

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

PANEL III

NELSON SANTOS ÁLAMO

Recurrente

v

UNIVERSIDAD DE PUERTO
RICO EN HUMACAO

Recurrida

KLRA201400743

*Revisión
Administrativa*
Procedente de la
Junta de
Gobierno de la
Universidad de
P.R.

Caso Núm.
JG-14-04

SOBRE:
IMPUGNACIÓN DE
CONVOCATORIA
NÚM. 2008-005

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

El señor Nelson Santos Álamo presenta una solicitud de revisión en la que recurre de una decisión de apelación emitida por la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, que confirmó la determinación de la Junta de Apelaciones la cual sostuvo que el aquí recurrente no tenía la experiencia mínima requerida para entrar al registro de elegibles de la Convocatoria 2008-05.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes en el pleito, examinados los documentos que surgen del expediente y conforme al Derecho vigente, resolvemos CONFIRMAR la determinación recurrida por los fundamentos que exponemos a continuación. Veamos.

I.

El señor Santos Álamo respondió a la Convocatoria 2008-05 para el puesto de Oficial de Finanzas II de la Universidad de

Puerto Rico, Recinto de Humacao (UPR). Posteriormente, el señor Santos Álamo fue notificado de su inelegibilidad por no reunir el requisito de experiencia al puesto según la convocatoria.

No conforme con tal determinación, el señor Santos Álamo solicitó la revisión de tal determinación y apeló ante la Junta de Apelaciones. Alegó que se continuó con el proceso de reclutamiento aun luego de haber solicitado la reconsideración ante la Rectora, que la mayoría de las funciones incluidas en la Convocatoria no pertenecían a la clase del puesto de Oficial de Finanzas II y solicitó que se invalidara el proceso.

Luego de celebrar cuatro días de vista evidenciaria, la Junta de Apelaciones emitió una determinación en la que confirmó la determinación del Director de Recursos Humanos de excluir al señor Santos Álamo de la convocatoria. Determinó que éste no reunía el requisito de un año de experiencia requerido en el puesto o en funciones similares de Auditor, Contador IV u Oficial de Finanzas I y que la evidencia demostraba que las tareas ejercidas por el señor Santos Álamo como Coordinador de Auditorías no eran comparables a las funciones requeridas para el puesto de Oficial de Finanzas II.

El señor Santos Álamo apeló la decisión ante la Junta de Gobierno de la UPR. Alegó que cumplía con los requisitos de experiencia mínima por las tareas que realizó como Coordinador de Auditorías en la Universidad y que eran comparables con las funciones de un Auditor; que la Junta de Apelaciones había errado en la evaluación de la totalidad de la prueba; y que la UPR había violado su reglamento de reclutamiento. Reclamó que: se revoque la adjudicación del puesto a la señora Inés Sánchez Mercado; se ordene su inclusión en el registro de

elegibles al Puesto de la Oficina de Finanzas II; y se emita una nueva convocatoria.

La Junta de Gobierno atendió la apelación y adoptó un informe de una Oficial Examinadora que recomendó confirmar la apelación de la Junta de Apelaciones. Resolvió que el hecho de que el señor Santos Álamo se haya desempeñado por cuatro años como coordinador de auditores no significaba que contaba con la experiencia de un año en el puesto de auditor según lo requerido por la convocatoria en cuestión. Razonó que el no demostrar que cumplía con tal requisito mínimo era suficiente razón para denegar la solicitud al señor Santos Álamo. En cuanto al proceso para la elección explicó, entre otras particularidades, que el solicitar una reconsideración de la denegatoria de solicitud para el puesto no requería, conforme a la normativa aplicable, que la evaluación de los candidatos para dicho puesto se detuviera.

Inconforme con tal determinación, acude el señor Santos Álamo en recurso de revisión y aduce como errores cometidos por la Junta de Gobierno los siguientes:

Erró la Junta de Gobierno de la UPR al confirmar la Decisión y Orden de la Junta de Apelaciones que declaró inelegible al recurrente Nelson Santos Álamo para figurar en la certificación de candidatos elegibles para el puesto de Oficial de Finanzas II.

Erró la Junta de Gobierno de la UPR al confirmar la Decisión y Orden de la Junta de Apelaciones que es contraria a la reglamentación universitaria, a la jurisprudencia que rige la materia de reclutamiento y selección de personal público y al principio de mérito.

II.

A. Revisión de las determinaciones y conclusiones administrativas

A las determinaciones administrativas les asiste una presunción de legalidad y corrección a ser respetada por los

tribunales mientras que la parte que las impugna no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 D.P.R. 206 (2012); Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 395-396 (2011).

El estándar de revisión judicial en materia de decisiones administrativas se circunscribe a determinar si existe una base racional respaldada por evidencia sustancial¹ que sostenga la decisión o interpretación impugnada. Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Sección 4.5, 3 L.P.R.A. § 2175; Rebollo v. Yiyi Motors, 161 D.P.R. 69 (2004). Si la totalidad del expediente administrativo sostiene las determinaciones adoptadas por la agencia, los tribunales no deben sustituirlas por su propio criterio. Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*.

Así las cosas, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a determinar: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. Batista de Nobbe v. Jta. de Dir. de Cond. Condado Terrace, *supra*; Asoc. FCIAS. v. Caribe Specialty II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010), citando a Mun. de San Juan v. J.C.A., 149 D.P.R. 263, 279-280 (1999); Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409 (2003).

Al evaluar la decisión de una agencia, el tribunal debe determinar si ésta actuó arbitraria, ilegal o de forma tan irrazonable que sus actuaciones constituyeran un abuso de discreción. Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 D.P.R. 116 (2000); Fuertes v. A.R.P.E., 134 D.P.R. 947 (1993). De ahí que

¹ A estos fines, "evidencia sustancial" es aquella relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. Federation v. Ebel, 172 D.P.R. 615 (2007).

este tribunal se limitará a indagar sobre la razonabilidad² de la decisión del foro administrativo sin sustituirla por su propio criterio, salvo que se infrinjan valores constitucionales fundamentales o se trate de actuaciones claramente arbitrarias. Rivera Concepción v. A.R.P.E., supra; Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S., 133 D.P.R. 521 (1993). De existir más de una interpretación razonable de los hechos, los tribunales de ordinario deben sostener la selección de la agencia. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 D.P.R. 425 (1997). Esto es así, porque las determinaciones de hechos de una agencia no pueden modificarse si existe una base racional en la prueba para las mismas. López v. Junta de Planificación, 80 D.P.R. 646 (1958).

Cónsono con lo anterior, las determinaciones de hechos formuladas por la agencia serán respetadas a menos que quien las impugne produzca suficiente evidencia para derrotar la presunción de corrección que les asiste. Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico, 163 D.P.R. 716 (2005); A.R.P.E v. Junta de Apelaciones, 124 D.P.R. 858 (1989); Henríquez v. C.E.S., 120 D.P.R. 194 (1987). Quien las impugne tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. Camacho Torres v. AAFET, 168 D.P.R. 66 (2006). El peso de la prueba descansa sobre la parte que impugna la determinación. Comité de Vecinos Pro-Mej., v. Jta. de Planificación, 147 D.P.R. 750 (1999).

² El criterio a aplicarse no es si la decisión administrativa es la única razonable, la más razonable o la mejor al arbitrio del foro judicial; es si la determinación administrativa, en interpretación de los reglamentos y las leyes que le incumbe implementar, es una razonable. Martínez v. Rosado, 165 D.P.R. 882 (2005); Rivera Concepción v. A.R.P.E., supra; De Jesús v. Departamento de Servicios Sociales, 123 D.P.R. 407 (1989).

Para ello hay que "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración." Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico, supra. En ausencia de tal prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben ser sostenidas. Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 D.P.R. 387 (1999). Es por ello que cuando las determinaciones de hecho impugnadas se basen en la prueba testifical desfilada en el proceso administrativo y la credibilidad que la misma le mereció al juzgador, es imprescindible que se traiga a la consideración del foro revisor la transcripción de la vista celebrada o una exposición narrativa de la prueba. Camacho Torres v. AAFET, supra. En ausencia de tal prueba difícilmente se podrá descartar la determinación impugnada. *Id.*

Sabido es que meras alegaciones o teorías no constituyen prueba. Asociación Auténtica Empl. v. Municipio de Bayamón, 111 D.P.R. 527 (1981). Los tribunales estamos obligados a considerar y resolver los casos por el record elevado del foro recurrido. Pueblo v. Pérez, 61 D.P.R. 470 (1943). No estamos autorizados para basar nuestros fallos en hipótesis o conjeturas sobre lo que pasó ante el foro inferior. *Id.* Así pues, las determinaciones administrativas deben ser sostenida por los tribunales a menos que su presunción sea derrotada por medio de prueba suficiente y no por meras alegaciones. A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones, supra.

Las conclusiones de derecho, tal y como surge de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, pueden ser revisadas en

todos sus aspectos. Sin embargo, esta revisión total no implica que los tribunales revisores tengan la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716 (2005). El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa, ello al realizar una evaluación a la luz de la totalidad del expediente. Otero v. Toyota, supra.

Conforme a ello, las conclusiones de derecho del organismo administrativo deberán ser sostenidas por los tribunales en la medida que éstas se ajusten al mandato de ley. Martínez v. Rosado, 165 D.P.R. 582 (2005); P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269 (2000). Aun en casos marginales o dudosos, la interpretación de un estatuto por la agencia encargada de velar por su cumplimiento merece deferencia sustancial, a pesar de que dicha interpretación no sea la única razonable. Martínez v. Rosado, supra.

III.

El señor Santos Álamo aduce que erró la Junta de Gobierno al confirmar la decisión y orden emitida por la Junta de Apelaciones que determinó que él era inelegible para figurar en la certificación de candidatos al puesto de Oficial de Finanzas II. Alega que la Junta de Gobierno no valoró el alcance de sus funciones como coordinador de auditoría, explica que la determinación de que tales funciones no son similares o comparables a las que realiza un auditor en la UPR no es justa ni correcta. No tiene la razón.

Al examinar los documentos que surgen del expediente, los que incluyen: la convocatoria de empleo³; así como los argumentos esbozados por el aquí recurrente en su escrito de apelación ante la Junta de Gobierno; la determinación de la Junta de Gobierno; y el informe de la Oficial Examinadora que la Junta de Gobierno adoptó, se desprende que el aquí recurrente no fue incluido en el registro de elegibles para el puesto de Oficial de Finanzas II porque no cumplió con uno de los requisitos mínimos para el puesto. En específico el requisito que alude a la experiencia de un (1) año como o realizando las funciones de naturaleza, complejidad y responsabilidad similares o comparables a las que realiza un Auditor⁴ en la Universidad de Puerto Rico.

Es la contención del señor Santos Álamo que cumple con las cualificaciones requeridas en la Convocatoria 2008-05 toda vez que sostiene que los años que él tenía de experiencia como Coordinador de Auditorías se equipara en el tiempo de requisito para realizar las funciones de naturaleza, complejidad y responsabilidad similar o comparable a las que realiza un

³ La convocatoria de empleo en cuestión establece lo siguiente:

Requisitos Mínimos: Grado de Maestría en Administración de Empresas, con concentración en Contabilidad o Finanzas de universidad acreditada. Dos (2) años de experiencia en trabajos de contabilidad profesional; **uno (1) de estos años deberá ser en funciones de naturaleza, complejidad y responsabilidad similares o comparables a las que realiza un** Oficial de Finanzas I, un Contador IV o un **Auditor, en la Universidad de Puerto Rico.**

-o en su lugar-

Bachillerato en Administración de Empresas con concentración en Contabilidad o Finanzas, de universidad acreditada. Cuatro (4) años de experiencia en trabajos de contabilidad profesional; **uno (1) de estos años deberá ser en funciones de naturaleza, complejidad y responsabilidad similares o comparables a las que realiza un** Oficial de Finanzas I, Contador III o **Auditor**, en la Universidad de Puerto Rico.

-o en su lugar-

Estar ocupando o haber ocupado, en la Universidad de Puerto Rico, un puesto de Oficial de Finanzas I o de Contador IV, con un (1) año de experiencia en la clase.

(Énfasis nuestro.) Convocatoria de 24 de marzo de 2008, apéndice de la parte recurrente, pág. 259.

⁴ El requisito alude además a un Oficial de Finanzas I o Contador III, no obstante no discutiremos tales puestos toda vez que el argumento del señor Santos Álamo se limita a alegar que cumplía con los requisitos del Auditor.

Auditor. A estos efectos, explica que conforme a las funciones y responsabilidades detalladas en la Certificación Núm. 5 (1990-1991) sobre el *Procedimiento para dar seguimiento y cumplir con las disposiciones de Ley y de Reglamento en relación con los informes de auditoría de la Universidad de Puerto Rico por el Contralor de Puerto Rico y la Oficina de Auditores Internos del Consejo de Educación Superior*, vigente para el momento en que se realizó la convocatoria, éstas eran comparables con las funciones de un auditor. No tiene la razón.

Conforme a lo dispuesto en la propia Certificación Núm. 5 a la que hace referencia el aquí recurrente, surge que las funciones del Coordinador de Auditorías están enfocadas más bien a **coordinar** lo relacionado a los informes de Auditoría del Contralor y la Oficina de Auditores Internos que realiza los informes de auditoría. Véase: Certificación Núm. 5, supra, II. En efecto, el Coordinador de Auditorías orienta e informa al director de su Unidad sobre cómo contestar las comunicaciones y corregir los señalamientos que establece el Contralor y la Oficina de Auditores Internos; recibe los memorandos **de fallas encontrados por los auditores** del Contralor y los discute con los funcionarios a cargo de las áreas intervenidas; al igual que informa al Director sobre los resultados de las gestiones realizadas. Certificación Núm. 5, supra, III C y IV 2. Sin embargo, no hay nada que demuestre que las funciones del Coordinador de Auditoría sean similares o comparables con las de un auditor. Esto es, de una lectura de las funciones del Coordinador de Auditoría no surge que estén dirigidas a realizar los informes de auditoría. Más bien ejerce funciones de intermediario entre el director de su Unidad y los resultados y

comunicaciones que establece el Contralor y la Oficina de Auditores Internos.

Aunque el señor Santos Álamo ocupó el puesto de Coordinador de Auditoría por cuatro años y ha adquirido conocimiento de las funciones de los auditores con los que intervino, esto no quiere decir que realiza en ese puesto las mismas funciones o unas similares a las de un auditor de la Universidad de Puerto Rico. Es decir, no significa que él cuenta con la experiencia de un año en el puesto de un auditor de la Universidad de Puerto Rico, que realiza auditorías, o algo similar a ésta.

No cumplir con el requisito mínimo de un año en el puesto de un auditor es una razón suficiente para denegar la solicitud de Oficial de Finanzas II conforme a los requisitos estatuidos en la convocatoria en cuestión.

Cónsono con lo que establece nuestro ordenamiento jurídico y legal, quien impugne las determinaciones de la agencia administrativa tiene el deber insoslayable de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. Camacho Torres v. AAFET, 168 D.P.R. 66 (2006). El peso de la prueba descansa sobre la parte que impugna la determinación. Comité de Vecinos Pro-Mej., v. Jta. de Planificación, 147 D.P.R. 750 (1999). Tiene que demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada a tal punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración. El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no

pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa, ello al realizar una evaluación a la luz de la totalidad del expediente. Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico, *supra*. En ausencia de tal prueba, las determinaciones de la agencia deben ser sostenidas. Es decir, si la totalidad del expediente administrativo sostiene las determinaciones adoptadas por la agencia, los tribunales no deben sustituirlas por su propio criterio. Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*.

En el presente caso el recurrente no logró demostrar que la determinación de la Junta de Gobierno como ente administrativo fuera incorrecta. Al realizar un análisis conforme a la totalidad del expediente, la misma resulta razonable y correcta.

Como segundo señalamiento de error el recurrente alega que la Decisión y Orden de la Junta de Apelaciones fue contraria a la reglamentación universitaria y a la jurisprudencia en lo que concierne al reclutamiento y selección del personal público y al principio de mérito. A estos efectos impugna el proceso de reconsideración, aduce que no se le notificó la acción de denegar su solicitud y que una vez presentó su objeción se continuó con el proceso de selección de nombramiento. Además, señala que contrario a la normativa legal, se limitó la competencia a los empleados de la UPR en Humacao.

Tanto el Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico, Reglamento Núm. 6479, según enmendado, como la Certificación Núm. 93-110, Reglamento Núm. 4904 que establece las *Reglas para la Administración del Sistema de Reclutamiento del Personal No-Docente de la Universidad de PR*, disponen que las acciones de personal deben estar

fundamentadas en el principio de mérito⁵. Ahora bien conforme a tales preceptos legales, los procesos de reclutamiento no se detienen ante una solicitud de revisión de una denegatoria de un aspirante al puesto convocado. Toda vez que el propio Reglamento Núm. 4904, *supra*, dispone que se denegarán las solicitudes de empleo si el solicitante no reúne los requisitos mínimos establecidos en la convocatoria⁶, se le notificará por escrito a la persona afectada la razón de tal acción y su derecho a solicitar revisión dentro de los diez días calendario siguientes al recibo de la notificación⁷, y de solicitar una revisión el Director de Recursos Humanos evaluará nuevamente la solicitud y decidirá si la acepta o la rechaza en el término más breve posible⁸. Ahora bien, ello no implica que presentada una revisión por un aspirante al puesto obligue a la paralización de los procedimientos de reclutamiento como sostiene el aquí recurrente. Véase: Sec. 8.5 y Artículo 19 del Reglamento Núm. 4904, *supra*.

Como norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico las conclusiones de derecho del organismo administrativo deberán ser sostenidas por los tribunales en la medida que éstas se ajusten al mandato de ley y aun en casos marginales o dudosos, la interpretación de un estatuto por la agencia encargada de velar por su cumplimiento merece deferencia

⁵ En cuanto al principio de mérito, este "postula que los empleados públicos se seleccionen y se retengan exclusivamente en consideración a sus méritos e idoneidad". *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 D.P.R. 252, 280 (2013). El Reglamento General de la Universidad, *supra*, en su artículo 29 sección 29.1, establece: La Universidad, a través de los distintos organismos correspondientes a cada nivel del Sistema, proveerá los mecanismos necesarios para que el ingreso y el ascenso del personal universitario se efectúen sobre las bases de competencia, tomando en cuenta los méritos de los distintos candidatos, de manera que la selección recaiga en los más idóneos. Véase además: Sistema de mérito que se reconoce en el Reglamento Núm. 4904, *supra*, sección 4.2.

⁶ Sec. 8.4.3 Reglamento Núm. 4904, *supra*.

⁷ Sec. 8.5 del Reglamento Núm. 4904, *supra*.

⁸ *Id.*

sustancial, a pesar de que dicha interpretación no sea la única razonable. Martínez v. Rosado, *supra*. En este caso el recurrente no ha demostrado que la presentación de una revisión a una denegatoria de solicitud por un aspirante al puesto obligue a la paralización de los procedimientos de reclutamiento conforme a las normas dispuestas en los Reglamentos concernientes. Por lo cual su argumento no se sostiene.

A modo similar, el recurrente sostiene que al limitar la convocatoria de empleo a una para empleados de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Humacao, se le violentó el principio de mérito. Al examinar la reglamentación concerniente, ella establece que entre los requisitos en la convocatoria la misma indicará el tipo de competencia que se desea para el puesto, pero no limita ésta a una abierta o cerrada. Sec. 7.4 (b) del Reglamento Núm. 4904, *supra*. Por otro lado, el Tribunal Supremo ha reconocido que el principio de mérito no implica que la única forma de cubrir una vacante sea mediante la publicación de libre competencia. Es decir, en los procesos de reclutamiento, selección o ascenso, las agencias no están siempre obligadas a la publicación de convocatorias abiertas para cumplir con el principio de mérito que se incorpore en las leyes. Véase: González Segarra et al. v. CFSE, 188 D.P.R. 252, 294 (2013).

En este caso el hecho de que la UPR haya limitado la convocatoria a una cerrada no implica necesariamente una violación al principio de mérito. Conforme a las declaraciones presentadas en las vistas ante el ente administrativo, las determinaciones de hechos de la agencia que no fueron impugnadas por el aquí recurrente y los documentos presentados, la Oficina de Recursos Humanos entendió que

dentro del Recinto de Humacao de la Universidad de Puerto Rico existía un margen de competencia, por lo que publicó una convocatoria cerrada que le dio margen a los empleados a competir en la misma. El recurrente señor Santos Álamo participó en igualdad de condiciones que el resto de los solicitantes y en este caso tal requisito no le privó al aquí recurrente de ser evaluado conforme al principio de mérito.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, CONFIRMAMOS la determinación administrativa recurrida.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones