

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

EVA E. MELÉNDEZ
FRAGUADA

Recurrente

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO

Recurrida

KLRA202000273

Revisión Judicial
procedente de la
Corporación del
Fondo del Seguro del
Estado

Sobre:
Retroactividad de
Reclasificación

Caso Número:
JA-03-19

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand

Domínguez Irizarry, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

La recurrente, Eva Meléndez Fraguada, comparece ante nos mediante el recurso de epígrafe y solicita la revocación de la *Resolución* emitida por la Junta de Apelaciones de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado el 18 de febrero de 2020, notificada en igual fecha. Mediante el referido dictamen, dicho foro confirmó la determinación de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (en adelante, CFSE) y resolvió que la reclasificación del puesto que posee la recurrente entró en vigor el 15 de octubre de 2002.

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

I

La recurrente, Eva Meléndez Fraguada, ocupaba el cargo de Analista en Administración de Recursos Humanos, clase IV, en la CFSE desde el 1 de septiembre de 1995.

El 25 de febrero de 2000, la recurrente solicitó a la CFSE una reclasificación de su puesto a la clase V. Señaló que cumplía con los requisitos mínimos para poder aspirar al referido puesto, ya que

poseía ocho (8) años y siete (7) meses de experiencia como Analista en Administración de Recursos Humanos, de los cuales cuatro (4) años y seis (6) meses había fungido como Analista en Administración de Recursos Humanos clase IV.

Tras ciertos incidentes, el 8 de enero de 2003, la CFSE autorizó la reclasificación de todo personal que poseyera el puesto de Analista de Administración de Recursos Humanos IV a la clase V. Ello, tras haber modificado ciertas especificaciones del puesto de Analista de Administración de Recursos Humanos V, particularmente la eliminación del requisito de “líder de grupo”. La referida reclasificación tendría efectividad al 15 de octubre de 2002.

El 30 de enero de 2003, la recurrente remitió una carta a la CFSE mediante la cual expuso que, en virtud de lo dispuesto en la Orden Administrativa 97-06, la CFSE debió considerar la fecha en que los empleados solicitaron la reclasificación al puesto de clase V, para determinar la retroactividad del pago. Para fundamentar su postura, sostuvo que, el 25 de enero de 1996, la Junta de Apelaciones de la CFSE había resuelto una controversia similar sobre la reasignación de varias clases. En la misma, dicho foro determinó que los empleados que solicitaron reclasificación recibieran el pago de su nuevo puesto, retroactivo a la fecha de su solicitud. Por ello, petitionó a la CFSE que reevaluara la fecha en que se hizo retroactiva su reclasificación de clase.

El 8 de mayo de 2003, la CFSE emitió una contestación a la referida carta. En ella, le notificó a la recurrente que su solicitud para revisar la efectividad de la reclasificación era improcedente. La CFSE fundamentó su proceder en que las reclasificaciones concedidas bajo una revisión de clase, como la realizada a la recurrente, eran efectivas a la fecha en que el Administrador, mediante su firma, legaliza la enmienda efectuada. A su vez, sostuvo que ello era cónsono con la Orden Administrativa 2002-02,

la cual especifica que “la reclasificación será efectiva al momento de cumplir con los requisitos”.¹

Simultáneamente, ese mismo día, la recurrente presentó un recurso de *Apelación* ante la Junta de Apelaciones de la CFSE, mediante el cual impugnó la determinación sobre la fecha de efectividad de su reclasificación.

Por su parte, el 11 de diciembre de 2003, la CFSE presentó su *Contestación a la Apelación*, en la cual reiteró su postura en cuanto a que la reclasificación concedida a la recurrente había sido motivada por una revisión de clase, por lo cual su efectividad comenzaba a partir de la enmienda efectuada a la clase V. Por ello, reiteró que el remedio solicitado por la recurrente era improcedente en derecho.

Tras haberse celebrado la vista administrativa y culminado el desfile de prueba, el 29 de noviembre de 2006, la Junta de Apelaciones de la CFSE emitió una *Resolución* en la cual declaró *No Ha Lugar la Apelación* instada por la recurrente. Dicho foro concluyó que, al momento de solicitar reclasificación en el año 2000, la recurrente no cualificaba para el puesto de clase V, ya que no cumplía con el requisito de haber ejercido como “líder de grupo”. Resaltó que la recurrente advino en cumplimiento con los requerimientos del puesto solicitado el 15 de octubre de 2002, fecha en que la CFSE eliminó el referido requisito, por lo cual la reclasificación era efectiva desde entonces.

Inconforme con la referida determinación, el 7 de marzo de 2007, la recurrente presentó un recurso de revisión al Tribunal de Apelaciones. Atendido el mismo, el 14 de septiembre de 2007, un panel hermano de este Tribunal emitió una *Sentencia* mediante la cual revocó la *Resolución* recurrida por no especificar

¹ Véase Apéndice del recurso, Anejo XIII, pág. 71.

determinaciones de hechos ni consignar conclusiones de derecho. Así, devolvió el caso ante la consideración de la Junta para que celebrara una vista a los fines de determinar cuál fue la transacción de personal realizada.

Así las cosas, el 15 de agosto de 2010, la recurrente presentó ante la Junta de Apelaciones de la CFSE una *Solicitud para que se Emita Resolución Sumaria*. En el expresado pliego sostuvo que ejercer como “líder de grupo” no constituía un requisito mínimo del puesto de Analista de Administración de Recursos Humanos V, sino un ejemplo de trabajo que le podía ser requerido. Por otro lado, expuso que en virtud de la Orden Administrativa 97-07, extensiva al año fiscal 98-99, las reclasificaciones de puestos que cumplieren con los requisitos de la clase serían efectivas a la fecha en que se recibiera la solicitud en el Negociado de Personal. Por ello, solicitó que su reclasificación fuese retroactiva al 25 de febrero de 2000, fecha en que presentó la petición.

El 30 de noviembre de 2010, la CFSE presentó *Réplica a Moción Solicitando Resolución Sumaria y en Solicitud para que se Dicte Sentencia a Favor de la Compareciente*. En la misma, planteó que en virtud de la Orden Administrativa 2002-02, los solicitantes que no hubiesen cumplido con los requisitos de la clase al momento de presentar su solicitud, la reclasificación sería efectiva al momento de cumplir con los mismos. Al respecto, señaló que la CFSE actuó correctamente al hacer retroactiva la reclasificación al 15 de octubre de 2002, fecha en que fue eliminado el requisito de “líder de grupo” y consecuentemente, en la que la recurrente cualificó para el puesto de clase V. Así, solicitó que se declarara *No Ha Lugar* la petición de la recurrente y se desestimara con perjuicio la *Apelación*.

Luego de varios trámites procesales, el 22 de septiembre de 2014, se celebró una vista argumentativa donde las partes expusieron sus teorías y sometieron el caso. Posteriormente, y tras

haber estado inoperante, la Junta de Apelaciones de la CFSE celebró una vista el 5 de marzo de 2019.²

Evalutados los planteamientos de las partes y la prueba desfilada, el 18 de febrero de 2020, la Junta de Apelaciones de la CFSE emitió la *Resolución* recurrida mediante la cual decretó el archivo con perjuicio de la *Apelación* presentada por la recurrente. En esencia, la Junta determinó que, la reclasificación de la recurrente al puesto de Analista en Administración de Recursos Humanos clase V, no podía retrotraerse a la fecha de su solicitud. Ello, debido que para ese entonces no cumplía con los requisitos mínimos de la clase. Resaltó que no fue hasta el 15 de octubre de 2002, que el Administrador de la CFSE acogió las recomendaciones propuestas en el estudio de viabilidad y “el requisito de ser líder de grupo dejó de ser una realidad para el puesto de Analista de Administración de Recursos Humanos V.”³ Consecuentemente, concluyó que no existía una controversia genuina y vigente sobre la cual se pueda conceder el remedio solicitando por la recurrente.

El 12 de marzo de 2020, la recurrente presentó una *Solicitud de Reconsideración*. Por su parte, el 22 de julio de 2020, la CFSE presentó su *Oposición a la Solicitud de Reconsideración*. Tras no haberse atendido la misma, el 14 de agosto de 2020, la recurrente acudió ante nos y mediante el presente recurso de revisión judicial formuló los siguientes planteamientos:

Erró la Junta de Apelaciones para empleados gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado al concluir que la fecha de efectividad de la reclasificación de la apelante-recurrente al puesto de Analista en Administración de Recursos Humanos V es el 15 de octubre de 2002, en lugar del 25 de febrero de 2000, en violación a lo establecido en la Orden Administrativa 97-07 y al debido proceso de ley.

² Según surge de la *Resolución* recurrida, tras el tiempo transcurrido y los cambios operacionales, la actual Junta de Apelaciones celebró una nueva vista argumentativa.

³ Véase Apéndice del recurso, Anejo I, pág. 4.

Erró la Junta de Apelaciones para empleados gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado al determinar que la función de “Líder de Grupo” era un requisito establecido para dicho puesto.

Tras examinar el expediente de autos, y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes de epígrafe, estamos en posición de disponer del presente asunto.

II

A

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, Res. 27 de agosto de 2018, 2018 TSPR 157; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

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 obra en el expediente administrativo.

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

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello,

los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la totalidad del expediente administrativo. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

B

El Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado de 1999, número 6226, (en adelante, “Reglamento de la CFSE”), en su Artículo 11, Sección 11.1 dispone lo siguiente:

La Administración Auxiliar de Recursos Humanos establecerá un Plan de Clasificación que estará fundamentado en los criterios de uniformidad y

de trato igual y justo establecidos por el Principio de Mérito.

Este Plan debe ser un instrumento de trabajo adecuado y efectivo, por lo que se debe mantener al día, de manera tal que en todo momento refleje los hechos y condiciones reales presentes en el inventario de puestos. El mismo deberá establecer mecanismo para la creación, eliminación y consolidación de clases, según sea necesario.

Dicho Plan permitirá en todo momento la identificación de las funciones necesarias para el cumplimiento de las encomiendas de la Corporación, la identificación de las líneas lógicas de ascensos entre las distintas clases de puestos y las razones específicas para las reclasificaciones de puestos. [...]

Por su parte, la Sección 11.4 del referido Artículo, señala que:

Los puestos se agrupan en clases o series de clases. Se agruparán en clases todos los puestos que sean iguales o sustancialmente similares en cuanto a la naturaleza del trabajo, complejidad de los deberes, grado de responsabilidad, autoridad asignada y demás elementos inherentes a los puestos que se describen en las Hojas de Deberes. [...]

Específicamente sobre las clases, la Sección 11.5 añade que:

Para cada clase de puesto se preparará por escrito un documento denominado Especificación de Clase. El mismo podrá contener una descripción clara del concepto de la clase en cuanto a la naturaleza y complejidad del trabajo, grado de responsabilidad y autoridad de los puestos incluidos en la clase y de otros elementos básicos necesarios para la clasificación correcta de los puestos. Incluirá una breve exposición de los requisitos mínimos en cuanto a conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño de las funciones asignadas a los puestos. También contendrá la preparación académica, experiencia requerida y fijará la duración del período probatorio correspondiente.

[...]

Las especificaciones de clases serán utilizadas como el instrumento básico en la clasificación y reclasificación de los puestos; en la preparación de las normas de reclutamiento; en la determinación de los exámenes a los candidatos; en la determinación de las líneas de ascenso, traslado y descensos; en la evaluación de los empleados; en la determinación de las necesidades de adiestramiento del personal; en las determinaciones relacionadas con los aspectos de compensación, presupuesto y para otros usos en la administración del recurso humano.

Sobre la retribución, la Sección 11.6 del mencionado cuerpo reglamentario, dispone que:

[...] Se podrá reasignar cualquier clase de puesto de una escala de retribución a otra de las contenidas en el Plan de Retribución cuando la necesidad o eficiencia del servicio así lo requiera o como resultado de un estudio que se realizare, a iniciativa propia o a petición de un empleado con respecto a una clase de puesto, una serie de clases o un área de trabajo, o por la exigencia de una modificación que se efectúe en el Plan de Clasificación. [...]

En referencia a la clasificación y reclasificación de puestos, la Sección 11.7 establece que:

[...] Se justificará reclasificar todo puesto cuando esté presente cualquiera de las siguientes situaciones: clasificación original errónea, modificación al plan de clasificación, cambio sustancial en deberes, responsabilidades o autoridad; o evolución de puesto.

[...]

Evolución del Puesto: Es el cambio que se manifiesta con el transcurso del tiempo en los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto y que ocasiona una transformación del puesto original.

Con respecto a la administración del plan de retribución y las escalas de sueldos, el Reglamento de la CFSE en su Artículo 12, Sección 12.3 expresa que:

Siempre que se reclasifique a nivel superior o inferior un puesto ocupado, el sueldo del empleado se fijará de acuerdo con las disposiciones referentes a ascensos o descensos, según sea el caso, dispuesto en esta sección.

Todo ascenso implicará un aumento de retribución. Cuando un empleado gerencial se ascienda, se le concederá un aumento de sueldo equivalente a la diferencia entre el sueldo básico asignado a la clase de puesto que ocupa y el sueldo básico de la clase de puesto ascendido y cualquier otra remuneración que autorice el Administrador.

Por otra parte, la Orden Administrativa 2002-02, titulada *Beneficios Marginales y Aumento de Salario al Personal Gerencial de Carrera, Corporación del Fondo del Seguro del Estado 2000-2001*, dispone en lo aquí pertinente que:

Las reclasificaciones de puestos que cumplan con los requisitos de la clase serán efectivas a la fecha en que se reciba la solicitud en la Administración Auxiliar de Recursos Humanos. **Si el solicitante no ha cumplido con los requisitos de la clase solicitada o propuesta al momento de radicar su solicitud, la**

reclasificación será efectiva al momento de cumplir con los requisitos. (Énfasis nuestro)

III

En el presente recurso, la recurrente señala que erró la Junta al concluir que la fecha de efectividad de la reclasificación de su puesto fue el 15 de octubre de 2002 y no el 25 de febrero de 2000. A su vez, sostiene que incidió dicho foro al determinar que la función de “líder de grupo” era un requisito para el puesto de Analista en Administración de Recursos Humanos V. No le asiste la razón.

Como anteriormente mencionamos, el Artículo 11, Sección 11.7 del Reglamento de la CFSE dispone que se podrá reclasificar determinado puesto por la evolución de este, cuando ocurre un cambio con el transcurso del tiempo en los deberes, autoridad y responsabilidades del puesto, ocasionando una transformación del puesto original. Por su parte, el Artículo 12, Sección 12.3 del Reglamento de la CFSE señala que la reclasificación de un empleado a un nivel superior al puesto ocupado implicará un aumento de retribución equivalente a la diferencia entre el sueldo asignado del puesto que ocupaba y el sueldo básico del puesto ascendido. Sin embargo, tal sección nada dispone sobre la fecha en que será efectivo ese cambio en la retribución del empleado reclasificado.

Ahora bien, la Orden Administrativa 2002-02, sobre *Beneficios Marginales y Aumento de Salario al Personal Gerencial de Carrera, Corporación del Fondo del Seguro del Estado 2000-2001*, suple ese vacío. La misma establece que las reclasificaciones de puestos que cumplan con los requisitos de la clase serán efectivas a la fecha en que se reciba la solicitud en la Administración Auxiliar de Recursos Humanos. No obstante, la referida Orden resalta que, **si el solicitante no ha cumplido con los requisitos de la clase solicitada o propuesta al momento de presentar su solicitud, la**

reclasificación será efectiva al momento de cumplir con los requisitos.

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 25 de febrero de 2000, la recurrente solicitó la reclasificación el puesto de Analista de Administración de Recursos Humanos IV a la clase V. Sin embargo, al remitirnos a la determinación de hecho número nueve (9) de la *Resolución* recurrida, la misma destaca que, según los testimonios ofrecidos en la vista celebrada en el año 2006, la recurrente no tenía empleados a su cargo, por lo cual no realizaba funciones de “líder de grupo” en su anterior puesto de clase IV.

Así pues, no fue hasta que la CFSE eliminó oficialmente el requisito de ser “líder de grupo”, el 15 de octubre de 2002, que la recurrente advino en cumplimiento con todos los requisitos de la clase V y adquirió efectivamente el derecho a su reclasificación. En ese sentido, puesto que la recurrente no cumplía a cabalidad con los requisitos de la clase V al momento de haber presentado su solicitud el 25 de febrero de 2000, el foro recurrido no incumplió con la Orden Administrativa aplicable, ni cometió el error señalado.

Por otro lado, en el segundo señalamiento de error, la recurrente plantea que la función de ser “líder de grupo” no era un requisito para la clase V. Sobre el particular, resaltamos que el Reglamento de la CFSE en su Art. 11, Sección 11.5 dispone que el instrumento básico para la clasificación y reclasificación de los puestos serán las especificaciones de clases. A su vez, las define como una “descripción clara del concepto de clase en cuanto a naturaleza y complejidad del trabajo, grado de responsabilidad y autoridad de los puestos incluidos en la clase y de otros elementos básicos necesarios para la clasificación correcta de los puestos. Incluirá una breve exposición de los requisitos mínimos en cuanto a conocimientos, habilidades, destrezas, preparación académica y

experiencia requerida para el desempeño de las funciones asignadas a los puestos.”

Al examinar la descripción de la clase de Analista en Administración de Recursos Humanos V, observamos que, en la sección de *Aspectos Distintivos del Trabajo*, se indica que “el empleado realiza[rá] trabajo de responsabilidad y complejidad considerable en el campo de la clasificación de puestos, actuando como **líder de grupo** y de estudios globales.” De igual manera, en la sección de *Ejemplos Típicos del Trabajo*, se desprende que el empleado actuará como **líder de grupo** tanto en la realización de estudios de clasificación y de retribución, como en la realización de estudios globales de unidades operacionales complejas.

De lo anteriormente reseñado surge que la función de ejercer como “líder de grupo” formaba parte de la naturaleza del trabajo y de la responsabilidad que se delegaba al empleado que aspirara a dicha clase. La recurrente de forma equivocada plantea que tal ejercicio constituía solamente un ejemplo del trabajo y no un requisito mínimo del puesto. Sin embargo, el Reglamento de la CFSE, al definir el concepto de *Especificación de Clase*, toma en consideración todos los elementos y funciones necesarias que se detallan en la descripción de determinada clase y las cuales son requeridas para ejercer el referido puesto. Ello, evidentemente incluía la función de ejercer como “líder de grupo”. La *Especificación de Clase*, no se limita, como pretende la recurrente, a los requisitos de preparación y experiencia mínima en determinado puesto. Por tanto, somos del criterio que no se cometió el segundo error señalado.

En mérito de lo antes expuesto, sostenemos el dictamen recurrido en toda su extensión. El mismo no es irrazonable ni contrario a la evidencia examinada por el organismo compelido. De este modo, y en ausencia de prueba que establezca lo contrario,

resolvemos no imponer nuestro criterio sobre aquel ejecutado por el organismo administrativo compareciente.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* recurrida.

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