Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

LINO DELGADO LÓPEZ Y OTROS Recurrentes v. AUTORIDAD DE LOS PUERTOS DE PUERTO RICO Recurrida	KLRA201500560	*Revisión Administrativa* procedente de la Junta Apelativa de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico Caso Núm.: JA-06-11 Sobre: Impugnación de Plan de Clasificación y Retribución

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

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2015.

Lino Delgado López, Carmen Huertas Laboy, Rafael Bouet Ramírez, Palmira Vélez Pagán, Luis Carlos Suárez, Irma Lozano Morales, Roberto Rodríguez Vázquez y Ángel Ferrer Martell [en adelante, los recurrentes] acuden ante nos en recurso de revisión para solicitar que revoquemos una Resolución emitida por la Junta Apelativa de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico [en adelante, Junta Apelativa] el 30 de abril de 2015. Mediante dicho dictamen la agencia denegó la apelación de los recurrentes en la que solicitaron que se le asignara al puesto de auditor que estos ostentan en la Autoridad de Puertos una escala retributiva mayor, de G-V a G-VI, conforme el Plan de Clasificación y Retribución de la Autoridad de Puertos del año 2003.

ANTECEDENTES

El 16 de abril de 2003, la Autoridad de Puertos adoptó un plan para clasificar y evaluar los puestos de los funcionarios de la corporación pública, conocido como el Plan de Clasificación y Retribución. De acuerdo a la información obtenida de los formularios cumplimentados por el personal de la agencia, la compañía a cargo del mencionado plan utilizó un sistema de puntos, compuesto de diez factores, para asignarle un margen de puntuación a los diferentes puestos en la agencia.

A consecuencia de la implementación del Plan, los recurrentes fueron asignados al grupo ocupacional perteneciente a la escala retributiva G-IV. Inconformes con tal clasificación, acudieron ante el Comité de Revisión alegando que no se les había clasificado y retribuido de forma adecuada. El Comité de Revisión realizó una reevaluación y concluyó que los recurrentes, que ocupaban el puesto de auditores, debían ser reubicados en la escala retributiva G-V, la cual se extiende de 74 a 86 puntos, según el Plan de Clasificación y Retribución. El Director Ejecutivo acogió la recomendación y dispuso de conformidad.

Aun en desacuerdo, los recurrentes comparecieron ante la Junta Apelativa de la Autoridad de Puertos impugnando la determinación que aumentó su escala retributiva de G-IV a G-V, ya que alegaron que procedía que se les clasificara en la escala retributiva G-VI. Los recurrentes sostienen que, como auditores, debían ser ubicados en la escala gerencial G-VI, escala en la que está ubicado el puesto de auditor principal de la Autoridad de Puertos, la cual comienza con una puntuación de 87 puntos. Trabada la controversia y luego de varios trámites procesales innecesarios aquí especificar, la Junta Apelativa celebró la vista en su fondo y emitió la determinación aquí cuestionada.

Mediante Resolución de 30 de abril de 2015, notificada ese mismo día, la Junta Apelativa pasó juicio sobre los factores que componen la puntuación asignada al puesto que ostentan los recurrentes. La agencia concluyó que la reclasificación de las escalas retributivas y los puestos era una prerrogativa gerencial amplia basada en estudios exhaustivos, la cual merecía su deferencia. De ahí que, mantuvo la escala retributiva y la puntuación asignada al puesto de auditor; la cual, como ya dijimos, tiene una extensión de 74 a 86 puntos. Además, señaló que debido a que los recurrentes no lograron demostrar que la reclasificación del puesto fuera una inadecuada o que se cometiera algún error en la factorización de los puntos otorgados, no procedía la apelación.

Inconforme con tal proceder, la parte recurrente comparece ante nos en recurso de revisión judicial, alegando que:

> ERRÓ LA JUNTA APELATIVA DE LA AUTORIDAD DE LOS PUERTOS AL DECLARAR NO HA LUGAR LA APELACIÓN AUN CUANDO LA PRUEBA TESTIFICAL Y DOCUMENTAL PRESENTADA SOSTENÍA LA SOLICITUD DE LOS APELANTES-RECURRENTES.
>
> ERRÓ LA JUNTA APELATIVA DE LA AUTORIDAD DE LOS PUERTOS AL UTILIZAR PRUEBA NO PRESENTADA POR LAS PARTES EN LA VISTA EN SU FONDO PARA SUSTENTAR SU DETERMINACIÓN.
>
> ERRÓ LA JUNTA APELATIVA DE LA AUTORIDAD [DE LOS PUERTOS] LUEGO DE RECONOCÉRSELE CREDIBILIDAD A LA PRUEBA TESTIFICAL PRESENTADA POR LA PARTE APELANTE-RECURRENTE Y LUEGO NO TOMARLA EN CONSIDERACIÓN PARA RESOLVER EL CASO.
>
> ERRÓ LA JUNTA APELATIVA DE LA AUTORIDAD [DE LOS PUERTOS] AL ATENDER Y RESOLVER LA APELACIÓN PRESENTADA COMO SI FUERA UNA SOLICITUD DE RECLASIFICACIÓN, CUANDO LO CORRECTO ERA QUE EN LA MISMA SE TRATABA DE UNA ASIGNACIÓN DEL PUESTO DE AUDITOR EN LA ESCALA RETRIBUTIVA ESTABLECIDA POR EL PLAN DE CLASIFICACIÓN DE LA AUTORIDAD.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

En nuestro ordenamiento es norma reiterada que "[e]n el ejercicio de la revisión judicial de decisiones administrativas los tribunales deben concederle deferencia a las resoluciones emitidas por las agencias administrativas". Mun. de San Juan v. CRIM, 178 D.P.R. 163, 175 (2010). Es decir, las decisiones de las agencias gozan de una presunción de corrección. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., 173 D.P.R. 934, 960 (2008). La deferencia se fundamenta en que las agencias "cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados". Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716, 727 (2005). Así pues, al evaluar recursos de revisión administrativa, la facultad revisora de los tribunales es limitada. Mun. de San Juan v. CRIM, *supra*, pág. 175.

Sobre el alcance de la revisión judicial, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.* [en adelante, LPAU] dispone que:

> [e]l tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.
> **Las 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.**
> **Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.** (Énfasis suplido). 3 L.P.R.A. sec. 2175.

En cuanto a las determinaciones de hecho que realiza una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales revisores tienen que sostenerlas si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 432 (2003). Por evidencia sustancial se entiende

"aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Ibíd*. Por lo tanto, la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. Otero v. Toyota, *supra*, pág. 728. En fin, **el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo.** (Énfasis nuestro). *Ibíd*.

Respecto a las conclusiones de derecho, la LPAU, *supra*, señala que éstas pueden ser revisadas en todos sus aspectos. *Id.*, pág. 729. Lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia". *Ibíd*. De modo, que cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Id.*, pág. 729. En otras palabras, **"[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa"**. (Énfasis nuestro). *Ibíd*.

Asimismo, "debe respetarse el dictamen de un foro administrativo en cuanto a la credibilidad de los testigos". (Énfasis suplido). *Id.*, pág. 731. Esto, debido a que fue la agencia quien tuvo ante sí la prueba para realizar las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. *Id.*, pág. 732. En efecto, **"[s]i bien es cierto que la prueba**

presentada puede llevar a varias determinaciones razonables, es la agencia la que determinará la adecuada y no el Tribunal de Apelaciones". (Énfasis suplido). *Ibíd*. De otra forma, las agencias perderían su razón de ser. *Id*., pág. 732.

Sin embargo, la deferencia que le deben conceder los tribunales a las decisiones administrativas cede cuando la agencia actuó de forma ilegal, arbitraria o caprichosamente, de forma tal que su decisión constituya un abuso de discreción. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., *supra*, pág. 954; Mun. de San Juan v. CRIM, *supra,* pág. 175.

A la luz de la normativa antes reseñada, procedemos a evaluar los señalamientos de error planteados. Atenderemos en conjunto los primeros tres.

En el primer error señalado en el recurso de revisión, los recurrentes aducen que la Junta Apelativa de la Autoridad de Puertos incidió al declarar No Ha Lugar la apelación presentada por estos, a pesar de que la prueba documental y testifical desfilada sostenía su reclamo. Específicamente, arguyeron que la Junta Apelativa le confirió entera credibilidad a lo declarado por los testigos de dicha parte, pero resolvió contrario a los testimonios vertidos en la vista en su fondo y a la prueba documental que acreditaba sus alegaciones. En el segundo error señalado, la parte recurrente planteó que la Junta Apelativa erró al considerar prueba que no fue presentada por las partes en la vista en su fondo para sustentar su determinación. Por último, en el tercer señalamiento, los recurrentes alegaron que la Junta Apelativa erró al no considerar la prueba testifical presentada por estos, luego de haber señalado que le concedía credibilidad.

Por su parte, la Autoridad de Puertos se opuso de forma general al recurso de revisión presentado por los recurrentes y destacó que de la prueba presentada no surgía que la Junta Apelativa incurriera en alguno de los errores señalados. La parte recurrida sostuvo que el grupo ocupacional asignado a los recurrentes mediante el Plan de Clasificación y Retribución era proporcional y equitativo a otros puestos cuyas clasificaciones se ubicaron en el mismo nivel retributivo. Del mismo modo, señaló que conforme a su prerrogativa patronal de clasificar los puestos y en ausencia de demostración de errores sustanciales en la determinación administrativa, no procedía lo solicitado por los recurrentes.

De acuerdo al derecho aplicable, la parte recurrente tenía el peso de rebatir la presunción de corrección que gozan las determinaciones de las agencias administrativas. Por ello, cuando una parte señala en su recurso de revisión administrativa algún error relacionado con la suficiencia de la prueba testifical o con la apreciación de la prueba, dicha parte tiene la obligación de someter al foro apelativo una transcripción, el resumen de la prueba oral o una exposición narrativa. De esta forma, el foro apelativo puede cumplir cabalmente su función revisora, conforme la Regla 66(A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B. Asimismo, es norma reiterada en nuestro ordenamiento que los errores que no sean adecuadamente discutidos no serán considerados, conforme la Regla 16(C)(1)(f) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B.

Luego de evaluar la Resolución de la Junta Apelativa y los documentos que obran en el expediente, se desprende que la determinación de la Junta fue una basada en la discreción

conferida a esta, además, no surge que esta sea irrazonable. Adelantamos que no se cometió ninguno de los primeros tres errores señalados. Veamos.

En la Resolución recurrida, la Junta Apelativa realizó una serie de determinaciones en cuanto a los factores de evaluación impugnados por los recurrentes, según detallados en el Plan de Clasificación y Retribución de la Autoridad de Puertos, y los puntos asignados al puesto de auditor que estos ocupan. Lo anterior, tras la inconformidad de la parte recurrente con la puntuación y la escala retributiva asignada por el Comité Revisor, G-V, la cual se extiende de 74 a 86 puntos.

Con relación a las CONDICIONES DE TRABAJO, la Junta Apelativa evaluó la JORNADA laboral del puesto de auditor y mantuvo una puntuación de cero para este factor. Esto, tras concluir que los auditores tienen un horario regular de trabajo y no uno rotativo. La Junta señaló que existía una diferencia sustancial entre trabajar ocasionalmente fuera de horas laborables y que el puesto así lo requiera. En cuanto al factor AMBIENTE, la Junta Apelativa también mantuvo la puntuación de cero, luego de señalar que los auditores no desempeñan sus funciones en un puerto aéreo o marítimo. El foro administrativo sostuvo que las visitas esporádicas a estas áreas no equivalía a que las funciones de los auditores se llevaran a cabo frecuentemente en dichos lugares.

Por otra parte, al evaluar el factor de ELEMENTOS DESAGRADABLES, la Junta también mantuvo la puntuación original de cero. El foro recurrido consideró que a pesar de que los recurrentes, como auditores, visitaban áreas donde se exponían a elementos desagradables, tales visitas no excedían el 25% de su jornada laboral. Además, determinó que estos no

estaban expuestos a una combinación de dos o más elementos desagradables para cumplir sus funciones, de manera que no procedía lo solicitado por los recurrentes. Por último, respecto al factor de ESFUERZO MENTAL, la Junta mantuvo la puntuación concedida de 4 puntos. El foro administrativo reconoció que el trabajo de auditor requería el señalamiento de deficiencias y observaciones, pero concluyó que tal esfuerzo no era extraordinario ni abarcaba más del 50% del tiempo de la jornada laboral de los auditores, ya que la información para las minutas y la preparación de las hojas de trabajo, les es dada y es de fácil verificación.

En cuanto a los factores relacionados a las DESTREZAS o funciones que requieran o consideren la condición física y el esfuerzo del empleado, la Junta determinó que no procedía la concesión de puntuación alguna, por ser estas funciones inherentes a las labores de cualquier ser humano que trabaje. En particular, al evaluar la PERCEPCIÓN DE PROFUNDIDAD Y ALTURA, el MANEJO DE OBJETOS CON LAS MANOS y SUBIR Y BAJAR ESCALERAS Y ANDAMIOS, MOVERSE SOBRE ALTURAS, la Junta señaló que tales destrezas eran un ejercicio común y rutinario, y que los auditores no llevaban a cabo un esfuerzo mayor al que realiza cotidianamente el resto del personal de la agencia.

En cambio, al evaluar el factor de RESPONSABILIDAD Y BUEN JUICIO, que considera la toma de decisiones y el juicio en el ejercicio de las funciones, junto con el impacto y el grado de supervisión que reciben los auditores en el descargo de sus responsabilidades, la Junta Apelativa les concedió un punto por la SUPERVISIÓN RECIBIDA. El foro administrativo destacó que los auditores recibían un plan de parte del Auditor Principal, pero

no requerían supervisión continua de parte de este para completar sus estudios e intervenciones.

Al analizar la puntuación del factor de RELACIONES DE TRABAJO, la Junta consideró el envolvimiento, alcance y frecuencia de los contactos oficiales por parte de los auditores dentro y fuera de la Autoridad de Puertos. En cuanto a las LABORES DE LOS AUDITORES EN LA EMPRESA, la Junta les otorgó una puntuación de dos puntos, pues estos ejercen contactos frecuentes para obtener información, hacer recomendaciones y discutir problemas. Sin embargo, el foro administrativo señaló que no procedía la concesión de los puntos adicionales solicitados por los recurrentes, toda vez que sus funciones no conllevan la responsabilidad de actuar y tomar decisiones sobre esos hallazgos, siendo la autoridad nominadora a quien le compete implantarlos. Con relación a las LABORES EN PUERTO RICO, la Junta Apelativa acreditó que los auditores realizan gestiones fuera de la Autoridad de Puertos y/o con funcionarios externos, pero que esto no se hacía con tanta frecuencia como para que se les concediera mayor puntuación. Así las cosas, la Junta mantuvo la puntuación de tres puntos otorgada inicialmente. Al considerar LAS GESTIONES FUERA DE PUERTO RICO que realizan los auditores, la Junta señaló que una mera llamada o gestión esporádica no satisfacía este requisito, por lo que no alteró la puntuación concedida.

En cuanto a la INICIATIVA de los auditores, a estos se le otorgó una puntuación de 5 puntos, pues tal función, requiere "alguna iniciativa en trabajos variados que no están cubiertos por normas y procedimientos establecidos, pero que la experiencia señala el curso de acción a tomar. El trabajo es realizado bajo supervisión general". Ante la evaluación de ese

factor, la Junta dispuso que no ameritaba la asignación de una puntuación mayor.

Por último, al evaluar el factor de PREPARACIÓN ACADÉMICA, se consideró la escolaridad formal. La Junta especificó que si bien era cierto que el puesto de auditor requería un curso de intervención de cuentas, este formaba parte del bachillerato de los auditores y no un curso independiente. Por ello, mantuvo inalterada la puntuación otorgada con relación a los CURSOS/LICENCIAS.

Luego de ejercer su discreción, evaluar los factores antes esbozados y concederle el peso y credibilidad que le mereció la prueba testifical y documental presentada por las partes, la Junta Apelativa de la Autoridad de Puertos declaró No Ha Lugar la apelación de los recurrentes. Esto, tras concluir que, salvo por el factor de SUPERVISIÓN RECIBIDA, el cual por sí solo no fue suficiente para alterar la escala retributiva asignada al puesto de auditor, la parte recurrente no demostró la comisión de errores en la asignación de la puntuación al mencionado puesto. Por tal razón, permanecieron en la escala retributiva G-V, conforme al Plan de Clasificación y Retribución de la Autoridad de Puertos del año 2003.

No empece a los argumentos de la parte recurrente, esta no sometió la transcripción de la prueba oral de la vista en su fondo ante la Junta Apelativa. Si bien es cierto que estamos en igual posición que la agencia para evaluar la prueba documental, los recurrentes no sometieron una transcripción de la prueba oral que nos permita ejercer nuestra función revisora en cuanto a esa prueba desfilada. Del mismo modo, los recurrentes no argumentaron adecuadamente el error en cuanto a que la Junta Apelativa consideró prueba no presentada en la vista para

sustentar su determinación. Por todo lo cual, confirmamos la determinación de la agencia recurrida.

De la Resolución recurrida surge que la agencia le concedió credibilidad a las declaraciones de los testigos presentados por la parte recurrente en la vista en su fondo. Pero, contrario a lo que estos alegan, lo anterior no implica que la Junta Apelativa tenía que resolver conforme estos solicitaban. Así las cosas, al haber ejercido su discreción, la Junta Apelativa evaluó la prueba ante su consideración y en el expediente administrativo y declaró la improcedencia de la apelación. Del expediente surge suficiente base racional para sostener el razonamiento de la Junta Apelativa en estos aspectos.

La prueba presentada puede llevar a varias conclusiones razonables, entre estas, las que determinó la agencia. En consecuencia, no estamos en posición de sustituir el criterio especializado de la Junta Apelativa de la Autoridad de Puertos. Tras examinar el récord y la normativa aplicable, concluimos que no se cometieron los primeros tres errores señalados. No hemos de intervenir con la apreciación de la prueba de la Junta Apelativa, la que merece deferencia de los foros apelativos. La decisión de la Junta de confirmar la puntuación del puesto de los recurrentes no es irrazonable, arbitraria ni contraria a derecho, por lo que procedemos a evaluar el cuarto error señalado.

En el mismo, los recurrentes sostienen que la Junta Apelativa incidió al atender y resolver la apelación presentada ante dicho foro como una solicitud de reclasificación. Estos arguyeron que lo que solicitaron fue un cambio en la asignación de la escala retributiva del puesto de auditor, de G-V a G-VI, conforme el Plan de Clasificación y Retribución de la Autoridad de Puertos.

De un estudio de la Resolución emitida por la Junta Apelativa se desprende que tal error no se cometió. El foro administrativo procedió a evaluar la solicitud de cambio en la escala retributiva de los recurrentes mediante la revisión de las puntuaciones que estos propiamente impugnaron. Es decir, el aumento de la puntuación del puesto de auditor, según solicitado por la parte recurrente, requería un aumento en la escala retributiva de G-V a G-VI, lo que implicaba un cambio en la clasificación del puesto, a uno gerencial. Debido a la deferencia que le concedemos a la determinación de la Junta Apelativa de la Autoridad de Puertos y por razón de que la reclasificación y retribución de los puestos es una prerrogativa gerencial,[1] confirmamos la determinación del foro administrativo. Por todo lo cual, no se cometió el último error señalado.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados, se confirma la Resolución emitida por la Junta Apelativa de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico el 30 de abril de 2015.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

[1] Mercado Vega v. U.P.R., 128 D.P.R. 273, 285 (1991).