

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

GLADYS ALICEA  
TOMASSINNI

Apelante

V.

AUTORIDAD PARA EL  
FINANCIAMIENTO DE  
LA VIVIENDA DE  
PUERTO RICO;  
BERKLEY INSURANCE  
COMPANY, JOHANI  
DÍAZ DE LEÓN

Apelados

KLAN201700989

APELACIÓN

procedente del Tribunal de  
Primera Instancia, Sala  
Superior de San Juan

Civil. Núm.  
KPE2013-05522

Sobre:

Privación de empleo por  
discrimen, daños y  
perjuicios, reclamación de  
salarios y licencias y  
violación al interés  
propietario

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de octubre de 2017.

La señora Gladys Alicea Tomassinni nos solicita que revoquemos una sentencia sumaria del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, que desestimó la demanda que ella presentó contra la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico por no haber sido reclutada por esa agencia para ocupar un puesto en el servicio público. En el referido dictamen, el foro apelado desestimó las reclamaciones de la señora Alicea Tomassinni, porque esta no tenía un interés propietario sobre el puesto público convocado, aunque este fue creado para cubrir las funciones que ella realizaba como contratista independiente de la Autoridad, ni demostró el alegado discrimen en la selección final de candidatos elegibles para esa convocatoria. Tampoco probó preponderantemente que la Autoridad terminara su contrato por represalia.

Luego de considerar los planteamientos de ambas partes, evaluar la extensa prueba documental en la que ambas partes apoyaron sus mociones de sentencia sumaria ante el foro apelado, resolvemos que

procedía la desestimación de la demanda de la señora Alicea Tomassinni, pero por otros fundamentos.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales del recurso que sustentan esta decisión.

I.

El 9 de junio de 2008 la señora Alicea Tomassinni comenzó a laborar en la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico, (Autoridad o parte apelada), mediante un contrato por servicios profesionales, bajo el cual se desempeñaría como analista de informes de errores,<sup>1</sup> trabajo que realizó durante cuatro años.<sup>2</sup> Entre las tareas contratadas, la apelante tenía la responsabilidad de analizar y preparar informes de discrepancias, para lo cual tenía acceso al sistema “Tenant Rental Assistance Certification Systems” (TRACS);<sup>3</sup> identificar y notificar transacciones no procesadas; dar seguimiento a los porcentajes de cumplimiento de proyectos, entre otras encomiendas análogas.<sup>4</sup>

Para el 21 de febrero de 2012, la Autoridad creó el puesto de carrera número 3091, denominado como “Técnico de Discrepancias.”<sup>5</sup> La especificación de clase del puesto indica que la labor principal de ese puesto es analizar y verificar que haya una relación concordante entre las transacciones que se procesan a través de TRACS y las que trabajan los administradores de los proyectos de vivienda. Además, el Técnico de Discrepancias estaría a cargo de preparar los informes de discrepancias sobre los errores que surgieran de su análisis y de notificar sus hallazgos a las autoridades concernidas, para su corrección.<sup>6</sup> El ocupante de este puesto debería tener conocimientos en las áreas de TRACS y los programas del Departamento de la Vivienda Federal, (HUD), un

---

<sup>1</sup> Recurso de Apelación, pág. 11.

<sup>2</sup> Apéndice del recurso, (Ap.), págs. 21-22.

<sup>3</sup> Ap., pág. 163.

<sup>4</sup> Ap., pág. 274.

<sup>5</sup> Ap., pág. 21.

<sup>6</sup> Ap., pág. 163.

bachillerato “preferiblemente en Sistemas de Información, o especialidad equivalente, Contabilidad o Finanzas, que incluya o esté suplementado con cursos en sistemas de información computarizados de una universidad o colegio acreditado”<sup>7</sup> y, al menos, dos años de experiencia en los programas TRACS y HUD. De ser posible, deberá contar con las credenciales de “Certified Occupancy Specialist” (C.O.S.).<sup>8</sup>

El puesto antes descrito fue abierto a convocatoria durante el mes de marzo de 2012. Según consta en el apéndice del recurso, solo cuatro personas solicitaron ocupar el puesto, pero luego del análisis correspondiente, se determinó que ninguna de ellas cualificaba o era elegible. La señora Alicea Tomassinni participó en esa convocatoria, así como la señora Johani Díaz De León, (señora Díaz De León).<sup>9</sup> En junio de ese año se abrió una segunda convocatoria, en la cual nuevamente participó la parte apelante y la señora Díaz De León, junto a cuatro solicitantes más.<sup>10</sup> En este segundo proceso de reclutamiento, la parte apelante no entró al registro de elegibles, pero la señora Díaz De León sí, por lo que fue seleccionada para ocupar el puesto.

La razón que le impidió a la señora Alicea Tomassinni entrar al registro de elegibles fue que **no contaba con los requisitos de preparación académica**, particularmente con los cursos de sistemas de información requeridos en la especificación de clase.<sup>11</sup> **Esto le fue notificado a la parte apelante mediante un correo electrónico**, enviado por la señora Elsy Alvarado, Gestora de Recursos Humanos, **con fecha de 22 de junio de 2012**.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Ap., pág. 166. La convocatoria no admitía equivalencia ni sustitución alguna para cubrir este requisito.

<sup>8</sup> Ap., pág. 166.

<sup>9</sup> Ap., pág. 172.

<sup>10</sup> Ap., pág. 194.

<sup>11</sup> Ap., pág. 173.

<sup>12</sup> Ap., pág. 173.

El 6 de agosto de 2012 la Autoridad le envió una carta a la señora Alicea Tomassinni en la que le notificó formalmente su inelegibilidad para ocupar el puesto de Técnico de Discrepancias. La misiva lee como sigue:

Estimada señora Alicea:

Deseamos informarle, que su solicitud al puesto 3091, Técnico de Discrepancias, ha sido evaluada. De acuerdo a los requisitos establecidos en la convocatoria, usted no resultó elegible debido a que:

- No cuenta con la preparación académica requerida.
- No cumple con el total de créditos requeridos.
- No cuenta con el (los) cursos requerido (s).
- No posee la experiencia requerida.<sup>13</sup>
- Radicó solicitud tardía.
- Faltan documentos.
- Otro:

Para información adicional puede comunicarse a nuestra Oficina de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, extensión 15552 ó (sic) visitar nuestra página de internet [www.gdbpr.com](http://www.gdbpr.com).

Gracias por su interés en formar parte de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico.

Cordialmente,

Marine Linx Comas Torres  
Gerente de Gestión  
de Recursos Humanos

Según surge del expediente, la señora Alicea Tomassinni cuenta con un Bachillerato en Humanidades y una Maestría en Administración Pública, pero no así con los cursos de sistemas de información que se especifican en la convocatoria.<sup>14</sup>

El 30 de noviembre de 2012 se le notificó a la apelante que su contrato con la Autoridad terminaría el día 30 del mes siguiente. Se cumplió así la cláusula que exigía la notificación treinta días antes de la fecha de su terminación.<sup>15</sup> Un año después, la señora Alicea Tomassinni presentó la demanda contra la Autoridad, la señora Díaz de León y otros, por la alegada privación de empleo, discrimen y daños y perjuicios.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Recordemos que, a pesar de que la carta informa como razón de inelegibilidad la falta de experiencia requerida, en el correo electrónico de 22 de junio de 2012 se detalla que **la inelegibilidad respondía al incumplimiento con uno de los requisitos mínimos del puesto, particularmente, los cursos de sistemas de información.** Ap., pág. 193.

<sup>14</sup> Ap., págs. 224-229.

<sup>15</sup> Ap., págs. 182 y 206.

<sup>16</sup> Ap., págs. 649-654.

La señora Alicea Tomassinni alegó en su demanda que medió discrimen por edad en el reclutamiento para el puesto de Técnico de Discrepancias, ya que la persona contratada era más joven y no cumplía con los requisitos del puesto.<sup>17</sup> Sostuvo que el proceso de reclutamiento para el puesto se hizo fuera del marco legal establecido, cosa que le ocasionó graves daños y perjuicios. Argumentó también que le asistía una expectativa de continuidad en su empleo, por lo que la terminación de su contrato trastocó su interés propietario. En otro extremo, la apelante incluyó en su demanda una causa de acción por represalias.

En respuesta a la demanda, la Autoridad negó categóricamente las alegaciones de la apelante. Destacó que la terminación del contrato de la señora Alicea Tomassinni se hizo de conformidad con las cláusulas acordadas y pactadas por las partes y afirmó que el proceso de reclutamiento siguió las normas y procedimientos establecidos.<sup>18</sup> En relación con la alegación de discrimen, la agencia afirmó que la razón por la que no se reclutó a la señora Alicea Tomassinni se basó únicamente en la ausencia de cumplimiento de algunos requisitos del puesto. Sobre la causa de acción de represalia, detalló que la terminación del contrato se notificó mucho antes de que la agencia recibiera la notificación de la querrela de discrimen ante el “Equal Employment Opportunity Commission” (EEOC).<sup>19</sup>

La señora Alicea Tomassinni presentó una moción de sentencia sumaria parcial para que el Tribunal de Primera Instancia determinara que ella no era una contratista independiente, sino empleada de la agencia concernida y, por ello, era acreedora de todos los derechos que les asisten a los empleados públicos. La Administración contestó la referida moción y destacó que la parte apelante no había demostrado ninguna de las causas de acción objeto de la demanda.

---

<sup>17</sup> Ap., pág. 652.

<sup>18</sup> Ap., pág. 625 (b).

<sup>19</sup> Ap., pág. 625 (b).

El 28 de diciembre de 2016, luego de algunos incidentes procesales, el Tribunal de Primera Instancia dictó la sentencia que es objeto de esta apelación y procedió a desestimar la demanda de la señora Alicea Tomassinni. En apretada síntesis, el foro apelado resolvió que la parte apelante era una contratista independiente, cuyo contrato se dio por terminado siguiendo las cláusulas establecidas en este. En su análisis, el foro intimado destacó que no existía evidencia que demostrara que la parte apelante había sido objeto de discrimen en el proceso de reclutamiento, pues era manifiesto que ella no contaba con los requisitos de preparación académica, según lo requería el puesto, mientras que la señora Díaz de León, quien ocupa el cargo actualmente, cumplía con todos los cursos requeridos.

En patente desacuerdo con esa determinación, la señora Alicea Tomassinni apeló de ese dictamen y nos plantea que el foro de primera instancia incidió en lo siguiente: (1) no declaró la nulidad de los contratos de servicios profesionales suscritos por las partes, a pesar de que las funciones que ella realizaba eran propias de un puesto; (2) le otorgó total validez a la prueba desfilada por la Administración sobre los contratos objetados y, en consecuencia, declaró a favor la moción sumaria de la parte apelante; (3) no decretó nulo el proceso de reclutamiento y selección del puesto de Técnico de Discrepancias, ni tampoco le reconoció a la apelante su derecho a impugnar su descalificación; (4) desestimar la causa de acción por violación al interés propietario y al principio de mérito; (5) desestimar las causas de discrimen y represalias.

Por su parte, la Autoridad presentó su alegato en oposición, en el que afirma que la determinación del foro apelado es correcta, toda vez que el proceso de reclutamiento se hizo conforme a derecho, y que no medió discrimen contra la señora Alicea Tomassinni, porque la razón por la que ella no fue seleccionada respondió a que no cumplía con los requisitos del puesto.

La señora Alicea Tomassinni ha traído a nuestra atención cinco señalamientos de error. Hemos determinado considerar con prioridad los errores tercero y cuarto, por entender que definen la controversia medular de este recurso: el derecho de la apelante a impugnar la decisión de inelegibilidad y la jurisdicción del foro judicial para tal reclamo. Luego, atenderemos la reclamación relativa a la represalia, objeto del quinto señalamiento de error.

## II.

En esencia, este recurso requiere que determinemos si la señora Alicea Tomassinni tiene derecho a cuestionar la determinación de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico de que ella era inelegible para ocupar el puesto de Técnico de Discrepancias al que aspiró. Para hacer este análisis, debemos examinar las leyes que regulan el principio de mérito en el reclutamiento de empleados públicos de carrera y la competencia apelativa de los organismos que tienen facultad para entender sobre el asunto que nos ocupa en este caso.

- A -

Los tribunales de Puerto Rico son tribunales de jurisdicción general y tienen autoridad para entender en cualquier causa de acción que presente una controversia propia para la adjudicación. *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 D.P.R. 223, 230 (1994). No obstante, los tribunales no son siempre el único foro o el foro competente para atender determinadas controversias, al menos, en primera instancia. Cuando eso ocurre, puede plantearse un escollo jurisdiccional, que es necesario atender con prioridad, para evitar que la decisión judicial sea nula o ineficaz.

La jurisdicción se ha definido como “el poder o la autoridad que posee un tribunal para considerar y decir un caso o controversia”. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 D.P.R. 848, 854 (2009), que cita a *ASG v. Mun. San Juan*, 168 D.P.R. 337, 343 (2006). Así, se ha señalado que, para privar a un tribunal de jurisdicción general de su autoridad para

entender en algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún estatuto o que ello surja por implicación necesaria. *Municipio Arecibo v. Municipio de Quebradillas*, 161 D.P.R. 109, 114 (2004); *J. Directores v. Ramos*, 157 D.P.R. 818, 824 (2002).

Entre las doctrinas de abstención judicial figura la doctrina de jurisdicción primaria, que tiene génesis jurisprudencial. Esta establece un sistema de prelación jurisdiccional mediante el cual se determina si será la agencia administrativa o el tribunal el foro que atenderá inicialmente una reclamación. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 D.P.R. 261, 266 (1988); *E.L.A. v. 12,974.78 Metros Cuadrados*, 90 D.P.R. 506, 511 (1964). La doctrina de jurisdicción primaria ofrece dos vertientes: (i) la jurisdicción primaria concurrente y (ii) la jurisdicción primaria exclusiva. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 D.P.R. 257, 267 (1996), que cita a *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 D.P.R. 449, 469 (1995).

(i)

La doctrina de jurisdicción primaria, en su vertiente de jurisdicción primaria concurrente reconoce que tanto una agencia como el foro judicial tienen jurisdicción para atender un asunto, pero cuestiones de política pública aconsejan que sea la agencia especializada sobre determinados asuntos y materias la que considere con prioridad el conflicto o controversia. Es decir, esta vertiente doctrinal se activa cuando no hay duda de que existe jurisdicción concurrente entre el foro administrativo y el judicial para adjudicar determinada reclamación. Aplica específicamente cuando la situación en controversia presenta cuestiones jurídicas que requieren el ejercicio de la discreción y del conocimiento especializado de una agencia administrativa. *Ortiz v. Coop. Ahorro y Crédito*, 120 D.P.R. 253, 262-263-244 (1987); *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R. 219, 243 (2001).

Esta doctrina ayuda a los tribunales a determinar si la acción debe ventilarse en primera instancia ante la agencia concernida o si puede seguir su curso ante el Tribunal de Primera Instancia. Es por ello que “[l]a aplicación de la doctrina significa la exclusión de la acción judicial para así



obtener los presuntos beneficios que se derivan de la interacción con el ente administrativo especializado”. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R., págs. 243-244; Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme 570* (3ra ed., Forum 2013).

Como regla general, el tribunal debe aplicar la doctrina de jurisdicción primaria en casos en los que el peritaje de la agencia sea indispensable para resolver la controversia. En estos casos, el tribunal reconoce primacía al organismo administrativo para examinar y adjudicar la controversia. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R., pág. 243; Fernández Quiñones, *Op. Cit.*, pág. 570.

Esta doctrina exige, además, que los tribunales examinen los alcances de la ley habilitadora de la agencia, y determinen si el asunto cae estrictamente dentro del ámbito judicial. El tribunal debe ponderar si es imprescindible y necesario que la agencia intervenga en la evaluación inicial de la cuestión, con el fin de que haga efectiva su autoridad delegada sobre un asunto que compete a la política pública que implanta como órgano ejecutivo. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R., pág. 245.

En todo caso, la doctrina de jurisdicción primaria concurrente “no es una camisa de fuerza” que obligue a un tribunal a abdicar su función adjudicativa si esta se activó con la presentación de una reclamación legítima. Así, el Tribunal Supremo ha reconocido su inaplicabilidad ante ciertas circunstancias. Por ejemplo, no aplica cuando “la naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado destacan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo”, esto es, cuando la cuestión que se plantea sea “puramente judicial”. *Id.*, pág. 246. Es decir, la doctrina de jurisdicción primaria no es de aplicación ante “una reclamación estrictamente privada para cuya solución la agencia no tenga ningún conocimiento especializado”, en cuyo caso, son los tribunales los llamados a dirimir la controversia. *Ortiz v. Coop. Ahorro y Crédito*, 120 D.P.R., pág. 264; *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R., págs. 246-247.

(ii)

De otra parte, la jurisdicción primaria exclusiva se manifiesta cuando una ley o estatuto le confiere jurisdicción a determinado organismo administrativo e indica que este será el único foro con facultad para atender inicialmente determinada controversia. Esta vertiente “persigue suplir un procedimiento ágil y sencillo, poco costoso, que atienda el asunto sin el rigor procesal que generalmente ha caracterizado a los tribunales tradicionales”. *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 D.P.R., pág. 233; *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al*, 179 D.P.R. 391, 404 (2010).

En el examen y la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria, en sus diversas vertientes, la doctrina ha destacado que, si el estatuto le confiere jurisdicción al organismo administrativo, se trata de una jurisdicción estatutaria que los tribunales tienen que respetar. *Fernández Quiñones, Op. Cit.*, pág. 574. Es decir, si la ley orgánica de la agencia le confiere expresamente la jurisdicción al ente administrativo, la doctrina puntualiza que se trata de una jurisdicción exclusiva por vía de estatuto y no es necesario considerar la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria. *Íd.*; véase, además, a *Rovira v. Puerto Rico Telephone Co.*, 96 D.P.R. 47, 48-49 (1968). Claro está, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la intervención judicial, solo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 D.P.R. 657, 677 (2009). Nos referimos, entonces, al recurso de revisión judicial. Por ello, después de todo, no deja de plantearse esta vertiente como un asunto de prelación jurisdiccional.

- B -

La Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico es una entidad pública creada al amparo de la Ley Núm. 103-2001, cuyo propósito principal es servir de agente financiero a familias de recursos moderados en la adquisición de viviendas.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Ver Exposición de Motivos. Previo a la adopción de esta ley, las funciones de esta nueva agencia correspondían a la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto

Para la fecha de la convocatoria en disputa, la administración de los recursos humanos de esta agencia pública estaba sujeta a dos fuentes normativas principales: el Reglamento de Personal para los Empleados en el Servicio de Carrera de la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico de 8 de julio de 1991 (Reglamento de Personal)<sup>21</sup> y, exclusivamente en lo que atañe al principio de mérito, la ya derogada Ley Núm. 184-2004, según enmendada, conocida como Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley 184), 3 L.P.R.A. sec. 1461 *et seq.*<sup>22</sup>

En su aspecto dispositivo, el citado reglamento establecía los parámetros y lineamientos medulares para los procesos de reclutamiento de la agencia,<sup>23</sup> entre ellos: (1) que mediara una convocatoria, mediante aviso público, en la que se detallaran los requisitos mínimos que debían cumplir los aspirantes a ocupar un puesto;<sup>24</sup> (2) cómo debían procesarse las solicitudes y las razones por las que estas podían ser rechazadas, como por ejemplo, no cumplir con los requisitos mínimos del puesto y/o presentar la solicitud fuera del plazo de vencimiento de la convocatoria;<sup>25</sup> (3) las salvaguardas para que los aspirantes y candidatos compitieran para un puesto en igualdad de condiciones;<sup>26</sup> (4) la configuración del registro de elegibles, al cual solo tendrían acceso los candidatos que cumplieran con

---

Rico, la cual fue disuelta por la Ley Núm. 103-2001, que transfirió todas las facultades, deberes y obligaciones de la ya extinta corporación a la Autoridad.

<sup>21</sup> Reglamento vigente a la fecha de los hechos de este caso. Ese reglamento fue derogado expresamente por el Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico de 17 de octubre de 2016.

<sup>22</sup> El Art. 5.3 (3) de la Ley 184 excluye a las corporaciones o instrumentalidades públicas de su aplicación. A pesar de que esta ley fue derogada por la Ley Núm. 8- 2017, conocida como Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, según enmendada, para la fecha de los hechos de que dan paso a este recurso, la misma seguía en pleno vigor.

<sup>23</sup> Reglamento de Personal, Art. 7.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, Art. 7, Sec. 7.2.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, Art. 7, Sec. 7.3.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, Art. 7, Sec. 7.4.

todos los requisitos establecidos;<sup>27</sup> (5) el proceso de certificación y selección del candidato,<sup>28</sup> para mencionar algunos.

- C -

La Ley Núm. 184-2004, ya citada, reestructuró el sistema de administración de los recursos humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, su política pública y las normas que lo regirían, particularmente para reafirmar el principio de mérito. Tal como se conoce, este paradigma laboral está fundamentado en lo siguiente:

...todos los empleados públicos serán seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental.

Ley 184-2004, Art. 3 (41), 3 L.P.R.A. sec. 1461.

Si bien el referido estatuto excluyó a las corporaciones públicas, como es el caso de la Autoridad, sí requirió que la administración de los recursos humanos de ese tipo de agencia estuviera sujeta al principio de mérito. Ley 184, Art. 5, Sec. 5.3, 3 L.P.R.A. sec. 1461e. La Sección 6.1 del Artículo 6 de la Ley 184 establece las “áreas esenciales” que componen el principio de mérito:

**Las siguientes son las áreas esenciales al principio de mérito,** las cuales serán aplicables al Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público que se establece en virtud de este capítulo, con excepción del servicio de confianza:

- (1) Clasificación de puestos;
- (2) **reclutamiento y selección**;
- (3) ascensos, traslados y descensos;
- (4) adiestramiento, y
- (5) retención.

3 L.P.R.A. sec. 1462. (Énfasis nuestro.)

La Ley 184 también proveyó mecanismos remediales para resarcir aquellas actuaciones que infringieran los postulados del principio de mérito en esos cinco renglones. Así, derogó la Junta de Apelaciones del Sistema

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, Art. 7, Sec. 7.5.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, Art. 7, Sec. 7.6.

de Administración de Personal (JASAP)<sup>29</sup> y creó la también extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH), para que sirviera como el **organismo adjudicativo con jurisdicción primaria exclusiva** sobre todas las reclamaciones relacionadas con la aplicación del principio del mérito de los empleados públicos no organizados sindicalmente. *González y otros v. Adm. de Corrección*, 175 D.P.R. 598, 609 y 612-613 (2009). Mediante la aprobación del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010 se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), organismo que absorbió a la CASARH y retuvo la misma jurisdicción primaria exclusiva sobre esos asuntos. 3 L.P.R.A. Ap. XIII Art. 4.

En lo pertinente, el Plan de Reorganización Núm. 2 definió la jurisdicción apelativa de la CASP de la siguiente manera:

La Comisión tendrá **jurisdicción exclusiva** sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en los casos y por las personas que se enumeran a continuación:

(a) Cuando un empleado, dentro del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, no cubierto por las secs. 1451 *et seq.* de este título, conocidas como la "Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público", alegue que una acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de las secs. 1461 *et seq.* de este título, las secs. 4001 *et seq.* del Título 21, conocidas como la "Ley de Municipios Autónomos", los reglamentos que se aprueben para instrumentar dichas leyes, o de los reglamentos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la legislación y normativa aplicable.

**(b) Cuando un ciudadano alegue que una acción o decisión le afecta su derecho a competir o ingresar en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito.**

(c) Cuando un empleado irregular alegue que la autoridad nominadora se ha negado injustificadamente a realizar su conversión a empleado regular de carrera, según dispone las secs. 711 a 711g de este título, conocidas como "Ley de Empleados Irregulares".

(d) Cuando un Administrador Individual alegue que una acción, omisión o decisión de la Oficina es contraria a las disposiciones generales de las secs. 1461 *et seq.* de este título, en las áreas esenciales al principio de mérito.

(e) La Comisión tendrá jurisdicción sobre el personal docente y clasificado del Departamento de Educación y el personal civil de la Policía de Puerto Rico, que no estén sindicados bajo las secs. 1451 *et seq.* de este título.

---

<sup>29</sup> La JASAP a su vez se estableció mediante la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, mejor conocida como la Ley de Personal del Servicio Público, 3 L.P.R.A. sec. 1301 *et seq.* derogada por la Ley Núm. 184-2004.

(f) La Comisión podrá tener jurisdicción apelativa voluntaria sobre los empleados no organizados sindicalmente de aquellas agencias excluidas de la aplicación de las secs. 1461 et seq. de este título, y las corporaciones públicas que operen como negocio privado que se sometan voluntariamente al proceso apelativo y adjudicativo de la Comisión. El procedimiento y costo para que puedan acogerse a esta jurisdicción se establecerá, mediante reglamento.

(g) Cualquier asunto proveniente u originado de la administración de los recursos humanos no cubierto en otras leyes o convenios colectivos.

3 L.P.R.A. Ap. XIII Art. 12. (Énfasis nuestro).

Es decir, **en lo que atañe a este caso**, la propia Ley Núm. 184-2004 mantuvo la jurisdicción exclusiva de la CASP para atender, mediante apelación, todo reclamo de “un ciudadano [que] alegue que una acción o decisión le afecta su **derecho a competir o ingresar** en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos de conformidad al Principio de Mérito.” Ley 184-2004, Art. 13.13 (3), ya citado.

Con relación a este punto, en el caso *Torres Ramos v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 783 (1997), el Tribunal Supremo de Puerto Rico interpretó una disposición análoga de la ya derogada Ley de Personal del Servicio Público, Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, citada antes.

Para garantizar el cumplimiento estricto con sus preceptos, la Ley de Personal del Servicio Público creó a la J.A.S.A.P. como entidad encargada de fiscalizar “rápida y efectivamente las decisiones de los administradores individuales y la Oficina Central de Administración de Personal”. *Díaz Marín v. Mun. de San Juan*, 117 D.P.R. 334, 338 (1986). Véase, además, *Aulet v. Depto. Servicios Sociales*, 129 D.P.R. 1 (1991). Por ello, y en vista de que el sistema de personal de nuestro país es integral, la ley concede jurisdicción apelativa a J.A.S.A.P. para revisar las decisiones de las agencias nominadoras, **desde el reclutamiento hasta la retención o el despido, cuando se alegue una violación al principio del mérito.** 3 L.P.R.A. sec. 1394. En específico, **la ley otorga a quien se le rechace una solicitud de empleo en el sector público el derecho a apelar dicha determinación ante la J.A.S.A.P.** Al respecto dispone:

Con sujeción a las excepciones que se establecerán más adelante en este Capítulo, se podrá apelar de las acciones o decisiones de la Oficina Central, de los Administradores Individuales, y de las autoridades nominadoras, en los casos y por las personas que se especifican a continuación:

(2) Por un ciudadano, cuando alegue que una acción o decisión que le afecta viola su derecho a entrar en el Sistema de Administración de Personal en cumplimiento con el principio de mérito. 3 L.P.R.A. sec. 1394(2).

**Surge con claridad del texto anterior que todo aspirante a un empleo público tiene un derecho conferido por ley a que su solicitud sea evaluada de acuerdo con el principio del mérito y a apelar ante la J.A.S.A.P. toda decisión de una agencia**

**administrativa que entienda que sea contraria al ordenamiento vigente en materia de nombramientos, retención, ascensos y despidos de empleados públicos.**

*Torres Ramos v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R., en las págs. 791–792. (Énfasis nuestro.)

Por tanto, a la luz de esta interpretación, claramente se colige que aquella persona que aspire a ingresar a la fuerza laboral de una instrumentalidad pública o agencia gubernamental, tiene el derecho incuestionable de apelar la determinación de esa agencia, siempre que el proceso de reclutamiento se atienda bajo el rigor del principio de mérito. Así se cumplen las garantías procesales que se invocan al amparo de la ya derogada Ley Núm. 184-2004, que reconoce como principio rector de la administración de los recursos humanos el principio de mérito.

Ahora, debemos puntualizar que la Ley Núm. 184-2004 guarda silencio sobre cuál es el curso de acción o la advertencia procesal que debe notificársele a un ciudadano sobre su derecho a apelar ante la CASP. Advertimos que en el Reglamento Procesal de la extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos, aprobado el 5 de octubre de 2004, solo se estableció el término para presentar el recurso de apelación ante la CASP.

## **2.2 Radicación de la Apelación**

(a) La apelación se radicará en la Secretaría de la Comisión dentro del término de treinta (30) días consecutivos a partir de la **fecha de notificación o conocimiento de la acción o decisión objeto de apelación en caso de habersele cursado comunicación escrita**, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

Artículo II- Procedimiento de Apelación (Énfasis nuestro.)

Así pues, en ausencia de una directriz estatutaria que exija una debida notificación, debemos remitirnos a ese Reglamento y concluir que un ciudadano adversamente afectado por una determinación de una agencia sobre áreas relacionadas al principio de mérito, en este caso, al proceso de reclutamiento, tendrá un término de treinta días, luego de haber sido notificado del rechazo o inelegibilidad para el puesto convocado o de haber conocido tal acción, para presentar un recurso de apelación ante la CASP.

A pesar de que nada se dice sobre el tipo de advertencia y notificación del derecho a apelar ante la CASP, lo cierto es que cada agencia, como parte del debido proceso de ley, debe indicarles a los ciudadanos que aspiren sin éxito a ocupar un puesto en el servicio público sobre su derecho a apelar la determinación adversa de la agencia sobre el proceso de reclutamiento. No basta con referirlos a la división que maneja la convocatoria para obtener más información sobre la denegatoria.

- D -

Respecto a la reclamación de daños por violación del debido proceso de ley o por discrimen por edad en el reclutamiento, así como por la privación de salarios y beneficios marginales, dispone la ley habilitadora de la CASP que esta tendrá facultad para:

[...]

(i) Conceder los remedios que estime apropiados y emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes conforme a las leyes aplicables. Esto incluye, entre otras, órdenes provisionales o permanentes de cesar y desistir; órdenes para la reposición de empleados suspendidos o destituidos, **con o sin el abono de la paga atrasada dejada de percibir y la concesión de todos los beneficios marginales** a los cuales los empleados hubiesen tenido derecho durante el período de suspensión o destitución; órdenes imponiendo sanciones económicas o procesales a agencias, funcionarios o representantes legales por incumplimiento o dilación de los procedimientos; y órdenes imponiendo sanciones a agencias, organizaciones sindicales o representantes exclusivos, incluyendo la descertificación de estos últimos.

(j) Conceder indemnizaciones por daños y perjuicios e imponer multas administrativas en **todo tipo de discrimen** que sea probado por los empleados que acuden ante este foro, sin menoscabo de los derechos de los servidores públicos de recurrir al foro judicial para el reclamo de daños y perjuicios cuando no lo reclamen ante la Comisión.

[...]

3 L.P.R.A. Ap. XIII, Art. 8.

Aunque estas disposiciones hablan de “empleados”, la realidad es que “el ciudadano” que tiene derecho a apelar ante la CASP, en los casos en que “alegue que una acción o decisión le afecta su derecho a competir o ingresar en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito”, solo tendrá causa de acción si esta agencia determina que hubo tal violación a su “derecho a competir, [...] de conformidad al principio de mérito”. Esa jurisdicción primaria exclusiva



debe producir un resultado favorable a la causa de acción incoada contra la agencia querellada antes de proceder la concesión de los daños sufridos, si alguno. Igual ocurre con la reclamación relativa a la supuesta privación del trabajo que ejercía en virtud de los contratos de servicios profesionales. Si la agencia resuelve que no se tenía derecho al reconocimiento de una plaza ni a la retención del empleo transitorio o por contrato, no habría causa de acción para reclamar los haberes dejados de devengar. Se trata de una cuestión de causa y efecto.

Apliquemos estas normas al caso de autos.

### III.

Según adelantamos, el asunto de umbral a resolver en este caso es si la señora Alicea Tomassinni tenía derecho a ser notificada o advertida de su derecho a apelar ante la CASP de la denegatoria de su solicitud para el puesto de Técnico de Discrepancias en la Autoridad.

La señora Alicea Tomassinni tenía un contrato por servicios profesionales con la Autoridad y realizaba una serie de funciones determinadas. Ahora, debido a que ella no ocupaba un puesto del servicio de carrera dentro de la agencia, una vez se abrió y publicó la convocatoria para el puesto de Técnico de Discrepancias, su solicitud para participar del proceso de reclutamiento tenía que ser evaluada en su carácter de **ciudadana**. Como tal, su solicitud fue denegada por razón de que ella no cumplía con uno de los requisitos académicos del puesto, particularmente, los cursos de sistemas de información exigidos expresamente en la especificación de clase del puesto.

Luego de recibir la comunicación de que era inelegible para el puesto, la apelante tenía el derecho incuestionable de apelar la determinación de la Autoridad de denegar su solicitud para ocupar el puesto de Técnico de Discrepancias ante la CASP. La Ley Núm. 184-2004 reconoció a los **ciudadanos** ese remedio apelativo exclusivo ante la CASP contra toda actuación de una agencia o instrumentalidad que trastoque sus

derechos en todos los procesos relacionados al principio de mérito en el servicio público.

El principio de mérito, según reseñado, abarca los procesos de reclutamiento, por tanto, la señora Alicea Tomassinni, como **ciudadana**, al alegar que fue objeto de una determinación que trastocó el principio de mérito, respecto a su solicitud para ocupar el puesto de Técnico de Discrepancias de la Autoridad, tenía el derecho de apelar ante la CASP la inelegibilidad o denegatoria del puesto público al que aspiraba en esa agencia. La violación al principio de mérito abarca los argumentos relativos al debido proceso de ley y al discrimen por edad en el reclutamiento. Además, es la CASP la agencia con jurisdicción para atender los reclamos relativos a su “estatus de empleada” como “analista de discrepancias” y la alegada privación de salario y beneficios marginales durante los años que trabajó con la Autoridad bajo contrato. Es decir, es también la CASP el ente capacitado para evaluar si la apelante ocupaba “un puesto” en el servicio público, aunque rendía sus servicios en virtud de contratos de servicios profesionales que se renovaban anualmente.

Aunque la CASP ostente jurisdicción concurrente con el foro judicial para la concesión de daños y perjuicios, lo cierto es que en este caso debe aclararse el estado de derecho creado durante el reclutamiento antes de configurarse una causa de acción torticera por esa supuesta actuación ilegal de la agencia. Si el reclutamiento fue legal, huelga toda reclamación pecuniaria.

Este es el mecanismo procesal correcto para atender la reclamación de la parte apelante, por ser la CASP el organismo con **jurisdicción exclusiva** para entender controversias de esta naturaleza. El Tribunal de Primera Instancia no tenía jurisdicción concurrente ni original para entender en esa denegatoria o declaración de inelegibilidad, con independencia de los argumentos o fundamentos alegados por la solicitante, aquí apelante. Ese era el fundamento para desestimar sustancialmente la demanda de la apelante en este caso, pues no tenía jurisdicción el foro judicial para

atender asunto alguno relacionado con el principio de mérito en el proceso de reclutamiento.

#### IV.

Respecto al quinto señalamiento de error, que la terminación del contrato fue por represalias, podemos admitir que el Tribunal de Primera Instancia tenía jurisdicción para atender un reclamo por esa alegación, pues es asunto distinto al proceso de reclutamiento al servicio público.

Surge del expediente que la agencia le notificó la terminación del contrato por servicios profesionales a la señora Alicea Tomassinni el 30 de noviembre de 2012, efectivo el 30 de diciembre siguiente. No hay constancia en el expediente de notificación alguna a la agencia sobre la presentación de una querrela en su contra ante la EEOC antes del 30 de noviembre, aunque ella presentó la queja ante esa entidad el 19 de noviembre de 2012. El foro apelado determinó como hecho probado que la EEOC notificó la querrela a la Autoridad el 27 de diciembre de 2012. No se rebatió la alegación de la Autoridad de que no tuvo conocimiento previo de esa querrela.

Un estudio ponderado de la prueba que obra en el expediente nos permite concluir que no erró el Tribunal de Primera Instancia al no dar curso a esa reclamación. Notamos, además, que esa causa de acción, como reclamación autónoma, no fue debidamente sustentada por la apelante en la demanda ni en su solicitud de sentencia sumaria. Ni siquiera se hace alusión a la fuente legal que la sostiene, pues desde el inicio siempre estuvo atada a la alegación de **discrimen en el reclutamiento**.

Como indicado, la alegación de discrimen en el proceso de reclutamiento, por atentar contra el principio de mérito, debió presentarse ante la CASP. Por otro lado, la alegada represalia de la Autoridad, al terminar el contrato de servicios profesionales, no fue probada preponderantemente en este caso por la apelante. Está huérfano el expediente de prueba suficiente y admisible que así lo demuestre con el peso probatorio requerido en la litigación civil. No obstante, hay prueba en

el expediente de que ya se había creado un puesto que cubriría las funciones contratadas, por lo que ya no se requerían los servicios de la señora Alicea Tomassinni. Ella participó de la convocatoria y compitió en buena lid, pero no entró al registro de elegibles. Este último asunto, como ya resolvimos, es de la exclusiva jurisdicción de la CASP.

No incurrió el foro sentenciador en el error imputado en el quinto señalamiento.

V.

Por los fundamentos expresados, se confirma la desestimación de la demanda de la señora Gladys Alicea Tomassinni contra la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico, Berkley Insurance Company y Johani Díaz De León.

Procede referir el caso a la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico para que emita una notificación completa a la señora Alicea Tomassinni sobre su inelegibilidad para ocupar el puesto de "Técnico de Discrepancias", con las debidas advertencias sobre su derecho a apelar de esa determinación ante la Comisión Apelativa del Servicio Público, en el plazo de 30 días, contados a partir del archivo en autos de esa notificación. La Autoridad debe cumplir con esta orden en un plazo de 30 días, contados a partir de la remisión del mandato.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones