

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

ASOCIACIÓN DE
EMPLEADOS
GERENCIALES DE LA
AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS DE
PUERTO RICO (AEG-AAA),
por sí y en representación
de: JORGE A. OCASIO
SANTIAGO; CARLOS
CORDERO ROSA;
BENJAMÍN REYES
LAUGER; CARLOS R.
MELÉNDEZ DÍAZ;
GILBERTO VALERA
ZAMORANO; CARLOS N.
DÍAZ DE JESÚS; DAVID
RODRÍGUEZ CORTÉS;
WILFREDO RIOLLABO
PÉREZ; JOSÉ OCASIO DE
JESÚS; y, otros empleados
gerenciales no exentos
clasificados como
esenciales,

Recurrente,

v.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS,

Recurrida.

KLRA202100538

REVISIÓN
procedente de la
Oficina de
Apelaciones de la
Autoridad de
Acueductos y
Alcantarillados.

Caso núm.:
OA-21-006.

Sobre:
pago de horas extras.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Reyes Berríos.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de enero de 2022.

La controversia en este caso gira en torno a la legitimación activa de la Asociación de Empleados Gerenciales de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (Asociación), y los empleados gerenciales por ella representados, para entablar la reclamación del pago de horas adicionales presuntamente trabajadas por los empleados.

Examinados los escritos de las partes litigantes a la luz del derecho aplicable, y por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la determinación recurrida.

I

Allá para el 12 de marzo de 2020, la entonces gobernadora, Wanda Vázquez Garced, decretó un estado de emergencia mediante la Orden Ejecutiva OE-2020-20 debido a la pandemia del COVID-19. Consecuentemente, implementó un toque de queda mediante el cual ordenó el cierre de las operaciones gubernamentales, con excepción de aquellas relacionadas con servicios esenciales, a partir del 15 de marzo de 2020, hasta el 30 de marzo de 2020. Luego, en lo pertinente, mediante la Orden Ejecutiva OE-2020-23, la gobernadora dispuso que el toque de queda no aplicaría al personal que trabajara con utilidades o infraestructura crítica, lo cual incluía el servicio de acueductos y alcantarillados.

El 1 de mayo de 2020, la gobernadora extendió el toque de queda mediante la Orden Ejecutiva OE-2020-38, desde el 4 de mayo de 2020, hasta el 25 de mayo de 2020. En lo aquí relevante, dispuso que los y las empleadas esenciales continuarían con el plan de trabajo establecido por las agencias administrativas y acumularían el tiempo compensatorio o recibirían el pago de horas adicionales, según fuera el caso, por los servicios en exceso de su jornada regular de trabajo diaria o semanal. Con respecto a aquellos y aquellas que no fuesen empleados esenciales, requirió establecer un plan de trabajo a distancia de manera que no se comprometiera la seguridad y la salud de los y las empleadas.

Posteriormente, el 5 de mayo de 2020, la presidenta ejecutiva de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) emitió un memorando y dejó sin efecto la compensación adicional de la jornada regular otorgada previamente. En respuesta, el 6 de mayo de 2020, la Asociación le envió un comunicado mediante el cual le solicitó que se dejara sin efecto esta

medida, al amparo de la *Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal*, Ley Núm. 26 de 29 de abril de 2017 (Ley 26-2017)¹.

Luego de varias comunicaciones sin fruto, el 15 de septiembre de 2020, la Asociación presentó una *Demanda de mandamus* y sentencia declaratoria ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan. Tanto el foro primario como el Tribunal de Apelaciones desestimaron la demanda por falta de jurisdicción dado a que la Oficina de Apelaciones de la AAA (Oficina de Apelaciones) ostentaba la jurisdicción primaria sobre las reclamaciones de la demanda².

Así pues, el 8 de marzo de 2021, la Asociación presentó su apelación ante la Oficina de Apelaciones. En ella, arguyó que los y las empleadas esenciales no exentas de las corporaciones públicas tenían derecho al pago de horas extras a razón de tiempo y medio por virtud del Art. 2.09 de la Ley Núm. 26-2017. A tales efectos, la Asociación solicitó el pago de tiempo adicional a razón de tiempo y medio del salario por hora regular, por concepto de todas las horas trabajadas durante el periodo del 4 de mayo al 30 de junio de 2020.

Por su parte, el 19 de agosto de 2021, la Oficina de Apelaciones emitió y notificó la *Resolución Final* objeto de este recurso. Mediante esta, concluyó que la Asociación carecía de legitimación activa para instar la reclamación³.

Inconforme, el 14 de octubre de 2021, la Asociación instó el recurso de revisión judicial que nos ocupa y apuntó la comisión de los siguientes errores:

Erró la Hon. Oficina de Apelaciones al desestimar la totalidad de la apelación radicada ante dicho foro por concluir que la AEGAA no tiene legitimación activa para instar la reclamación a nombre de sus asociados

En la alternativa, erró la Hon. Oficina de Apelaciones, al declarar no ha lugar la solicitud de continuar los

¹ Véase, apéndice del recurso a las págs. 53-55.

² Véase, *Asociación de Empleados Gerenciales de la AAA v. AAA*, KLAN202000985.

³ El 8 de septiembre de 2021, la Asociación presentó una *Moción de Reconsideración*. La Oficina de Apelaciones la declaró sin lugar mediante su *Resolución* emitida y notificada el 14 de octubre de 2021.

procedimientos para los empleados que fueron identificados en el epígrafe.

Por su parte, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados presentó su alegato en oposición el 3 de diciembre del 2021. Evaluados los argumentos de las partes, resolvemos.

II

A

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 7, 206 DPR __. Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Íd.*, a la pág. 8.

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 693 (2006). A esos fines, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el*

Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al., op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 8, 206 DPR ___, citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

B

Es norma reiterada que la revisión judicial se puede ejercer únicamente cuando esté presente un caso o controversia y no en aquellas circunstancias donde exista “una disputa abstracta cuya solución no tendrá consecuencias para las partes”. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 572 (2010). Ello asegura que quien promueva una acción posea un verdadero interés en el litigio de su causa de acción y, con toda probabilidad, proseguirá esta enérgicamente. *Íd.*

Para determinar que existe un caso o controversia, se han establecido varias doctrinas de autolimitación. Entre ellas, se encuentra la legitimación activa, mediante la cual se evalúa la legitimación de quien acude ante el foro judicial. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 131 (2014). Esta doctrina se refiere a lo siguiente:

[...] cuando un litigante solicita la revisión judicial sobre la constitucionalidad de una acción o decisión administrativa a través de un pleito civil, éste tiene que demostrar que: (1) 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 entre la acción que se ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley.

Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., 178 DPR, a la pág. 572.

En el contexto de un procedimiento adjudicativo ante una agencia, según la derogada Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, y que aún persiste en la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, los criterios a demostrar por quien desee acudir al foro judicial para la revisión de una determinación administrativa se encuentran allí contenidos. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 573. Así pues, toda parte que cuestione la actuación de una agencia mediante un recurso de

revisión judicial tendrá que demostrar que goza de legitimación activa según lo dispuesto en la LPAU.

De esta forma, la Sec. 4.2 de la LPAU establece que existirá legitimación activa para presentar el recurso de revisión cuando la parte (1) se vea adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia; y, (2) agote todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo apelativo correspondiente. 3 LPRA sec. 9672. Además, deberá tratarse de una parte y deberá recurrir dentro de los términos correspondientes. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 576.

Cual dispuesto en la Sec. 1.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603 (k), una parte es: (1) toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción; (2) o la persona a quien se le permita intervenir o participar; (3) o la que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden; (4) o que sea designada como parte en el procedimiento⁴.

En cuanto al requisito de que la parte esté adversamente afectada por la decisión, el Tribunal Supremo ha expuesto que “no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses”. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 577. También, deberá demostrar que sufre o sufrirá una lesión o daño particular, que a su vez es causado por la acción administrativa impugnada mediante el recurso de revisión judicial. *Íd.*, a la pág. 579.

Por su parte, nuestro ordenamiento jurídico exige que quien solicite la revisión judicial de una determinación administrativa tenga el peso de probar su legitimación en todas las etapas. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR, a la pág. 136. Además, al cuestionar la legitimación activa de un litigante, se presume que “las alegaciones incluidas en su recurso son ciertas y se debe evaluar la causa de acción de la manera más

⁴ Véase, además, *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 576.

favorable para el demandante”. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR, a la pág. 143.

En lo que respecta a la legitimación activa de las asociaciones, se ha establecido que podrán solicitar una revisión judicial cuando sean partes y la actuación les afecte adversamente. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 582. No obstante, “el mero interés en un asunto no es suficiente de por sí para establecer que una parte fue adversamente afectada por la decisión de una agencia”. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR, a la pág. 133. (Cita suprimida).

A su vez, las asociaciones tendrán legitimación activa para solicitar un remedio judicial por aquellos daños sufridos por sus miembros y para vindicar los derechos de la entidad. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 572. Si la asociación comparece en defensa de sus intereses, deberá demostrar que cumple con la doctrina de legitimación activa. Es decir, debe probar la existencia de un “daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético a su colectividad”. *Íd.*, a las págs. 572-573.

Las asociaciones también podrán acudir a los tribunales a nombre de sus miembros, aun cuando la agrupación no haya sufrido daños propios.

Para estos fines, deberá demostrar que:

- (1) el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio;
- (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y
- (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren participación individual.

Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., 178 DPR, a la pág. 573. (Cita suprimida).

III

Nos corresponde determinar si la Oficina de Apelaciones de la AAA erró al desestimar la apelación instada por la Asociación en representación de los empleados gerenciales exentos, por falta de legitimación activa. Además, debemos evaluar si los empleados pudiesen continuar la reclamación a nombre propio.

Cual expuesto, la revisión judicial únicamente puede ejercerse en un asunto que presente un caso o controversia, y no en aquellas circunstancias en que se presente una disputa abstracta cuya solución no tendrá consecuencias para las partes. Ello asegura que el promovente de una acción posea un verdadero interés en el litigio de su causa de acción y, con toda probabilidad, proseguirá esta enérgicamente.

Una de las doctrinas de autolimitación derivadas del principio de caso o controversia es la legitimación de la parte que acude ante el foro judicial. En este sentido, cuando se entabla una acción judicial, la parte demandante tiene que acudir en su capacidad individual y demostrar que es la persona que sufre un daño real, la conexión entre el daño sufrido y la causa de acción, y que su causa surge al amparo de la Constitución o de una ley. A su vez, es determinante que el demandante demuestre tener un interés legítimo y que con toda probabilidad proseguirá enérgicamente su acción. Por consiguiente, debido a la doctrina de autolimitación judicial, toda parte que reclame una acción judicial debe tener legitimación activa para así hacerlo.

En cuanto a la legitimación activa de las asociaciones en representación de sus miembros, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido que: (1) los miembros deberán tener legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses a proteger estén relacionados con los objetivos de la organización; y, (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieran participación individual de los miembros en el pleito. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR, a la pág. 573.

Debido a la naturaleza de la reclamación, resulta forzoso concluir que la Asociación no tiene legitimación activa para entablar la acción judicial a nombre de los empleados. Al tratarse de un reclamo del pago de horas adicionales, el cual compete exclusivamente a los empleados presuntamente afectados, como bien expresó la Oficina de Apelaciones, la reclamación no caracteriza un interés colectivo de los miembros de la Asociación, sino el interés particular de los empleados gerenciales

presuntamente afectados. Así pues, en esta ocasión, se requiere la participación individual de los miembros, dado a que cada uno tendrá que establecer sus circunstancias personales de trabajo y el tiempo adicional reclamado, lo cual no ocurrió en este caso.

Por su parte, es pertinente establecer que, como foro apelativo, nos debemos abstener de adjudicar cuestiones no planteadas ante el foro primario, en este caso la Oficina de Apelaciones. *Abengoa, SA v. American Intl. Ins.*, 176 DPR 512 (2009). La Asociación pretendió establecer mediante su *Moción de Reconsideración* que la reclamación continuase a nombre de los empleados que representa, sin embargo, estos no han entablado su reclamación a nombre propio ante la Oficina de Apelaciones.

Así las cosas, resolvemos que no se cometieron los errores señalados y que procede confirmar la *Resolución Final* apelada.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma *Resolución Final* emitida y notificada el 19 de agosto de 2021, por la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

Notifíquese.

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