

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

ALBA IRIS RIVERA MIRANDA

Recurrida

v.

AUTORIDAD DE CARRETERAS
Y TRANSPORTACION

Recurrente

KLRA202000470

REVISIÓN
JUDICIAL

procedente de
la Autoridad de
Carreteras y
Transportación

Caso Núm:
2012-ACT-063

Sobre: Pago de
Diferencial por
Condiciones
Extraordinarias

Panel integrado por su presidente el Juez Ramos Torres, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Flores García.¹

Flores García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de julio de 2021.

I. Introducción

Comparece la parte recurrente, Autoridad de Carreteras y Transportación, en adelante, "ACT", mediante un recurso de Revisión Judicial y solicita la revocación de una resolución emitida el 2 de septiembre del 2020 por la Junta de Apelaciones de la ACT, en adelante, "la Junta", el 2 de septiembre de 2020. Mediante la misma, la Junta ordenó a la parte recurrente a pagar a la señora Alba I. Rivera Miranda, en adelante, "la recurrida", un diferencial del sueldo por circunstancias extraordinarias equivalentes a tres pasos en la escala retributiva de la estructura salarial vigente.

Veamos la procedencia del recurso promovido.

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2021-037 se designó al Honorable Gerardo A. Flores García en sustitución de la Hon. Luisa M. Colom García, quien se acogió al retiro.

II. Relación de hechos

Según surge de los hechos pertinentes al recurso de apelación administrativa presentado ante la Junta de Apelaciones de la ACT, y que fueran estipulados por las partes, la señora Alba Iris Rivera Miranda fue empleada gerencial de carrera de la ACT desde el 1 de diciembre de 1986.² Con efectividad al 1 de enero de 2003, la recurrida ocupaba el puesto de Técnica de Sistemas de Oficina III y continuó ocupando un puesto en dicha clase hasta la fecha de su jubilación.

El 9 de marzo de 2012, la recurrida remitió una comunicación a la entonces Directora Ejecutiva Interina Auxiliar del área de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la ACT. En la misma, solicitó que se le concediera un diferencial por circunstancias extraordinarias. Según alegó, desde el año 2010 desempeñaba funciones de mayor complejidad que aquellas asignadas y correspondientes al puesto que ocupaba.³

El 24 de abril de 2012, la supervisora directa de la recurrida y Directora de la Oficina de Organización y Métodos de la ACT, remitió una comunicación a la Oficina de Análisis de Puestos, Compensación y Beneficios Marginales del Área de Recursos Humanos de la ACT, y certificó las tareas y funciones adicionales que, hasta esa fecha, desempeñaba la señora Rivera Miranda. A su vez, avaló la solicitud de pago del diferencial que formuló la recurrida.

² La fecha surge de las determinaciones de hechos consignadas en la resolución emitida por la Junta de Apelaciones de la ACT, el 2 de septiembre de 2020.

³ Según se desprende de las estipulaciones de hechos realizadas por las partes, la recurrida acompañó esta solicitud con copia del formulario ACT-633, intitulado "Hoja de Deberes".

El 3 de agosto de 2012, la recurrida indagó con la Directora Ejecutiva Interina Auxiliar del área de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la ACT, el estado de su solicitud por el pago del diferencial solicitado. El 6 de septiembre de 2012, la Directora Ejecutiva Interina remitió una comunicación al entonces Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas, a través de la cual refirió para revisión y firma de este último, la solicitud del pago de diferencial presentada por la recurrida.⁴ El 30 de abril de 2012, dicha comunicación fue enviada, a su vez, a la Oficina del Director Ejecutivo de la ACT.

Ante la inacción del Director Ejecutivo, el 3 de octubre de 2012, la señora Rivera Miranda presentó un recurso de apelación ante la Junta de Apelaciones de la ACT. Alegó que, al 9 de marzo de 2012 y amparándose en el Reglamento de Personal Vigente en la ACT,⁵ solicitó la concesión del pago de un diferencial por condiciones extraordinarias y, al momento de instar el recurso de apelación, no había recibido ninguna contestación al respecto. Señaló que realizó varios esfuerzos en aras de obtener respuesta en torno al estado de su solicitud, sin embargo, los mismos resultaron infructuosos.

La recurrida expresó que, con anterioridad al presente pleito, ya era recipiente del pago de diferencial por circunstancias extraordinarias. No

⁴ El entonces Oficial Ejecutivo de la ACT también remitió comunicación a la oficina del Director Ejecutivo de la ACT. En la misma, efectuó su recomendación respecto a la solicitud del pago de diferencial presentada por la recurrida. Apéndice de Alegato en Oposición a Recurso de Revisión de Decisión Administrativa, Anejo 3, *Estipulaciones de hecho y prueba documental (propuestas parte apelante)*, pág. 12.

⁵ Véase Reglamento de Personal de la Autoridad de Carreteras y Transportación, Reglamento Núm. 8111, Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2011.

obstante, dicho pago fue discontinuado en el año 2009. Finalmente, arguye que advino en conocimiento que este beneficio le fue otorgado a otros compañeros. Por estas razones, solicitó la concesión de este beneficio, retroactivo al 1 de febrero de 2010. Consecuentemente, la parte recurrente presentó la contestación al recurso de apelación administrativa.

El 10 de marzo de 2016 se llevó a cabo la vista en su fondo del caso de epígrafe.

El 2 de septiembre de 2020, la Junta emitió la resolución recurrida y declaró con lugar el recurso de apelación presentado y concedió automáticamente el remedio solicitado. De esta forma, reconoció el derecho de la recurrida al pago del diferencial correspondiente por circunstancias extraordinarias, equivalente a tres pasos en la escala retributiva, desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 17 de junio de 2014.

Sostuvo que, según la prueba presentada y no refutada por la ACT, la recurrida cumplió con todos los requisitos reglamentarios correspondientes para ser acreedora de un diferencial salarial por condiciones extraordinarias de trabajo.⁶ Señaló que la disposición reglamentaria relativa a la concesión del diferencial salarial no establece que la misma dependa del ejercicio de la discreción de la autoridad nominadora de la ACT. Sostuvo que en el caso de la recurrida se había demostrado las circunstancias excepcionales que justificaban el pago de un salario diferencial.

Añadió que, si bien la recurrida era acreedora del pago del diferencial reclamado, como la Ley 66-2014,

⁶ La Junta de Apelaciones de la ACT descansó en el Reglamento de Personal de la ACT, Núm. 02-005 del 28 de noviembre de 2011.

conocida como "Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", había entrado en vigor el 17 de junio de 2014, los pagos por diferencial, luego de tal fecha, correspondientes a la recurrida, no podían ser concedidos. Concluyó que conforme a las leyes vigentes, le correspondía el pago del diferencial del periodo desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 17 de junio de 2014 -fecha en que entró en vigor la referida ley-.

El 22 de septiembre de 2020, la recurrente presentó una solicitud de reconsideración. En ella, expresó que, una vez presentada la solicitud del pago de diferencial por la recurrida, se entendió esta como denegada de plano por la autoridad nominadora, pues el Director Ejecutivo nunca la firmó o atendió. Señaló que, conforme al Reglamento de Personal de la ACT, una vez se deniega la solicitud, la recurrida estaba obligada a presentar una solicitud de reconsideración ante el Director Ejecutivo. Según la recurrente, la recurrida incumplió con su deber de agotar los remedios administrativos correspondientes ante la ACT. Como resultado, procedía que se desestimara la presente causa de acción.

Arguyó, además, que la concesión de un pago de diferencial por circunstancias extraordinarias se trata de un asunto discrecional de la autoridad nominadora. Esto, pues la solicitud para dicho pago se evalúa tomando en consideración la economía de la Isla y la condición fiscal de la ACT. Es decir, toda solicitud para la concesión del pago de un diferencial por circunstancias extraordinarias debe ser evaluada conforme a la capacidad presupuestaria de la agencia. Apunta que, en este caso, no surge evidencia alguna que demuestre que

la ACT contara con un presupuesto para cubrir este gasto. Según la recurrente, la prueba presentada demostró que, al momento de la solicitud, el estado económico de la ACT era uno precario. De igual forma, sostiene que el Reglamento de la ACT dispone que el diferencial solicitado podrá ser un beneficio concedido para reconocer la productividad, eficacia y calidad del trabajo realizado por un empleado. No obstante, esto no constituye una obligación.

El 26 de octubre de 2020, la Junta de Apelaciones denegó la solicitud de reconsideración.

Inconforme, la parte recurrente acude ante esta segunda instancia judicial mediante un recurso de Revisión Judicial y alega que la Junta Apelativa de la ACT carecía de jurisdicción para conceder el remedio otorgado en la resolución recurrida. Esto, pues la autoridad nominadora no tomó determinación alguna en respuesta a la solicitud de la concesión del pago de un diferencial por labores extraordinarias. No habiendo emitido la autoridad nominadora una determinación administrativa al respecto, la Junta de Apelaciones adjudicó en primera instancia un reclamo que correspondía a la ACT.

Argumentó que, al disponer sobre el pago de un diferencial, la Junta se abrogó el ejercicio de una prerrogativa discrecional que corresponde ejercer, en primera instancia, a la ACT como autoridad nominadora. Finalmente, señaló que formuló tal determinación en abstracción de las consideraciones presupuestarias de la agencia.

Por su parte, la recurrida presentó su alegato en oposición al recurso.

Contando con la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver conforme al Derecho aplicable.

III. Derecho aplicable

A. Reglamento de Personal ACT

El Reglamento de Personal (Reglamento Núm. 02-005 de la Autoridad de Carreteras y Transportación), Reglamento Núm. 4844, Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2011, en adelante "Reglamento" dispone en el artículo 14.4, inciso 10, que la agencia administrativa **podrá** desarrollar e implantar otros métodos de compensación conforme a su capacidad presupuestaria para reconocer la productividad, eficacia y calidad de los trabajos que realizan los empleados.

Entre los métodos para otorgar una alternativa distinta de compensación se encuentran los diferenciales, que solo se podrán conceder por condiciones extraordinarias de trabajo. El Reglamento define condiciones extraordinarias de trabajo como, "situación de trabajo temporera que requiere un mayor esfuerzo o riesgo para el empleado, mientras desempeña las funciones de su puesto. Reglamento de Personal, *Id*, pág. 101.

El Reglamento dispone que, "**El Director Ejecutivo podrá autorizar** métodos de compensación basados en criterios constatables de productividad cuando la naturaleza y condiciones especiales de trabajo así lo justifiquen". (énfasis nuestro) Reglamento de Personal, *Id*, pág. 103.

B. Junta de Apelaciones

La sección 19.1 del Reglamento dispone que: "[...] se establece una Junta de Apelaciones con el propósito de atender, resolver y adjudicar de forma diligente,

ordenada y conforme a derecho las controversias que surjan y en las cuales sean partes afectadas los empleados gerenciales y cuyas controversias queden dentro de la jurisdicción de la Junta de Apelaciones". Reglamento de Personal, *Id*, pág. 161.

Por otro lado, la sección 19.2 del Reglamento dispone, en lo pertinente al caso de epígrafe, que la Junta de Apelaciones tendrá jurisdicción sobre los asuntos de retribución. No obstante, "[...] no tendrá jurisdicción para atender apelaciones que le sean presentadas fuera de las materias y de los **términos** establecidos en este Reglamento". (énfasis suplido) Reglamento de Personal, *Id*, pág. 162.

La sección 19.6 del Reglamento le impone a la Junta de Apelaciones el deber de: "[...]cerciorarse de que posee jurisdicción sobre todo asunto que le sea presentado". Además, deberá "asegurarse de que el apelante agotó los remedios administrativos disponibles, como requisito para poder asumir jurisdicción". Véase, Reglamento de Personal, *Id*, pág. 163.

La sección 19.7 del Reglamento establece cómo debe llevarse a cabo el proceso de apelación:

Todo empleado gerencial afectado por **una decisión del Director Ejecutivo**, y respecto a transacciones de personal sobre [...] retribución que esté inconforme con dicha decisión, deberá presentar una solicitud de reconsideración ante el Director Ejecutivo en el término de (20) días contados a partir de la fecha en que se recibió la notificación. Transcurridos quince (15) días sin que haya recibido contestación, se entenderá que la solicitud de reconsideración fue denegada de plano. **En ese caso, de así interesarlo, el empleado deberá presentar apelación ante la Junta de Apelaciones**". (énfasis suplido) Reglamento de Personal, *Id*, pág. 168.

IV. Aplicación del Derecho a los Hechos

Según se desprende de los hechos del caso, la recurrida Rivera Miranda era empleada de carrera de la ACT y ocupaba el cargo de Oficinista III. La recurrida realizaba labores adicionales a las requeridas por su puesto, por lo que extendió una comunicación al Director Ejecutivo en la que solicitó el pago de una compensación extraordinaria por las funciones adicionales. Ante la inacción del Director Ejecutivo para atender la solicitud de la recurrida, la Junta de Apelaciones entendió sobre el reclamo y concedió el remedio solicitado.

La parte recurrente cuestiona la determinación emitida por la Junta de Apelaciones de la ACT y alega que carecía de jurisdicción para entender sobre el recurso de apelación administrativa, pues el Director Ejecutivo de la agencia no emitió determinación alguna sobre la solicitud de la recurrida.

En el caso de autos, la recurrida se encontraba realizando labores adicionales a las descritas en su puesto como Oficinista III. Según establece el Reglamento, la labor que requiera un esfuerzo mayor del empleado mientras desempeña las labores de su puesto **podría** ser considerada como una condición extraordinaria de trabajo. Las condiciones extraordinarias de trabajo se definen como aquella situación de trabajo temporera que requiere mayor esfuerzo o riesgo para el empleado. Sección 14.4, inciso 10 del Reglamento. No obstante, el propio Reglamento dispone en la sección 14.4 que, el Director Ejecutivo será la persona encargada de autorizar los métodos adicionales de compensación basados en criterios de productividad. Por tanto, la

disposición reglamentaria que reconoce tal compensación es una discrecional, no opera de manera automática o *ex proprio vigore* y coloca la autorización de la compensación en manos del Director Ejecutivo.

En el caso de autos, la recurrida presentó su solicitud de pago diferencial por condiciones extraordinarias de trabajo, y la Directora Interina del área de Recursos Humanos remitió la solicitud al Director Ejecutivo de la ACT para su revisión y firma el 30 de abril de 2020. Según se desprende de los hechos, el Director Ejecutivo no tomó acción alguna referente a la solicitud de la recurrida.

La sección 19.7 (1) del Reglamento concede el derecho a un "empleado gerencial afectado por una decisión del Director Ejecutivo" relativa, entre otros asuntos, a "retribución", a presentar una reconsideración ante el Director Ejecutivo y posteriormente una apelación ante la Junta de Apelaciones.

En este caso, en vista de que el Director Ejecutivo no ejerció su discreción al conceder el pago del diferencial y tampoco emitir una determinación al respecto, resulta forzoso concluir que la Junta de Apelaciones carecía de autoridad para conceder el remedio solicitado. En primera instancia, no tenía ninguna determinación ante sí para revisar y en segundo lugar, no identificamos ninguna fuente jurídica que le extienda la facultad de conceder, *motu proprio*, el remedio solicitado por la recurrida.

Lo anterior no resuelve la totalidad de la controversia. Aunque la Junta carecía de jurisdicción para entender sobre el caso y menos aún, para conceder

el remedio otorgado, por tratarse de una "retribución" reconocida reglamentariamente por la agencia, la parte recurrida tenía derecho a que la misma fuera atendida. Es un principio jurídico reiterado que una vez la agencia administrativa adopta un reglamento, está obligado a cumplirlo.⁷

Independientemente que la concesión del diferencial fuera una determinación discrecional del Director Ejecutivo, en la medida en que existe un reconocimiento jurídico en el Reglamento de tal "retribución", se activan las garantías del debido proceso de ley. Se trata de las garantías procesales mínimas que el Estado debe proveerle a un individuo al afectarle los derechos o intereses económicos reconocidos mediante una fuente de ley, en este caso un reglamento.⁸

En la medida en que el propio reglamento de la agencia administrativa reconoce el diferencial del sueldo como un método de compensación adicional y se concede el derecho a apelar las determinaciones del Director Ejecutivo sobre "retribución", el Director Ejecutivo tenía el deber ministerial de consignar su "decisión" por escrito y activar el derecho a apelar tal determinación. En fin, el Director Ejecutivo tenía el deber ministerial de atender la solicitud de la parte recurrida, ejercer su discreción, determinar la procedencia del remedio solicitado y consignarlo en una

⁷ Asociación de Dueños de Casas de la Parguera v. Junta de Planificación, 148 DPR 307 (1999); Hernández Rodríguez v. Colegio de Optómetras de Puerto Rico, 157 DPR 332 (2002); Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 168 DPR 592, (2006); Maldonado v. Junta de Planificación, 171 DPR 46, (2007); Hernández Colón v. Policía, 177 DPR 121 (2009); Calderón Otero v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado, 181 DPR 386 (2011); Ayala Hernández v. Junta de Directores, 190 DPR 547 (2014); Daco v. Toys R Us, 191 DPR 760 (2014).

⁸ Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell Taylor, 133 DPR 881, 887 (1993); Rivera Santiago v. Secretario de Hacienda, 119 DPR 265, 273-274 (1987).

"decisión" que activara el proceso apelativo dispuesto en el Reglamento.

Como resultado de lo anterior, se revoca la determinación de la Junta de Apelaciones por carecer de jurisdicción para entender sobre la misma, y se devuelve el caso a la oficina del Director Ejecutivo para que tome una determinación sobre la solicitud y se active el derecho de la parte recurrida a impugnar, si así lo determina, la "decisión" del Director Ejecutivo.

V. Dictamen

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la resolución recurrida por carecer la Junta de Apelaciones de jurisdicción para entender sobre la apelación administrativa y se devuelve a la Oficina del Director Ejecutivo para que tome una determinación sobre la procedencia del pago de diferencial solicitado por la parte recurrida.

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