

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL V

OSVALDO MUÑOZ
RODRÍGUEZ

RECURRENTE

v.

ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS MÉDICOS
DE PUERTO RICO

RECURRIDA

KLRA201700110

Revisión
procedente de la
Administración de
Servicios Médicos
de Puerto Rico

Caso Núm.
08-G-A-03

Sobre:
Reclasificación de
puesto

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, y las Juezas Grana Martínez y Romero García.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de mayo de 2017.

El 6 de febrero de 2017, Osvaldo Muñoz Rodríguez (Sr. Muñoz o recurrente) presentó recurso de revisión judicial, en el cual nos solicitó que revocáramos la Resolución emitida por el Oficial Examinador para el Personal Gerencial de la Administración de Servicios Médicos el 30 de diciembre de 2016, notificada el 5 de enero de 2017. La referida decisión administrativa desestimó el recurso apelativo administrativo del recurrente, y confirmó la decisión de la ASEM.

Contamos con la comparecencia de la parte recurrida, la Administración de Servicios Médicos (ASEM).

A continuación esbozamos los hechos pertinentes y el derecho aplicable, al tenor de lo cual, confirmamos la Resolución recurrida.

I

No existe controversia respecto a los hechos relevantes, los cuales constan en la Resolución recurrida, y surgen del Expediente Administrativo, incluso, la regrabación de los procedimientos.

Desde 1989 hasta el presente, el Sr. Muñoz ha laborado en diversos puestos con la ASEM. Entre diciembre de 1989 y comienzos de 1995, se desempeñó como Asistente de Director de Servicios Auxiliares. Luego, ocupó el puesto de Gerente de Servicios de Oficina, el cual evolucionó hasta convertirse en el puesto de Gerente de Servicios de Comunicaciones; puesto que el recurrente ocupó hasta diciembre de 2012. Desde enero de 2013 hasta el presente, el Sr. Muñoz ocupa el puesto de confianza de Director de Servicios Generales.

En mayo de 2004, el recurrente le solicitó a la entonces Directora Ejecutiva de la ASEM que reclasificara el puesto número 0236 de Gerente de Servicios de Comunicaciones, debido a que estaba haciendo funciones adicionales y se había modificado la tecnología correspondiente. El 4 de junio de 2004, la Directora ordenó que se evaluara la solicitud del recurrente, a cuyos efectos, este fue entrevistado en dos ocasiones por la Sra. Carmen Carmona, Especialista del Área de Compensaciones del Departamento de Recursos Humanos.

La Sra. Carmona ha evaluado aproximadamente 30 casos iguales o similares al del recurrente; siempre ha utilizado el mismo proceso, esto es: el Manual para la Administración y Mantenimiento del Plan de Evaluación de Puestos Gerenciales; el Informe sobre Auditoría de Puesto; entrevista y cotejo del cuestionario de clasificación con la parte apelante. La Sra. Carmona indicó que le da mayor peso al Cuestionario de Clasificación de Puesto y a la entrevista; evalúa cada factor y le asigna la puntuación correspondiente. Agregó que no usó el método alternativo de comparación de puesto, porque no existe un puesto comparable al del recurrente.

La Sra. Carmona detalló cada factor considerado, y concluyó que no existía fundamento para reclasificar o

reasignar el puesto del recurrente, debido a que el puesto se encuentra clasificado en la escala retributiva correcta. No halló cambio en responsabilidades y tareas; la complejidad del puesto permaneció igual, solo varió la tecnología utilizada. El recurrente ejerció sus funciones de manera competente, introdujo cambios tecnológicos que simplificaron el puesto, y facilitaron sus tareas y deberes.

La conclusión de la Sra. Carmona tuvo el aval de la Directora Asociada del Área de Compensaciones, Yolanda Figueroa de la Cruz, y la Directora de Recursos Humanos, Sonia Marisol Rivera Cruz. Apéndice del recurso, págs. 70-74; Expediente Administrativo.

La decisión de no reclasificar el puesto le fue notificada al Sr. Muñoz el 30 de abril de 2008. Apéndice del recurso, pág. 45; Expediente Administrativo. Asimismo, el 8 de mayo de 2008, en aras de mejorar el puesto que el recurrente había ocupado hasta el 2012, la Directora Ejecutiva de ASEM le otorgó un aumento salarial por mérito. Apéndice del recurso, pág. 64; Expediente Administrativo.

El 21 de mayo de 2008, el Sr. Muñoz apeló la decisión de la ASEM de no reclasificación, ante la extinta Junta de Apelaciones para el Personal Gerencial (Junta de Apelaciones) y la primera vista administrativa se llevó a cabo el 8 de diciembre de 2009.

En el ínterin, se sustituyó la Junta de Apelaciones por un Oficial Examinador para el Personal Gerencial, ante quien se celebró otra vista administrativa, 4 años luego, el 12 de diciembre de 2013. La apelación administrativa del recurrente tuvo varios oficiales examinadores. El Oficial Examinador que emitió la Resolución aquí recurrida hizo constar que, examinó la totalidad del expediente, escuchó la regrabación de la primera vista, y ordenó la estipulación de prueba entre las partes.

Ambas partes sometieron 2 Exhibits Conjuntos (1-2), mientras que el recurrente presentó 13 Exhibits (1-13). Misiva de 2 de octubre de 2013, Expediente Administrativo. Sobre los referidos exhibits, a continuación destacamos la información pertinente.

- El Informe de Evaluación del Puesto Existente, preparado por la Sra. Carmona, el 16 de marzo de 2008, aprobado por Recursos Humanos y la Directora Ejecutiva, el 23 de abril de 2008, y notificado al recurrente, el 30 de abril de 2008, provee:

Según la tabla de Factores—que incluye desde preparación académica y experiencia, hasta supervisión y riesgos—el puesto del recurrente, obtuvo una puntuación total de 1,618 (antes) y 1,625 (después), la cual lo ubica en la misma escala salarial (021), según la Tabla de Conversión de Puntos.

Apéndice del recurso, págs. 47 y 71; Expediente Administrativo.

- La Tabla de Factores, aprobada por la ASEM en el 2002, establece que el puesto 0236 (antes 20335)¹ tendría una puntuación total de 1,618, y detalla los grados y puntos según cada factor. Apéndice del recurso, págs. 8 y 14-16; Expediente Administrativo.
- El Manual para la Administración y Mantenimiento del Plan de Puestos y Salarios para Puestos Gerenciales, aprobado por la ASEM el 1 de septiembre de 2000, contiene entre sus Suplementos, la Valoración de los Factores y la Tabla de Conversión de Puntos. Apéndice de la recurrida, pág. 52; Expediente Administrativo.

Entretanto, en las vistas administrativas, testificaron: el recurrente; la Sra. Carmona, Especialista del Área de Compensaciones del Departamento de Recursos Humanos;

¹ El 9 de mayo de 2002, la ASEM reclasificó el puesto de Gerente de Servicios de Comunicaciones de 20355 a 0236. Véase, Apéndice del recurso, pág. 12.

Yolanda Figueroa de la Cruz, antes Directora Asociada de Recursos Humanos en el Área de Compensaciones, luego Directora de Recursos Humanos; y Sonia Marisol Rivera Cruz, antes Directora de Recursos Humanos.

Al amparo de la antecedente prueba testifical, así como la abundante prueba documental que consta en el Expediente Administrativo, el 30 de diciembre de 2016, el Oficial Examinador emitió la Resolución aquí recurrida, mediante la cual, confirmó la decisión de la ASEM, y desestimó la apelación del Sr. Muñoz.

En desacuerdo, el recurrente compareció ante nos, y le imputó al Oficial Examinador, el siguiente error:

Erró el Oficial Examinador de la ASEM al emitir una Resolución desestimando la apelación de epígrafe sin emitir determinaciones de hechos probados que no están en controversia, al apreciar la prueba oral, al no considerar evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo y concluir que el recurrente no aportó prueba alguna que refutara las conclusiones [de la] ASEM sobre la Solicitud de Reclasificación y Reasignación de Escala del puesto de Gerente de Servicios de Comunicaciones.

El 10 de marzo de 2017, según ordenado, la ASEM sometió copia del expediente administrativo y 9 casetes de las vistas administrativas celebradas el 8 de diciembre de 2009, y 8 de agosto, 29 de octubre y 12 de diciembre de 2013.

En la misma fecha, la ASEM presentó su alegato en oposición.

Así, el 31 de marzo de 2017, rechazamos una solicitud de desestimación de la ASEM, y dimos por perfeccionado el recurso.

II

A

Es firme principio normativo, que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). En su

consecuencia, las decisiones de las agencias administrativas tienen a su favor *una presunción de legalidad y corrección* que debe respetarse por los tribunales. *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1, 26 (2012); *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012). Esta deferencia se debe a que son estos los que cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados. *Accumail de P.R. v. Junta*, 170 DPR 821 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006); *López Echevarría v. Adm. Sist. Retiro*, 168 DPR 749 (2006); *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 DPR 659 (2006); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582 (2005); *Polanco v. Cacique Motors*, 165 DPR 156 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004).

Entretanto, la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, dispone que “las determinaciones de hecho de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo”. Lo anterior significa que “una parte afectada que quiera controvertir las determinaciones de hechos de un organismo administrativo deberá demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. De no lograrlo, el tribunal respetará las determinaciones de hechos y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo”. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 277 (2013).

Por el contrario, “las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”. 3 LPRA sec. 2175. La intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue

apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están razonablemente sostenidas por la prueba, y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 243-244 (2007); *PRTC Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 DPR 269 (2000). El objetivo de nuestra revisión es asegurarnos que la agencia administrativa actuó “dentro del marco de los poderes que le han sido delegados y en conformidad con la política pública que lo dirige”. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011).

Para impugnar la razonabilidad de la determinación o demostrar que la evidencia que obra en el expediente administrativo no es sustancial, es necesario que la parte recurrente señale la prueba en el récord que reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387, 398 (1999). Esta evidencia debe ser suficiente como para que se pueda descartar en derecho la presunción de corrección de la determinación administrativa. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999). En su gestión revisora, el tribunal apelativo debe evaluar toda la evidencia presentada ya sea que sostenga la decisión administrativa, así como la que la menoscabe.

En fin, solo intervendremos con una decisión administrativa cuando la agencia haya: 1) errado en la aplicación de la ley; 2) actuado de modo arbitrario, irrazonable o ilegal; o 3) lesionado derechos constitucionales fundamentales. *PCME v. JCA*, 166 DPR 599, 617 (2005).

Tocante a la apreciación de la prueba, al foro administrativo le aplica igual que a los tribunales de instancia, el conocido principio de Derecho Apelativo el cual dicta: salvo que el foro recurrido incurra en “error manifiesto, pasión, prejuicio o parcialidad, un tribunal apelativo no debe intervenir con las

determinaciones de hecho y adjudicación de credibilidad hecha por el juzgador de hechos en el [foro de] Instancia, que es quien tuvo la oportunidad de escuchar las declaraciones de los testigos, pudo apreciar su “demeanor” y está en mejor posición para aquilatar la prueba. Las determinaciones de hecho del [recurrido foro] merecen gran deferencia y no deben ser descartadas arbitrariamente, ni sustituidas por el criterio de un tribunal apelativo”. *Colón Muñoz v. Lotería de P.R.*, 167 DPR 625, 659 (2006).

B

La Ley Núm. 66 de 22 de junio de 1978, según enmendada, es la ley orgánica de la ASEM. 24 LPRA sec. 342 *et seq.* Entre las facultades y deberes que la ley le impone a la ASEM, el Art. 8 enumera: crear, enmendar y derogar reglamentos para su funcionamiento, así como, establecer la estructura administrativa y de personal necesarias. 24 LPRA sec. 342g (b) y (c). Igualmente, el Art. 14 indica que la ASEM administrará un sistema de personal basado en el principio de mérito, lo cual, a su vez, estará regulado por un reglamento de personal, en defecto de convenios colectivos aplicables. 24 LPRA sec. 342m.

En ese mismo orden de asuntos, y para la fecha de los hechos del caso que nos ocupa, estaba vigente el reglamento que la ASEM había aprobado el 12 de septiembre de 1995, Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera y de Confianza, Reglamento Número 5313.² El reglamento contiene, entre otras, las normas concernientes a la reclasificación de puestos del personal de la ASEM. Véase, Art. 5 del Reglamento 5313. En particular, las Secciones 5.6 y 5.7 del Art. 5 establecen las circunstancias y los pormenores en los que procederá la reclasificación de puestos y las correspondientes escalas salariales. El Art. 17, inciso 25, sobre

² El Reglamento 5313 fue anulado por el Reglamento 7926, vigente a partir de 26 de octubre de 2010.

Definiciones, aclara que la evaluación de una reclasificación podrá resultar en mantener el puesto igual o nivel superior o inferior.

En apretada síntesis, compete a la ASEM definir los puestos de su personal, y establecer sus clasificaciones y escalas salariales, de acuerdo a las tareas y funciones. Lo anterior inicia con el Plan de Clasificación y se actualiza con el tiempo y según los cambios que reflejen los puestos, tarea que se evalúa a través de los cuestionarios de clasificación y las auditorías de los puestos. La puntuación y los grados que se asignan a cada puesto surgen del Plan de Clasificación y la Hoja de Resultados de la Evaluación de Factores. De conformidad con la referida valoración (puntuación y gradación), se ubica cada puesto en la escala salarial correspondiente, según la Tabla de Escalas. Véase, Arts. 4-8, Reglamento 5313.

III

El Sr. Muñoz nos invita a revisar la determinación administrativa, que a su vez, confirmó la decisión de la ASEM, de no reclasificar el puesto del recurrente. En su único señalamiento de error, el recurrente indica que el Oficial Examinador incidió al apreciar la prueba, no considerar evidencia sustancial del expediente administrativo, no hacer determinaciones de hechos incontrovertidos, y concluir que no se refutaron las conclusiones de la ASEM. Luego de analizar cuidadosamente las posiciones de ambas partes y el derecho aplicable, concluimos que el foro recurrido no cometió el error imputado.

Advertimos que los hechos relevantes del caso no están en controversia. Ambas partes coinciden en que el Sr. Muñoz laboró en distintos puestos en la ASEM desde 1989 y, al presente, ocupa el puesto de confianza de Director de Servicios Generales. En el 2004, la entonces Directora Ejecutiva de la ASEM solicitó que se evaluara la reclasificación del puesto 0236, que en ese momento

ocupaba el recurrente. Finalmente, el 30 de abril de 2008, se le notificó al recurrente la decisión de no reclasificación, mediante el Informe de Evaluación de Puesto Existente. El referido documento contiene toda la información en la cual la ASEM—por conducto de la Especialista Principal de Recursos Humanos, la Directora de Recursos Humanos, y la Directora Ejecutiva—se fundamentó para denegar la reclasificación.

En particular, en el área de Evaluación por Factores, la tabla de Factores detalla la puntuación asignada al puesto del recurrente, antes y después de la evaluación. Los Factores de Preparación Académica y Supervisión aumentaron; mientras que, los Factores de Esfuerzo Mental, Información Confidencial, Seguridad por Otros, Ambiente de Trabajo, y Riesgos, disminuyeron. No obstante, la puntuación total fue, 1,618 (antes) y 1,625 (después); indistintamente, el puesto permaneció en la misma escala salarial (021) de la correspondiente Tabla de Conversión. Apéndice del recurso, págs. 46-47 y 71; Apéndice de la recurrida, pág. 2; Expediente Administrativo.

La totalidad de la prueba del Expediente Administrativo respalda la conclusión administrativa de que no procedía la reclasificación del puesto del recurrente; ello, según los parámetros de evaluación diseñados acorde con la ley orgánica de la ASEM y el Reglamento 5313, además de la consabida discreción en la que descansa la pericia administrativa respecto a la evaluación de su personal. El recurrente no aportó prueba que desmereciera la evidencia sustancial creída y valorada por el foro recurrido para arribar a su decisión final.

La alegación principal del recurrente es que no está de acuerdo con la valoración de factores que hizo la ASEM al analizar la reclasificación del puesto. No obstante, más allá de su inconformidad, el recurrente no establece que la ASEM actuó al

margen del poder, las facultades, y la discreción delegados por su ley orgánica, delimitados por su reglamentación. Por el contrario, tanto las alegaciones del recurrente, como la totalidad de la evidencia sustancial que obra en el Expediente Administrativo, corroboran que la ASEM actuó conforme a derecho al emitir la decisión aquí recurrida.

Conviene señalar que el cuestionamiento que el recurrente hace, sobre la variación (aumentos y descensos de la puntuación) en la valoración de los factores, responde a que no obtuvo la reclasificación a su favor. Sin embargo, con anterioridad, el recurrente había obtenido una reclasificación precisamente porque, en la valoración de los factores, la correspondiente puntuación aumentó.³ Precisamente, la discreción y el conocimiento experto de la ASEM en la evaluación de su personal, implican que la valoración, que de tiempo en tiempo se haga, puede resultar en puntuaciones idénticas a las anteriores, o en aumentos o descensos. Entiéndase que, al llevarse a cabo una evaluación de reclasificación, ello no necesariamente conlleva o garantiza una decisión favorable o de reclasificación, pues dependerá de los demás criterios objetivos, así como de la escala salarial. Así pues, estaríamos ante un error, si el resultado de la puntuación no se hubiese ubicado en la escala salarial correspondiente. Ese no es el caso.

En fin, luego de analizar el derecho aplicable, las alegaciones de las partes, y la totalidad del Expediente Administrativo, incluso la grabación de los procedimientos, concluimos que el Oficial Examinador no incidió al confirmar la decisión de la ASEM. El referido foro no aplicó erradamente la ley, ni actuó de manera

³ Véase, Informe de Evaluación de Puesto Existente, aprobado por la ASEM el 9 de mayo de 2002. Apéndice del recurso, pág. 12; Expediente Administrativo.

arbitraria o irrazonable; tampoco concedió un remedio inadecuado, ni lesionó derechos constitucionales.

Luego de escuchar los testimonios vertidos ante el Oficial Examinador, tampoco nos parece irrazonable la apreciación y la credibilidad otorgada, y no hay indicios de que haya mediado error manifiesto, pasión, prejuicio o parcialidad.

Asimismo, y contrario a lo alegado por el recurrente, la Resolución recurrida contiene determinaciones fácticas, las cuales, a su vez, están razonablemente sostenidas por la prueba de récord. Las conclusiones de derecho, según la esbozada normativa, son correctas. Por todo lo cual, se mantiene la deferencia, y la presunción de legalidad y corrección, que merece la decisión administrativa.

IV

Al tenor del precedente marco fáctico y jurídico, se confirma la Resolución emitida por el Oficial Examinador para el Personal Gerencial de la ASEM.

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