

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS-HUMACAO
PANEL IX

KYANIRA ROLÓN
OTERO

Recurrente

v.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS

Recurrida

KLRA201500077

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Oficina de Apelación
de la Autoridad de
Acueductos y
Alcantarillados

Civil. Núm.:
OA-14-009

Sobre:
CESANTÍA

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Lebrón Nieves

Coll Martí, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de junio de 2015.

Comparece la Sra. Kyanira Rolón Otero y nos solicita que revisemos una Resolución emitida el 20 de noviembre de 2014 y notificada el 21 del mismo mes y año. Mediante la aludida determinación, la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados desestimó la apelación de la recurrente por falta de jurisdicción. De esta resolución la Sra. Rolón Otero solicitó reconsideración, la cual fue acogida como una moción de relevo y declarada No Ha Lugar el 13 de enero de 2015. Por los fundamentos que discutiremos, se confirma la Resolución recurrida.

Veamos los hechos.

I

La recurrente fue nombrada como empleada transitoria el 26 de enero de 2012 hasta el 4 de abril de 2012, mediante un contrato.

El 9 de mayo de 2014 la Sra. Rolón Otero, quien se desempeñaba como supervisora de servicio al cliente, fue

cesanteada de su puesto transitorio en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA). Se desprende del expediente apelativo que la Directora de Recursos Humanos de la AAA le comunicó a la recurrente que:

Como es de su conocimiento, usted fue nombrada como empleada transitoria en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados para realizar unas funciones determinadas. Actualmente, las funciones para las cuales fue reclutada han desaparecido. Por tal motivo, le notificamos que efectivo al día de hoy, viernes, 9 de mayo de 2014 damos por terminado su relación de empleo con la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

Ante ello, la Sra. Rolón Otero presentó una apelación ante la Oficina de Apelaciones de la AAA en la que planteó que tenía un derecho propietario al puesto que ocupó por dos (2) años y cuatro (4) meses y que se le violó su debido proceso de ley al no haberse celebrado una vista antes de hacer efectiva su cesantía. Por su parte, la AAA presentó una moción de desestimación por falta de jurisdicción en la que sostuvo que la Oficina de Apelaciones carecía de autoridad para examinar los méritos de la apelación presentada por la recurrente, toda vez que esta no era empleada regular de carrera de la AAA. La Sra. Rolón Otero presentó su escrito en oposición y reiteró que se debía considerar como una empleada regular.

Acaecidas varias incidencias procesales y luego de examinar los planteamientos de las partes, el foro administrativo emitió una resolución en la que declaró con lugar la moción de desestimación presentada por la AAA. Consecuentemente, se declaró sin jurisdicción para atender la apelación presentada por la Sra. Rolón Otero, debido a que esta nunca fue una empleada regular. Inconforme, el 9 de diciembre de 2014, la recurrente solicitó reconsideración. La AAA se opuso a la referida moción. Del

expediente se desprende que la agencia administrativa no atendió la solicitud de reconsideración dentro de los quince (15) días que dispone la sección 3.15 de la Ley de Procedimiento Uniforme, no obstante la acogió como una de relevo y el 13 de enero de 2015 la declaró *No Ha Lugar*.

Aun insatisfecha, la Sra. Rolón Otero presentó el recurso que nos ocupa y nos señala que la Oficina de Apelaciones cometió los siguientes errores:

Erró la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados al determinar que [la] Apelante era un emplead[a] transitori[a] contrario al Reglamento de la Agencia y los hechos.

Erró la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados al determinar que no tiene jurisdicción.

II

Un empleado público tiene un reconocido interés en la retención de su empleo, si dicho interés está protegido por ley o cuando las circunstancias del empleo le crean una expectativa de continuidad. *Pierson Muller I v. Feijoó*, 106 DPR 838, 852 (1978); *Morales Narváez v. Gobernador*, 112 DPR 761, 767 (1982). Pertinente a la controversia ante nos, la Ley 184-2004 conocida como la *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 1461 y ss., la cual derogó la *Ley de Personal del Servicio Público*, 3 LPRA sec. 1301 y ss., establece que las personas nombradas en puestos de duración fija tendrán status transitorio. Hace casi dos décadas nuestro Tribunal Supremo determinó que un empleado transitorio tiene una expectativa de continuidad en el empleo solo durante el término de vigencia del nombramiento. Ante ello, el más Alto Foro concluyó que un empleado transitorio no goza de derecho de permanencia en su puesto ni tiene expectativa

legítima de retención en su trabajo una vez haya vencido el término del nombramiento. *Depto. Recs. Naturales v. Correa*, 118 DPR 689, 697 (1987). En ese sentido, un empleado transitorio de un departamento de gobierno, durante la vigencia de su nombramiento goza de la protección del principio del mérito y por tanto se le reconoce que ostenta una expectativa de retención. *Delgado v. DSCAR*, 114 DPR 177 (1983). Sin embargo, cuando ha vencido el término del nombramiento y no se ha extendido un nuevo nombramiento, no estamos ante una suspensión o destitución, sino ante una cesantía en el cargo. *Depto. Recs. Naturales v. Correa*, supra, pág. 697 citando a *Martínez v. Colom*, 51 DPR 414-421 (1937). Más aun, expirado el término de un nombramiento transitorio, la agencia no viene obligada a demostrar justa causa para no renovar el nombramiento. Id. pág. 700.

Una vez queda establecido que la Ley no le reconoce un derecho de retención al empleado transitorio que impugna su cesantía, nos corresponde examinar si las circunstancias particulares del empleo le crearon una legítima expectativa de continuidad. *Lupiáñez v. Srio de Instrucción*, 105 DPR 696 (1977); *Depto. Recs. Naturales v. Correa*, supra, pág. 697. De modo que “[p]ara que una promesa y un ofrecimiento de una plaza permanente al empleado transitorio pueda crear una expectativa de retención en su empleo, ella debe estar acompañada de algún trámite o alguna gestión dirigida a efectivamente concederle la permanencia. El simple ofrecimiento de una plaza permanente sin actos por parte de la agencia que inequívocamente evidencien un acuerdo de convertir el ofrecimiento en realidad, no puede ser suficiente para conferir algo más que una expectativa unilateral de retención en el empleo.” *García v. Mun. de Arroyo*, 140 DPR 750

(1996); *Depto. Recs. Naturales v. Correa*, supra, pág. 699. En consecuencia, “[e]l que ostenta un nombramiento transitorio, con el conocimiento de que el mismo vence transcurrido el término para el cual fue expedido, no puede sostener válidamente que tiene una expectativa real de que dicho tipo de nombramiento le brinda permanencia en su empleo o derecho a que el mismo se le extienda constantemente”. *SLG Giovanetti v. ELA*, 161 DPR 492 (2004), citando a *Depto. Recs. Naturales v. Correa*, pág. 699.

En *Piñero v. AAA*, 146 DPR 890, 906 (1998), el Tribunal Supremo resolvió que el principio de mérito establecido en la derogada Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico, supra, tiene el propósito de que solo las personas más aptas sean quienes sirvan al Gobierno y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito, sin discriminar por razones de raza, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social e ideas políticas o religiosas. Asimismo, aclaró que los empleados de las agencias de gobierno que funcionan como empresas privadas están excluidos del Sistema de Personal del Estado, pero que “nada impide que éstas adopten reglamentos con disposiciones similares a las contenidas en la Ley de Personal y que garanticen los mismos derechos a sus empleados”. Id. pág. 907.

Específicamente, la sección 5.3 de la Ley 184-2004 estableció que las disposiciones de la precitada legislación no serían aplicables a las corporaciones públicas o público-privadas que funcionan como empresas o negocios privados. “En el caso de las corporaciones públicas o público-privadas, estos deberán adoptar reglamentos de personal que incorporen el principio de mérito a la administración de recursos humanos”. 3 LPRA sec. 1461e.

Por consiguiente, en virtud de la precitada sección 5.3 de la Ley 184 la AAA adoptó el *Reglamento de Recursos Humanos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados para todos los Empleados No Cubiertos por Convenios Colectivos*. Dicho Reglamento reconoce que la AAA está obligada por Ley a adoptar un reglamento que garantice el principio de mérito en todas las transacciones de personal para todos los empleados no cobijados por convenios colectivos.

A su vez, el Artículo 1 establece que el principio de mérito, es el precepto fundamental sobre el cual se sostiene el Sistema de Administración de Recursos Humanos, en el que se pretende que sean los más aptos y capacitados los que sirvan al gobierno. A tal efecto, los empleados serán seleccionados, reclutados, adiestrados y retenidos en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discriminar por motivo de edad, raza, color, sexo, matrimonio, origen, condición social, creencias religiosas e ideas políticas, impedimentos, condición de veterano o miembro de un cuerpo de las Fuerzas Armadas.

No obstante, en el Artículo 3 se **excluye a los empleados por contrato**. Por su parte, el Artículo 5 establece que las disposiciones del precitado Reglamento serán aplicables a todos los funcionarios y empleados regulares de la Autoridad que no estén cubiertos por convenios colectivos. **A los empleados transitorios solamente les aplicarán aquellas disposiciones del reglamento que específicamente haga referencia a ellos.**

El Reglamento define empleado transitorio como “empleado nombrado para ocupar un puesto con el propósito de realizar labores durante un período determinado. Las disposiciones que aplicarán son aquellas establecidas en el Artículo 8 de este

Reglamento". A estos efectos, el Artículo 8 regula los Nombramientos Transitorios y dispone lo siguiente:

1. El nombramiento efectuado en todo puesto creado por término fijo por necesidad de servicio será de carácter transitorio. De igual manera, serán transitorios los nombramientos que se efectúen en las siguientes circunstancias.
 - a. Cuando el ocupante del puesto se encuentre disfrutando licencia con o sin sueldo.
 - b. Cuando el ocupante del puesto haya sido destituido y haya apelado la acción ante el foro apelativo.
 - c. Cuando el ocupante del puesto haya sido suspendido por tiempo determinado.
 - d. Cuando el ocupante del puesto pase a ocupar un puesto en el servicio de confianza.
 - e. Cuando exista una emergencia en la prestación de servicios que haga imposible o dificulte la certificación de candidatos de un registro de elegibles. En cuyo caso, el nombramiento transitorio no podrá extenderse por más de un año.
2. El proceso de reclutamiento y selección para los aspirantes a nombramientos transitorios consistirá de una evaluación de los candidatos a los únicos fines de determinar si reúnen los requisitos mínimos establecidos para la clase de puestos en la cual habrán de ser nombrados. No podrán nombrarse si no reúnen los requisitos mínimos de preparación académica y experiencia que requiere el puesto.
3. Ninguna persona que haya recibido nombramiento transitorio podrá ser nombrado para desempeñar puestos en el servicio de carrera con status probatorio o regular a menos que haya pasado por el proceso de reclutamiento y selección que establece este Reglamento. No obstante, podrán pasar a ocupar puestos en el servicio de carrera obviando el procedimiento antes establecido cuando alguna disposición de Ley así lo disponga.
4. Los empleados transitorios podrán ser separados de sus funciones, aunque no hayan vencido los términos de sus nombramientos en las siguientes circunstancias:
 - a. cuando sus servicios, hábitos o actitudes no fueren satisfactorios y atenten contra el buen funcionamiento de la Autoridad. En estos casos no será necesario la aplicación del

procedimiento disciplinario utilizado para los empleados regulares de carrera, sin embargo mediará una notificación al respecto.

- b. por razones de naturaleza económica;
- c. cuando el trabajo para el cual fueron contratados haya terminado;
- d. cuando el empleado a quien sustituye haya retornado al trabajo.

Por su parte, la Oficina de Apelaciones fue creada conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del 12 de agosto de 1988 y la Ley Orgánica de la AAA y es el foro apelativo encargado de atender y resolver de forma diligente, ordenada y justa todas las controversias presentadas ante su consideración sobre las cuales posea jurisdicción. La Sección 19.2 del Reglamento de Recursos Humanos de la AAA establece en lo pertinente a la jurisdicción de la Oficina de Apelaciones que:

La Oficina de Apelaciones tendrá jurisdicción sobre las controversias que presenten **los empleados regulares** relacionadas con medidas disciplinarias que conlleven exclusivamente destitución o suspensión de empleo y sueldo. De igual manera tendrá jurisdicción para atender controversias sobre determinaciones o acciones del Presidente Ejecutivo o su Representante Autorizado relacionadas con valorización de puestos, reclutamiento, ascensos, traslados, descensos, retención, salarios y cualquier otro derecho otorgado por esta reglamentación relacionado con los empleados regulares que no estén cubiertos por convenios colectivos. Las reclamaciones por despidos y suspensiones de empleo y sueldo tendrán prioridad en ese orden, sobre las demás controversias que se radiquen en la Oficina. Las reclamaciones se ventilarán según el orden de su radicación.

El empleado deberá presentar su apelación dentro de los diez (10) días laborables siguientes a la fecha en que se le haya notificado la decisión o acción del Presidente Ejecutivo o su Representante Autorizado. La Oficina de Apelaciones carecerá de jurisdicción para atender reclamaciones presentadas fuera de dicho término.

Igualmente, el Artículo IV (1) del Reglamento de la Oficina de Apelaciones regula el proceso de apelar ante ese organismo y dispone lo siguiente:

1) Derecho: Cualquier **empleado de carrera** de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico no cubierto por convenio colectivo que sea destituido o suspendido de empleo y sueldo podrá apelar esa determinación ante dicha Oficina. De igual manera, el empleado podrá cuestionar ante dicha Oficina cualquier acción o decisión del Presidente Ejecutivo o su Representante Autorizado relacionado con valoración de puestos, reclutamiento, ascensos, traslados, descensos, retención, salarios y cualquier otro derecho otorgado por esa reglamentación relacionado con los empleados regulares que no estén cubiertos por convenios colectivos.

2) Término para Apelar. El término para apelar ante la Oficina será de diez (10) días laborables a partir de la fecha en que se le notifique la formulación de cargos y la decisión de destituirlo o suspenderlo de empleo y sueldo, o a partir de la fecha en que el Presidente Ejecutivo o su Representante tome la acción o decisión de la cual apela. Este término será final e improrrogable, por lo que la Oficina carecerá de jurisdicción para entender en cualquier caso en que la apelación se haya impuesto fuera del mismo.

A su vez el Artículo VIII del precitado cuerpo reglamentario establece que:

La Oficina tiene jurisdicción para conocer y resolver las apelaciones que se radiquen (sic) ante el mismo de acuerdo con la Sección 19.2 del Reglamento de Recursos Humanos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, siempre que las apelaciones se radiquen (sic) en el término establecido y en cumplimiento con la referida sección.

Por disposición del Reglamento de Recursos Humanos la Oficina de Apelaciones carece de jurisdicción para entender:

a) en casos de empleados unionados cubiertos por convenios colectivos suscritos entre la Autoridad y sus empleados.

b) en los casos [en] que no se radiquen (sic) en el término que se indica en la Sección 19.2 del Reglamento de Recursos Humanos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico.

c) en los casos en que la controversia no se circunscriba a asuntos contemplados en la Sección 19.2 del Reglamento de Recursos Humanos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico.

Por último, la revisión judicial de las determinaciones administrativas se circunscribe a evaluar si la actuación de la

agencia es arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que la misma constituye un abuso de discreción de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003); *E.L.A. et als. v. Malavé*, 157 DPR 586 (2002); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263 (1999); *Franco v. Depto de Educación*, 148 DPR 703 (1999). Al recibir una petición de revisión debemos analizar si de acuerdo con el expediente administrativo: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; (3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 174 DPR 870, 894 (2008); *P.R.T.Co. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269 (2000); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263 (1999). Cabe precisar, pues, que el expediente administrativo constituirá la base exclusiva para la decisión de la agencia y para la revisión judicial de ésta. *Comisionado v. Prime Life*, 162 DPR 334 (2004); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696 (2004).

En lo atinente a la revisión de las determinaciones de hechos de la agencia, la facultad revisora del foro judicial está limitada por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988. En particular, por la sección 4.5 de la referida Ley, 3 LPRA sec. 2175, que establece que “[l]as determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.” Véase, *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004); *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70 (2000).

Conforme a lo dispuesto por ley, existe una práctica judicial claramente establecida de conceder gran consideración y

deferencia a las decisiones de los foros administrativos. *Otero v. Toyota*, supra; *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra; *Misión Ind. P.R. v. J.C.A.*, 145 DPR 908 (1998). No obstante, el que los tribunales den un alto grado de deferencia a los dictámenes de las agencias no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116 (2000); *Del Rey v. J.A.C.L.*, 107 DPR 348 (1978). Las determinaciones de los foros administrativos no gozan de deferencia cuando éstos actúan de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o ante la ausencia de prueba adecuada o cuando la agencia cometió error manifiesto en la apreciación de la misma. *Comisionado v. Prime Life.*, supra; *Torres v. Junta Ingenieros*, supra; *O.E.G. v. Rodríguez*, 159 DPR 98 (2003).

Luego de discutido el derecho aplicable, nos encontramos en posición de resolver.

III

En esencia, nos corresponde dilucidar si la Oficina de Apelaciones de la AAA incidió al desestimar la apelación presentada por la Sra. Rolón Otero por falta de jurisdicción. Ante ello, nos compete determinar si la recurrente, quien trabajó como empleada transitoria para la AAA, tenía un interés legítimo en la retención de su empleo como Supervisora de Servicio al Cliente. Surge del expediente apelativo que el 26 de enero de 2012 la Sra. Rolón Otero fue contratada como empleada transitoria en el puesto de Supervisora de Servicio al Cliente. Mediante la misiva del 26 de enero de 2012 se le apercibió que dicho contrato tenía una vigencia hasta el 4 de abril de 2012 o hasta que ocurriera una de las siguientes condiciones:

- Las actitudes, evaluaciones de desempeño, comportamiento o acciones no se ajusten a las normas y reglamentos establecidos en la AAA.
- Que las necesidades por las cuales se les contratan dejen de existir.

Posteriormente, el 31 de mayo de 2012 se le extendió su contrato, nuevamente como empleada transitoria, donde trabajaría en un nuevo proyecto en el puesto de Supervisora de Servicio al Cliente en el área de Reclamaciones. Este contrato tenía vigencia hasta el 23 de agosto de 2012. Así las cosas, el 2 de octubre de 2012 se extendió su contrato como empleada transitoria hasta el 28 de noviembre de 2012. El 22 de enero de 2013 se renovó nuevamente el contrato como empleada transitoria por un término fijo que venció el 31 de julio de 2013. Finalmente, y habiéndose vencido el último nombramiento transitorio, el 9 de mayo de 2014, la recurrente fue cesanteada de su puesto debido a que “las funciones para las cuales fue reclutada han desaparecido”. Se desprende del expediente apelativo que efectivo el 6 de febrero de 2014 el Director Ejecutivo de Servicio al Cliente aprobó un cambio en el envío y recibo de las reclamaciones de los clientes, y esto trajo como consecuencia que “los servicios o funciones por los cuales se contrató a la señora Rolón quedarán sin efecto”. En ese sentido, concluimos que la Sra. Rolón Otero no poseía una expectativa legítima de retención al puesto que ocupaba, toda vez que a la fecha en que se notificó su cesantía, el término de su nombramiento había vencido.

De modo que, nos corresponde determinar si las circunstancias particulares del empleo le crearon una legítima expectativa de continuidad. En su recurso la recurrente planteó que tenía una expectativa de continuidad al puesto que ocupó

ininterrumpidamente por espacio de dos (2) años y cuatro (4) meses. Sin embargo, jurisprudencialmente se aclaró que “el mero hecho de ocupar una posición por un prolongado período de tiempo no crea por sí solo un interés propietario”. *Depto. Recs. Naturales v. Correa*, supra, citando a *Morales Narváez v. Gobernador*, supra, pág. 768. Asimismo, determinamos que del expediente de personal de la recurrente no surge que se le haya creado una legítima expectativa de continuidad, toda vez que la AAA nunca le prometió ni hizo algún trámite o gestión dirigida a concederle la permanencia. Por el contrario, la recurrente estuvo plenamente apercibida de que la plaza que ocupaba era una transitoria a término fijo y esta nunca compitió ni fue nombrada a un puesto regular de carrera en la AAA. Nunca procuró hacer gestiones para colocarse en un registro de elegibles. Como vimos, “[e]l que ostenta un nombramiento transitorio, con el conocimiento de que el mismo vence transcurrido el término para el cual fue expedido, no puede sostener válidamente que tiene una expectativa real de que dicho tipo de nombramiento le brinda permanencia en su empleo o derecho a que el mismo se le extienda constantemente”.

En consecuencia, no erró la Oficina de Apelaciones de la AAA al declararse sin jurisdicción para entender en los méritos de la reclamación de la recurrente, toda vez que dicho foro únicamente tiene jurisdicción para atender las controversias que presentan los empleados regulares o de carrera que no estén cubiertos por un convenio colectivo. Por tal razón, es razonable concluir que el foro administrativo actuó correctamente al desestimar la apelación presentada por la Sra. Rolón Otero, al no tener jurisdicción para atenderla.

IV

Por los fundamentos expresados, **CONFIRMAMOS** la Resolución recurrida.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones