

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

OBED MORALES COLÓN

RECURRENTE

v.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS

RECURRIDA

KLRA202100368

Revisión
administrativa
procedente de la
Autoridad de
Acueductos y
Alcantarillados

Caso Núm.
OA-20-010

Sobre:
REVALORIZACIÓN
DE LA CLASE DE
ASESOR LEGAL

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Grana Martínez.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de agosto de 2021.

El recurrente, Obed Morales Colón, solicita que revisemos una resolución en la que la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos desestimó la apelación que presentó ante su consideración.

La recurrida, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, presentó su oposición al recurso.

I

El 13 de febrero de 2020, el recurrente solicitó a la AAA que revalorizara la clase del puesto que ocupa como asesor legal. El Lcdo. Morales Colón planteó que ese puesto está clasificado en la Escala 7 de compensación. No obstante, alegó que debía ser clasificado en la Escala 8, a la que únicamente pertenece la clase de gerente técnico ocupada por ingenieros licenciados. El recurrente señaló que la complejidad y responsabilidad de las funciones de la clase de asesor legal es mucho más abarcadora que la de las demás personas en la Escala 7 e incluso de las de asesor técnico. Por último, señaló que la revalorización de puestos no está prohibida

por las leyes que regulan la administración de los recursos humanos en las corporaciones públicas. Véase, págs. 56-57 del apéndice. La AAA no dio paso a la solicitud.

Inconforme el recurrente apeló la decisión a la Oficina de Apelaciones, donde alegó que la complejidad del puesto de asesor legal, la naturaleza de sus funciones y la preparación requerida ameritaban la revalorización.

La AAA solicitó la desestimación de la apelación, basada en la falta de legitimación activa del recurrente y de jurisdicción de la Oficina de Apelaciones. Además, planteó que la reclamación estaba prescrita. Véase, págs. 40-51 del apéndice.

El recurrente defendió su legitimación activa, debido a que ocupa un puesto de Asesor Legal y alegó que la AAA está obligada por su reglamentación a revisar continuamente el plan de compensación. Sostuvo que el proceso de revalorizar de la plaza no conlleva una modificación salarial y negó la aplicación de la Ley Núm. 3-2017, aprobada para atender la crisis económica fiscal y presupuestaria y garantizar el funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico. Véase, págs. 33-38 del apéndice.

La AAA presentó *Réplica a moción presentada por apelante ante el 22 de enero de 2021 a la Oficina de Apelaciones*.

El 30 de abril de 2021, la Oficina de Apelaciones dictó la *Resolución Final* en la que determinó los hechos siguientes. El 13 de febrero de 2020, el apelante solicitó por escrito a la Directora de Recursos Humanos la revalorización de la clase de asesor legal a una escala superior. El puesto de asesor legal está ubicado en la Escala Retributiva 7. Otros empleados con funciones y perfiles de clases diferentes como los Asesores Técnicos están ubicados en la misma escala. El recurrente reclamó en la Oficina de Apelaciones la reevaluación del puesto de Asesor Legal para ser reubicado en la Escala Retributiva 8 del Plan de Clasificación y Retribución de la

Autoridad. El recurrente ocupa un puesto de Asesor Legal ubicado en la Escala Retributiva 7. No obstante, su salario sobrepasa el máximo de la Escala Retributiva 8. Véase, págs. 18-27 del apéndice.

El foro administrativo concluyó que el recurrente no tiene legitimación activa porque no alegó un daño claro y palpable y aunque su puesto está en la Escala Retributiva 7, recibe un salario superior al de la Escala 8.

La Oficina de Apelaciones también determinó que la desestimación procedía, porque la Ley 3, *supra*, prohíbe conceder aumentos, beneficios económicos y compensación monetaria a los empleados de la Rama Ejecutiva, debido la crisis fiscal. El foro administrativo resolvió que el argumento del recurrente era insostenible, porque atenta contra la política pública que impide la otorgación de aumentos. Además, señala que las controversias sobre la Ley Núm. 3, *supra*, tienen que dirimirse en la Comisión Apelativa del Servicio Público o en la Junta de Relaciones del Trabajo.

Finalmente, la Oficina de Apelaciones rechazó que la reglamentación de la AAA la obligara a reevaluar el puesto de asesor legal.

El recurrente presentó una moción de reconsideración. La AAA se opuso a la reconsideración. El recurrente replicó. La Oficina de Apelaciones denegó la reconsideración. Véase, págs. 1, 3-10, 14-27 del apéndice.

Inconforme, el recurrente presentó este recurso en el que hizo los señalamientos de errores siguientes:

Erró la Oficina de Apelaciones al resolver que no teníamos legitimación activa para solicitar la revalorización del puesto que ocupamos como asesor legal.

Erró [la Oficina de Apelaciones] al concluir que no poseía jurisdicción, al indicar que el foro para dirimir este tipo de controversia era la Comisión Apelativa de Servicio Público.

Erró [la Oficina de Apelaciones] al resolver que las revalorizaciones de puesto es una facultad discrecional de la Autoridad sin tomar en consideración lo que la reglamentación y nuestro ordenamiento establece.

II

A

La doctrina de revisión judicial se rige por las pautas siguientes. Los tribunales debemos examinar si la agencia actuó dentro de los poderes delegados y si su decisión es compatible con la política pública que la origina. Los foros apelativos estamos obligados a conceder deferencia a las decisiones administrativas, debido al conocimiento especializado y experiencia que tienen las agencias, sobre los asuntos que le han sido delegados. Las determinaciones de los entes administrativos gozan de una presunción de legalidad y corrección, salvo que la parte que las impugna presente evidencia suficiente para derrotarlas. El principio rector de la revisión judicial es determinar si la agencia actuó de forma razonable conforme a los criterios siguientes: (1) si el remedio concedido fue apropiado, (2) si sus determinaciones de hecho están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo en su totalidad y (3) si mediante una revisión completa y absoluta, sus conclusiones de derecho resultan correctas. La norma de la deferencia cede, cuando la agencia actuó irrazonable, arbitraria, ilegal o caprichosamente, su decisión no está fundamentada por evidencia sustancial o se equivocó en la aplicación de la ley. *Moreno Lorenzo v. Departamento de la Familia*, 2021 TSPR 109; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 35-36 (2018).

Las determinaciones de hecho de las agencias deben estar basadas en la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente administrativo. La evidencia sustancial consiste en la prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como

adecuada para sostener una conclusión. La parte afectada debe demostrar que existe otra prueba que refuta la actuación de la agencia y demuestra que su decisión no está fundamentada en evidencia sustancial. Las determinaciones de derecho de los organismos administrativos pueden revisarse totalmente. No obstante, las interpretaciones de las agencias sobre las leyes que administran tienen merecen nuestra deferencia. Su criterio solo será sustituido, en ausencia de un fundamento racional que justifique el dictamen. 3 LPRA 9675; *Super Asphalt Pavement Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico*, 2021 TSPR 45, 206 DPR ___ (2021); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, págs. 36-37.

B.

El ejercicio del poder judicial está atado al concepto de justiciabilidad que requiere la existencia de un caso o controversia real. La intervención del tribunal únicamente es posible cuando existe una controversia genuina entre partes opuestas con interés real en obtener un remedio que afecte sus relaciones jurídicas. Una controversia no es justiciable cuando una de las partes carece de legitimación activa. *Ramos Méndez v. García*, 203 DPR 379, 393-394 (2019).

La legitimación activa es la capacidad requerida al promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal. El promovente tiene que demostrar un interés de tal índole que con toda probabilidad habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente. Además, deberá traer a la atención del tribunal las cuestiones en controversia. La legitimación activa existe cuando: **(1) la parte que la reclama ha sufrido un daño claro y palpable, (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético, (3) existe una relación causal razonable en la acción que se ejecuta y el daño alegado y, (4) la causa de acción surge al**

amparo de la Constitución o de alguna ley. *Ramos Méndez v. García*, supra, págs. 394-395; *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 470-471 (2006). Los requisitos de legitimación activa no están aislados del procedimiento administrativo. *Municipio Aguada, Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 134 (2014); *Fund. Sufrides y otros v. ARPe*, 175 DPR 563, 585 (2010).

C

Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de PR, Ley Núm. 3-2017

La Ley Núm. 3, *supra*, contiene la política del Estado que establece la responsabilidad fiscal como la clave para recuperar la credibilidad ante los inversionistas y mercados financieros, reestablecer el crédito y regresar al camino del manejo responsable de la deuda. La ley fue aprobada para atender la grave crisis fiscal económica y presupuestaria por la que atraviesa el Gobierno de Puerto Rico. Art. 3 de la Ley Núm. 3, *supra*, 3 LPRa sec. 9393. Durante su vigencia, no se concederán aumentos en beneficio económicos, ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados de la Rama Ejecutiva. Art. 7 de la Ley Núm. 3, *supra*, 3 LPRa sec. 9397. Las medidas tomadas al amparo de la Ley Núm. 3 estarán en vigor hasta el 1 de julio de 2021, salvo que antes ocurra alguna de las circunstancias establecidas. Art. 4 de la Ley Núm. 3, *supra*, 3 LPRa sec. 9394. Toda controversia relacionada a la Ley Núm. 3, *supra*, será dirimida en la Comisión Apelativa del Servicio Público o en la Junta de Relaciones del Trabajo. Art. 10 de la Ley Núm. 3, *supra*, 3 LPRa sec. 9400.

D

El Reglamento de Recursos Humanos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados

El inciso 9 del Artículo 6 define Clases o Clase de Puesto como:
grupo de puestos cuyos deberes, índole de trabajo, autoridad y responsabilidades sean de tal modo

semejante que puedan razonablemente denominarse con el mismo título. A los integrantes de la clase se le exigen los mismos requisitos mínimos, se le administran las mismas pruebas de aptitud para selección de empleados y le aplica la misma escala salarial con equidad bajo condiciones de trabajo sustancialmente iguales.

Por su parte, el inciso 30 de ese artículo define Valoración de Puestos como:

el proceso de analizar y comparar el contenido de los puestos con el fin de situarlos en un orden de valor jerarquizado, que sea la base del sistema de compensación.

El Artículo 9 regula el proceso de evaluación de puestos. La Sección 9.1 establece que el Plan de Valorización es el instrumento mediante el cual se reflejará la situación y el valor relativo de todos los puestos en la Autoridad, se establecerán los requisitos mínimos para ocupar los puestos y servirá como instrumento en la evaluación, necesidades de capacitación y compensación de sus empleados. La AAA preparará y mantendrá al día una descripción de los deberes de cada puesto, que incluya las funciones, deberes, responsabilidades esenciales, funciones marginales y grado de autoridad y supervisión. Sección 9.2.

La Sección 9.3 establece que un puesto **podrá** ser reevaluado en cualquiera de las situaciones siguientes:

1. **Valorización Original Errónea**- En esta situación no existe cambio significativo en las funciones del puesto, pero se obtiene la información adicional que permita corregir una apreciación inicial equivocada en la valorización original de puesto.
2. **Modificación al Plan de Valorización** - Esta situación surge como consecuencia de una modificación al plan de valorización con el propósito de mantenerlo al día, lo que pudiera ocasionar la necesidad de cambiar el valor de algunos puestos.
3. **Cambio por necesidad en las operaciones y/o de estructura organizacional que ocasionan que se modifique la valorización o clase el puesto.** Es un cambio deliberado y sustancial en la naturaleza o el nivel de la responsabilidad y dificultad de los deberes y responsabilidades esenciales del puesto, lo que conlleva cambio en la valorización del puesto.

4. **Cambios paulatinos en funciones que realiza el incumbente que provoca cambio en la valoración del puesto** - Es el cambio paulatino no deliberado que tiene lugar con el transcurso del tiempo en los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto, ocasionando una transformación del puesto original y de su valor asignado.

Por su parte, la Sección 9.4 dispone lo siguiente:

Status de los Empleados en Puestos Revalorizados

El status de los empleados cuyos puestos sea revalorizados de acuerdo a las siguientes normas

1. Si el cambio procediera por virtud de un error en la valoración original del puesto o por modificación al plan de valoración y el mismo, representara un ascenso y el incumbente no reuniera los requisitos, se podrá trasladar al empleado a un puesto vacante de la clase que corresponda su nombramiento, siempre que el traslado no resulte oneroso. Si reúne los requisitos se podrá confirmar al empleado en el puesto revalorizado sin ulterior certificación de elegibles. Si el cambio representara un descenso se le podrá confirmar en el puesto o se podrá trasladar al empleado a un puesto vacante que hubiere de la clase correspondiente a su nombramiento. En cualquier caso, el empleado tendrá el mismo status que antes de la revalorización de su puesto.
2. Si el cambio procediera por modificaciones en la estructura organizacional del área de trabajo que ocasiona un cambio sustancial en los deberes y el mismo resultará en un puesto de categoría superior se podrá revalorizar confirmando posteriormente al empleado sin ulterior certificación de elegibles. Si al momento de la revalorización del puesto el incumbente no cualifica para el mismo, la Autoridad Nominadora lo reubicará en un puesto igual o similar para el cual el empleado reúna los requisitos mínimos, o dejará en suspenso la transacción hasta tanto se logre reubicar al empleado.
3. Si el cambio procediera por modificación paulatina en responsabilidades el incumbente permanecerá ocupando el puesto con el mismo status antes del cambio.
4. En aquellas situaciones en que el empleado no cumpla con los requisitos establecidos como resultado de la valoración de su puesto, además de las acciones mencionadas anteriormente, la Autoridad podrá dentro de sus realidades operacionales proveerle la oportunidad al empleado para que cumpla con los requisitos mínimos establecidos. En este caso de entender que el empleado pudiera cualificar para el puesto en un período relativamente corto se dejará sin efecto la transacción hasta que pueda cumplir con la preparación o experiencia requerida. Una vez haya

cumplido con los requisitos se procederá con la transacción que corresponda.

5. Estas excepciones no serán de aplicación cuando se formalice un nuevo Plan de Valorización de Puestos que impacte todas las áreas operacionales de la Autoridad. En estos la Autoridad determinará la acción a seguir considerando las particularidades de la situación.
6. No todo cambio como resultado de un análisis o evaluación de puestos conlleva una modificación de la remuneración asignada, en aquellos casos en que luego de la evaluación de puesto se determine que las funciones enmarcan en una clase distinta pero con igual valor relativo, el empleado mantendrá el mismo salario que ha venido recibiendo.
7. Ninguna enmienda o modificación al sistema de valoración de puesto podrá representar una reducción de salario del empleado.

III

El recurrente alega que la Oficina de Apelaciones erró al concluir que no tiene legitimación activa para solicitar la revalorización del puesto de Asesor Legal.

El Lcdo. Obed Morales Colón presentó una escueta apelación en la que cuestionó la negativa de la AAA a revalorizar su puesto como asesor legal a una escala retributiva superior. El recurrente alegó que solicitó a la Oficina de Recursos Humanos la revalorización de la clase de Asesor Legal, debido a la complejidad y naturaleza de sus funciones y a la preparación requerida para realizar la plaza. No obstante, el recurrente adujo que la Oficina de Recursos Humanos negó la petición en contravención a las leyes y reglamentos que les cobija. Como remedio solicitó a la Oficina de Apelaciones que ordenara revalorizar la clase de asesor legal a una escala superior. La apelación está fundamentada en el Reglamento de Recursos Humanos, el Reglamento de Retribución, (compensación) y las leyes aplicables.

La Oficina de Apelaciones decidió correctamente. El recurrente no cumple con los requisitos para comparecer como promovente del remedio que solicita. El mero hecho de que ocupe

un puesto como asesor legal, no le confiere legitimación activa de forma automática. El recurrente estaba obligado a demostrar que sufrió un daño claro, palpable y preciso, consecuencia de la negativa de la AAA a revalorizar el puesto de Asesor Legal.

Sin embargo, se limita a: (1) alegar que la complejidad de las funciones del puesto de asesor legal ameritan que sea revalorizado a la escala 8; (2) comparar las funciones de los empleados que ocupan esa escala con los de la escala 7 y (3) citar las disposiciones reglamentarias de la AAA relacionadas a la revalorización de puestos.

El recurrente no alega cuál es el daño particular que le ocasionó la decisión de la AAA. Sostiene que la revalorización evitaría la inequidad salarial, pero no precisa cómo esa decisión le afecta particularmente. Ni siquiera menciona cuál es su ingreso, para poder establecer si existe la inequidad salarial que alega. Tampoco alega que la decisión le lesionó otro derecho no relacionado a la inequidad salarial.

La apelación en el foro administrativo y el recurso de revisión, están faltos de alegaciones dirigidas a establecer que la determinación de la AAA afectó adversamente las funciones, el salario, las responsabilidades y cualquier otro derecho del recurrente. La falta de alegaciones sobre la existencia de un daño claro y palpable nos obliga a resolver que el recurrente no tiene legitimación activa para cuestionar ante la Junta de Apelaciones, la negativa de la AAA a revalorizar el puesto de Asesor Legal.

La decisión del foro administrativo, además, es correcta, porque el reclamo del recurrente atenta contra la política pública vigente cuando se dictó y atendió la reconsideración. La pretensión del recurrente conlleva un aumento salarial, de acuerdo con las Estructuras de Sueldo de la AAA aprobadas el 8 de noviembre de 2007. Véase, pág. 164 del apéndice. La ley Núm. 3, *supra*, prohíbe

expresamente la concesión de beneficios económicos y compensaciones monetarias extraordinarias a los empleados de la Rama Ejecutiva. La Oficina de Apelación emitió la resolución recurrida y atendió la reconsideración dentro de su vigencia. La resolución se dictó el 30 de abril de 2021. La reconsideración se atendió el 21 de junio de 2021. La vigencia de la ley expiró el 1 de julio de 2021.

Por último, el recurrente alega que la Oficina de Apelaciones erró al reconocer discreción a la AAA para revalorizar el puesto de asesor legal. Sostiene que la reglamentación de la corporación la obliga a cumplir con ese procedimiento.

El recurrente se equivoca. El texto de la Sección 9.3 del Reglamento aplicable establece la facultad discrecional de la AAA. Según esa sección, un puesto podrá ser reevaluado en cualquiera de las situaciones allí establecidas.

En ausencia de evidencia de que la decisión administrativa fue irrazonable, arbitraria, ilegal, caprichosa, no está fundamentada en evidencia sustancial o el derecho se aplicó incorrectamente, estamos obligados a honrar la norma de la deferencia.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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

El Juez Hernández Sánchez concurre sin voto escrito.

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