

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL ESPECIAL

LISBETH MIRANDA PÉREZ

Recurrente

V.

AUTORIDAD DE CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN

Recurrida

KLRA201400640

Revisión

Administrativa
procedente de la
Junta de
Apelaciones de la
Autoridad de
Carreteras y
Transportación
Caso Núm.:
2008-ACT-037

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.¹

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de abril de 2016.

Comparece la señora Lisbeth Miranda Pérez (*recurrente*) para solicitar la revisión de la *Resolución* dictada el 30 de abril de 2014,² por la Junta de Apelaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación (*Junta*) en la que se denegó la apelación instada por la recurrente.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, *confirmamos* la *Resolución* recurrida.

-I-

Los hechos que dan origen a este recurso se resumen a continuación, y para ello, adoptamos las determinaciones de hechos incontrovertidos realizados por la *Junta*:

La *recurrente* es empleada de carrera en la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) y ocupa el puesto de Oficial

¹ Efectivo el 16 de octubre de 2014 y mediante Orden Administrativa TA2014-268, el Panel de la Región Judicial de San Juan quedó constituido por estos jueces, debido a que la Hon. Carmen H. Carlos Cabrera se acogió al retiro por años de servicio.

² Archivada en autos y notificada a las partes ese mismo día.

Administrativo I. El 21 de mayo de 2008, a través de una hoja de trámite, ésta envió una carta a: *Sr. Alberto Cabrera de la Mata, Director Ejecutivo Auxiliar de Recursos Humanos y Seguridad Industrial; Ing. Felipe Luyanda Andino, Director Ejecutivo Auxiliar para Tránsito y Autopista; Ing. David Soto García Director Interino, Administración Autopista; y al Sr. Severino López Rivera, Supervisor de Taller de Rotulación.* En la misma solicitó la reclasificación de su puesto a Oficial Administrativo III. Tomó como base el estar a punto de finalizar sus estudios universitarios y la experiencia adquirida.³

Mediante un memorando del 15 de julio de 2008, la entonces *Directora Interina del Área de Recursos Humanos, Sra. Carmen Z. Díaz Soto, y el entonces Director Ejecutivo Auxiliar Interino de la Directoría de Recursos Humanos y Seguridad Industrial, Sr. Alberto Cabrera de la Mata,* le notificaron a la *recurrente* que las condiciones existentes no justificaban la reclasificación de su puesto y se le recomendó realizar trabajos en la oficina. Además, se le indicó que la certificación de funciones del puesto hecha por el *Sr. Severino López Rivera, Supervisor de Taller de Rotulación* el 21 de mayo de 2008, para la solicitud de reclasificación, violaba el reglamento de personal, ya que el señor López se encontraba en una escala salarial inferior al de la *recurrente*, y por tanto, no podía supervisarla ni presentar recomendación. Por último, se le indicó que podía apelar esta denegatoria.⁴

El 12 de septiembre de 2008 la *recurrente* solicitó una reconsideración de su solicitud de reclasificación. Dirigió la carta de reconsideración al entonces Director Ejecutivo de la ACT, Ing. Luis M. Trinidad Garay. Indicó que independientemente de la

³ Véanse las págs. 15-16 de apéndice de la parte *recurrente*. Hacemos constar que surge de autos que para el 21 y 22 de mayo de 2008 hay sendas evaluaciones realizadas por el *Sr. Severino López Rivera, Supervisor de Taller de Rotulación*. Véase además, págs. 17-23 del apéndice de la *recurrente*.

⁴ Véanse las págs. 24-25 del apéndice de la parte *recurrente*.

clasificación del Supervisor, entendía que sus funciones correspondían a la de una Oficial Administrativa III. Además, señaló que *Ing. Felipe Luyanda Andino, Director Ejecutivo Auxiliar para Tránsito y Autopista; Ing. David Soto García Director Interino, Administración Autopista; y el Sr. Severino López Rivera, Supervisor de Taller de Rotulación*, hacen constar las labores que realiza en el Taller de Rotulación.⁵

El 29 de septiembre de 2008 la entonces Directora Interina del Área de Recursos Humanos, Sra. Carmen Z. Díaz Soto, le envió un memorando a la *recurrente* en la que le reiteró la improcedencia de la reclasificación de su puesto.⁶

El 9 de octubre de 2008 la *recurrente* instó una apelación ante el entonces Comité de Apelaciones de la ACT, organismo administrativo antecesor de la *Junta*. En resumen, adujo que ocupaba el puesto de Oficial Administrativo I ubicado en la Oficina de Administración de Autopistas y que debido a la evolución del puesto, realiza funciones de mayor nivel de complejidad que los que corresponden a su clase de puesto. Añadió que tales funciones corresponden al menos a la clasificación de Oficial Administrativo III.

El 20 de noviembre de 2008 la ACT presentó la contestación a la apelación. En síntesis, arguyó que la denegatoria a la reclasificación de puesto cumplió con los reglamento de La agencia.

Luego de varios incidentes procesales, el 2 de noviembre de 2011 se celebró la vista final del caso ante el Comité de Apelaciones de la ACT. En ésta, se le concedió a las partes un término de cuarenta y cinco (45) días para presentar un memorando de derecho en apoyo a sus respectivas contenciones.

⁵ Véanse las págs. 26-27 del apéndice de la parte recurrente.

⁶ Véase la pág. 32 del apéndice de la parte recurrente.

El 30 de abril de 2014 el Juez Administrativo emitió la Resolución recurrida. Así, resolvió denegar la apelación interpuesta por la *recurrente*. De entrada, señaló que la solicitud de reclasificación no cumplió con las secciones 9.6 y 9.8 del Reglamento de Personal de la ACT. Indicó que la persona que certificó las funciones para propósitos de la solicitud de autos, se encontraba en una escala salarial *inferior* a la de la *recurrente*, y por tanto, no podía supervisar a la empleada ni presentar la recomendación de reclasificación.

En cuanto a la solicitud de reclasificación instada por la *recurrente*, señaló que ésta justificó su solicitud de reclasificación en los estudios universitarios que completó. No obstante, indicó que tales estudios no constituía un “*cambio sustancial y deliberado en la naturaleza o el nivel de las funciones del puesto*”, ni “*representa por sí una de las funciones del puesto*”. Asimismo, indicó que dichos estudios “*tampoco representa por sí una de las cuatro razones para que proceda una reclasificación. En todo caso, el nivel de estudio alcanzado le serviría para competir mediante convocatoria*”. Concluyó, que el nivel de estudio alcanzado no constituía “*el cambio en los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto que tiene lugar con el transcurso del tiempo y que ocasiona una transformación del puesto original*”.

Indicó que la *recurrente* fundó su solicitud de reclasificación en las funciones que realizaba en el Taller de Rotulación, sin embargo, surgía de las alegaciones de la *recurrente* [y] las comunicaciones anejadas, que ésta se encontraba trasladada “*de manera no oficial*” en el Taller de Rotulación. Por lo que entendió que de tomarse “*como ciertas las comunicaciones y alegaciones de la recurrente sobre el traslado al taller de Rotulación bajo la supervisión de un empleado de menor jerarquía, y las funciones realizadas por ésta en dicho lugar de trabajo, es forzoso concluir*

que, en todo caso, lo que procedería sería la reclasificación del puesto que ocupaba a uno inferior”. Por lo que en ese punto concluyó que, “esto no constitu[ía] el cambio de los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto que tiene lugar con el transcurso del tiempo y que ocasiona una transformación del puesto original”.

En fin, determinó que de los documentos y la prueba desfilada ante sí no surgía evidencia que sustentara las alegaciones de la *recurrente*, respecto a la solicitud de reclasificación por cambio sustancial de deberes o responsabilidades, por lo que denegó la apelación sometida.

Inconforme, la *recurrente* instó una reconsideración ante la *Junta* que no fue atendida dentro del término. Ante ello, la *recurrente* compareció ante nos mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe. Nos plantea que incidió la *Junta* al determinar que ésta no presentó evidencia que demostrara un cambio sustancial de deberes y responsabilidades.

-II-

Resumidos los hechos que originan la presente controversia, examinemos el derecho aplicable.

A. Ley Orgánica de la Autoridad de Carreteras y Transportación y Reglamento de Personal

La Ley Orgánica de la Autoridad de Carreteras y Transportación, mejor conocida como la Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico⁷ fue aprobada con el fin de continuar el desarrollo de las carreteras de nuestro país, de manera que se facilite el flujo vehicular y se tomen las medidas de seguridad necesarias al respecto.⁸ Según el artículo 5 de la referida ley, la ACT está facultada para “[t]ener sucesión perpetua como

⁷ Ley Núm. 74 de 23 de junio de 1965, 9 L.P.R.A. sec. 2001, *et seq.*

⁸ Art. 2 de la Ley de la ACT, 9 L.P.R.A. sec. 2002.

*corporación” y podrá “[a]doptar, proclamar, enmendar y derogar aquellas reglas y reglamentos que fueren necesarios o pertinentes para desempeñar sus poderes y deberes de acuerdo con este capítulo”.*⁹ De igual modo, el artículo 7 de dicha ley establece, en lo pertinente, que:

*Los nombramientos, separaciones, ascensos, traslados, ceses, reposiciones, suspensiones, licencias y cambios de categoría, remuneración o título de los funcionarios y empleados de la Autoridad se harán o permitirán de acuerdo con normas y reglamentos aprobados por la Autoridad en consulta con el Director de la Oficina de Personal conducente al establecimiento de un plan general análogo, en tanto en cuanto la Autoridad lo estime compatible con los mejores intereses de la Autoridad, de sus empleados y de sus servicios al público, al que pueda estar en vigor para los empleados del Estado Libre Asociado.*¹⁰

De conformidad con las disposiciones antes mencionadas, la ACT aprobó el Reglamento de Personal de la Autoridad de Carreteras y Transportación.¹¹ Según se exponía en su introducción, dicho Reglamento “[p]ermite la adopción de las disposiciones normativas esenciales para lograr un sistema de administración de personal que garantice el derecho inherente al Principio de Mérito que cobija los empleados gerenciales de carrera de la Autoridad...”.¹² El referido Reglamento de Personal era aplicable a los funcionarios y empleados de carrera de la ACT que no estuvieran cubiertos por un convenio colectivo.¹³

El aludido reglamento específicamente disponía que se justificaría la reclasificación de todo puesto cuando estuviera presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Clasificación original errónea [...]

.....

⁹ 9 L.P.R.A. sec. 2004 (a), (r).

¹⁰ 9 L.P.R.A. sec. 2007.

¹¹ Reglamento Núm. 02-005 de 6 de noviembre de 1996. Cabe puntualizar que este Reglamento fue anulado por el Reglamento Núm. 8111 de 29 de diciembre de 2011, que es el nuevo Reglamento de Personal de la ACT. No obstante, debido a que a la fecha de los hechos que originaron la controversia aún estaba vigente el anterior Reglamento Núm. 02-005, ese es el utilizado para propósitos de lo aquí resuelto. Aunque resaltamos, que las disposiciones en las que la recurrente sustenta su alegación no sufrieron cambio alguno en el Reglamento Núm. 8111.

¹² Art. 1 del Reglamento, págs.1-2.

¹³ Art. 5 del Reglamento, pág. 3.

3. **Cambio sustancial en deberes, Responsabilidades o Autoridad-** Es un cambio deliberado y sustancia en la naturaleza o nivel de las funciones del puesto, que lo hace subir o bajar de jerarquía o lo ubica en una clase distinta al mismo nivel.

4. **Evolución del Puesto-** Es el cambio que tiene lugar con el transcurso del tiempo en los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto que ocasiona una transformación del puesto original.¹⁴

B. Principio de deferencia judicial a las determinaciones administrativas

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que las determinaciones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial y que sus decisiones se presumen correctas.¹⁵ Nuestro derecho administrativo se basa en una actitud de consideración y respeto de parte de los tribunales a las decisiones de las agencias administrativas. De ahí que los procesos administrativos y las determinaciones de hechos de las agencias estén cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Por eso, *la revisión judicial se limita a determinar si hay evidencia sustancial en el expediente para sostener la conclusión de la agencia o si ésta actuó de manera arbitraria, caprichosa o ilegal.*¹⁶

Por ello, los tribunales debemos ser cautelosos al intervenir con las determinaciones de los organismos administrativos y ser deferentes con ellos, como lo exige la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.¹⁷

Los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial por razón del conocimiento especializado y la experiencia en cuanto a los asuntos que le son encomendados.¹⁸ Al revisar

¹⁴ Sección 9.6 del Reglamento Núm. 02-005. Véase además, la sección 9.6 (c) y (d) del Reglamento Núm. 8111.

¹⁵ *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97 (2000); *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway*, 149 D.P.R. 881, 889 (1999).

¹⁶ *Vélez Rodríguez v. A.R.P.E.*, 167 D.P.R. 684, 693 (2006).

¹⁷ 3 L.P.R.A. sec. 2175.

¹⁸ *Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005).

una decisión administrativa, *el criterio* rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo, si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.¹⁹

La evidencia sustancial es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.²⁰ Por ello, la *parte afectada* por una determinación de hecho de una agencia **debe**, en primer lugar, *demostrar que existe otra prueba en el récord 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 que tuvo ante su consideración.*²¹ Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba, las determinaciones de hechos de una agencia **deben** ser sostenidas por el tribunal revisor.²² Esto persigue evitar que los tribunales sustituyan el criterio de la agencia por el suyo propio.

La referida deferencia solamente cede en las siguientes circunstancias: **(1)** *cuando no está basada en evidencia sustancial;* **(2)** *cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal.*²³ Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, **debe** sostener la que seleccionó la agencia encargada.

En cuanto a la apreciación de la prueba, es nuestra obligación respetar la apreciación de la agencia en cuanto a la

¹⁹ *Id.*, págs. 727-728

²⁰ *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 687 (1953).

²¹ *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 D.P.R. 901, 905 (1999).

²² *Id.*

²³ *Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico*, *supra*.

credibilidad de los testigos. No debemos perder de vista que la determinación en cuanto al testimonio y la deducción de hechos establecidos en la vista le corresponde al organismo adjudicador, por lo que **no debemos** pasar sobre la credibilidad del testigo o repesar la evidencia, sino que nos limitaremos a tomar el expediente en su *totalidad*, para determinar si contiene *evidencia sustancial* que sostenga las conclusiones de la agencia.²⁴

-III-

Analicemos los hechos del presente caso a la luz del derecho discutido previamente.

La *recurrente* alega que su solicitud de reclasificación está basada en la *evolución de funciones* que dispone la sección 9.6 del Reglamento de Personal de la ACT. En específico, cita los incisos 3 y 4 de la sección 9.6 que disponen cuándo procede la reclasificación de un puesto debido a un ***cambio sustancial en deberes, responsabilidades o autoridad*** o, la ***evolución del puesto***. Aduce que conforme surge de la evidencia que obra en el expediente administrativo, específicamente el *Cuestionario de Reclasificación*, las funciones que ejercía al momento de someter la solicitud de reclasificación, cumplen con la especificación de clase de Oficial Administrativo III.

En cuanto a ese punto, quedó claro que el *Sr. Severino López Rivera, Supervisor de Taller de Rotulación* no podía evaluar ni certificar las labores que la *recurrente* realizaba para fines de reclasificarla, ya que su escala salarial resultaba inferior a la de ésta. Tampoco es correcto señalar que el *Ing. Felipe Luyanda Andino, Director Ejecutivo Auxiliar para Tránsito y Autopista*; y el *Ing. David Soto García Director Interino, Administración Autopista* subsanaron ese error. Ello no es correcto, pues no consta en el expediente documento oficial alguno que así lo exprese. Todavía

²⁴ *J.R.T. v. Línea Suprema Inc.*, 89 D.P.R. 840, 849 (1964).

más, donde único aparecen las firmas de ambos funcionarios es en la carta de solicitud de reclasificación del 21 de mayo de 2008 y en la hoja de trámite de dicha carta. Bajo ninguna circunstancia se puede decir que dichos documentos constituyen una certificación de las labores de la *recurrente*.

Por otra parte, concretamente la Junta determinó que el puesto de la *recurrente* era de Oficinista Administrativa I y no correspondía al Taller de Rotulación. Es decir, son puestos distintos con escalas salariales diferentes. En ese punto concluyó que la pretendida certificación era para el puesto de Taller de Rótulos y no de Oficinista, por lo que: *“esto no constitu[ía] el cambio de los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto que tiene lugar con el transcurso del tiempo y que ocasiona una transformación del puesto original”*. Por último, cabe destacar que en el anejo X del apéndice de la *recurrente* se describe el puesto de Oficinista Administrativa III.²⁵ Al examinarlo, nos percatamos que existen diferencias entre los requisitos que la *recurrente* dice poseer y la naturaleza y características objetivas del puesto.

Al igual que la Junta, resolvemos que no surge evidencia que sustente las alegaciones de la *recurrente* respecto a su solicitud de reclasificación por cambio sustancial de deberes o responsabilidades. Ésta no nos ha puesto en posición de variar el referido dictamen. La Resolución recurrida está fundamentada en evidencia sustancial que obra en autos, y la *recurrente* no ha demostrado que hay otra prueba en el expediente que la reduzca o menoscabe. Tampoco ha demostrado que dicha resolución es arbitraria, ilegal o irrazonable.

Concluimos que la Resolución recurrida tiene a su favor una presunción de corrección que ha de ser respetada y no

²⁵ Véase la pág. 52 del apéndice de la parte recurrente.

encontramos en autos razón o motivo que justifique otro curso decisorio, por lo que no intervendremos con la misma.

-IV-

Por los fundamentos previamente discutidos, se *confirma* la determinación de la Junta de Apelaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones