

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

UNIÓN INDEPENDIENTE DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS Recurrida v. ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS DE PUERTO RICO Recurrente	KLRA201600334	<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Junta de Relaciones del Trabajo Caso Núm: PC-2015-01 Sobre: Solicitud de Clarificación de Unidad Apropriada
ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS DE PUERTO RICO Recurrida v. UNIÓN INDEPENDIENTE DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS Recurrente	KLRA201600337	<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Junta de Relaciones del Trabajo Caso Núm: PC-2015-01 Sobre: Solicitud de Clarificación de Unidad Apropriada

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de agosto de 2016.

Comparece, mediante un recurso de revisión administrativa presentado el 1 de abril de 2016, la Administración de Terrenos de Puerto Rico (en adelante, la ATPR). En el caso denominado alfanuméricamente KLRA201600334, la ATPR nos solicita que revoquemos la *Decisión y Orden* emitida y notificada por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (en adelante, la JRTPR) el 12 de noviembre de 2015. En la mencionada decisión, la JRTPR determinó que los puestos de Oficinista de Registro de Asistencia y

Licencias, y el Oficial Auxiliar de Nómina, quedan excluidos de la Unidad Apropriada de la organización sindical, Unión Independiente de Empleados de la Administración de Terrenos (en adelante, la UIEAT), para la negociación colectiva que representa la UIEAT. Además, la JRTPR ordenó que los puestos de Especialista en Valoración y Secretaria Legal continuaran incluidos en la Unidad Apropriada que representa la UIEAT.

Por su parte, la UIEAT instó un recurso de revisión administrativa por separado en el caso denominado alfanuméricamente KLRA20160337 el mismo 1 de abril de 2016, en el que también solicitó la revocación del dictamen emitido y notificado por la JRTPR el 12 de noviembre de 2015.¹

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

I.

Los hechos relevantes a la controversia que nos ocupa se remontan a una *Petición Para Clarificación de la Unidad Apropriada* incoada por la ATPR ante la JRTPR el 13 de enero de 2015. En su petitorio, la ATPR solicitó que se excluyeran de la Unidad Apropriada los siguientes puestos: (1) Especialista en Valoración; (2) Oficinista de Registro de Asistencia y Licencias; (3) Oficial Auxiliar de Nómina; y (4) Secretaria Legal.

Continuados los procedimientos ante la JRTPR, la ATPR presentó una certificación en la que incluyó los nombres de las personas que ocupan los puestos en controversia, la especificación de clase de cada uno de los puestos y una descripción de los deberes de cada posición. A su vez, el 20 de abril de 2015, la JRTPR entrevistó a cada uno de los empleados que ocupan los puestos en cuestión. Por su parte, el 17 de julio de 2015, la UIEAT

¹ Por estimarlo procedente, el 16 de mayo de 2016, emitimos una *Resolución* en la que ordenamos la consolidación de ambos recursos, KLRA201600334 y KLRA20160337.

presentó una *Moción de Excepciones al Informe y Recomendaciones de la Jefa Examinadora Sobre Petición de la Clarificación de la Unidad Apropriada*.

El 14 de agosto de 2015, notificada el 18 de agosto de 2015, se emitió el *Informe y Recomendaciones de la Jefa Examinadora Sobre la Petición de Clarificación de la Unidad Apropriada*. A raíz de lo anterior, el 31 de agosto de 2015, la ATPR presentó su *Moción Sometiendo Excepciones al Informe y Recomendaciones de la Oficial Examinadora Sobre la Petición de Clarificación de Unidad Apropriada*. Examinadas las posiciones asumidas por las partes y la recomendación contenida en el *Informe* de la Jefa Examinadora, el 12 de noviembre de 2015, la JRTPR emitió su *Decisión y Orden*. Mediante dicho dictamen, la JRTPR determinó que los puestos de Oficinista de Registro de Asistencia y Licencias, y el de Oficial Auxiliar de Nómina, deben quedar excluidos de la Unidad Apropriada por motivo de la naturaleza confidencial de las funciones que desempeñan. De otra parte, la JRTPR resolvió que los puestos de Especialista en Valoración y Secretaria Legal permanecerán en la Unidad Apropriada representada por la UIEAT.

Insatisfecha con lo resuelto por la JRTPR, la ATPR incoó un recurso de revisión administrativa el 10 de diciembre de 2015 ante este Tribunal en el caso denominado alfanuméricamente KLRA201501369. En dicho recurso, solicitó la revisión de la *Decisión y Orden* dictada por la JRTPR.

Por su parte, inconforme con la aludida determinación, el 22 de diciembre de 2015, la UIEAT presentó una *Moción Solicitando Reconsideración a Decisión y Orden, Sobre el Caso de Epígrafe Reconsideración* ante la JRTPR. Además, el 7 de enero de 2016, la UIEAT compareció ante este Tribunal en el caso KLRA201501369 en aras de informar que había presentado una moción de reconsideración ante la JRTPR y que la *Decisión y Orden* aquí

recurrida le fue notificada el 9 de diciembre de 2015 por correo certificado y correo electrónico. Un Panel hermano de este Tribunal entendió que se trataba de una segunda notificación realizada el 9 de diciembre de 2015 de la determinación de la JRTPR y que dicha fecha era la correcta para fines del cómputo del término para acudir a este Foro mediante un recurso de revisión administrativa.² Por lo tanto, emitió una *Sentencia* el 29 de enero de 2016 en la cual desestimó el recurso de revisión administrativa instado por la ATPR por falta de jurisdicción al tratarse de un recurso prematuro.

En atención al tracto procesal antes relatado, la UIEAT interpuso una *Moción Solicitando Atención a Solicitud de Reconsideración* el 26 de febrero de 2016 ante la JRTPR. Cónsono con el trámite correspondiente, se refirió el expediente de la JRTPR en Pleno. Mediante una *Resolución* emitida el 3 de marzo de 2016 y notificada el 4 de marzo de 2016, la JRTPR declaró *No Ha Lugar* la solicitud de reconsideración instada por la UIEAT.

Inconforme con la aludida determinación, el 1 de abril de 2016, la ATPR presentó un recurso de revisión administrativa (KLRA201600334) en el que hizo el siguiente señalamiento de error:

Erró la Honorable Junta de Relaciones del Trabajo al no excluir de la Unidad Apropiada la posición de Especialista en Valoración por cuanto dicha posición es una gerencial de alta política pública en la Agencia que representa y asesora directamente al Director Ejecutivo y está alineado a la alta gerencia de forma tal que no puede ser miembro de la Unidad Apropiada.

Por su parte, el mismo 1 de abril de 2016, la UIEAT presentó un recurso de revisión administrativa (KLRA201600337) en el cual plasmó los siguientes señalamientos de error:

Erró la Honorable Junta de Relaciones del Trabajo al excluir de la Unidad Apropiada el puesto de Oficinista

² Panel compuesto por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Jueza Rivera Marchand.

de Registro de Asistencia y Licencias ello a pesar de que la prueba aportada no es demostrativa de que ese puesto está íntimamente ligado a la gerencia.

Erró la Honorable Junta de Relaciones del Trabajo al excluir de la Unidad Apropriada el puesto de Oficial Auxiliar de Nómina cuando la evidencia aportada no es demostrativa de que tiene acceso y/o conocimiento como parte de sus funciones, a información confidencial relacionada con posibles cambios que puedan resultar de las negociaciones colectivas.

El 5 de abril de 2016, la ATPR instó una *Moción Informativa y de Consolidación* en la que informó la presentación de otro recurso de revisión administrativa instado por la UIEAT relacionado al mismo dictamen de la JRTPR, por lo que solicitó la consolidación de los recursos incoados. Por lo tanto, el 16 de mayo de 2016, emitimos una *Resolución* en la que consolidamos ambos recursos.

Luego de los trámites de rigor, el 21 de abril de 2016, la ATPR instó una *Moción en Oposición a Petición de Revisión Judicial* (KLRA20160337). A su vez, el 13 de junio de 2016, la UIEAT presentó su *Oposición a Petición de Revisión Judicial* (KLRA20160334). Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a exponer el derecho aplicable a la controversia ante nos.

II.

A.

Constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley

se le han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186 (2009).

En cuanto a las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido reiteradamente que, como norma general, los tribunales no intervendrán con estas, siempre y cuando se desprenda del expediente administrativo evidencia sustancial que las sostenga. Al realizar dicha determinación, los tribunales deben utilizar un criterio de razonabilidad y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra.

No obstante, las conclusiones de derecho realizadas por las agencias serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra. Ahora bien, esto no significa que los tribunales pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expuesto que “[l]a 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 ha errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal”. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, pág. 822. Véase, además, *Otero v. Toyota*, supra. Igualmente, el Tribunal Supremo ha clarificado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en

la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, supra, págs. 744-745, citando a *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

B.

El proceso de clarificación de unidad apropiada surge como corolario del derecho a la negociación colectiva que les asiste, en este caso, a los empleados de la ATPR. Art. 4 de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, también conocida como Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (en adelante, Ley de Relaciones del Trabajo), 29 LPRA sec. 65. El mismo es un proceso que se desarrolló mediante decisiones y actuaciones del foro administrativo y no por disposición de ley, según lo ha reconocido el Tribunal Supremo de Puerto Rico. *Pérez Maldonado v. J.R.T.*, 132 DPR 972, 978-979 (1993). Es decir, la Ley de Relaciones del Trabajo, 29 LPRA sec. 61 *et seq.*, le encomendó a la JRTPR determinar la constitución de la unidad apropiada, mas no dispuso un proceso específico para clarificar las inclusiones o exclusiones. Art. 5(2) de la Ley de Relaciones del Trabajo, *supra*, 29 LPRA sec. 66(2).

Cónsono con lo anterior, como parte del derecho a una representación sindical, organizados los trabajadores, el representante laboral puede presentar una solicitud de aclaración de unidad apropiada. Ello así, con el propósito primordial de que el foro encargado, la JRTPR, decida si determinados puestos deben ser parte de la unidad apropiada o no. Este es un procedimiento de especial importancia para las partes, toda vez que la unidad

apropiada está compuesta por los trabajadores que serán representados por la organización sindical frente al patrono, en un posterior procedimiento de negociación colectiva. En torno a este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en *Adm. de Terrenos v. U.I.E.A.T.*, 149 DPR 65, 72 (1999), que a pesar de que la Ley de Relaciones del Trabajo, *supra*, no dispone un procedimiento determinado para aclarar los miembros de una unidad apropiada, la JRTPR debe tomar en consideración múltiples factores antes de excluir o incluir empleados en la unidad. Ello con el propósito de que:

[...] no se incluyan en una unidad apropiada puestos que no son compatibles con los propósitos de la unidad. Para esto tiene que hacer una investigación administrativa, llevar a cabo vistas y tomar una decisión basada en el expediente del caso. *Adm. de Terrenos v. U.I.E.A.T.*, *supra*.

Los trabajadores que finalmente pertenezcan a la unidad apropiada, además, tendrán derechos y obligaciones dimanantes del convenio colectivo negociado por las partes, que no son necesariamente iguales al resto de los empleados del mismo patrono. A tenor con lo anterior, las partes deben esbozar ante el foro administrativo las razones por las cuáles debe o no excluirse determinado puesto de la unidad apropiada, tomando en consideración las funciones, los deberes y las responsabilidades de ese empleado dentro de la jerarquía o estructura del patrono, entre otros elementos. Con relación al proceso a seguir, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado lo que sigue a continuación:

Al hacer la determinación de qué empleados están incluidos en la unidad apropiada, la Junta tiene que tener en cuenta que la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, excluye de su definición de “empleado” a los ejecutivos y supervisores. Así también la casuística ha incorporado otras categorías exceptuadas como los “empleados íntimamente relacionados a la gerencia” y los “empleados confidenciales”. (Citas omitidas). *Adm. de Terrenos v. U.I.E.A.T.*, *supra*, a la pág. 70.

De conformidad con los principios antes delineados, atendemos los recursos consolidados ante nuestra consideración.

III.

En su recurso de revisión administrativa (KLRA201600334), la ATPR arguyó que la JRTPR erró al determinar que el puesto de Especialista de Valoración **debía permanecer** en la Unidad Apropiaada por entender que dicha posición es de carácter gerencial, que determina política pública en la ATPR, y que representa y asesora directamente al Director Ejecutivo de la ATPR. Por su parte, la UIEAT planteó en su recurso de revisión administrativa (KLRA201600337) que la JRTPR incidió al **excluir** de la Unidad Apropiaada el puesto de Oficinista de Registro de Asistencia y Licencias, y el puesto de Oficial Auxiliar de Nómina.

Al examinar los recursos consolidados y los argumentos de las partes para que se incluya o excluya los mencionados puestos de la Unidad Apropiaada, no podemos más que concluir que no se cometieron ninguno de los errores señalados y no es meritoria nuestra intervención con el dictamen impugnado. Una vez sopesadas las posturas asumidas por la ATPR y la UIEAT, sostenemos que la actuación del foro administrativo fue correcta en derecho y no tiene visos de abuso de discreción. Por consiguiente, debemos ceñirnos a la norma que establece que los tribunales apelativos, en ausencia de actuaciones arbitrarias, irrazonables o ilegales, no debemos intervenir con las determinaciones de las agencias administrativas. La aplicación de este principio de revisión administrativa a la *Decisión y Orden* recurrida en el presente caso, nos lleva a concluir que dicha determinación fue razonable y en interés de alcanzar la mejor composición de la Unidad Apropiaada en cuestión.

De acuerdo al marco jurídico antes expresado, las conclusiones e interpretaciones de la JRTPR merecen gran

consideración y deferencia. No estamos facultados a sustituir el criterio de la JRTPR por el nuestro, a menos que los recurrentes demuestren que la existencia de evidencia sustancial que demuestre que la agencia actuó de forma arbitraria, caprichosa o en abierta violación de los derechos constitucionales fundamentales.

Ante la ausencia de actuaciones arbitrarias, irrazonables o ilegales, no intervendremos con la clarificación de Unidad Apropiaada emitida por la JRTPR. Dicha determinación fue razonable y no detectamos fundamentos para intervenir con la misma. En consecuencia, confirmamos el dictamen recurrido en su totalidad.

IV.

Por los fundamentos previamente expuestos, se confirma la determinación recurrida en su totalidad.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones