Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL VI

AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN Peticionada-Recurrida PROSOL-UTIER, CAPÍTULO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Peticionaria-Recurrida v. ASOCIACIÓN DE GERENCIALES Y SUPERVISORES DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN Interventora-Recurrente	KLRA202100179	*Revisión Judicial* procedente de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico Caso Número: PC-2015-12, E-01 Sobre: Clasificación de Unidad Apropiada
AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN Peticionada-Recurrente PROSOL-UTIER, CAPÍTULO DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Interventora-Recurrente v. ASOCIACIÓN DE GERENCIALES Y SUPERVISORES DE LA AUTORIDAD DE CARRETERAS Y TRANSPORTACIÓN Interventora-Recurrida	KLRA202100196	

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, el juez Bonilla Ortiz y la jueza Cortés González

Cortés González, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de mayo de 2021.

Los recursos de revisión judicial de epígrafe fueron consolidados a través de nuestra *Resolución* de 28 de abril de 2021,

NÚMERO IDENTIFICADOR

SEN_____

por estar involucradas las mismas partes del proceso administrativo de título y porque ambos recursos cuestionan la *Decisión y Orden D-2021-1535/2021 DJRT 3*, emitida y notificada el 11 de febrero de 2021 por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (JRT o Junta en Pleno). En el recurso KLRA202100179, comparece como recurrente, la interventora Asociación de Empleados Gerenciales y Supervisores de la Autoridad de Carreteras (AEGSAC). Mientras, en el recurso KLRA20202100196, figura como recurrente la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT). Mediante el dictamen impugnado, la JRT resolvió declarar Ha Lugar la Petición para Clarificación de Unidad Apropiada (Petición para Clarificación) instada por el Programa Solidaridad UTIER (PROSOL-UTIER).

Contamos con las posturas escritas de todas las partes, por lo que damos por perfeccionados los recursos y procedemos a su adjudicación. Adelantamos que hemos determinado confirmar la determinación administrativa recurrida, por los fundamentos que pasamos a exponer.

I.

El 8 de octubre de 2015, PROSOL-UTIER presentó una *Petición para Clarificación de Unidad Apropiada de los Empleados de la Autoridad de Carreteras y Transportación* (ACT), para la clarificación de los puestos de Técnico de Valoración, Tasador I y Tasador II. Posteriormente, enmendó dicha petición para solicitar únicamente la clarificación de los puestos de Tasador I y II.

Luego de iniciado el trámite de investigaciones, la AEGSAC presentó una *Solicitud de Intervención y de Desestimación de las Peticiones de Clarificación de Unidad Presentadas en Violación de lo Dispuesto en la Regla 402 del Reglamento de la JRT y el Debido Proceso de Ley o la Paralización de Proceso de Investigación sobre las Peticiones de Clarificación.* En su comparecencia, la AEGSAC

se identificó como una asociación *bona fide* de empleados gerenciales que representaban más del sesenta por ciento de todos los empleados gerenciales de carrera de la ACT. Sostuvo que no fue notificada sobre la Petición para Clarificación y que comparecía como representante de los empleados que ocupaban puestos que eran objeto de la petición. Solicitó que se aceptara su intervención, se desestimara la Petición para Clarificación y se paralizara el proceso de investigación. Apuntó que, de no desestimarse la petición, se le concediera un término para someter su posición. PROSOL-UTIER se opuso; alegó que ésta no tenía legitimación activa para representar una organización laboral, ni para representar a los empleados.

El expediente fue referido a la Junta en Pleno, la que declaró No Ha Lugar a la solicitud de desestimación de AEGSAC, más autorizó su solicitud de intervención. A su vez le concedió un término para presentar su posición sobre el asunto, para así continuar con el trámite investigativo. Tras varios incidentes procesales que incluyeron la solicitud por parte de la ACT sobre paralización de los procesos por virtud de la sección 362 (b)(4) del Capítulo 11 del Código de Quiebras Federal, y la denegatoria de tal solicitud por la Junta en Pleno, se continuó con el trámite investigativo.

El 18 de julio de 2019, la División de Investigaciones emitió un *Informe y Recomendaciones del Jefe Examinador sobre la Petición de Clarificación de la Unidad Apropiada* (Informe y Recomendaciones). En este, se recomendó la inclusión de los puestos solicitados en la unidad apropiada que representaba PROSOL-UTIER. Se basó, entre otras cosas, en que conforme al Convenio Colectivo solo se excluyeron los puestos de empleados gerenciales, supervisores, de confianza e íntimamente ligados a la gerencia incluyendo los empleados adscritos a la Oficina del

Director Ejecutivo, la Oficina del Secretario, la Oficina de Asesoría Legal, el Área de Recursos Humanos, los Guardias de Seguridad y la Oficina de Comunicaciones, con excepción de fotógrafo e ilustrador de artes gráficas; y los puestos solicitados no se encuentran bajo ninguna de esas categorías.

La AEGSAC se opuso el 9 de septiembre de 2019. Sostuvo que no le había sido notificada la Petición para Clarificación por lo que se le había violado su debido proceso de ley, añadió que no se le notificó la enmienda a la petición, ni el Informe y Recomendaciones emitido. Indicó que el proceso era nulo por no concederle la oportunidad de demostrar la improcedencia de la clarificación de unidad apropiada. Arguyó también que la petición no cumplía con los criterios establecidos en el Reglamento Núm. 7947; que era improcedente porque los incumbentes no habían tenido la oportunidad de votar para seleccionar a un representante; que los empleados tienen derecho adquirido a permanecer como gerenciales; que se basaba en información falsa o errónea, incluyendo que los puestos no existían a la fecha de la firma del Convenio Colectivo.

La Junta en Pleno evaluó la controversia planteada y emitió una Resolución el 30 de octubre de 2019, en la que acogió el planteamiento de la AEGSAC sobre el debido proceso de ley. Entendió que en efecto no se le había notificado oportunamente la Petición para Clarificación, la enmienda ni el Informe y Recomendación. Así las cosas, le concedió a la AEGSAC un término de treinta (30) días para que sometiera su posición en torno a la petición, toda vez que surgía del expediente que con posterioridad a su comparecencia, se le había notificado la Petición para Clarificación, la enmienda, y el Informe y Recomendación.

En atención a lo anterior, la JRT devolvió el expediente a la División de Investigación para que, una vez la AEGSAC presentara

su posición, evaluara la misma y determinara si contenía fundamentos suficientes para modificar las recomendaciones emitidas. La Junta en Pleno denegó los demás planteamientos levantados por AEGSAC.

Luego, la AEGSAC presentó *Objeción a Petición de Clarificación de la Unidad Apropiada, Moción para Reiterar Solicitud de Desestimación de la Peticiones de Clarificación y Solicitud de Nombramiento de Oficial Examinador que Presida Vista a Tenor con la Regla 409 del Reglamento 7947*. Expuso que la Petición para Clarificación carecía de los requisitos del Reglamento de la Junta para que se pueda considerar o conceder una clarificación de unidad; que los incumbentes de los puestos reclamados por la Unión no han tenido la oportunidad de votar para seleccionar su representante; que ello afecta los derechos adquiridos de los empleados incumbentes. Arguyó, además, que las peticiones de clarificación se basaban en hechos erróneos o falsos debido a que las funciones asignadas a los puestos, en este caso, demostraban que debían mantenerse excluidos de la unidad apropiada, lo que podía probar en una vista ante un Oficial Examinador.

Tras evaluar nuevamente el expediente con relación a los argumentos levantados por AEGSAC, el investigador de relaciones laborales emitió el 10 de agosto de 2020 un *Primer Informe Suplementario y Recomendaciones del Jefe Examinador Sobre la Petición de Clarificación de la Unidad Apropiada* (Primer Informe Suplementario). Recomendó que los puestos solicitados fueran incluidos en la unidad apropiada que representa PROSOL-UTIER. Incorporó a su informe un análisis y/o respuesta a la moción presentada por la AEGSAC. Consignó que el escrito presentado por la AEGSAC no tenía fundamentos suficientes para modificar sus recomendaciones iniciales, y que las conclusiones y recomendaciones originales debían prevalecer. Sobre la unidad

apropiada de la ACT, indicó que ésta fue certificada por la JRT el 31 de diciembre de 1987 mediante el caso P-3464 y que posteriormente habían variado sus representaciones sindicales, pero la unidad apropiada original certificada por la JRT había seguido inalterada.

Precisó, que la Petición para Clarificación cumplía con los requisitos del Reglamento 7947 sección 403 inciso c, en cuanto a que los puestos que hoy ocupan estaban excluidos de la unidad apropiada. Puntualizó que corroboró que estos habían evolucionado sustancialmente con el tiempo, con características similares a los que componen la unidad apropiada que representa PROSOL-UTIER. En cuanto al argumento de la AEGSAC de que era improcedente la petición, debido a que los puestos de los incumbentes reclamados por la Unión nunca habían tenido la oportunidad de votar para seleccionar un representante, afectaría sus derechos sobre la retención en su empleo. Indicó que no existe ese impedimento en este caso, ya que esos puestos fueron creados después de la certificación original de la unidad apropiada. Añadió que la petición se realizó en cumplimiento con el Reglamento, puesto que la composición de la unidad apropiada era de exclusiva jurisdicción de la Junta. Sostuvo que no encontró en el escrito de la AEGSAC otro planteamiento o defensa en cuanto a las tareas o funciones atribuibles a los puestos.

AEGSAC presentó objeción al Primer Informe suplementario. Solicitó que se desestimara la Petición para clarificación presentada por PROSOL. Además, que se designara un Oficial Examinador para que celebrara vistas evidenciarias, recibiera prueba y efectuara recomendaciones, para adjudicar las controversias con respecto a la procedencia de los remedios que se solicitaban en dicha Petición.

La Junta en Pleno emitió la Decisión y Orden D-2020-1530/2020 DJRT 32 el 30 de noviembre de 2020, mediante la cual adoptó el Informe y Recomendaciones y declaró Ha Lugar la Petición para Clarificación instada por PROSOL-UTIER. En consecuencia, resolvió que los puestos de Tasador I y II deben ser incluidos en la unidad apropiada que representa PROSOL-UTIER.

Entonces la ACT, compareció mediante *Moción Urgente Solicitando un Debido Proceso de Ley a Favor de la Peticionada Autoridad de Carreteras y Transportación.* Adujo que el Informe acogido por la JRT no le había sido notificado y que ello violaba su debido proceso de ley. En atención a la referida moción, la Junta en Pleno declaró Ha Lugar el planteamiento realizado por la ACT. Subsiguientemente, dejó sin efecto la Decisión y Orden emitida; dispuso que se notificara a la ACT el Primer Informe Suplementario emitido por la División de Investigaciones y le concedió a la ACT diez (10) días contados a partir de la notificación para que sometiera sus excepciones. Pasado el término concedido la ACT no compareció, por lo que el expediente fue referido nuevamente a la JRT.

El 3 de febrero de 2021, la JRT atendió el caso. Debido a que la ACT no compareció a presentar argumentos que lograran convencer al Organismo de que no debía acogerse el Primer Informe Suplementario, determinó emitir la Decisión y Orden, en la que acogió la Petición para Clarificación presentada e incluyó los puestos solicitados en la unidad apropiada que representa PROSOL-UTIER. El 11 de febrero de 2021, emitió la *Decisión y Orden D-2021-1535/2021 DJRT 3*. En ella adoptó el Informe y Recomendaciones del Jefe Examinador sobre la Petición de Clasificación de Unidad Apropiada, lo hizo formar parte integral de la determinación y declaró Ha Lugar la Petición para Clarificación de Unidad Apropiada presentada por PROSOL-UTIER.

Posteriormente, AEGSAC presentó, el 26 de febrero de 2021, una *Moción en Solicitud de Reconsideración de Decisión y Orden (D-2021-1535/2021 DJRT 3) y para Reiterar Solicitud de Nombramiento de Oficial Examinador que Presida Vista a Tenor con la Regla 409 del Reglamento 7947*. Reprodujo los mismos argumentos previamente esbozados en la oposición al Informe.

Por su parte, la ACT también interpuso *Reconsideración*. Arguyó que los puestos de Tasador I y II gozan de características gerenciales de supervisión y se encuentran ligados a la gerencia. Adujo que la Petición para Clarificación era improcedente, pues la propia Unión en negociaciones con la ACT acordó el 13 de noviembre de 2007, ceder los mencionados puestos y convertirlos en gerenciales. En lo pertinente, anejó una comunicación de noviembre de 2007 sobre la inclusión de la clase de tasador al plan de clasificación y retribución de empleados gerenciales. Arguyó, que, en el 2011 PROSOL fue calificada como organización sindical que representa la unidad apropiada, pero que ello no cambió los acuerdos ya establecidos en el Convenio Colectivo, por lo que no procedía que se uniera a los puestos gerenciales. Expuso que los tasadores tenían bajo su supervisión a los técnicos de valoración y a tasadores que realizan funciones de tasación como contratistas independientes, por lo que se desprendía que tenían funciones de supervisión gerencial. Cuestionó también lo indicado en el Informe del Presidente, de entonces, de PROSOL-UTIER.

El organismo administrativo no se expresó en cuanto a ninguna de las dos solicitudes de reconsideración. Insatisfechas con la determinación de la JRT, tanto AEGSAC como la ACT comparecen ante este foro intermedio a través de sus respectivos recursos de revisión judicial.

En el recurso KLRA202100179 - presentado el 12 de abril de 2021-, la AEGSAC le imputa al foro administrativo haber incurrido en los siguientes errores al resolver:

> Primer Error: Erró la Junta de Relaciones del Trabajo al actuar en contra de lo dispuesto en su propio Reglamento al denegar las reiteradas solicitudes de desestimación de la Petición de Clarificación de Unidad aun cuando PROSOL no alegó y en este caso no se suscitan las limitadas circunstancias que establece el Reglamento de la Junta (Núm. 7947) bajo las cuales se puede conducir un proceso de clarificación de unidad apropiada, el cual no puede sustituir un proceso de elección de representante exclusivo para fines de negociación.
>
> Segundo Error: Erró la Junta de Relaciones del Trabajo al adoptar el Informe que su Jefe Examinador emitió en este caso bajo cuyas disposiciones se obliga a empleados que nunca tuvieron la oportunidad de votar en las elecciones para seleccionar el representante exclusivo a pertenecer a la unidad apropiada que representa PROSOL en la ACT a, lo que es violatorio de los derechos propietarios y el debido proceso de ley de estos empleados de conformidad con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en Pérez Maldonado vs. Junta de Relaciones del Trabajo, 132 DPR 972 (1993).
>
> Tercero Error: Erró la Junta de Relaciones del Trabajo al adoptar el Informe de su Jefe Examinador y con ello permitir que se violenten los derechos de los incumbentes de los puestos que son objeto de la Petición de Clarificación como empleados gerenciales de carrera al amparo de la Ley 8-2017, el principio de mérito y el debido proceso de Ley.
>
> Cuarto Error: Erró la Junta de Relaciones del Trabajo al negarse a referir a un Oficial Examinador las controversias surgidas a raíz de la presentación de las Objeciones al Primer Informe Suplementario y Recomendaciones del Jefe Examinador lo que resultó en la privación de una oportunidad al Patrono y a la Interventora de demostrar con prueba pertinente que las determinaciones de hechos contenidas en dicho informe son erróneas o faltas.

De igual manera, el 19 de abril de 2021, la ACT acudió ante este Tribunal de Apelaciones, mediante el recurso de revisión judicial número KLRA20210019, en el cual plantea los siguientes señalamientos de error:

> Primer Error: Erró la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico al declarar Con Lugar la Petición de Clarificación de Unidad Apropiada de PROSOL aun cuando ello resulta totalmente contrario a lo pactado por las partes en el Convenio Colectivo vigente.
>
> Segundo Error: Erró la Junta de Relaciones el Trabajo al declarar Con Lugar la Solicitud de Clarificación de unidad apropiada.

Analizamos lo planteado, de conformidad al marco jurídico aplicable, que procedemos a delinear.

II.

-A-

La revisión judicial de las determinaciones administrativas tiene implicaciones importantes, ya que es a través de este mecanismo que el tribunal cumple con el mandato constitucional de velar por la legalidad de las acciones de las diversas entidades gubernamentales. *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE,* 196 DPR 289 (2016); *Junta Dir. Portofino v. P.D.C.M.*, 173 DPR 455 (2008).

El derecho a cuestionar la determinación de una agencia mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley protegido por la Constitución de Puerto Rico. *Assoc. Condomines v. Meadows Dev.,* 190 DPR 843 (2014); *Picorelli López v. Depto. de Hacienda,* 179 DPR 720, 736 (2010); *Asoc. Vec. De Altamesa Este v. Mun. San Juan,* 140 DPR 24, 34 (1996). Para cumplir con ese principio, el Artículo 4.006(c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorga la competencia apelativa a este Tribunal para revisar las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas[1].

Las agencias administrativas están en mejor posición para dirimir controversias como la de este caso, a razón de su experiencia y conocimiento especializado. Es vasta la jurisprudencia que reitera la gran deferencia que los tribunales deben a las determinaciones administrativas, dado a que son las llamadas a velar por la aplicación y ejecución de sus normas y reglamentos, en función de los deberes otorgados por leyes habilitadoras. *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

---

[1] Ley Núm. 201-2003, según enmendada, 4 LPRA sec. 24y(c).

Ahora bien, la decisión de una agencia administrativa gozará de una presunción de legalidad y corrección que será respetada, siempre que la parte que la impugna no produzca evidencia suficiente para rebatirla. *Batista, Nobee v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector para la revisión de este tipo de determinación es el de razonabilidad, esto es, si la actuación de la agencia fue ilegal, arbitraria o tan irrazonable, que constituye un abuso de discreción. Íd., pág. 216. La revisión usualmente comprende las siguientes áreas: (1) si se concedió el remedio apropiado; (2) si las determinaciones de hechos son conformes al principio de evidencia sustancial; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty, et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2009).

Según lo dispone la Sección 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, ante una revisión judicial, el tribunal sostendrá las determinaciones de hechos de una agencia administrativa si están basadas en evidencia sustancial que obre en el expediente. 3 LPRA sec. 2175. Evidencia sustancial es aquella evidencia relevante que "una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Acarón, et al. v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564, 584 (2012). La aplicación de este criterio busca "evitar sustituir el criterio del organismo administrativo especializado por el del foro judicial revisor". Íd.; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 615 (2006); *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 DPR 599, 615 (2005).

La parte recurrente tendrá la carga de demostrar que en el expediente administrativo existe otra prueba que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia que impugna, al punto tal que se pueda concluir que, ante la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración, la determinación de la agencia no

fue razonable. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). Si dicha parte falla en demostrar que la determinación de la agencia no estuvo basada en evidencia sustancial o que existe otra prueba que reduce el valor de la prueba impugnada, el tribunal debe respetar las determinaciones de hechos. Íd. En cambio, las conclusiones de derecho podrán revisarse en toda su extensión. 3 LPRA sec. 2175. Aun así, debe dársele gran peso y deferencia a las interpretaciones que hacen las agencias de las leyes específicas que se les ha encomendado poner en vigor, por lo que sus conclusiones no pueden descartarse libremente. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, supra.

-B-

El *Reglamento para el Trámite de Investigaciones y Procedimientos Adjudicativos de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 7947, de 23 de noviembre de 2010 (Reglamento), se promulgó de conformidad con la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico; la Ley Núm. 333-2004, conocida como Carta de Derechos de los Empleados Miembros de una Organización Laboral; y la entonces vigente Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. El referido Reglamento tiene como propósito establecer como política pública de la Junta, la solución justa, rápida y económica de toda controversia presentada ante su consideración. De este modo, adopta un conglomerado de reglas que regularían todo el procedimiento tramitado ante la Junta, velando porque no se menoscaben los derechos conferidos por Ley.

En lo que responde a la clarificación de unidad apropiada, se refiere al procedimiento utilizado para añadir o excluir determinados puestos a una unidad apropiada previamente establecida que al momento de la Petición original no formaron

parte de ésta pero que deben pertenecer a la misma pues comparten intereses en común. Regla 105 c del Reglamento.

La sección IV del Reglamento establece lo correspondiente al procedimiento de clarificación de unidad apropiada. A estos efectos, detalla que una Petición para Clarificación de Unidad Apropiada solo puede ser instada por una unión certificada, por la Junta o el patrono. Regla 401 del Reglamento. Dispone, además, sobre el contenido de la Petición y el formato en que la misma debe ser presentada. Regla 402 del Reglamento.

La Regla 403 del Reglamento Núm. 7947, *supra,* establece que las Peticiones para Clarificación de Unidad Apropiada podrán radicarse en cualquier momento. Además, destaca "que la unidad apropiada no se compone de los empleados como tal, sino de los puestos que éstos ocupan" y que dicho proceso se utilizará para añadir a una unidad apropiada determinados puestos que al momento de la petición no forman parte de ésta, pero debían pertenecer por compartir una misma comunidad de intereses o para excluir los mismos. Regla 403 del Reglamento.

El trámite de clarificación procederá cuando, entre otras circunstancias, "[u]nos puestos que antes estaban excluidos de la unidad apropiada han evolucionado sustancialmente con el tiempo adquiriendo características que los hacen muy similares o parecidos a los que componen la unidad". Regla 403 inciso c del Reglamento.

Además de establecer lo concerniente en cuanto a las enmiendas a la Petición, retiro de la petición e intervención, el Reglamento dispone sobre la determinación de las unidades apropiadas. Sobre el particular, consagra que luego de notificada la Petición al patrono y este, a su vez, presentar varios documentos, la División de Investigaciones levantará un récord completo de todos los hechos relevantes para que la Junta pueda determinar cuáles deben ser las unidades apropiadas. Para ello, se podrá requerir información

a cualquiera de las partes, interventores o el patrono, y podrán celebrarse reuniones para la discusión de cualquier asunto relacionado con la Petición. Regla 407 del Reglamento.

Como parte del procedimiento, la Regla 408 del Reglamento Núm. 7947, *supra*, establece que luego de culminada la investigación, el Director de la División de Investigaciones emitirá un informe que incluirá: una relación de las alegaciones contenidas en la petición; eventos suscitados durante el curso de la investigación; de haberse celebrado reuniones entre las partes, deberá hacerse referencia de los asuntos discutidos durante la misma y los acuerdos suscritos por las partes; relación de la información y/ o documentos producidos durante el curso de la investigación; análisis de los hallazgos y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias; y la recomendación.

La División de Investigaciones notificará copia del informe a todas las partes, quienes contarán con un término de diez (10) días a partir de su notificación para radicar sus objeciones al mismo. Luego de este término, el informe y las objeciones de remitirán para la consideración de la Junta. Regla 408 del Reglamento.

Sobre la celebración de vistas en estos procedimientos, el Reglamento dispone que, si existe una *controversia* sobre un asunto fundamental, el Presidente de la Junta *podrá* referir el caso a un Oficial Examinador; quien, luego de evaluar la posición de las partes aplicando las normas sobre procedimientos adjudicativos incluidas en la Sección VI del Reglamento, emitirá su informe de recomendaciones y referirá el caso ante la consideración de la Junta. Regla 409 del Reglamento.

III.

Como cuestión primerísima, nos corresponde atender un planteamiento jurisdiccional presentado por PROSOL-UTIER en su comparecencia, la que incorpora una solicitud de desestimación.

Aduce dicha parte, que no tenemos jurisdicción para atender la Solicitud de Revisión Administrativa en el recurso KLRA2O2100196, presentada el 19 de abril de 2021 por la ACT. Sostiene que, como la interventora AEGSAC interpuso el 26 de febrero de 2021 en el proceso administrativo una moción de reconsideración respecto a la Decisión y Orden administrativa, el término para solicitar revisión judicial sobre ésta fue interrumpido para todas las partes el 26 de febrero de 2021. Afirma que, el término de quince (15) días que tuvo la JRT para actuar, comenzó a decursar en esa fecha y culminó el 15 de marzo de 2021. Entiende, que es a partir de esa segunda fecha, que *todas las partes en el caso*, incluyendo la ACT, contaban para acudir a este Honorable Tribunal de Apelaciones, es decir, tenían hasta el 14 de abril de 2021. Señala que la ACT presentó su propia moción de reconsideración el 3 de marzo de 2021 e interpreta que esa moción de reconsideración no interrumpió nuevamente el término que las partes tenían para ir en alzada, puesto que es una segunda moción de reconsideración que no interrumpe el término para ir en alzada. Afirma que, la ACT debió presentar su recurso de revisión judicial en o antes del 14 de abril de 2021 y que por no hacerlo en este término su recurso debe ser desestimado, por falta de jurisdicción. Su razonamiento no nos persuade y no se ajusta a lo que consagra nuestro ordenamiento jurídico.

En el caso administrativo de título, la ACT presentó su primera y única solicitud de reconsideración ante la agencia el 3 de marzo de 2021. Esto es, dentro del término de veinte (20) días correspondiente para ello, respondiendo así a las advertencias hechas por el ente administrativo y a las disposiciones de Ley aplicables. Es desde la presentación de su solicitud, que comienza para ésta, a transcurrir el término de quince (15) días para que la agencia considerara o actuara. Al no tomarse determinación sobre

la reconsideración interpuesta por ésta, comenzó a transcurrir el término de treinta (30) días para comparecer ante este tribunal intermedio. Debido a que el término de treinta (30) días finalizó el sábado, 17 de abril de 2021, la ACT tuvo hasta el lunes, 19 de abril de 2021 para presentar el recurso de revisión, como en efecto lo hizo. Esto, es independiente a que otra de las partes en dicho caso, es decir, la interventora AEGSAC, haya presentado en fecha anterior, su propia moción de reconsideración.

Por lo anterior, es improcedente la solicitud de desestimación interpuesta por PROSOL-UTIER. En consecuencia, la declaramos No Ha Lugar y decretamos nuestra jurisdicción para atender en sus méritos el recurso KLRA202100196, de mera consolidada con el recurso KLRA202100179. Procedemos.

En el recurso KLRA202100179, la AEGSAC sostiene como primer señalamiento de error que incidió la JRT al denegar la solicitud de desestimación de la petición para clarificación de unidad. Entiende que en este caso no se suscitan ninguna de las circunstancias que establece el Reglamento de la Junta, en su Regla 403, bajo las cuales podría conducir un proceso de clarificación de unidad apropiada. Aduce, además, que se debe tomar en consideración que los puestos reclamados existían en la categoría de gerencial al momento en que se firmó el convenio de 19 de julio de 2011, ya que en noviembre de 2007 la UTAC estipuló que tales puestos fueran excluidos del plan de clasificación de los puestos unionados. Arguye también, que PROSOL no solicitó que se modificara la unidad apropiada cuando se llevó a cabo una elección entre los empleados de la ACT. Por ello, afirma que PROSOL está impedida de reclamar estos puestos para la unidad apropiada, pues entiende que renunció a los mismos al solicitar que se llevaran a cabo elecciones sin incluir los puestos, entre los potenciales pertenecientes a la unidad apropiada.

Por su parte, PROSOL-UTIER indica que entre las circunstancias que el Reglamento provee y faculta para un procedimiento de clarificación, se encuentra cuando "unos puestos que antes estaban excluidos de la unidad apropiada han evolucionado sustancialmente con el tiempo adquiriendo características que los hacen muy similares o parecidos a los que componen la unidad". Arguye que no existe controversia en cuanto a que los puestos objeto de la Petición para Clarificación presentada por PROSOL, según enmendada, -Tasador I y II- estaban excluidos de la unidad apropiada; y que, además, la JRT concluyó, como cuestión de hecho, que esos puestos habían evolucionado sustancialmente con el tiempo adquiriendo características que los hacían similares o parecidos a los que componían la unidad apropiada que representa PROSOL-UTIER. Por lo que, aduce que conforme al propio informe si surgía, al menos uno de los elementos que contempla la Regla 403 para poder considerar la Petición.

En su determinación, la JRT acogió el informe rendido por la División de Investigaciones. Destacó en cuanto a los requisitos que establece la Regla 403, que "los puestos estaban excluidos de la unidad apropiada, pero en la entrevista inicial se corroboró que "ha[n] evolucionado sustancialmente con el tiempo, adquiriendo características que los hacen muy similares o parecidos a los que componen la unidad apropiada que representa PROSOL-UTIER, Capítulo de la Autoridad de Carreteras."[2]

Hemos realizado un examen detenido de los documentos que obran en nuestro legajo, los cuales también formaron parte del expediente administrativo; entre ellos, los escritos en los que AEGSAC presentó sus oposiciones a la Petición para Clarificación y al trámite, antes y después de que fuera rendido el informe. No

[2] Apéndice de AEGSAC, KLRA202100179, pág. 115.

detectamos en ellos, evidencia que controvierta o derrote la determinación realizada por la JRT a través de su Informe, en la que establece que en este caso los puestos habían evolucionado sustancialmente adquiriendo características que los hacían muy similares o parecidos a los que componen la unidad. Esto es, más allá de la alegación que presenta la AEGSAC -sin argumentos concretos o documentos que la sustente- de que no se ha establecido que los puestos reclamados no han evolucionado, esta no proveyó evidencia que pueda considerarse suficiente o que demuestre que en efecto tal hecho no ha sucedido. Por lo que, nos corresponde concederle deferencia al foro administrativo sobre tal determinación.

Es menester puntualizar, que el hecho de que otra Unión en el 2007, previo al Convenio Colectivo vigente, haya estipulado que tales puestos fueran excluidos del plan de clasificación y que los puestos reclamados existían en la categoría de gerencial al momento en que se firmó el convenio de 19 de julio de 2011, ello de por sí, no demuestra que no haya habido una evolución sustancial, tal como fue razonado por la JRT. De otro lado, tampoco se desprende que la Unión que peticiona la clarificación, en este caso PROSOL-UTIER, esté impedida de reclamar estos puestos para la unidad apropiada por llevar a cabo unas elecciones y no incluir los puestos entre los potenciales pertenecientes a la unidad apropiada, como pretende implicar la AEGSAC.

En su segundo y tercer señalamiento de error, la AEGSAC plantea que la JRT incidió al adoptar el Informe emitido en este caso. Entiende que con tal determinación se obligó a empleados que nunca tuvieron la oportunidad de votar en las elecciones para seleccionar el representante exclusivo a pertenecer a la unidad apropiada que representa PROSOL en la ACT. Arguye que ello es violatorio de los derechos propietarios y el debido proceso de ley de

estos empleados. Se ampara en la doctrina establecida por nuestro Tribunal Supremo en *Pérez Maldonado v. Junta de Relaciones del Trabajo*, supra. Entiende también, que tal determinación viola los derechos de los incumbentes de los puestos que son objeto de la Petición para Clarificación como empleados gerenciales de carrera; a saber, el principio de mérito y el debido proceso de ley.

De otra parte, PROSOL-UTIER sostiene que no podían incluir unilateralmente a los Tasadores I y II en el proceso de elección porque quien notifica a la JRT la lista de los empleados que componen una unidad apropiada para propósitos de una elección para certificación de representante exclusivo es el patrono, en este caso, la ACT. En lo atinente, la Regla 511 del Reglamento 7947 dispone que "[d]entro de los diez (10) días de haberse notificado la orden sobre celebración de elecciones, el patrono radicará una lista en orden alfabético de todos los empleados que componen la unidad apropiada distribuidos por centro de votación." Indica que cuando el puesto no está incluido en una unidad apropiada previamente establecida, el procedimiento apropiado para variar su composición no es la elección de certificación, sino el procedimiento de clarificación seguido por PROSOL en este caso. Además, PROSOL sostiene que el procedimiento de clarificación de unidad apropiada versa sobre los puestos como tal, no en los empleados. Es decir, según lo dispuesto por el Reglamento 7947, en su Sección 403, "la unidad apropiada no se compone de los empleados como tal, sino de los puestos que éstos ocupan".

En el caso de *Pérez Maldonado v. Junta de Relaciones del Trabajo*, supra, el Tribunal Supremo examinó por primera vez el alcance del denominado "procedimiento de clarificación" a través del cual la JRT define de modo más preciso y específico cuáles son los empleados que, a los fines de la negociación colectiva, están incluidos en una unidad apropiada ya existente. Ello para

determinar si una plaza o plazas que no estaban incluidas antes deben o no pertenecer a dicha unidad. Es preciso, destacar que al momento en que el Alto Foro evaluó el referido procedimiento, el citado Reglamento no estaba vigente, por lo que allí no se analizó la figura jurídica al amparo del procedimiento conferido en éste.

En dicho caso el Tribunal Supremo entendió- haciendo referencia a la jurisprudencia federal- que el procedimiento de Clarificación es inadecuado para alterar una unidad que estaba claramente definida en el convenio colectivo y que no incluía empleos que la unión quiera añadir posteriormente mediante Petición para clarificación. Distinguió los empleos que **existían al momento de definir la unidad originalmente** y que fueron intencional o históricamente excluidos de la unidad. Entendió que, en esos casos, era necesario consultar a dichos empleados antes de poder incluirlos en dicha unidad, a fin de salvaguardar su derecho a escoger su representante en la negociación colectiva. Pronunció que, aunque la JRT no podía utilizar el procedimiento de clarificación de unidades apropiadas en las circunstancias antes establecidas, para menoscabar el derecho de unos trabajadores a participar adecuadamente en la selección de quién los representará en la negociación colectiva, el procedimiento de clarificación era uno valioso y podía ser utilizado por la JRT siempre que lo estimara conveniente dentro de los parámetros generales establecidos.

Distinto al caso de *Pérez Maldonado v. Junta de Relaciones del Trabajo*, supra, que se resolvió sin el beneficio de un Reglamento que estableciera los parámetros y criterios que regirían el procedimiento de clarificación de unidad apropiada, los empleos que PROSOL UTIER peticiona añadir en la clarificación de unidad apropiada NO existían al momento de definirse la unidad originalmente. Según se nos informa, la unidad apropiada original

fue definida o certificada por la Junta el 31 de diciembre de 1987 y los puestos en controversia se crearon en el año 1990, después que la unidad apropiada original fue certificada por la Junta. Por ende, no se cumple con uno de los parámetros considerados por el Tribunal Supremo en *Pérez Maldonado v. Junta de Relaciones del Trabajo*, supra, para que pueda entenderse el procedimiento de clarificación aplicado aquí, como uno inadecuado.

Por otro lado, no nos parece irrazonable, la deducción de la JRT en cuanto a este particular, que concluyó que los puestos que clarificaron no han tenido la oportunidad de votar para seleccionar un representante, precisamente porque ambos se crearon con posterioridad a la certificación original de la unidad apropiada. Entendió que en este caso no era necesario consultarles a los empleados toda vez que "se ha recurrido al procedimiento de clarificación para añadir a una unidad apropiada determinados empleados que al momento de la petición no forman parte de ésta pero que propiamente debían pertenecer a la misma porque comparten una misma comunidad de intereses". *Pérez Maldonado v. Junta de Relaciones del Trabajo*, supra, pág. 982.

En lo referente a este señalamiento de error, PROSOL reitera que el procedimiento de clarificación de unidad apropiada versa sobre los puestos como tal, no los empleados. Tal como dispone el Reglamento 7947, en su Sección 403, "la unidad apropiada no se compone de los empleados como tal, sino de los puestos que éstos ocupan." Indica además que, en el caso al que alude la AEGSAC para sostener su postura de violación de derechos de los empleados, es decir, *Janus* y. *AFSCME,* 585 U.S. ___ (2018), el Tribunal Supremo de Estados Unidos reconoció el derecho de los empleados públicos a renunciar a ser miembros de una unión, pero no le reconoce a optar por no ser parte de la unidad apropiada como tal. Lo que resulta cónsono con el razonamiento

de que un puesto que sea considerado parte de una unidad apropiada, no altera de manera alguna los derechos de los empleados que ocupan esos puestos.

En cuanto al argumento sobre violación de los derechos de los empleados como resultado de la clarificación en su Informe la JRT, además, de reconocer que la unidad apropiada no se compone de los empleados como tal, sino de los puestos que ocupan, según el Reglamento; puntualiza que, en efecto en un taller cerrado como el presente, se clarifican los puestos, no los empleados. Aclaró a su vez que la reclasificación de puestos de gerenciales a unionados no lesiona derecho alguno. Sobre este punto, consignó: "no se pierden derechos adquiridos, tampoco se alteran derechos en contra de un empleado. Como cuestión de hecho, su categoría como empleado cambia, pero las funciones que realiza precisamente siguen siendo las mismas, no es cambiado de su área de trabajo y su salario y no sufre cambio alguno" Id.

Luego de examinar los argumentos esbozados por la AEGSAC, la postura de PROSOL-UTIER, así como el análisis sobre tal argumento fijado en el Informe acogido por la JRT, no encontramos argumentos demostrativos de que el cambio de clarificación de puesto transgreda los derechos de los empleados o el principio de mérito que les ampara.

Como último señalamiento de error, AEGSAC sostiene que incidió la JRT al negarse a referir a un Oficial Examinador las controversias surgidas a raíz de la presentación de las Objeciones al Primer Informe Suplementario. Entiende que con ello le privó de la oportunidad de demostrar con prueba pertinente que las determinaciones de hechos contenidas en dicho informe son erróneas o falsas. Es su contención, que en este caso se suscitan controversias de hechos y de derechos de asuntos fundamentales que ameritan la designación de un oficial examinador. Insiste en

que hay controversia sobre el asunto de que los puestos habían evolucionado para exhibir características similares a los que componen la unidad y que no es correcta la determinación de que las funciones que realizan los incumbentes son compatibles con la pertenencia a la unidad apropiada.

Por su parte, PROSOL invoca la confirmación del dictamen administrativo. Aduce que en este caso, la JRT nombró un oficial examinador que recopiló prueba para hacer sus determinaciones, que según se desprende del informe de la División de Investigaciones, se realizó una investigación de altura, concentrada en documentos recopilados que fueron solicitados a las partes. Añade que se contó con las respectivas posiciones escritas y declaraciones juradas de los empleados que ocupan el puesto a clarificar, así como de entrevistas a supervisados y supervisores inmediatos. Sostuvo que, según lo contemplado en el informe sobre el proceso investigativo, se corroboró la veracidad de las funciones que esos empleados realizaban y que estos, actualmente cuentan con los mismos factores de intereses y características laborales de la unidad apropiada certificada originalmente por esta Junta.

Como indicamos antes, el Reglamento de la JRT provee para que, en caso de que, en el procedimiento de clarificación de unidad apropiada, exista una *controversia* sobre un asunto fundamental, el Presidente de la JRT *podrá* referir el caso a un Oficial Examinador. Esto implica que le confiere *discreción* al Presidente, para en caso de que exista una controversia sobre un asunto fundamental, refiera el mismo a un Oficial Examinador. A pesar de que AEGSAC identifica en su recurso dos controversias que considera fundamentales, lo cierto es que, no encontramos controversia sobre estas. AEGSAC insiste que no se ha establecido que los puestos hayan evolucionado y que las especificaciones de

la clase de los puestos sometidas son las mismas que existían en el 2007 cuando UTAC representaba la Unión y en el 2011 cuando se firmó el Convenio Colectivo con PROSOL. Pero reafirmamos, ello no implica ni demuestra que los puestos reclamados, NO hayan evolucionado para el momento en que se realizó la Petición en el 2015, ni cuando la División de Investigación de la JRT realizó la investigación. Ante la falta de evidencia que demuestre lo contrario y el Informe de la División de Investigación sustenta que los puestos en efecto han evolucionado, concluimos que no se hay controversia fundamental sobre tal asunto, que ameritara de la asignación de un Oficial Examinador o de una vista.

AEGSAC, además, sostiene que la prueba sometida a la Junta, refiriéndose a la Objeción que ésta presentó al Informe, demostró que los puestos en las clases de Tasador I y II representan al patrono en procedimientos judiciales de expropiación forzosa en los que testifican como peritos. Entiende que ello demuestra que eran parte de los empleados adscritos a la Oficina de Asesoría Legal y que ejercen funciones íntimamente ligadas a la gerencia. De los documentos revisados que en efecto describen las tareas de los puestos concernidos, Tasador I y II, no se desprende que las funciones que realizan los incumbentes sean incompatibles con la pertenencia a la unidad apropiada, no surge una controversia fundamental sobre tales funciones. Esto es, no se desprende que un tasador por "asistir a los tribunales de justicia para servir como perito en los casos que le son asignados" implique, en efecto, esté adscrito a la Oficina de Asesoría Legal y que ejerza funciones íntimamente ligadas a la gerencia, como pretende sostener la parte interventora en este caso. En suma, los errores planteados por AEGSAC no se cometieron.

Veamos, entonces el recurso KLRA202100196. Allí, la ACT sostiene que erró la JRT al declarar Con Lugar la Petición para

Clarificación de unidad apropiada de PROSOL. Indica que ello resulta contrario a lo pactado por las partes en el Convenio Colectivo vigente. Sostiene que PROSOL en su Convenio Colectivo vigente excluyó los puestos de Tasador I y II, por lo que está impedida de solicitar la clarificación de la unidad apropiada de los referidos puestos. Entiende que tales puestos no son parte de la unidad apropiada, ya que el puesto de tasador existía a la fecha que PROSOL fue certificado como representante de la unidad apropiada y en este caso, estos habían sido históricamente excluidos de la unidad apropiada. También arguye, al igual que AEGSAC, que no surge en el caso de marras alguna de las circunstancias para admitir el proceso de clarificación y que existe controversia en torno a la comunidad de interés de los puestos incorporados a la unidad apropiada.

Por su parte, PROSOL indica que el hecho de que la UTAC -representante exclusivo *anterior* de la unidad apropiada-, suscribiera una estipulación en el año 2007 en la que aceptaba mantener excluidos a los Tasadores I y II de la unidad apropiada; ni el hecho de que esos puestos no aparecen como parte de la unidad apropiada en el Convenio Colectivo del 2011, impiden que PROSOL-UTIER pueda solicitar una aclaración de la unidad apropiada. Sostiene que la UTAC, -no PROSOL- fue la que firmó un acuerdo con la ACT para excluir a los Tasadores I y II de la unidad apropiada y tal acuerdo del 2007, no es vinculante para PROSOL. En lo relacionado al Convenio Colectivo del 2011 entre PROSOL y la ACT, menciona que este refleja, en cuanto a esas partes, la realidad al momento de firmarse el dicho convenio. Indica que a estos efectos y según surge de las conclusiones del Informe acogido, desde entonces hubo una evolución de los puestos Tasador I y II, que llevó a la JTR, como esa agencia

experta, a concluir que procedía su inclusión en la unidad apropiada.

Un análisis de los argumentos expuestos por la ACT, vistos a la luz de la normativa vigente y en referencia a los documentos que obran en el expediente, nos lleva a colegir que no se desprende que PROSOL estuviera imposibilitada de presentar la Petición para Clarificación. Así como razonamos en la evaluación que hiciéramos antes, respecto de los errores planteados por la AEGSAC, tampoco ha provisto la ACT evidencia que controvierta la determinación del Informe en torno a que los puestos de Tasador I y II, que estaban excluidos de la unidad apropiada, evolucionaron sustancialmente con el tiempo adquiriendo características que los hacen similares o parecidos a los que componen la unidad. Esa determinación de la JRT hace que en efecto, se pueda atender una clarificación de unidad apropiada. Lo cierto es que, PROSOL-UTIER no estaba obligada a reconocer tales puestos como gerenciales por razón del contrato, al que la ACT hace referencia. PROSOL no era parte de ese contrato, por lo que éste no le vincula. De hecho, el que en el Convenio Colectivo de 2011 no aparezcan los puestos de Tasador I y II como parte de la unidad apropiada, no es óbice para la solicitud de la clarificación de unidad por parte de PROSOL-UTIER. La conclusión a la que arriba la JRT, está apoyada en la evidencia recopilada, que no fue controvertida.

En fin, la determinación administrativa cuestionada en los recursos de revisión judicial está basada en la evidencia que obra en el expediente administrativo. Esta produjo un resultado razonable, que está fundamentado en la aplicación correcta de la norma jurídica. Las recurrentes no demostraron que la agencia actuara de manera ilegal, arbitraria o en una forma irrazonable, que constituyera un abuso de discreción.

IV.

Por los fundamentos antes consignados, se CONFIRMA la determinación administrativa recurrida.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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