

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

LETICIA SANTIAGO  
REYES

Peticionaria

v.

CORPORACIÓN DEL  
FONDO DEL SEGURO  
DEL ESTADO

Recurrida

KLRA201501384

REVISIÓN  
procedente de la  
Junta de  
Apelaciones del  
Fondo del Seguro  
del Estado

Caso Núm.  
JA-10-40

Sobre: NULIDAD  
DE ASCENSO Y/O  
DE  
NOMBRAMIENTO

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 29 de febrero de 2016.

La Sra. Leticia Santiago Reyes (recurrente) presentó una *Solicitud de Revisión* de una *Decisión y Orden* (Resolución) de la Junta de Apelaciones (JACFSE) de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (recurrida). La misma fue emitida el 30 de septiembre de 2015, con notificación del 6 de octubre de 2015. Mediante dicha determinación la recurrida decretó la desestimación y archivo de la apelación presentada por la recurrente.

El 26 de octubre de 2015 la recurrente presentó una *Moción de Reconsideración* la cual fue denegada mediante resolución notificada el 10 de noviembre de 2015.

Por los fundamentos expuestos a continuación, se confirma la decisión recurrida.

**I.**

Los hechos que anteceden y que motivaron la presentación del recurso, se exponen a continuación.

El 26 de marzo de 2010 con notificación del 31 de marzo de 2010, la recurrida informó a la recurrente que el puesto ocupado por esta, número 2711 de la clase Asesor Legal 111 fue declarado nulo. El 31 de marzo de 2010 la recurrente se acogió a los beneficios de jubilación, ya que el 30 de octubre de 2009 había presentado su renuncia la cual fue aceptada por la Administradora de la recurrida el 4 de noviembre de 2009.

Es importante destacar que el 4 de enero de 2010 la recurrente presentó una solicitud de pasos por mérito y el 20 de mayo de 2010 dichos pasos le fueron otorgados. La Administradora de la recurrida le emitió una comunicación a la recurrente y le informó que: “[u]sted fue evaluada por su supervisora inmediata para la obtención de pasos por mérito durante el año 2009-2010, obteniendo una puntuación de 4.00, equivalente a dos (2) pasos por mérito”<sup>1</sup>.

Posteriormente, el 28 de abril de 2010 y por la recurrente estar inconforme con la anulación de su puesto presentó una *Apelación* ante la JACFSE. Previo a la presentación de la apelación ya se había celebrado una vista informal cuyo resultado había sido adverso para la recurrente. Luego, el 11 de junio de 2010 la recurrida presentó una *Contestación a la Apelación*.

Así pues, el 22 de julio de 2010 la JACFSE emitió una resolución interlocutoria ordenando a la recurrida al pago de la liquidación de los beneficios de la recurrente. Por consiguiente, la recurrida reiteró que ya había liquidado la cantidad de \$142,751.59 a la recurrente por concepto de los beneficios. La JACFSE concedió un término a la recurrente para que esta se expresara en cuanto a “si sus reclamos han sido satisfechos y si suscite alguna controversia en el caso”.

---

<sup>1</sup> Recurso de la Recurrente, pág. 142.

Por su parte, la recurrente manifestó que su liquidación “fue incorrectamente calculada” dado que debieron ser considerados los 2 pasos por mérito que se le otorgaron el 20 de mayo de 2010. La JACFSE dictó una *Resolución* en la que requirió a la recurrente información detallada y específica que sostuviera sus alegaciones.

El 25 de abril de 2011 la recurrente sometió una moción en cumplimiento de la orden. Por su parte, el 23 de junio de 2011 la recurrida solicitó la desestimación por academicidad.

Finalmente, el 8 de abril de 2014 se realizó una vista y la recurrente presentó su parte del informe de conferencia mientras que la recurrida presentó una Moción Sometiendo Documentos y Postura de la Corporación sobre los Pasos por Mérito de la Apelante, en la que sostuvo que: (1) que la Resolución emitida el 8 de agosto de 2011 por el Tribunal de Primera Instancia en el caso KPE1999-0022 era vinculante para la recurrente, por lo que estaba impedida de relitigar el asunto; y (2) que la CFSE estaba impedida de considerar los pasos por mérito otorgados a la recurrente, dado que su sueldo ya excedía el tipo máximo de la escala aplicable<sup>2</sup>. En la Vista se discutió el estado procesal del caso y las partes sometieron el asunto para su resolución.

Finalmente, el 30 de septiembre de 2015 con notificación del 6 de octubre de 2015, la JACFSE emitió la *Decisión y Orden* aquí recurrida, mediante la que decretó la desestimación y archivo de la apelación de la recurrente<sup>3</sup>. Consignó que la controversia a ser adjudicada se limitaba a determinar si los pasos concedidos posteriores a su jubilación con efecto retroactivo y que exceden la escala salarial de su puesto deben ser considerados para el cálculo de su liquidación y para determinar el monto de su pensión por retiro. Así pues, luego de considerar el contenido del Artículo 12,

---

<sup>2</sup> Recurso de la Recurrente, págs. 119-146.

<sup>3</sup> Recurso de la Recurrente, pág. 1-5.

Sección 12.3, Inciso 11(b) del Reglamento de Personal y la comunicación emitida por el Director de Recursos Humanos sobre la aplicación de dicho artículo a toda transacción realizada a partir del 1ero de enero de 2010, la Junta de Apelaciones concluyó que: “la CFSE actuó de conformidad a la normativa vigente al no considerar pasos por mérito concedidos a la apelante con efectividad al 2 de enero de 2010. Esto, por exceder el tipo máximo para la clase de puesto que ocupaba la apelante al momento de acogerse a la jubilación”. Explicó que al momento de su retiro la recurrente devengaba un salario mensual de \$11,576.00 y que al momento de computar la liquidación se tomó como base dicha cantidad. La JACFSE añadió que la escala retributiva adoptada por la recurrida establece el tipo máximo para la clase de Asesor Legal Gerencial V, que ocupaba la recurrente en la cantidad de \$7,408.00.

Inconforme, el 26 de octubre de 2015 la recurrente presentó una *Moción de Reconsideración* en la que planteó esencialmente: (1) que la comunicación del 20 de mayo de 2010, mediante la cual la Administradora de la recurrida le notificó que la puntuación obtenida en su evaluación era equivalente a 2 pasos por mérito, era posterior al memorando emitido el 4 de enero de 2010 por el Director Asociado de Recursos Humanos de la recurrida y, por tanto, debía prevalecer por entenderse que dejaba sin efecto al primero; y (2) que estos pasos por mérito eran un derecho adquirido de la recurrente por su desempeño durante el 2009 y no podía aplicársele retroactivamente la directriz contenida en el memorando emitido el 4 de enero de 2010 por el Director Asociado de Recursos Humanos de la recurrida<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Recurso de la Recurrente, págs. 6-12

Por ello, el 10 de noviembre de 2015 la JACFSE emitió y notificó una *Resolución*, en la que denegó la solicitud de reconsideración de la recurrente<sup>5</sup>.

Insatisfecha, el 11 de diciembre de 2015 la recurrente presentó ante este foro una *Solicitud de Revisión*. Alegó que la JACFSE cometió el siguiente error:

“Erró la mayoría de la Honorable Junta de Apelaciones al emitir una Decisión y Orden declarando No Ha Lugar la apelación, al determinar que no le asiste el derecho a la recurrente de cobrar el aumento salarial por desempeño concedido por la Administradora de la CFSE el 20 de mayo de 2010 y que dicho aumento salarial sea considerado para el cálculo de su liquidación de licencias y el monto de su pensión de retiro”.

Por su parte, el 11 de enero de 2016, la recurrida presentó un *Escrito en Oposición al Recurso de Revisión Judicial*.

Así, examinado el expediente, procedemos a exponer el derecho aplicable a los hechos de este caso.

## II.

### -A-

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2171, permite que se solicite al Tribunal de Apelaciones la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. Dicha revisión tiene como propósito limitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008); *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 707 (2004).

Sin embargo, los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 879 (1993). Además, es

---

<sup>5</sup>Recurso de la Recurrente, pág. 13-14

norma de derecho claramente establecida que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección. *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 716-717 (2010). Esta presunción de regularidad y corrección “debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla”. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). La persona que impugne la regularidad o corrección tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999).

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). La revisión judicial se limita a evaluar si actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, supra, 708; *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, supra. Al desempeñar su función revisora, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Id.*

El alcance de revisión de las determinaciones administrativas, se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; 3) y si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 2175.

Las determinaciones de hecho serán sostenidas por los tribunales, en tanto y en cuanto obre evidencia suficiente en el expediente de la agencia para sustentarla. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, supra. De existir más de una interpretación razonable de los hechos, prevalecerá la seleccionada por el organismo administrativo, siempre que la misma esté apoyada por evidencia sustancial que forme parte de la totalidad del expediente. La evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonable puede aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, supra, 727-729.

Por otro lado, las conclusiones de derecho podrán ser revisadas por el tribunal “en todos sus aspectos”, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). En fin, la revisión judicial ha de limitarse a cuestiones de derecho y a la determinación de si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra, 707.

Cabe destacar, que el tribunal no debe utilizar como criterio si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor. El análisis del tribunal debe ser si la interpretación de la agencia es una razonable. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra. En fin, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solamente cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P. R. v. J. P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998).

**-B-**

La Ley Núm. 45 del 18 de abril de 1935, según enmendada, 11 LPRA sec.1b, creó la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE), a la que delegó el ejercicio de los poderes corporativos en la Junta de Directores de la Corporación. 11 LPRA

sec. 1b-1, y le encomendó nombrar el Administrador y establecer sus funciones. 11 LPRA sec. 1b-3.

La Ley habilitadora de la CFSE, supra, también facultó al Administrador de dicha corporación para regir su sistema de personal, fundamentado en el principio de mérito y le confirió poder para adoptar reglas y reglamentos para imponer medidas disciplinarias, a esos efectos. 11 LPRA sec. 1b-4(h). Al amparo de dicha facultad, se hizo efectivo el 6 de diciembre de 2000 el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo, Reglamento Núm. 2626. Este Reglamento también estableció la Junta de Apelaciones de la Corporación. El Art. 18 del Reglamento Núm. 6226 aprobado el 11 de enero de 2000, consta de nueve secciones, 18.1 a 18.9. Aunque el nombre del reglamento es Reglamento de Personal 1999, el mismo fue aprobado el 11 de enero de 2000, fue aceptado como radicado en el Departamento de Estado el 6 de noviembre de 2000 y efectivo el 6 de diciembre de 2000 (Reglamento).

Por su parte, el Art. 3 del Reg. 6226, supra, limita la aplicabilidad del reglamento a los “empleados gerenciales” de la CFSE, según estos son definidos en el propio reglamento, lo cual equivale, a los empleados de la CFSE que no pertenecen a una unión obrera. El Art. 18 del Reglamento de Personal 6226, supra, dispone en lo pertinente:

“ARTICULO 18 - JUNTA DE APELACIONES  
Sección 18.1 - Creación Con el fin de atender y resolver en forma diligente, ordenada y justa todas las controversias, quejas y querellas que pudieran surgir por parte de los empleados gerenciales o cualquier persona ajena que entienda que la Corporación o sus funcionarios le han violentado de alguna manera sus derechos respecto a las áreas esenciales al principio de mérito, se crea la Junta de Apelaciones de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (JACFSE) en adelante, la Junta. En lo referente a las funciones de dicho organismo apelativo la Sección 18.2 del Reglamento Núm. 6226, supra, dispone lo siguiente;

Sección 18.2 – Funciones



La función de la Junta será la de servir de organismo apelativo a los empleados gerenciales sobre las decisiones del Administrador, referente a cualquier acción relacionada a las áreas esenciales al principio de mérito o cualquier acción de carácter disciplinario.

La Junta también tendrá facultad para conocer, y resolver apelaciones en caso de ciudadanos que aleguen que una acción o decisión del Administrador respecto al área esencial de reclutamiento viola su derecho a ingresar como empleado gerencial en la Corporación en contravención del principio de mérito....

Sección 18.8 - Procedimiento de Apelación ante la Junta

El procedimiento de apelación será el siguiente:

1. El empleado afectado, por una decisión final del Administrador, deberá radicar ante la Junta un escrito de apelación dentro de treinta (30) días a partir de la notificación de la acción o decisión objeto de la apelación. 2. La Junta podrá ordenar una investigación y como resultado de la misma podrá desestimar la apelación por considerarla frívola o podrá ordenar la celebración de una vista administrativa con citación de las partes involucradas. 3. La Junta dispondrá en el reglamento los procedimientos que regirán la vista administrativa. (Énfasis nuestro).

Adicionalmente, el Reglamento de la Junta de Apelaciones, supra, de 31 de agosto de 1999, establece que:

[l]a Junta será el organismo al cual podrán acudir los empleados gerenciales para apelar decisiones del Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, o de la persona en quien este delegue, en cuanto a:

5.1 Destituciones, suspensiones de empleo, sueldo, beneficios marginales, licencias, cesantías, amonestaciones o cualquier acción de carácter disciplinario o ligado al principio de mérito.

5.2 Controversias relacionadas a la adjudicación de plazas y reclasificaciones.

.....

....

5.6 La Junta no tendrá jurisdicción en apelaciones provenientes de: Empleados representados por alguna entidad sindical certificada para negociar colectivamente con la Corporación, excepto cuando se trate de competencia a un puesto gerencial o desempeño de funciones gerenciales”.

Asimismo, cabe destacar que la Sección 12.3 inciso 11 (b) del Reglamento 6226 dispone que “la aplicación de las normas de retribución dispuestas en este artículo no podrán tener el efecto de rebasar los tipos máximos de las escalas, excepto según se dispone

expresamente para los empleados que no hayan recibido ningún tipo de aumento en su retribución durante tres años consecutivos de servicio”.

### III.

Nuestro criterio rector al momento de pasar juicio sobre la determinación de la agencia es la razonabilidad de su actuación. *Otero v. Toyota*, supra. El ejercicio de revisión judicial se limita a evaluar si el foro recurrido actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. En fin, estamos limitados a determinar si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra, 707; *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85, 93, 95 (1997).

En el caso de autos la recurrente apeló ante nos y solicitó la revisión de la Decisión y Orden emitida por la JACFSE. El inciso 11(b) de la Sección 12.3 del Reglamento 6226 es claro en establecer que la aplicación de las normas de retribución dispuestas en este artículo no podrán tener el efecto de rebasar los tipos máximos de las escalas, excepto que a pesar de exceder el tipo máximo en la escala, era el caso en que los empleados que no hayan recibido ningún tipo de aumento en su retribución durante 3 años consecutivos de servicios; cosa que no ocurrió en este caso pues no habían transcurrido 3 años.

En síntesis, la JACFSE no podía considerar los pasos por méritos concedidos a la recurrente con efectividad al 2 de enero de 2010, ya que estos excedían el tipo máximo para el puesto que esta ocupaba al momento de su jubilación. Conforme a ello, actuó correctamente la recurrida al proceder de conformidad con las normas administrativas vigentes.

Ante la ausencia de prueba que establezca que el foro recurrido actuó de forma arbitraria, ilegal, irrazonable, fuera de

contexto o huérfana de evidencia sustancial, estamos obligados a reconocer la deferencia que merece la determinación de la Junta de Apelaciones del Fondo del Seguro del Estado al decretar la desestimación y archivo de la apelación presentada por la recurrente.

**IV.**

Por los fundamentos expuestos, se confirma la Resolución de la recurrida.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones