

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

RODOLFO SEDA
ROSADO,

Recurrente,

v.

COMPAÑÍA DE FOMENTO
INDUSTRIAL DE PUERTO
RICO,

Recurrida.

KLRA202200569

REVISIÓN
procedente de la
Compañía de Fomento
Industrial de Puerto
Rico.

Querrela núm.:
18-06-7389.

Sobre:
separación de empleo.

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de diciembre de 2022.

La parte recurrente, el señor Rodolfo Seda Rosado (señor Seda Rosado), instó el presente recurso de revisión el 11 de octubre de 2022. Mediante este, solicitó que revoquemos la *Resolución Final* emitida el 25 de agosto de 2022, notificada el 26 de agosto de 2022, por la Compañía de Fomento Industrial (Fomento). En ella, Fomento acogió el *Informe y Recomendación del Oficial Examinador*, el cual declaró la falta de jurisdicción de Fomento para atender una *Querrela* interpuesta por el señor Seda Rosado relacionada a su separación de empleo, culminado el periodo probatorio del mismo, y la omisión de Fomento de reinstalarlo a un puesto igual o similar al que ocupaba previo a su reclutamiento en el puesto de carrera, cuyo periodo probatorio no fue satisfecho.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, revocamos la determinación recurrida.

I

El Sr. Seda Rosado comenzó a trabajar en Fomento en el 2004. Entre el 2007 y el 2016, ocupó el puesto unionado¹ de Especialista en

¹ Este puesto es representado por la Unión Independiente de Empleados de la Compañía de Fomento Industrial (Unión).

Evaluación y Auditoría Ambiental II. Entre el 2012 y el 2016, el Sr. Seda Rosado ocupó el cargo de presidente la Unión. El 16 de agosto de 2016, el Sr. Seda Rosado fue nombrado al puesto no unionado número 145 (puesto 145) como Oficial de Evaluación, Auditoría y Asuntos Ambientales. Su nombramiento al puesto 145 conllevaba un periodo probatorio de ciento ochenta (180) días, con vencimiento el 11 de febrero de 2017.

Durante el referido periodo probatorio, el Sr. Seda Rosado fue evaluado en seis (6) ocasiones. Las evaluaciones consistieron en ocho renglones: “Calidad de trabajo”; “Cantidad de trabajo”; “Iniciativa”; “Confiabilidad”; “Habilidad”; “Asistencia al trabajo”; “Uso y disposición adecuada del equipo, materiales y propiedad”; y, “Relaciones interpersonales”. A cada renglón se le asignó las siguientes calificaciones: 1 = “No satisfactoria”; 2 = “Deficiente”; 3 = “Satisfactoria”; 4 = “Buena”; 5 = “Muy buena”; y, 6 = “Excelente”. **Todas las evaluaciones del Sr. Seda Rosado fluctuaron entre “Satisfactoria” y “Buena”, con excepción de la primera, que arrojó una puntuación entre “Deficiente” y “Satisfactoria”.**

Tras otros trámites internos en Fomento, el **10 de febrero de 2017**, le fue cursada al Sr. Seda Rosado una carta para notificarle su sexta y última evaluación. En dicha carta, también se le informó que no había aprobado su periodo probatorio para el puesto 145. El **13 de febrero de 2017**, el Sr. Seda Rosado recibió una carta fechada el **7 de febrero de 2017**, suscrita por el Director Ejecutivo de Fomento; la misma comunicó al Sr. Seda Rosado la determinación de separarlo del puesto 145. **La mencionada separación fue efectiva el 10 de febrero de 2017.**

El 14 de marzo de 2017, el Sr. Seda Rosado acudió ante este Tribunal de Apelaciones, cuyo alfanumérico asignado fue el KLRA201700216. Su recurso fue atendido por un panel hermano, el cual desestimó la petición de revisión judicial por ser prematura, mediante la *Sentencia* dictada el 25 de mayo de 2017. Este Tribunal concluyó que carecía de jurisdicción, pues la carta de separación de empleo no constituía

una decisión final revisable. Además, el Tribunal de Apelaciones determinó que el Sr. Seda Rosado podía presentar una querrela administrativa al amparo del Reglamento 7835 de Fomento, intitulado *Reglamento para regir los procedimientos adjudicativos de la Compañía de Fomento Industrial (MA-LEG-001)*, o conforme al convenio colectivo con relación a su puesto unionado.

El **14 de junio de 2018**, el Sr. Seda Rosado incoó una *Querrela* ante Fomento. En primer lugar, adujo que las evaluaciones realizadas no reflejaban adecuadamente la labor que había llevado a cabo durante su periodo probatorio en el puesto 145. Segundo, el Sr. Seda Rosado razonó que, aun dando como correctas las evaluaciones, él había cumplido de forma satisfactoria su periodo probatorio, por lo que Fomento estaba obligado a otorgarle una plaza permanente. En tercer lugar, sostuvo que Fomento violó su Reglamento Núm. 6863, *Reglamento de Personal MA-ORH-300* (Reglamento 6863), al no entregarle su última evaluación y la notificación oficial de la separación de empleo con no menos de diez (10) días de antelación a la fecha de separación. Cuarto, y último, el Sr. Seda Rosado esbozó que, conforme al Reglamento 6863, Fomento debía reinstalarlo en su puesto regular anterior o uno de la misma clase o con requisitos análogos.

La vista evidenciaria para dilucidar la *Querrela* se celebró el 23 de febrero de 2022. Posteriormente, el 29 de abril de 2022, se emitió el *Informe y Recomendación del Oficial Examinador*. El Oficial Examinador determinó que Fomento no tenía jurisdicción para atender la *Querrela*, porque el reclamo del Sr. Seda Rosado estaba sujeto al procedimiento de quejas y agravios dispuesto en el convenio colectivo suscrito entre la Unión y Fomento, debido a que él había solicitado la restitución a su puesto unionado en el supuesto de que no se le otorgara la permanencia en el puesto 145. Del mismo modo, el Oficial Examinador resolvió que, dado a que el Sr. Seda Rosado no había presentado su *Querrela* ante el director

de Relaciones Laborales de Fomento dentro del término de quince (15) días de haber surgido la controversia, su causa había caducado.

El 25 de agosto de 2022, y mediante una *Resolución Final*, el Director Ejecutivo de Fomento acogió el *Informe y Recomendación del Oficial Examinador* y declaró sin lugar la *Querrela* por carecer de jurisdicción.

Inconforme aún, el 11 de octubre de 2022, el señor Seda Rosado presentó su solicitud de revisión judicial ante este Tribunal. Planteó la comisión de los siguientes errores:

Erró el Director Ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial al acoger el Informe y Conclusiones del Oficial Examinador y determinar que la Compañía de Fomento Industrial no tiene jurisdicción para atender la Querrela del recurrente.

Erró el Director Ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial al acoger el Informe y Conclusiones del Oficial Examinador y no otorgar el Puesto Núm. 145 al Recurrente, a pesar de [e]ste haber recibido una evaluación positiva como parte de su periodo probatorio, en violación del Reglamento aprobado por dicha entidad y el Principio de Mérito.

Erró el Director Ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial al acoger el Informe y Conclusiones del Oficial Examinador y no otorgar el Puesto Núm. 145 al Recurrente a pesar de que [e]ste tuvo un desempeño más que satisfactorio durante su periodo probatorio, según se desprende de la prueba incontrovertida presentada durante la vista administrativa, en en [sic] violación del reglamento aprobado por dicha entidad y el Principio de Mérito.

Erró el Director Ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial al no entregar al recurrente su última evaluación y la notificación oficial de la separación de empleo en periodo probatorio con no menos de diez (10) días de antelación a la fecha de separación, en violación a lo establecido en el Art. VIII(J)(4) de Reglamento de Personal MA-ORH-300 de la Compañía de Fomento Industrial, Reglamento Núm. 6863.

Erró el Director Ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial al no reinstalar al recurrente en su puesto regular anterior, un puesto de la misma clase del que ocupaba con carácter regular o en otro puesto con requisitos análogos, según requiere el Reglamento de Personal MA-ORH-300 de la Compañía de Fomento Industrial, Reglamento Núm. 6863, el Principio de Mérito y el Debido Proceso de Ley.

Por su parte, el 7 de noviembre de 2022, Fomento presentó su alegato en oposición. Evaluados ambos escritos, resolvemos.

II

A

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que se les encomienda. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Además, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. ARPe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). La parte afectada por las determinaciones de hechos de una agencia debe mostrar la existencia de otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, para así demostrar que la determinación del organismo fue irrazonable a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

De otra parte, la Sección 4.5 de la Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAUG), 3 LPRA secs. 9601 *et seq.*, establece el alcance de la revisión judicial de una determinación administrativa. Así pues, la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las

conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna. 3 LPRA sec. 9675.

En cuanto a las conclusiones de derecho de una agencia, estas son revisables en todos sus aspectos por los tribunales. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005). Sin embargo, ello no implica que el tribunal pueda descartar libremente las conclusiones e interpretaciones del ente revisado ya que estas merecen deferencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR, a la pág. 729. La interpretación razonable de un estatuto que haga la agencia que lo administra y del cual sea responsable merece respeto. El Tribunal Supremo ha opinado que, aun cuando la interpretación de la agencia no sea la única razonable, debemos conferir deferencia sustancial a la determinación del organismo administrativo. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

En fin, debido a que toda determinación administrativa está protegida por una presunción de corrección y validez, la parte que acude a este Tribunal de Apelaciones tiene el deber de colocar a este foro en posición de conceder el remedio solicitado. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356, 366 (2005). Es decir, si quiere prevalecer, la parte recurrente está obligada a presentar la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006).

Reiteramos que la revisión judicial de las determinaciones administrativas finales ha de limitarse a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR, a la pág. 708. En ese sentido, la parte que recurre judicialmente de una decisión administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que las determinaciones de hechos no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

Como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744-745 (2012).

B

El Reglamento 6863 de Fomento, *Reglamento de Personal MA-ORH-300*, establece los criterios para la administración de empleados de la compañía. Art. I. **Las disposiciones del Reglamento 6863 aplican a los empleados en el servicio de carrera no cubiertos por convenios colectivos** y a empleados en el servicio de confianza. Art. V.

Las normas de reclutamiento de empleados en el servicio de carrera están basadas en el principio de mérito. Art. VIII (A). El Reglamento 6863 define el principio de mérito como “concepto que se refiere a la selección, reclutamiento, ascenso, retención y traslados de empleados públicos sobre la base de su capacidad y cualificaciones sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen, condición social, ideas políticas, o religiosas”. Art. IV (35). Ello implica que el reclutamiento basado en el principio de mérito requiere que los empleados sean seleccionados de acuerdo con su educación, experiencia, aptitud, capacidad, conocimientos y otros requisitos *bona fide*. Art. VIII (A).

Además, el Reglamento 6863 detalla el procedimiento a seguirse con relación al periodo probatorio de un empleo en Fomento. Conforme a este, el periodo probatorio significa “término de tiempo durante el cual un empleado, al ser nombrado a un puesto, está en periodo de adiestramiento y prueba y está sujeto a evaluaciones periódicas de su desempeño”. Art.

IV (33). Este reglamento establece que toda persona nombrada o ascendida para ocupar un puesto regular de carrera estará sujeta al periodo probatorio de dicho puesto como parte del proceso de selección en el servicio público. Art. VIII (J).

Según el Reglamento 6863, el trabajo de un empleado en periodo probatorio deberá ser evaluado mensualmente en cuanto a productividad, eficiencia, **hábitos y actitudes**. Art. VIII (J)(3). Por tanto, los supervisores están obligados a discutir **previamente** con el empleado tanto las evaluaciones mensuales como la final para que este esté al tanto de su progreso en el periodo probatorio y así se estimule su mejoramiento. Art. VIII (J)(3).

Todo empleado que apruebe **satisfactoriamente** el periodo probatorio pasará a ocupar el puesto con carácter regular. Art. VIII (J)(5). Sin embargo, el Reglamento 6863 también dispone que cualquier empleado puede ser separado de su puesto en el transcurso o final del periodo probatorio, **luego de ser notificado y orientado**, si se determina que su progreso y adaptabilidad a las normas de Fomento no han sido **satisfactorias**. Art. VIII (J)(4). La separación deberá efectuarse mediante una comunicación oficial **acompañada de la última evaluación**; dicha comunicación deberá entregarse al empleado con **no menos de diez (10) días de antelación a la fecha de separación**. *Íd.* Por último, el Reglamento 6863 enuncia que todo empleado de carrera que fracase en el periodo probatorio por razones que no sean sus hábitos o actitudes, y hubiere sido empleado regular inmediatamente antes, tendrá derecho a que se le reinstale en un puesto de la misma clase del que ocupaba con carácter regular o en otro cuyos requisitos sean análogos. Art. VIII (J)(6).

III

El Sr. Seda Rosado señaló que Fomento erró al concluir que carece de jurisdicción para atender su *Querrela*. Detalla que los derechos que reclama - ocupar el puesto 145 o ser reinstalado a su puesto de carrera anterior - surgen del Reglamento 6863 y no de un convenio colectivo. Por

su parte, Fomento argumentó que, dado a que el señor Seda Rosado procuraba regresar a su puesto unionado anterior, las controversias articuladas en la *Querrela* debieron haber sido dilucidadas conforme al convenio colectivo.

Evaluado este primer señalamiento y el derecho aplicable a la controversia, concluimos que al Sr. Seda Rosado le asiste la razón.

En la carta de nombramiento del Sr. Seda Rosado, fechada el 16 de agosto de 2016, se establece que el puesto 145 pertenece al servicio de carrera y “[t]odo lo relativo a su nombramiento **se regirá por las disposiciones del Reglamento de Personal de [Fomento]**”². Dicho Reglamento 6863 afirma que sus disposiciones son aplicables a empleados en el servicio de carrera “**no cubiertos por convenios colectivos**”. Art. V. (Énfasis nuestro).

Concluimos que el puesto 145 es un puesto de carrera no cubierto por un convenio colectivo. Por lo tanto, contrario a lo sugerido en el *Informe y Recomendación del Oficial Examinador*, Fomento sí ostentaba jurisdicción para entender en la controversia relativa a las evaluaciones y la permanencia del Sr. Seda Rosado en el puesto 145.

El Sr. Seda Rosado también arguyó que Fomento erró al no haberle entregado su última evaluación y la notificación oficial de la separación de empleo con no menos de diez (10) días de antelación a la fecha de separación. Fomento sostuvo que la notificación antes o después de dicho término puede ser sostenida como válida, siempre y cuando exista un elemento de razonabilidad. Además, Fomento arguyó que no pudo notificar personalmente al Sr. Seda Rosado de su separación de empleo sino hasta el 13 de febrero de 2017, pues este se había ausentado desde el 8 de febrero de 2017, con cargo a su licencia por enfermedad, y regresó el 13 de febrero de 2017.

Al Sr. Seda Rosado le asiste la razón.

² Véase, apéndice del recurso, a la pág. 1. (Énfasis nuestro).

Según discutido, el Reglamento 6863 establece que la separación deberá efectuarse mediante una comunicación oficial acompañada de la última evaluación, y que dicha comunicación deberá entregarse al empleado con no menos de diez (10) días de antelación a la fecha de separación.

Primero, la carta de separación no incluyó la sexta y última evaluación del Sr. Seda Rosado. La sexta y última evaluación fue entregada el 10 de febrero de 2017³, mientras que la carta de separación fue entregada el 13 de febrero de 2017⁴.

Segundo, como se desprende de estas últimas fechas, ninguno de los documentos fue entregado con diez (10) días de antelación a la fecha de efectividad de la separación; i.e., el 10 de febrero de 2017⁵. Además, surge de la carta enviada al Sr. Seda Rosado el 10 de febrero de 2017, que su sexta y última evaluación sería discutida el 13 de febrero de 2017 - luego del fin del periodo probatorio y la fecha de efectividad de la separación⁶. Esto atenta contra las disposiciones del Reglamento 6863, que establece que las evaluaciones de los empleados deben ser discutidas previo a la finalización del periodo probatorio.

Finalmente, concluimos que la razón aducida por Fomento en cuanto a la ausencia por enfermedad del Sr. Seda Rosado no resulta adecuada, pues, según el término de 10 días exigido por el Reglamento 6863, la carta de separación y la sexta y última evaluación debieron haberle sido entregadas al Sr. Seda Rosado varios días antes del 8 de febrero de 2017.

Por último, el Sr. Seda Rosado planteó que Fomento había errado al no reinstalarlo en su puesto regular anterior, a un puesto de la misma clase del que ocupaba con carácter regular, o en otro puesto con requisitos

³ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 9 y 13.

⁴ *Íd.*, a la pág. 179.

⁵ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 179.

⁶ *Íd.*, a la pág. 13.

análogos. Fomento arguyó que el Sr. Seda Rosado no había alcanzado el nivel esperado en sus evaluaciones.

El Reglamento 6863 enuncia que todo empleado de carrera que fracase en el periodo probatorio tendrá derecho a que se le reinstale en su puesto anterior o uno análogo, cuando la razón del fracaso no sea sus hábitos o actitudes.

La carta de separación de empleo discute problemas de hábitos y actitudes del Sr. Seda Rosado en los ámbitos de evaluación de "Iniciativa", "Confiabilidad" y "Relaciones interpersonales". Sin embargo, en "Relaciones interpersonales", el Sr. Seda Rosado consiguió un promedio de puntuación entre "Satisfactoria" y "Buena". Ahora bien, aunque el Sr. Seda Rosado obtuvo una puntuación promedio entre "Deficiente" y "Satisfactoria" en los renglones de "Iniciativa" y "Confiabilidad", su promedio en todas las evaluaciones es incompatible con un problema de hábitos o actitudes, ya que arroja una puntuación total que trasciende la categoría de "Satisfactoria" (3.4).

Concluimos que, de no haber aprobado de forma satisfactoria su periodo probatorio para el puesto 145, procedía reinstalar al Sr. Seda Rosado en el puesto regular de carrera que ocupaba antes del periodo probatorio, uno de la misma clase, o uno análogo.

En cuanto al segundo y tercer señalamiento de error, el Sr. Seda expuso que Fomento había errado al no otorgarle el puesto 145, a pesar de su buen desempeño y de haber recibido evaluaciones positivas durante su periodo probatorio. Fomento adujo que las evaluaciones del Sr. Seda Rosado no habían sido satisfactorias; particularmente, en cuanto a los renglones de "Iniciativa", "Confiabilidad" y "Relaciones interpersonales".

A la luz de que hoy concluimos que Fomento sí ostenta jurisdicción para atender los planteamientos sustantivos del Sr. Seda Rosado, nos abstenemos de analizar sus evaluaciones correspondientes al periodo probatorio. Ello será materia de análisis por la agencia.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la determinación de Fomento. Concluimos que la agencia sí ostenta jurisdicción para atender en sus méritos los reclamos del Sr. Seda Rosado; ello incluye su reclamo sobre su evaluación final y sobre su derecho a la reinstalación, así como el puesto al que deberá ser reinstalado si el empleado no prevalece en la impugnación de su evaluación final.

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