (2010); *Semidey Ortiz v. Consorcio Sur-Central*, 177 DPR 677 (2009).

III

La reclamación del presente caso surge de la presunta denegatoria del Administrador de la CFSE a pagar a los empleados gerenciales la compensación fija por el uso del automóvil privado en gestiones de trabajo. La Ley Núm. 66-2014 prohíbe la concesión de compensaciones monetarias extraordinarias a los empleados y especifica lo que se considerará una compensación monetaria extraordinaria. Entre estas, se encuentra "... cualquier otro pago de

⁶ Esta norma se mantiene vigente en el Artículo 10 de la Ley Núm. 3-2017, conocida como *Ley para atender la crisis económica, fiscal y presupuestaria para garantizar el funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*.

bonificaciones monetarias por cualquier otro motivo o concepto que no sea Bono de Navidad o Bono de Verano”. 3 LPRA sec. 9117 (c) (5).

La CFSE aduce que, tras la aprobación de la Ley Núm. 66-2014, el Administrador de dicha corporación no ha expresado si procede o no autorizar el pago de la referida compensación a los empleados gerenciales. Por tanto, se trata de un acto o decisión tomada a la luz de las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014.

Como se observa, el mandato legislativo es claro e inequívoco respecto a que la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender las reclamaciones laborales que surjan de la aplicación de la Ley Núm. 66-2014, *supra*. En su consecuencia, resolvemos que el Tribunal de Primera Instancia actuó correctamente al declinar ejercer su jurisdicción. Sin duda, la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para resolver la controversia relacionada a la medida tomada por la CFSE de no pagar a los empleados gerenciales la compensación fija por el uso del automóvil privado en gestiones de trabajo.⁷

IV

En virtud de las anteriores consideraciones, confirmamos la *Sentencia* apelada.

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

⁷ Apercibimos que la CASP, no la CFSE, se encuentra cobijada por la protección de la paralización automática incorporada al Título III de PROMESA. Sin embargo, cualquiera de las partes, podría acudir oportunamente ante el Tribunal Federal de Quiebras para el Distrito de Puerto Rico, en el caso *In re: The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, as representative of the Commonwealth of Puerto Rico, et al., Debtors*, PROMESA, Title III, 17 BK 3283-LTS, a solicitar el relevo de la paralización automática (*Order of Relief from the Automatic Stay*), en el proceso ante la CASP. Esto porque el puesto gerencial que ocupa el señor García no está cobijado por la Estipulación aprobada por la Hon. Laura Taylor Swain, Jueza Federal de Quiebras, en el caso de quiebras de referencia, para el mes de marzo de 2018, sobre la continuidad de los procedimientos de quejas y agravios y de arbitraje para los empleados públicos regidos por convenios públicos, respecto a los cuales se dejó sin efecto la paralización automática de PROMESA.