

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL ESPECIAL VII

OLGA GRAJALES  
MELÉNDEZ

Recurrente

v.

ADMINISTRACIÓN DE  
COMPENSACIONES  
POR ACCIDENTES DE  
AUTOMÓVILES

Recurrida

KLRA202000072

*REVISIÓN JUDICIAL*  
procedente de la  
Administración de  
Compensaciones por  
Accidentes de  
Automóviles

Caso núm.: 2018-01

Sobre: Cambio de  
Clasificación

Panel integrado por su presidente el Juez Rodríguez Casillas, el Juez Rivera Torres y la Jueza Ortiz Flores.<sup>1</sup>

**Rivera Torres, Juez Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de julio de 2020.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones la Sra. Olga Grajales Meléndez (en adelante la recurrente o la señora Grajales Meléndez) solicitando nuestra intervención, a los fines de que dejemos sin efecto el pronunciamiento emitido por la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (en adelante la ACAA o la recurrida) el 9 de diciembre de 2019, notificada el 10 de diciembre siguiente. Mediante la aludida determinación, la ACAA dictó resolución sumaria concluyendo que la recurrente no tiene derecho a los remedios solicitados en la apelación. En consecuencia, se declaró la misma *No Ha Lugar*.

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

**I.**

El 8 de septiembre de 2016, la recurrente fue nombrada al

<sup>1</sup> Debido a la inhibición de la Hon. Sol de B. Cintrón Cintrón se designa a la Hon. Laura I. Ortiz Flores para entender y votar en el caso de epígrafe. (Véase Orden Administrativa TA-2020-108).

puesto de Administradora Regional (Núm. 185) en la Oficina Regional de Bayamón con un salario de \$5,000 mensuales. Dicho nombramiento fue realizado luego de competir y ser seleccionada en la convocatoria 16G-08. El nombramiento de la recurrente se dio luego de un cambio de categoría de Director Regional en el servicio de confianza de la ACAA, a una en el Servicio de Carrera como Administrador Regional, efectivo el 30 de septiembre de 2015.<sup>2</sup>

El 24 de agosto de 2017, la ACAA le informó a la recurrente que la conversión de la categoría de Director Regional en el servicio de confianza a la clase de Administrador Regional en el servicio de carrera fue nula. Esto, por no ser cónsona con los preceptos reglamentarios, la Ley núm. 66-2014 y la Carta Circular Núm. 117-14. En la carta se le notificó que la determinación fue consultada con la Oficina de Gerencia y Presupuesto (en adelante la OGP) quienes evaluaron las transacciones y determinaron que no se ajustaron a los requerimientos establecidos en la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 66-2014, 3 LPRA sec. 9101 (en adelante Ley núm. 66-2014) y la Carta Circular Núm. 117-14. A tenor con lo anterior, la ACAA revertiría a la recurrente a un puesto de la misma clasificación o de clasificación similar al último que ocupó previo a servir de manera interina en el puesto de confianza de Directora Regional. Por tanto, efectivo al 28 de agosto de 2017 la recurrente sería asignada al puesto de Supervisora Regional en la Oficina Regional de Bayamón con un salario de \$4,489 mensual.<sup>3</sup>

Inconforme con la determinación, el 17 de septiembre de 2017 la recurrente envió comunicación a la ACAA en la cual solicitó se dejara sin efecto la notificación enviada. Requirió la celebración de una vista informal pues entendía le habían afectado su interés

---

<sup>2</sup> Véase Apéndice, págs. 66-67.

<sup>3</sup> *Íd.*, a la pág. 10.

propietario sobre su salario y puesto para el cual había aprobado el periodo probatorio.

El 25 de abril y el 3 de mayo de 2018, se celebró la vista informal ante la Lcda. María Maury. Mediante comunicación suscrita el 26 de septiembre de 2018 se le informó a la recurrente que era la posición de la ACAA que el puesto de Director Regional pertenecía al servicio de confianza, ya que realizaba trabajos de gran complejidad que requieren ejercer un alto grado de discernimiento para la solución de problemas de variada complejidad, utilizando un grado de independencia, iniciativa y criterio propio, pero en armonía con las directrices y políticas delineadas por la Junta de Gobierno y el Director Ejecutivo. Además, el puesto colaboraba con la formulación de política pública concerniente a los servicios que se ofrecen a nivel regional en coordinación con el Director Ejecutivo. Como consecuencia, la ACAA reiteró la corrección de la reversión del puesto de Supervisora Regional con un salario de \$4,489.

Por estar en desacuerdo con la determinación, la recurrente el 26 de octubre de 2018 acudió ante el Juez Administrativo de la ACAA. El 15 de noviembre de 2018, la ACAA presentó su *Contestación a Apelación*. Luego de varios trámites procesales, el 8 de abril de 2019 la ACAA solicitó la resolución sumaria del proceso. El 14 de junio de 2019 la recurrente se opuso a dicho petitorio.

El 9 de diciembre de 2019, notificada el 10 del mismo mes y año, el Juez Administrativo emitió una Resolución. En esta hace constar que, el 10 de octubre de 2019, realizó una vista para discutir la sentencia sumaria en la cual estuvieron presentes la representación legal de las partes y la recurrente. En el dictamen el Juez Administrativo estableció los siguientes hechos que no se encontraban en controversia:

1. Mediante Resolución Núm. 2015-agost[o]-17A emitida el 19 de agosto de 2015, por la Junta de Gobierno de la ACAA, se autorizó al Departamento

- de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la ACAA a reincorporar la Clase de Administrador Regional al servicio de carrera y a eliminar la clase de Director Regional y la clase de Director Asociado.
2. Mediante dicha Resolución, la ACAA autorizó el cambio de categoría de la Clase de Director Regional en el Servicio de Confianza al Servicio de Carrera bajo el título de Administrador Regional.
  3. El 22 de septiembre de 2015, la ACAA incorporó la creación de Administrador(a) Regional 2351 dentro del servicio de carrera, a los Planes de Clasificación de Puestos y de Retribución para el Servicio de Carrera del Personal Gerencial de la ACAA.
  4. La transacción realizada por la ACAA está cubierta por la Carta Circular Núm. 117-14 emitida por OGP el 1ero de julio de 2014, mediante la cual “...*(i) se subrayan y aclaran elementos importantes de las medidas de control de gastos contenidas en el Capítulo II de la Ley Núm. 66-2014, ... y (ii) se disponen lineamientos iniciales necesarios para atender su efectividad, y salvaguardar la operación continua eficiente e ininterrumpida del Gobierno*”.
  5. Conforme con la Carta Circular Núm. 117-14 en su acápite de Disposiciones Transitorias las siguientes transacciones requieren la aprobación de OGP [sic]: Creaciones de puestos regulares de carrera y confianza, transitorios e irregulares; Formulación de nombramientos para ocupar puestos vacantes; Planes de clasificación y enmiendas a los mismos; Reclasificaciones, aumentos individuales (pasos por méritos), diferenciales, o cualquier mejoramiento salarial individual; entre otros.
  6. El 9 de noviembre de 2015 la ACAA remitió un comunicado dirigido al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, en adelante OGP, mediante el cual informó el cambio de categoría de la *Clase de Director Regional del Servicio de Confianza de la ACAA a Administrador Regional en el Servicio de Carrera*.
  7. El 20 de julio de 2016 la ACAA presentó ante la OGP una *Solicitud de Endoso para nombramiento de Empleado Regular en el Servicio de Carrera* para el Puesto de Administrador Regional de la Oficina Regional de Bayamón. En dicha solicitud indicó que el puesto de Administrador Regional estaba vacante desde el 22 de septiembre de 2015.
  8. El 19 de agosto de 2016 OGP emitió un comunicado autorizando a la ACAA a ocupar el puesto identificado como el número #185 de Carrera bajo la clasificación de Administrador Regional para la Oficina Regional de Bayamón.
  9. Luego de la Apelante haber competido y ser seleccionada en la convocatoria, fue nombrada al puesto de Administradora Regional (Núm. 185) en la Oficina Regional de Bayamón el 8 de septiembre de 2016, con un salario de \$5,000.00. Efectivo el 7 de enero de 2017, la Apelante aprobó el periodo probatorio.
  10. Como parte de los documentos suscritos por la Apelante durante el proceso de Nombramiento como Administradora Regional en la Oficina Regional de Bayamón, el 8 de septiembre de 2016 esta suscribió la “Certificación de Cumplimiento con Requisitos de Autorización Previa Conforme la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno de Puerto Rico, Ley 66-2014”.

11. Mediante dicha Certificación la Apelante reconoció el riesgo de nulidad de su nombramiento por cualquier incumplimiento por parte de la Autoridad nominadora con las autorizaciones requeridas para ocupar puestos según la Ley 66-2014.
12. El 16 de junio de 2017 la Junta de Gobierno de la ACAA emitió Resolución número 2017-Junio-13A, mediante la cual se acogió la recomendación de dejar sin efecto lo resuelto en la Resolución Núm. 2015-agosto-17A en cuanto al cambio de clase de Director Regional en el servicio de Confianza a Administrador Regional en el servicio de Carrera.
13. Dicha Resolución 2017-Junio-13A, además acogió la recomendación de dejar sin efecto las transacciones y decisiones tomadas al amparo de la Resolución 2015-agosto-17A, particularmente el otorgar estatus de carrera en puestos en clases de Administrador Regional y se recomendó la reinstalación de todos y cada uno de sus ocupantes a puestos iguales o similares al último que ocupara en el servicio de carrera.
14. El 19 de junio de 2017 la ACAA le remitió un comunicado a OGP, solicitando autorización para el cambio de categoría del puesto de Administrador(a) Regional del servicio de carrera al servicio de confianza como Director Regional.
15. El 11 de julio de 2017 la OGP remitió una comunicación a la ACAA solicitando información adicional sobre las transacciones iniciales realizadas como parte del cambio de categoría de clase de Director Regional en el servicio de confianza a Administrador Regional en el servicio de carrera llevadas a cabo como parte de la Resolución Núm. 2015-agosto-17A.
16. El 13 de julio de 2017 la ACAA remitió a la OGP una contestación y aclaró, entre otras cosas, que: (1) de las transacciones de personal relacionadas al cambio de categoría mencionada no se desprende ni existe prueba de que dichas transacciones fueron sometidas a la OGP según dispone la Carta Circular 93-11 en la Guía 1 sección 1.1 y las normas vigentes, (2) no fue sometida a la OGP la Especificación de Clase de Administrador Regional; (3) no fue sometida a la OGP las eliminaciones de las Clases de Director Regional, según dispone la Guía 1 sección 1.2 de la CC 93-11.
17. El 25 de julio de 2017 la OGP remitió un comunicado a la ACAA informando los resultados de su análisis. Indicó que, (1) “[s]egún lo vertido por la ACAA, no existe en sus registros, una solicitud de planteamiento y posterior notificación por parte de la OGP para la eliminación de la clase de Director Regional o el cambio de categoría para el puesto de Administrador Regional;” (2) “según [expresó la ACAA], sólo existe una carta con fecha de 9 de noviembre de 2015 dirigida al pasado director de OGP y que no existe evidencia sobre contestación a la misiva;” (3) “según consigna la ACAA, no existe evidencia de documentación sobre solicitud y autorización de OGP mediante un Planteamiento (PP), para la creación de la clase y los puestos de Administración Regional como parte de la Resolución Núm. 2015-agosto-17A y a tenor con los procesos establecidos y a las normas aplicables.
18. La OGP continuó expresando en su comunicado que, sí existía un planteamiento para la ocupación

de uno [1] de estos puestos, mediante el #PP 2017-13320. La solicitud de ocupación fue autorizada por OGP más no se solicitó en la misma la creación de la clase no el puesto; (4) “[s]egún la información provista [por la ACAA] y los registros de [la OGP], este proceso de conversión fue llevado a cabo en violación a las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, según enmendada y la Carta Circular 117-14”.

19. El 24 de agosto de 2017 la ACAA le remitió una carta a la Apelante mediante la cual le indicó que la conversión de la clase de Director(a) Regional en el servicio de confianza a la clase de Administrador Regional en el servicio de carrera fue nula por no estar cónsona con los preceptos reglamentarios, en consideración a los cual la Apelante sería revertida a un puesto de la misma clasificación o clasificación similar al último que ocupó previo a haber ocupado el puesto de confianza de Directora Regional.
20. Efectivo el 28 de agosto de 2017, se le asignó a la Sra. Grajales Meléndez el puesto de Supervisor(a) Regional en la Oficina Regional de Bayamón, adscrito al servicio de carrera, con un salario de \$4,489.00 mensual.

El Juez Administrativo determinó que la ACAA nunca cumplió con los preceptos establecidos en las cartas circulares CC-93-11 y C-117-14. Por consiguiente, el puesto de Administrador Regional en el servicio de carrera no fue creado ni autorizado por la OGP conforme a la normativa vigente. En consideración a lo cual, las acciones de la ACAA de nombrar a la recurrente como Administradora Regional se apoyaron en actuaciones nulas; y por tanto, no crearon a favor de esta un interés propietario sobre el puesto, “el cual es inexistente, ni son susceptibles de activar las protecciones al debido proceso de ley”.<sup>4</sup>

Insatisfecha con la determinación, el 30 de diciembre de 2019 la recurrente presentó una *Solicitud de Reconsideración* la cual no fue atendida por la agencia. El 13 de febrero de 2020, la recurrente acudió ante este foro apelativo imputándole al foro administrativo la comisión de los siguientes errores:

#### PRIMER ERROR

ERRÓ EL JUEZ ADMINISTRATIVO DE LA ACAA AL DICTAR RESOLUCIÓN SUMARIA CUANDO EXISTEN CONTROVERSIAS DE HECHOS EN EL PRESENTE CASO.

---

<sup>4</sup> *Íd.*, a la pág. 161.

## SEGUNDO ERROR

ERRÓ EL JUEZ ADMINISTRATIVO AL DETERMINAR QUE LA RECURRENTE NO TENÍA UN INTERÉS PROPIETARIO SOBRE SU PUESTO Y SALARIO QUE ACTIVARA LA PROTECCIÓN DEL DEBIDO PROCESO DE LEY.

Mediante la Resolución del 18 de febrero de 2020, notificada el 20 del mismo mes y año, le ordenamos a la parte recurrida se expresara en cuanto al recurso presentado, ello en el término de treinta (30) días. El 15 de julio de 2020 la parte recurrida cumplió con lo ordenado, por lo que damos por perfeccionado el recurso de epígrafe.

Analizados los escritos de ambas partes, así como el expediente apelativo y estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

## **II.**

### **A. Revisión judicial de decisiones administrativas**

La revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurarse que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008). En el ámbito administrativo, los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589, (2005); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2003).

No obstante, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia erró en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012). Por consiguiente, la revisión judicial de

una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra, pág. 940.

A estos efectos, la Ley núm. 38-2017 conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, dispone en su sección 4.5, 3 LPRA sec. 9675, que:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos los aspectos por el tribunal.

En este ejercicio, nuestro Tribunal Supremo ha sido enfático en que las determinaciones de hechos de organismos y agencias públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección, que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Quien las impugne tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Íd.*

### **B. Resolución Sumaria**

La Sección 3.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9647, establece que, si la agencia determina que no es necesario celebrar una vista adjudicativa, podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias. Esta determinación se hará previa solicitud de parte y luego de un análisis de los documentos que obran en el expediente y en la moción de solicitud de resolución sumaria y su oposición



correspondiente.

La agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en que: (1) existen hechos materiales o esenciales controvertidos; (2) hay alegaciones afirmativas en la querrela que no han sido refutadas; (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición, una controversia real sobre algún hecho material y esencial, o (4) como cuestión de derecho no procede. *Íd.*

### **C. Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (ACAA)**

La ACAA es una corporación pública creada por la Ley núm. 138 de 21 de junio de 1968, según enmendada, 9 LPRA sec. 2051 *et seq.*, cuyo propósito principal es gestionar los beneficios de toda persona que sufra daño corporal, enfermedad o muerte que resulte de, o como consecuencia del mantenimiento o uso por sí mismo u otra persona de un vehículo de motor. Secciones 2 y 12, 9 LPRA secs. 2053 y 2060.

Los poderes corporativos de la ACAA son ejercidos por una Junta de Directores responsable, además, de la administración de la misma. Sección 12, 9 LPRA sec. 2060. Entre los poderes de la Junta de Directores están: el nombramiento de un Director Ejecutivo, quién será responsable de la administración directa de la Corporación de acuerdo con las normas y condiciones que establezca la Junta; la adopción de las reglas para su organización y el funcionamiento interno; y aprobar y hacer que se promulguen los reglamentos necesarios para poner en vigor las disposiciones de la ley, entre otros. *Íd.*

En relación a los reglamentos que podrá promulgar la Junta de Directores se encuentra el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales aprobado el 19 de julio de 2005, según

enmendado.<sup>5</sup> Con respecto a los cambios de categorías establece:

#### **Sección 7.4 Cambios de Categoría**

El Director Ejecutivo podrá efectuar el cambio de categoría de un puesto del servicio de carrera al servicio de confianza y viceversa, cuando ocurra un cambio en las funciones del puesto o en la estructura organizativa de la ACAA, que lo justifique sujeto a lo siguiente:

- a. El cambio de categoría de un puesto de carrera a un puesto de confianza se autorizará si el puesto está vacante. Si el puesto está ocupado, su incumbente deberá consentir expresamente. El consentimiento deberá ser por escrito, certificando que conoce y comprende la naturaleza del puesto de confianza, específicamente en lo concerniente al nombramiento y remoción. En caso que el empleado no consienta, deberá ser reubicado simultáneamente en un puesto en el servicio de carrera con igual sueldo para el cual reúna los requisitos mínimos.
- b. El cambio de categoría de un puesto de confianza a uno de carrera se autorizará cuando el puesto esté vacante. Si el puesto está ocupado, el cambio de categoría solo podrá efectuarse si el incumbente puede ocuparlo sujeto a las siguientes condiciones:
  1. Que reúna los requisitos establecidos para la clase de puesto;
  2. Que haya trabajado como empleado o funcionario de la ACAA por los menos dos (2) años anteriores al cambio de categoría en cualquier puesto de trabajo regular permanente o temporero o en cualquier combinación;
  3. Que apruebe o haya aprobado el examen o criterios de selección establecidos para la clase de puesto; y
  4. Que el Director Ejecutivo certifique que sus servicios han sido satisfactorios.

En caso que el ocupante no cumpla con todas las condiciones antes indicadas, éste no podrá permanecer en el puesto, salvo que le asista el derecho de reinstalación según se dispone en la Sección 7.3 de este Reglamento.

Los cambios de categoría no podrán usarse como subterfugio para conceder beneficios de permanencia a empleados que no compitieron para un puesto de carrera. Solo procederán luego de un análisis riguroso de las funciones del puesto o de la estructura organizacional de la ACAA así lo justifique.

#### **D. Ley Núm. 66-2014**

La Ley núm. 66-2014, Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,

---

<sup>5</sup> Este Reglamento ha sido objeto de enmiendas en fechas 22 de enero de 2007, 7 de marzo de 2007, 16 de noviembre de 2007, 15 de mayo de 2008 y 15 de octubre de 2009. Mediante la Resolución Núm. 2009OCT-17<sup>a</sup> de 15 de octubre de 2009 se enmendó el Artículo 11 “Retención de Empleados del Servicio de Carrera” sección 11.4 (c)(6) cesantías, para cambiar el criterio de eficiencia o desempeño de las funciones “por el criterio de antigüedad o tiempo en el servicio. En casos de cesantías éstas comenzaran por los empleados con menos tiempo en el servicio. Otras enmiendas al Reglamento se adoptaron el 29 de octubre de 2009.

se aprobó a los fines de “adoptar un plan para manejar las consecuencias de la crisis fiscal y económica, de la degradación del crédito de Puerto Rico” y “establecer medidas de reducción de gastos de la Rama Ejecutiva tales como [...], normas y restricciones sobre concesión de aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria, disposiciones sobre negociación de convenios colectivos y foros para dirimir controversias”. Con este estatuto “de carácter socioeconómico”, se persiguió permitirle al gobierno “contar con liquidez suficiente para poder pagar su nómina y sufragar servicios esenciales, mediante la implementación de medidas de reducción de gastos y estabilización fiscal”. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 921 (2018); Véase, Exposición de Motivos de la Ley núm. 66-2014, *supra*.

Esta Ley declaró un “estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica”, y se adoptó “un plan para manejar las consecuencias de la misma y establecer una gerencia estructurada que permita cumplir con los compromisos del País”; así como la continuación del ofrecimiento de los servicios necesarios para la ciudadanía. Artículo 2, 3 LPRA sec. 9101. Aprobada en el ejercicio del poder de razón del Estado y en virtud de las facultades constitucionales de la Asamblea Legislativa, esta ley especial tiene “*primacía sobre cualquier otra ley*”. (Énfasis suplido.) Artículo 3, 3 LPRA sec. 9102. Sus disposiciones aplican a todas las entidades que componen la Rama Ejecutiva, lo que incluye todas sus agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas. Artículo 5, 3 LPRA sec. 9111.

En lo pertinente, en cuanto a la ocupación de puestos vacantes, el Artículo 9 del estatuto, 3 LPRA sec. 9115, establece:

Las Entidades de la Rama Ejecutiva no realizarán nombramientos de empleados regulares o de carrera, transitorios o irregulares a partir del 1ro de julio de 2014 y mientras dure la vigencia de esta Ley. Se exceptúan de esta prohibición nombramientos de

empleados que (i) proveen un servicio directo esencial a la ciudadanía; (ii) son indispensables e imprescindibles para asegurar el cumplimiento de los deberes ministeriales de la agencia; (iii) generan ingresos directos al Gobierno; (iv) sustituyan servicios que eran provistos mediante subcontratación al 30 de junio de 2014, cuando se pueda probar que esto redundará en un ahorro neto, considerando todos los costos relativos entre ambas opciones; (v) reclutamiento de empleados transitorios ejerciendo labores en el mismo puesto; (vi) son sufragados en más de un cincuenta (50) por ciento por fondos federales o ingresos propios; (vii) sean necesarios como mecanismo de pareo para fondos federales o como requerimiento de obtener tales fondos; o (viii) responden a un requerimiento específico y directo de un tribunal o foro administrativo competente para ocupar el puesto. Además, cuando fuera necesario ocupar un puesto vacante, se deberá optar como primera alternativa el traslado o destaque de empleados regulares y transitorios. En todos los casos que se tratase de un nuevo nombramiento, inclusive aquellos sujetos a excepción, se requerirá la autorización de la Oficina de Gerencia y Presupuesto previa a la ocupación del puesto. ... La solicitud de ocupación del puesto a la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberá venir acompañada por una certificación suscrita por la autoridad nominadora certificando la existencia y la aplicabilidad de la excepción bajo la cual se está sometiendo, un narrativo abundando sobre los fundamentos, y una confirmación de la inhabilidad de ocupar el puesto mediante traslado o destaque. En el caso de aquellos nombramientos que son sufragados solamente con fondos federales, la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberá tramitar la autorización en un término no mayor de treinta (30) días a partir de la fecha de solicitud de ocupación del puesto.

Se entenderá suspendida toda disposición o norma en convenio, ley, reglamentación o disposición administrativa que resulte contraria o interfiera con lo aquí dispuesto. Lo anterior incluye, sin que se entienda como una limitación, toda disposición o norma que establezca o pretenda establecer como obligación la ocupación de puestos adicionales, las condiciones en que se remplazan empleados, la categoría de puestos ocupados; o que restrinja, o pretenda restringir de cualquier forma, la facultad del Gobierno de determinar el volumen o tipo de plantilla necesaria para su funcionamiento y para la provisión de servicios a la ciudadanía.

La Entidad de la Rama Ejecutiva, en su proceso de nombramiento, incluirá como parte de la documentación necesaria para perfeccionarlo, además del juramento y carta de nombramiento, un documento adicional donde el jefe de la Entidad de la Rama Ejecutiva o el funcionario delegado autorizado a nombrar, certifica el cumplimiento con las disposiciones de este Artículo, y el candidato a ser nombrado reconoce el riesgo de nulidad por incumplimiento y su derecho a exigir copia de las autorizaciones requeridas en este Artículo. La Oficina de Gerencia y Presupuesto establecerá, mediante normativa, el formato del documento a ser cumplimentado por las partes, que será replicado y utilizado de forma íntegra en su contenido y formato.

**Todo nombramiento efectuado en contra de las**

**disposiciones de este Artículo será nulo.** (Énfasis suplido).

Por otro lado, en conformidad con el Artículo 32 de la Ley Núm. 66-2014, 3 LPRÁ sec. 9152, el 1 de julio de 2014, la OGP emitió la Carta Circular Núm. 117-14. La normativa tuvo el propósito de servir de lineamiento para la “implementación completa de las medidas de reducción de gastos” de la Ley de Sostenibilidad. Particularmente, el documento subraya y aclara “elementos importantes de las medidas de control de gastos contenidas en el Capítulo II” del estatuto y dispone aquellas guías necesarias para atender la efectividad inmediata, así como para “salvaguardar la operación continua, eficiente e ininterrumpida del Gobierno”. En lo que atañe a este caso, el inciso C dispone, en lo pertinente, que se requerirá una certificación donde el candidato a ser nombrado reconoce el riesgo de nulidad por incumplimiento.

**E. Efectos de la nulidad de la transacción de personal**

En *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013), el Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que los nombramientos a puestos gerenciales obtenidos por los empleados unionados eran nulos porque el mecanismo utilizado violaba los reglamentos de la CFSE y las leyes laborales existentes.

Posteriormente, en *Pérez López et al. v. CFSE*, 194 DPR 314 (2015), el Tribunal Supremo resolvió la controversia relacionada al derecho de estos empleados de retener los pasos por mérito. Allí, los empleados unionados reclamaron ostentar un derecho adquirido sobre los pasos por mérito que obtuvieron mientras ocuparon el puesto gerencial que fue declarado nulo. **El Tribunal Supremo concluyó que cuando se decreta la nulidad de un nombramiento, y al empleado le asiste el derecho de reinstalación en su puesto de origen en el servicio de carrera, este solo tiene derecho a lo que en ese puesto de carrera hubiera recibido de no haberse**

**dado el nombramiento inoficioso.** *Íd.*, pág. 329. Lo anterior, debido a que **“los actos nulos son inexistentes, inoficiosos y no generan consecuencia jurídica alguna”.** *Íd.*, pág. 329. Es decir, no procede **“reconocer derechos producto de actuaciones ilegales y nulas que para todos los efectos jurídicos nunca existieron”.** *Íd.*, pág. 330.

### III.

En su primer señalamiento de error, la recurrente arguye que la agencia recurrida erró al dictar resolución sumaria por existir controversias de hechos. No le asiste la razón.

Señala la recurrente que presentó evidencia para contradecir los hechos presentados por la ACAA. Entiende que por ser la prueba contraria a lo determinado se hacía necesaria la celebración de una vista adjudicativa. Sin embargo, surge de la primera página de la Resolución emitida por el Juez Administrativo que el 10 de octubre de 2019 se realizó una vista para discutir la sentencia sumaria. Luego de esa vista, el Juez Administrativo emitió una resolución por entender que no existían hechos en controversia para analizar la controversia relativa a la nulidad del nombramiento de la recurrente.

Por otra parte, en la *Moción de Reconsideración* presentada ante la agencia la señora Grajales Meléndez impugnó que se emitiera la resolución sumaria. Esta alegó que de los hechos formulados en la Resolución existían incidentes contrarios, inconsistentes y contradictorios entre sí. A estos efectos, la recurrente explicó que en la Resolución se indicó que la ACAA informó a la OGP sobre el cambio de categoría de la Clase de Director Regional del Servicio de Confianza a Administrador Regional en el Servicio de Carrera; que la ACAA presentó ante la OGP una Solicitud de Endoso para Nombramiento de Empleado Regular en el Servicio de Carrera para el Puesto de Administrador Regional de la Oficina de Bayamón; y

que la OGP emitió un comunicado autorizando a la ACAA a ocupar el puesto identificado con el número 185 de carrera bajo la clasificación de Administrador Regional para la Oficina de Bayamón.

En virtud de ello, la recurrente considera que la conversión del puesto es válida y a su vez fue aprobada por la OGP. Esto, pues se trataba de un cambio de categoría y no la creación de un puesto nuevo. Agregó que la determinación de la OGP de revertir la transacción que convirtió la clase de Director Regional en el servicio de confianza a la clase de Administrador Regional en el servicio de carrera surgió como consecuencia de una consulta realizada por la ACAA y no una auditoría realizada por la OGP. Explicó que la consulta fue resuelta luego de una evaluación de los documentos producidos por la ACAA a la OGP. Por lo que la recurrente considera que erró el Juez Administrativo al dictar una resolución sumaria sin previamente escuchar la prueba testifical de los funcionarios de la ACAA que estuvieron a cargo de la transacción.

Asimismo, la señora Grajales Meléndez entiende que se le privó de su derecho de presentar evidencia sobre la corrección de la acción llevada a cabo por la ACAA y el procedimiento para obtener la autorización de la OGP.

Notamos que los referidos argumentos no resultan suficientes para impugnar la determinación del juzgador quien claramente estableció que el proceso de conversión fue llevado a cabo en violación de las disposiciones de la Ley núm. 66-2014 y la Carta Circular Núm. 117-143.

Asimismo, no podemos obviar que, a pesar de la ACAA haber realizado la consulta a la OGP, esta última agencia determinó que no se cumplieron con los requisitos establecidos en ley para la realización de la referida transacción de personal. En la comunicación enviada por la OGP a la ACAA, el 25 de abril de 2017, se mencionó que:

1. Dejar sin efecto la Resolución Núm. 2015-agosto-17A en cuanto al cambio de categoría de Director Regional en el servicio de confianza a Administrador Regional de carrera en la ACAA y posterior ocupación del puesto. Según la información provista y los registros de nuestra Oficina, este proceso de conversión fue llevado a cabo en violación a las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, según enmendada y la Carta Circular 117-14.
2. Cónsono con el punto anterior, consideramos que se deben dejar sin efecto todas las transacciones efectuadas otorgando estatus de carrera a los puestos pertenecientes a las clases de Administrador Regional. En ese sentido, la estructura de puestos de la ACAA se mantiene tal y como lo sugiere la Resolución 2017-junio-13A.
3. Atemperar los Planes de Clasificación para ambos servicios, Carrera y Confianza, sujeto a la evaluación y aprobación por parte de la OGP. Sobre este particular, es necesario que se nos notifique y certifique en o antes del viernes 4 de agosto de 2017 que se han revertido las transacciones no autorizadas por la OGP para los puestos de Administrador Regional en violación a las normas vigentes al momento de los hechos. Asimismo, que todo el ámbito de manejo de los recursos humanos sea devuelto a su estado anterior tal y como lo dispone la Resolución 2017-junio13A antes mencionada.<sup>6</sup>

De una simple lectura de la comunicación surge que la OGP determinó que, conforme a las disposiciones regentes de este tipo de transacción de personal, era necesario que la ACAA solicitara y obtuviera su aprobación para los puestos de Administrador Regional. También surge que la OGP concluyó que esos procesos no se siguieron y, por consiguiente, se debían revertir los cambios realizados. En el referido documento la OGP ordenó a la ACAA que les certificara que habían cumplido con sus conclusiones y las disposiciones previamente citadas. Basada en esta comunicación, la ACAA, le notificó a la recurrente la decisión de revertirla a un puesto de carrera similar al que ostentaba previamente. Como mencionó el Juez Administrativo en su *Resolución*, al no cumplir con los procedimientos pautados, la OGP nunca ejerció la facultad que le concede su ley orgánica para la creación del puesto.

Por tanto, las acciones de la ACAA para eliminar la clase de

---

<sup>6</sup> Véase Apéndice, pág. 129.



Director Regional en el servicio de confianza y crear la Clase de Administrador Regional en el servicio de carrera resultaron *ultra vires*.

Evaluated el expediente y, en especial, los hechos incontrovertidos previamente detallados, juzgamos que la recurrente no presentó evidencia que derrotara la presunción de legalidad y corrección de la determinación recurrida. La prueba de autos comprueba que el nombramiento realizado fue nulo por no cumplir con las disposiciones estatutarias correspondientes. En este sentido, las determinaciones de hechos de la agencia recurrida se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

En su segundo señalamiento de error, la recurrente arguye que erró el Juez Administrativo al determinar que la recurrente no tenía un interés propietario sobre su puesto y salario que activara la protección del debido proceso de ley. Tampoco le asiste la razón.

Según la recurrente, la determinación de reducirle el salario entró en vigor inmediatamente, sin la celebración de una vista informal previo a hacer efectiva la medida, a pesar de representar un descenso. A base de esto, solicitó que se le pagase el salario correspondiente al puesto de Administradora Regional desde el 28 de agosto de 2017 hasta el 27 de septiembre de 2018.

Es doctrina establecida, por razones de orden público, que los actos nulos no producen ninguno de los efectos que se intenta produjeran ni pueden ser ratificados. *Millán v. Caribe Motors Corp.*, 83 DPR 494, 504 (1961). Los nombramientos realizados en contravención al procedimiento establecido en la ley y los reglamentos establecidos por una agencia son nombramientos nulos. *Colón v. Alcalde Mun. de Ceiba*, 112 DPR 740, 747 (1982); *Ortiz v. Alcalde de Aguadilla*, 107 DPR 819, 823-824 (1978).

En *Franco v. Municipio de Cidra*, 113 DPR 260, 262 (1982), el Tribunal Supremo estableció que la ilegalidad no puede “ser fuente para reconocer derechos donde no los hay si [estos] nacen de una violación de la ley.” De otra parte, la igual protección de las leyes “no implica igual protección de la violación de las leyes”. *Colón v. Alcalde Mun. de Ceiba, supra*, citando a *Del Rey v. J.A.C.L.* 107 DPR 348, 355 (1978).

Lo cierto es que en el presente caso el puesto de Administrador Regional que ocupó la recurrente y los demás nombrados se creó incorrectamente por lo que fue invalidado por la OGP. Por ello, no generó el derecho que reclama la recurrente. Bajo estas circunstancias, la recurrente carecía de derecho alguno a permanecer en dicho puesto. Por tanto, actuó correctamente la agencia administrativa al declarar la nulidad del nombramiento.

Por igual, al ser el nombramiento de la recurrente producto de una actuación contraria a la ley; y por ende, nulo, este no puede legitimar ni crear beneficios por constituir un ejercicio gubernamental ilegal. Así pues, y ante la norma jurídica esbozada, la recurrente está impedida de reclamar beneficios como consecuencia de un nombramiento declarado nulo. Por tanto, no puede reclamar los salarios dejados de devengar ni tampoco los emolumentos correspondientes al cargo.

De la misma forma, la recurrente tampoco tenía un interés propietario sobre el puesto de Administrador Regional. Ello debido a que el mismo fue declarado nulo. Por tanto, no podía tener una expectativa razonable de continuidad en el puesto. Precisamente por ello, una vez cumplido el trámite aplicable de restitución la ACAA la reinstaló al puesto de Supervisora Regional en la Oficina Regional de Bayamón que esta ocupaba en el servicio de carrera -previo al nombramiento ilegal- con el salario aplicable al mismo.

Reafirmamos que la recurrente no presentó evidencia alguna

para rebatir la presunción de corrección que cobija las determinaciones administrativas, ni demostró que exista otra prueba que menoscabe la evidencia apreciada por la agencia. Es decir, sus argumentos no derrotaron la presunción de legalidad de la actuación de la ACAA.

Así pues, no habiendo indicio de que la agencia recurrida hubiera ejercido su discreción de manera irrazonable, arbitraria o ilegal, carecemos de autoridad para negarle deferencia a la determinación de la agencia, quien cuenta con la pericia necesaria para atender este tipo de controversia. Toda vez que la resolución de la agencia recurrida fue una razonable y correcta en derecho, no se justifica nuestra intervención con la misma. En fin, resolvemos que no le asiste la razón a la recurrente en ninguno de sus señalamientos de error.

#### **IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Resolución* recurrida.

Notifíquese.

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