

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

NERY NIEVES MUÑOZ
Recurrente

v.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS
Recurrido

KLRA202000309

Revisión Judicial
procedente de la
Oficina de
Apelaciones de la
Autoridad de
Acueductos y
Alcantarillados

Caso Núm.:
OA-19-013

Sobre: Traslado

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Flores García y el Juez Salgado Schwarz

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de octubre de 2020.

Comparece la Sra. Nery Nieves Muñoz, en adelante la señora Nieves o la recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución* emitida por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, en adelante AAA o la recurrida. Mediante la misma, se ordenó el archivo definitivo del caso de autos al configurarse la doctrina de academicidad.

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

-I-

Surge del expediente que la señora Nieves presentó una *Apelación* ante la Oficina de Apelaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, en adelante la Oficina de Apelaciones. Impugnó, en esencia, la procedencia de su traslado a la oficina de San Germán y solicitó su reinstalación de inmediato a

su puesto de gerente de Redes de Acueductos y Alcantarillados en la Oficina de Aguadilla.¹

Luego de varios trámites procesales, la AAA presentó una *Moción Suplementando Moción de Desestimación e Informando Terminación de Investigación Interna*. Sostuvo que le notificó personalmente a la recurrente el resultado de la investigación y que efectivo el 12 de marzo de 2020 debía reportarse a su área de trabajo de Operaciones Aguadilla. En consecuencia, arguyó que el remedio solicitado por la señora Nieves se tornó académico.²

Con el beneficio de los escritos de las partes, la AAA emitió una *Resolución Final* en la cual ordenó el archivo definitivo de la apelación por tornarse académica la controversia ante sí. Basó su determinación en que la AAA notificó personalmente a la señora Nieves que "se dejó sin efecto la medida cautelar de traslado que ésta fuera objeto y que se reportaría a su lugar de trabajo en la Oficina de Aguadilla".³

Oportunamente, la recurrente presentó una *Moción de Reconsideración*.⁴ Adujo, en lo pertinente, que la resolución incumplía con la sección 3.14 de la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, en adelante LPAU. Por otro lado, alegó que la controversia del pleito está viva por ser una cuestión recurrente o repetitiva de los asuntos planteados, como lo es el traslado y reinstalación de

¹ Apéndice de la recurrente, *Apelación*, págs. 5-21.

² *Id.*, *Moción Suplementando Moción de Desestimación e Informando Terminación de Investigación Interna*, págs. 39-41.

³ *Id.*, *Resolución Final*, págs. 42-44.

⁴ *Id.*, *Moción en Solicitud de Reconsideración*, págs. 45-66.

puesto. Arguyó, además, que la controversia "gira en torno a la validez jurídica y facultad del Sr. Héctor René Rivera Acevedo, Director Auxiliar de Recursos Humanos, Región Oeste... de reubicar administrativamente" a la recurrente como medida cautelar. Sostuvo que la situación denunciada es susceptible de repetición en el futuro por cuanto se trata de procedimientos de investigación administrativa y disciplinaria que ocurren con frecuencia en la AAA. Finalmente, reiteró que la llamada "reubicación administrativa" constituyó un traslado arbitrario y caprichoso que infringe las disposiciones establecidas en el Reglamento de Recursos Humanos.

En desacuerdo, la AAA presentó una *Oposición a "Moción en Solicitud de Reconsideración"*.⁵ Alegó que la *Resolución Final* no es el "resultado de la celebración de una vista evidenciaria, ni de una adjudicación en los méritos de la controversia, sino que se da precisamente ante el hecho de que la determinación de la AAA impugnada mediante la apelación había sido dejada sin efecto y, por ende, tanto la controversia planteada ante el Juez Administrativo como el remedio solicitado por la apelante se convirtieron en académicos".⁶ Así pues, señaló que no amerita una vista evidenciaria ni una adjudicación en los méritos por configurarse la doctrina de academicidad. Tampoco procede determinaciones de hechos y conclusiones de

⁵ *Id.*, *Oposición a "Moción en Solicitud de Reconsideración"*, págs. 68-81.

⁶ *Id.*, pág. 70.

derecho al no haberse celebrado una vista evidenciaria.

Tras el trámite de rigor, la Oficina de Apelaciones declaró "NO HA LUGAR" la solicitud de reconsideración presentada por la señora Nieves.

Determinó:

La Resolución Final objeto de revisión y dado la naturaleza de la misma, no se requiere la formulación de determinaciones de hechos... La razón es que el recurso se resolvió por un planteamiento de derecho, donde no era necesaria la celebración de una vista administrativa adjudicativa. No está en controversia que la apelante fue reintegrada a su puesto, según solicitado en el escrito de apelación. ... La apelante no presentó objeción alguna a dicha solicitud.

...

En cuanto a que la controversia no se ha tornado académica, resolvió que:

La apelante no ha ofrecido justificación alguna para tal argumento. Solo descansa en apreciaciones personales y no a base de hechos concretos que atienden las circunstancias particulares de la apelante.

Por otra parte también, ... aduce una alegada "reubicación administrativa" de otra empleada de la Autoridad y que se efectuó como medida cautelar. Tal situación nada tiene que ver con la apelante y no están ante nuestra consideración las circunstancias para la determinación administrativa tomada.⁷

Insatisfecha, la señora Nieves presentó una *Solicitud de Revisión* en la cual establece que la Oficina de Apelaciones cometió los siguientes errores:

Erró la Oficina de Apelaciones de la AAA al emitir una Resolución Final ordenando el archivo definitivo de la apelación presentada por la parte recurrente sin emitir determinaciones de hechos probados

⁷ Id., *Resolución Respecto a Solicitud de Reconsideración*, págs. 1-4.

y conclusiones de derecho incumpliendo con los requisitos jurisprudenciales, legales y reglamentarios.

Erró la Oficina de Apelaciones de la AAA al emitir una Resolución Final ordenando el archivo definitivo de la apelación presentada por la parte recurrente por haberse tornado en académica la misma, sin resolver previamente el planteamiento de jurisdicción para adjudicar la apelación.

Erró la Oficina de Apelaciones de la AAA al emitir una Resolución Final ordenando el archivo definitivo de la apelación presentada por la parte recurrente sin resolver la controversia principal de que la llamada "reubicación administrativa" de la parte recurrente constituyó un traslado, una violación al principio de mérito e incumplió con las disposiciones de la sección 12.2, Artículo 12, del Reglamento de Recursos Humanos vigente.

Luego de revisar los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.⁸ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y

⁸ *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 2020 TSPR 68, 204 DPR ____, pág. 8; *Puerto Rico Horse Owners Association (PRHOA) v. Confederation Hípica de Puerto Rico*, 202 DPR 509, 521 (2019); *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 379-380 (2018); *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA*, 197 DPR 852, 860 (2017); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.⁹

Esto es, la intervención judicial debe circunscribirse a determinar si el remedio concedido fue apropiado, si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.¹⁰ Además, el tribunal debe determinar si la agencia, en el caso particular, actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.¹¹

Finalmente, en cuanto a las conclusiones de derecho, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, ha sostenido consistentemente que pueden ser revisadas en todos sus aspectos.¹² Sin embargo, esto no representa que los tribunales tengan libertad absoluta de descartarlas.¹³ Por el contrario, al revisar las conclusiones de derecho de una agencia administrativa, los tribunales tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o

⁹ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*, pág. 9; *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA supra*, págs. 860-861; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

¹⁰ *García Fantauzzi v. Dir. Adm. Trib.*, 182 DPR 560, 566-567 (2011); *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, 178 DPR 867, 883 (2010); *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

¹¹ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*, págs. 8-9; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 216; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

¹² *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*, págs. 9-10; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

¹³ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*; *Otero v. Toyota, supra*.

en la apreciación de la prueba.¹⁴ Rebasado dicho umbral, solo procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal revisor cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.¹⁵

B.

La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes, está regulada, entre otros factores, por la aplicación de diversas doctrinas que dan lugar al principio de la justiciabilidad, a saber: la legitimación activa, la academicidad y la cuestión política.¹⁶

Como corolario de lo anterior, previo a la evaluación de los méritos de un recurso, los tribunales debemos determinar si la controversia ante nuestra consideración es justiciable o no, ello debido a que los tribunales sólo estamos para resolver controversias genuinas dentro de una situación adversativa en la cual las partes tengan un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas.¹⁷

En lo aquí pertinente, la doctrina de academicidad "constituye una de las manifestaciones concretas del concepto de justiciabilidad, que a su vez acota los límites de la función judicial".¹⁸ Un

¹⁴ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; Otero v. Toyota, supra.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Pueblo v. Díaz Alicea*, 2020 TSPR 56, 204 DPR ____, pág. 8; *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 981-982 (2011).

¹⁷ *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 279-280 (2010); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370 (2002).

¹⁸ *Pueblo v. Ramos Santos*, 138 DPR 810, 824 (1995).

caso se torna académico cuando en el mismo se trata de obtener un fallo sobre una controversia inexistente, o una sentencia sobre un asunto el cual, por alguna razón, no podrá tener efectos prácticos.¹⁹ “Una controversia puede convertirse en académica cuando los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite judicial tornan en ficticia su solución, convirtiéndose así en una opinión consultiva sobre asuntos abstractos de derecho”.²⁰ La doctrina jurisprudencial “requiere que durante todas las etapas de un procedimiento adversativo, incluso la etapa de apelación o revisión, exista una controversia genuina entre las partes”.²¹

No obstante, se han reconocido varias excepciones a la doctrina de academicidad, a saber: (1) cuando se plantea una cuestión recurrente que por su naturaleza se hace muy difícil dilucidarla nuevamente en los tribunales; (2) si la situación de hechos ha sido modificada por el demandado, pero no tiene características de permanencia; (3) cuando los aspectos de la controversia aparentan ser académicos, pero no lo son porque persisten consecuencias colaterales; (4) cuando el tribunal ha certificado un pleito de clase y la controversia se tornó académica para un miembro de la clase, mas no para el representante de la misma.²²

¹⁹ *Pueblo v. Díaz Alicea*, *supra*, pág. 9; *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 73 (2017); 73RBR Const., S.E. v. A.C., 149 DPR 836, 846 (1999).

²⁰ *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643, 675-676 (1995).

²¹ *Pueblo v. Ramos Santos*, *supra*, pág. 824.

²² *Pueblo v. Díaz Alicea*, *supra*; *Bhatia Gautier v. Gobernador*, *supra*, págs. 73-74; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 438-439 (1995).

Respecto a la excepción sobre la recurrencia o repetitividad de la controversia, es indispensable auscultar los siguientes tres factores, a saber: "la probabilidad de la recurrencia, las partes involucradas en el procedimiento y la probabilidad de que la controversia evada la revisión judicial".²³ Más allá de la recurrencia, amerita que la disputa sea de tal naturaleza que evada la adjudicación en los méritos por ser de muy corta duración o por existir otras razones.²⁴

Una vez un tribunal determina que un caso es académico, por imperativo constitucional (ausencia de 'caso o controversia') o por motivo de autolimitación judicial, debe abstenerse de considerarlo en sus méritos.²⁵

-III-

La recurrente sostiene que la *Resolución Final* es inválida toda vez que contrario a la sección 3.14 de la LPAU, el Juez Administrador no expuso determinaciones de hechos y conclusiones de derechos. Argumenta que en cumplimiento al debido proceso de ley y la normativa vigente, dicha resolución debe contener "determinaciones de hecho y conclusiones de derecho según la prueba testifical y documental que obra en el expediente oficial de la apelación".²⁶ Arguye, además, que la Oficina de Apelaciones omitió atender la disputa sobre la alegada falta de jurisdicción por configurarse la doctrina de academicidad. Es su

²³ *Pueblo v. Díaz Alicea*, supra, págs. 9-10; *Rullan v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742, 762 (2006).

²⁴ *Id.*

²⁵ *Pueblo v. Díaz Alicea*, supra, pág. 8; *San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co.*, 153 DPR 374, 387 (2001).

²⁶ Escrito de la recurrente, pág. 14.

contención que la controversia del caso de autos no se tornó académica porque "es susceptible de repetición en el futuro por cuanto se trata de procedimientos de investigaciones administrativas y disciplinarias que se llevan a cabo de forma continua en la AAA".²⁷ En esa dirección, apunta a que aun cuando la reubicación administrativa se dejó sin efecto tornando el asunto académico, está presente una de las excepciones a dicha doctrina: la recurrencia del asunto planteado. Finalmente, alega que erró la Oficina de Apelaciones al no atender y concluir que la figura "reubicación administrativa" no está reconocida en el Reglamento de Recursos Humanos y ello constituyó un traslado ilegal según el artículo 12 de dicho cuerpo reglamentario.

En cambio, la AAA afirma que la *Resolución Final* es correcta en derecho y no amerita nuestra intervención. Especialmente, arguye que la resolución impugnada no "requería la formulación de determinaciones de hechos ni de derecho" porque al concederse el remedio solicitado en la apelación -la reinstalación de la recurrente a la oficina de Aguadilla- la controversia se tornó académica. Por otro lado, sostiene que la controversia de autos no es repetitiva al no poner en posición a la agencia administrativa para evaluar que la reubicación administrativa ocurrió en el pasado y ocurrirá el futuro. Esto pues, "la recurrente se encuentra laborando en la Oficina de Operaciones de Aguadilla desde el 12 de marzo de 2020 y no existe ninguna alegación que pretenda establecer que ésta ha sido o

²⁷ *Id.*, pág. 14.

va a ser trasladada nuevamente".²⁸ Concluye que debido a que la Oficina de Apelaciones no ostenta jurisdicción para atender en los méritos la controversia, es un ejercicio fútil dilucidar si la reubicación administrativa constituyó un traslado al amparo del artículo 12 del Reglamento de Recursos Humanos.

Las conclusiones de derecho de la AAA son correctas, por lo cual no intervendremos con la resolución recurrida.

Luego de examinar cuidadosamente el trámite administrativo, concluimos que al aceptar la reintegración a su puesto original, la controversia invocada por la señora Nieves se tornó inexistente, por lo cual, el caso se tornó académico.

Por otro lado, no se configura ninguna de las excepciones a la doctrina de academicidad. Nótese, que de iniciarse un procedimiento de personal contra la recurrente no sería muy difícil, como hizo en este caso, dilucidarlo ante el foro administrativo correspondiente.

Ahora bien, al tornarse académico el caso de epígrafe, la controversia central, según la define la señora Nieves, a saber, la facultad del Director Auxiliar de Recursos Humanos para tomar la decisión de personal impugnada, se convierte en una solicitud de opinión consultiva.

Debemos añadir, que alegaciones como "la situación denunciada... ha ocurrido en el pasado y es

²⁸ Escrito de la recurrida, pág. 10.

susceptible de repetición en el futuro”²⁹ y que a otra empleada se le notificó una decisión de personal semejante³⁰ no merecen mayor consideración. Por su vaguedad e imprecisión son insuficientes para conceder jurisdicción al foro recurrido.

Finalmente, contrario a la contención de la recurrente, al resolverse la controversia por consideraciones de derecho, sin vista administrativa, el Juez Administrador no tenía que exponer separadamente determinaciones de hecho y conclusiones de derecho.³¹

-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.

El Juez Flores García concurre con opinión escrita.

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

²⁹ Apéndice de la recurrente, pág. 92.

³⁰ *Id.*, pág. 119.

³¹ Sec. 3.14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9654.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

NERY NIEVES MUÑOZ
Recurrente

v.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS
Recurrido

KLRA202000309

Revisión
Judicial
procedente de
la Oficina de
Apelaciones de
la Autoridad de
Acueductos y
Alcantarillados

Caso Núm.:
OA-19-013

Sobre: Traslado

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Flores García y el Juez Salgado Schwarz

VOTO CONCURRENTE JUEZ FLORES GARCÍA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de octubre de 2020.

En este caso, en la medida que la AAA notificó a la recurrente su intención de trasladarla a otra oficina se activaron las garantías del debido proceso de ley en su vertiente procesal bajo un procedimiento informal. Marrero Caratini v. Rodríguez, 130 DPR 215 (1995); Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606 (2016). La parte recurrida erró al no incluir tales advertencias en la notificación y no concederle a la parte recurrente los derechos garantizados en este proceso.

Sin embargo, en la medida que la acción de personal no se concretizó y no dio paso a que se afectara el interés propietario de la apelante, no se activó el procedimiento formal. La parte

recurrente no alegó, ni evidenció que su interés propietario sobre su plaza se viera afectado y que por tanto fuera necesario que se celebrara un procedimiento adjudicativo formal, con todas las garantías reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico.

Gerardo A. Flores García
Juez de Apelaciones