

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Peticionario

v.

117 EMPLEADOS
(MARÍA MONTES
RODRÍGUEZ)

Recurridos

KLCE201500831

Certiorari
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan

Caso Núm.
K AC2014-00599
(906)

Sobre: Impugnación
de Laudo Parcial
emitido por la
Comisión Apelativa
del Servicio Público
AQ-06-639

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa.

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de septiembre de 2015.

El Departamento de Educación acude ante nos en recurso de *certiorari* para que revoquemos una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan [en adelante, TPI] el 22 de abril de 2015. Mediante dicho dictamen el foro recurrido desestimó el recurso de revisión instado por el Departamento de Educación, en el cual solicitaba la impugnación de un laudo de arbitraje emitido por la Comisión Apelativa de Servicio Público [en adelante, CASP]. El TPI determinó que carecía de jurisdicción para atender el recurso por el incumplimiento sustancial de las disposiciones reglamentarias para la revisión de laudos ante el TPI. Tras considerar los argumentos planteados, expedimos el auto de *certiorari*,

revocamos y devolvemos el caso al TPI para procedimientos ulteriores.

ANTECEDENTES

Este caso comienza con una notificación del Departamento de Educación a la recurrida, María Montes Rodríguez, para que acreditara que poseía un certificado regular de maestra en el nivel en que impartía enseñanza. Luego de la celebración de una vista ante el Departamento de Educación y evaluada la prueba presentada por la recurrida, esta fue cesanteada de su puesto permanente por no haber completado los requisitos para poseer un certificado regular en la materia y nivel que enseñaba. De ahí que, la Federación de Maestros de Puerto Rico, en representación de esta y otros maestros afectados, presentó una querrela el 11 de agosto de 2006 ante la CASP, impugnando el despido y el cambio de estatus, de permanente a transitorio, del personal.

Luego de la celebración de la vista de arbitraje, la CASP emitió un Laudo Parcial el 23 de mayo de 2014, notificado ese mismo día, en el que determinó que el Departamento de Educación incumplió el debido proceso de ley de la recurrida en el proceso de cesantía, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, el Convenio Colectivo y el derecho aplicable. En consecuencia, ordenó la reinstalación completa e inmediata de esta en su plaza permanente, y que se eliminara la carta de cesantía y el informe de cambio de su expediente.

Inconforme, el Departamento de Educación presentó el recurso de impugnación de epígrafe ante el TPI el 23 de junio de 2014. Por su parte, la recurrida solicitó la desestimación de la revisión el 25 de agosto de 2014. Esta fundamentó su solicitud en el incumplimiento del Departamento de Educación con los

requisitos legales y jurisprudenciales para el perfeccionamiento del recurso. En particular, sostuvo que la falta de presentación de un apéndice completo era una omisión sustancial, que incidía sobre la jurisdicción del foro primario y conllevaba la desestimación del pleito.¹

El 4 de septiembre de 2014, el Departamento de Educación se opuso a la solicitud de la recurrida alegando que el recurso se perfeccionó con la presentación, dentro del término para ello, de la solicitud de revisión del laudo y copia del mismo. En cuanto al apéndice, arguyó que la omisión de otros documentos no fue sustancial, por ser los señalamientos de error planteados sobre cuestiones de derecho. En ese sentido, señaló que la información necesaria para la revisión del laudo se desprendía de los documentos presentados y que no favoreciéndose en nuestro ordenamiento la desestimación de recursos por defectos de forma, debía declararse no ha lugar la solicitud de desestimación.

El TPI celebró vista argumentativa para discutir las mociones en controversia el 17 de marzo de 2015.

Mediante Sentencia de 22 de abril de 2015, notificada el 28 de abril de ese mismo año, el TPI desestimó el recurso instado por el Departamento de Educación. El foro de primera instancia concluyó que la parte peticionaria incumplió los requisitos para el perfeccionamiento del recurso dentro del término jurisdiccional para ello, y que la omisión en el apéndice

¹ La recurrida señaló que los siguientes documentos eran necesarios para que el TPI pudiera atender y resolver el recurso:

- (a) la solicitud de Arbitraje de Quejas y Agravios; (b) mociones y escritos presentados como parte del proceso; (c) órdenes y resoluciones interlocutorias emitidas por la CASP, y (d) los exhibits presentados en evidencia durante la vista de arbitraje en los cuales se basó la determinación de la cual se recurre.

era sustancial, de manera que no estaba en posición de resolver si los errores señalados fueron o no cometidos.

El 8 de mayo de 2015, el Departamento de Educación solicitó oportunamente la reconsideración de la sentencia desestimatoria e incluyó los documentos omitidos. El 18 de mayo de 2015, notificada al día siguiente, el TPI declaró No Ha Lugar la solicitud de reconsideración.

Inconforme con tal proceder, el Departamento de Educación comparece ante nos en recurso de *certiorari* alegando que:

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DETERMINAR QUE LOS DOCUMENTOS OMITIDOS SON "SUSTANCIALES".

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DETERMINAR QUE LA PRUEBA DOCUMENTAL ADMITIDA EN LA VISTA DE ARBITRAJE Y LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES ERAN "INDISPENSABLES" PARA EVALUAR SI SE COMETIERON LOS ERRORES ALEGADOS.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DETERMINAR QUE AL NO SOMETERSE LOS DOCUMENTOS SEÑALADOS DENTRO DEL PLAZO JURISDICCIONAL, NO PROCEDE SUBSANAR EL ERROR POSTERIORMENTE.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL CONCLUIR QUE NO SE LE HABÍA PUESTO EN POSICIÓN PARA PODER DETERMINAR SI LOS ERRORES ALEGADOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN FUERON COMETIDOS O NO.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DESESTIMAR EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE LAUDO PARCIAL POR INCUMPLIMIENTO CON LA REGLA 5 DE LAS REGLAS PARA EL PROCESO DE REVISIÓN DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y NO RESOLVERLO EN SUS MÉRITOS, LO CUAL CONSTITUYÓ UN ABUSO DE DISCRECIÓN .

El 12 de agosto de 2015, emitimos Resolución dando por perfeccionado el recurso, debido a que la parte recurrida no presentó su oposición. Sin embargo, esta compareció el 24 de agosto de 2015, mediante solicitud de reconsideración y oposición al recurso de *certiorari*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

El Tribunal Supremo ha señalado que el auto de *certiorari* constituye “un vehículo procesal discrecional que permite a un tribunal de mayor jerarquía revisar las determinaciones de un tribunal inferior”. IG Builders et al. v. BBVAPR, 185 D.P.R. 307, 337-338 (2012); Pueblo v. Díaz de León, 176 D.P.R. 913, 917 (2009); García v. Padró, 165 D.P.R. 324, 334 (2005). La expedición o no del recurso descansa en la sana discreción del foro apelativo. García v. Padró, *supra*, pág. 334. Por discreción se entiende el “tener poder para decidir en una forma u otra, esto es, para escoger entre uno o varios cursos de acción”. García v. Asociación, 165 D.P.R. 311, 321 (2005). No obstante, “el adecuado ejercicio de la discreción está inexorable e indefectiblemente atado al concepto de la razonabilidad”. *Ibíd.*

La Regla 52.1 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 52.1, establece la autoridad del Tribunal de Apelaciones para atender y revisar discrecionalmente las resoluciones y órdenes emitidas por el Tribunal de Primera Instancia, a saber:

[t]odo procedimiento de apelación, *certiorari*, certificación, y cualquier otro procedimiento para revisar sentencias y resoluciones se tramitará de acuerdo con la Ley aplicable, estas reglas y las reglas que adopte el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

El recurso de *certiorari* para revisar resoluciones u órdenes interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, solamente será expedido por el Tribunal de Apelaciones cuando se recurra de una resolución u orden bajo las Reglas 56 y 57 o de la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. No obstante, y por excepción a lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Apelaciones podrá revisar órdenes o resoluciones interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia cuando se recurra de decisiones sobre la admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, asuntos relativos a privilegios evidenciarios, anotaciones de rebeldía, en casos de relaciones de familia, en casos que revistan interés público o en cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia. Al denegar la

expedición de un recurso de *certiorari* en estos casos, el Tribunal de Apelaciones no tiene que fundamentar su decisión.

Cualquier otra resolución u orden interlocutoria expedida por el Tribunal de Primera Instancia podrá ser revisada en el recurso de apelación que se interponga contra la sentencia sujeto a lo dispuesto en la Regla 50 sobre los errores no perjudiciales.

Con el fin de que podamos ejercer de una manera sabia y prudente nuestra facultad discrecional de entender o no en los méritos de los asuntos que son planteados mediante el recurso de *certiorari*, nuestros oficios se encuentran enmarcados en el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, que en la Regla 40 señala los criterios que debemos tomar en consideración al atender una solicitud de expedición de un auto de *certiorari*. La referida regla dispone lo siguiente:

A. Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.

B. Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.

C. Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.

D. Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.

E. Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.

F. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.

G. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

Es sabido que “[l]a característica distintiva de este recurso se asienta en la discreción encomendada al tribunal revisor para autorizar su expedición y adjudicar sus méritos”. IG Builders et

al. v. BBVAPR, *supra*, pág. 338. De ahí que, el Tribunal Supremo ha dispuesto que:

de ordinario, no se intervendrá con el ejercicio de discreción de los tribunales de instancia, salvo que se demuestre que hubo un craso abuso de discreción, o que el tribunal actuó con perjuicio o parcialidad, o que se equivocó en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo, y que nuestra intervención en esa etapa evitará un perjuicio sustancial. (Énfasis suplido). Zorniak Air Services v. Cessna Aircraft Co., 132 D.P.R. 170, 181 (1992); Lluch v. España Service Sta., 117 D.P.R. 729, 745 (1986).

En ese sentido, se ha resuelto que **“los tribunales apelativos no debemos, con relación a determinaciones interlocutorias discrecionales procesales, sustituir nuestro criterio por el ejercicio de discreción del tribunal de instancia, salvo cuando dicho foro haya incurrido en arbitrariedad o craso abuso de discreción”**. (Énfasis suplido). Meléndez v. Caribbean Int’l. News, 151 D.P.R. 649, 664 (2000). Esto, debido a que “[l]a discreción es una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera”. Ramírez v. Policía de P.R., 158 D.P.R. 320, 340 (2002). Cabe recordar además, que el tribunal sentenciador tiene amplia facultad para disponer de los procedimientos ante su consideración de forma que se pueda asegurar la más eficiente administración de la justicia. Vives Vázquez v. E.L.A., 142 D.P.R. 117, 139 (1996). De manera, que “[s]i la actuación del tribunal a quo no está desprovista de base razonable ni perjudica los derechos sustanciales de una parte, lo lógico es que prevalezca el criterio del juez de instancia a quien corresponde la dirección del proceso”. Sierra v. Tribunal Superior, 81 D.P.R. 554, 572 (1959).

Es menester señalar, que el *certiorari* es el recurso mediante el cual este Tribunal está facultado para revisar cualquier orden, resolución o sentencia final de un laudo de arbitraje emitida por un tribunal de primera instancia. Regla 32(D) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B.

Por otro lado, conforme la Regla 2 de las Reglas para el Proceso de Revisión de Decisiones Administrativas ante el Tribunal de Primera Instancia, 4 L.P.R.A. Ap. VIII (B), dicho foro está facultado para revisar resoluciones, órdenes y providencias dictadas por agencias o funcionarios administrativos en su función adjudicativa o cuasi legislativa, conforme lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.² Con relación al contenido de la solicitud de revisión, el inciso (f) de la Regla 5 establece en lo pertinente que:

[j]unto con la solicitud [de revisión] se deberá incluir un apéndice, que incluirá copia completa y legible de los siguientes documentos:

(1) La orden, resolución o providencia administrativa cuya revisión se solicita.

(2) Las alegaciones de las partes ante la agencia, tales como: la solicitud original, querrela o apelación, contestaciones a las anteriores hechas por las otras partes, etc.

(3) La moción o mociones de reconsideración presentadas a la agencia contra la decisión cuya revisión se solicita.

(4) La decisión de la agencia resolviendo en definitiva la reconsideración.

(5) Cualquier otra decisión, orden o resolución dictada por la agencia, o cualquier otro escrito presentado por las partes al mismo, o cualquier exhibit que se hubiese presentado a la agencia durante el trámite administrativo, que sean importantes para que el Tribunal [de Primera Instancia] tome una decisión bien informada

² Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2102 *et seq.*

sobre el recurso presentado. (Énfasis suplido; subrayado nuestro).

Cuando se presenta una solicitud que sustancialmente no se ajusta a los requisitos de la Regla 5, el recurso podrá ser desestimado o se ordenará que se subsane lo omitido. En particular, el inciso (i) de la mencionada regla dispone que:

[s]i se presenta una solicitud que sustancialmente no se ajuste a los requisitos de esta Regla, el Tribunal podrá desestimar el recurso. Si la omisión no fuere sustancial, el Tribunal ordenará que sea subsanada y podrá paralizar el trámite hasta que ello se realice. (Énfasis suplido; subrayado nuestro).

No obstante, la norma antes expuesta debe enmarcarse dentro de la política pública consagrada en nuestro ordenamiento judicial de reducir al mínimo el número de recursos desestimados por defectos de forma, que no afecten los derechos de las partes, y que los casos se ventilen en sus méritos. Fraya v. A.C.T., 162 D.P.R. 182, 190 (2004); Sánchez y otros v. Hospital Dr. Pila, 158 D.P.R. 707, 713 (2003).

Por ser la revisión de laudos de arbitraje análoga a la revisión de recursos administrativos ante este Tribunal de Apelaciones,³ debemos considerar que **“[u]n recurso que carece de un apéndice, con los documentos necesarios para poner al tribunal en posición de resolver, impide su consideración en los méritos”**. (Énfasis suplido). Román et als. v. Román et als., 158 D.P.R. 163, 167 (2002). Sin embargo, **la desestimación como sanción debe utilizarse como último recurso, por lo que el foro “debe cerciorarse primero que el incumplimiento haya provocado un impedimento real y meritorio para que el tribunal pueda**

³ Aut. de Puertos v. HEQ, 186 D.P.R. 417, 446 (2012).

atender el caso en los méritos”. (Énfasis suplido). *Íd.*, pág. 167-168.

A la luz de la normativa antes expuesta, procedemos a evaluar los señalamientos de error planteados en el auto de *certiorari* en conjunto.

El Departamento de Educación adujo que el TPI incidió al determinar que la omisión de ciertos documentos en el apéndice era una sustancial que impedía que el foro evaluara si se cometieron los errores alegados. En ese sentido, señaló que el foro recurrido erró al determinar que la falta de presentación de tales documentos, dentro del plazo jurisdiccional para solicitar la revisión, no era un error que se pudiera subsanar posteriormente. Del mismo modo, planteó que el TPI abusó de su discreción al desestimar el recurso por incumplimiento con la Regla 5 de las Reglas para el Proceso de Revisión de Decisiones Administrativas ante el Tribunal de Primera Instancia, *supra*.

La recurrida, por su parte, planteó que los documentos omitidos por el Departamento de Educación eran vitales para que el TPI resolviera el recurso. En específico, señaló que tal omisión impedía la función revisora de dicho foro al no poder evaluar si el laudo impugnado estaba basado en evidencia sustancial, conforme el expediente administrativo, y si el árbitro actuó correctamente durante la tramitación de los procedimientos y de acuerdo a la prueba presentada. En consecuencia, sostuvo que el incumplimiento con la Regla 5 de las Reglas para el Proceso de Revisión de Decisiones Administrativas ante el Tribunal de Primera Instancia, *supra*, no permitía el perfeccionamiento del recurso de revisión, por lo que el TPI carecía de jurisdicción para atenderlo. De modo, que se debía confirmar la determinación del foro primario.

Al evaluar el expediente, concluimos que el TPI erró al desestimar la solicitud de revisión presentada por el Departamento de Educación, por no haber incluido ciertos documentos en el apéndice del recurso.

En el caso ante nuestra consideración, el TPI concluyó que:

[c]on el recurso presentado y la documentación sometida, este Tribunal no está en posición para atender el caso. No podrá evaluar si[,] en efecto[,] el laudo está basado en la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo ante la CASP; no podrá evaluar la prueba presentada en la vista en su fondo y en la que se fundamentó el laudo de arbitraje; tampoco podrá evaluar si el árbitro actuó razonablemente conforme a la prueba presentada o si actuó correctamente durante la tramitación de los procedimientos, entre otros.

Ciertamente, la omisión de la parte recurrente en el presente caso es una sustancial. No habiéndose perfeccionado el recuso con los anejos correspondientes y no habiendo la parte recurrente colocado a este Tribunal en posición para resolver el mismo, no estamos en posición, ni podemos determinar si los errores alegados en el recurso de revisión fueron cometidos o no.

Siendo así, se desestima el recurso presentado ante este Tribunal. (Énfasis suplido).

En cambio, la parte peticionaria entendió que con la inclusión del laudo impugnado en el apéndice había cumplido con las reglas para la revisión de decisiones administrativas ante el TPI, puesto que los errores señalados por versaban sobre cuestiones de derecho. En particular, si

[e]rró el Honorable Árbitro al determinar que a pesar de [que] el Secretario de Educación incurrió en error de derecho al otorgarle la permanencia a los recurridos[,] sin que cumplieran con los requisitos establecidos en la ley, la [peticionaria] no cumplió con el debido proceso de ley al corregir dicha actuación nula del Secretario.

Erró el Honorable Árbitro al ordenar que el Departamento de Educación reinstale la permanencia que le fue otorgada por un error administrativo a los querellantes-recurridos cuando éstos no cumplían

con los requisitos legales necesarios para ostentar dicha permanencia.

Conforme el derecho aplicable, el TPI ostenta la facultad potestativa para desestimar una solicitud de revisión administrativa cuando esta no se ajuste sustancialmente a los requisitos establecidos en la citada regla. Sin embargo, también puede ordenar a la parte a que subsane cualquier omisión no sustancial. De manera, que en el caso ante nos el TPI debía evaluar si la omisión del Departamento de Educación, de no incluir la prueba presentada en la vista de arbitraje ni las alegaciones de las partes, constituía una omisión que impedía que dicho foro comprendiera lo planteado en el recurso y/o si tenía jurisdicción para atenderlo.

De un estudio del expediente, surge que los documentos omitidos, por los cuales el TPI desestimó el pleito, no incidían sobre la jurisdicción del foro recurrido. Los errores planteados por el Departamento de Educación cuestionaban conclusiones de derecho del árbitro de la CASP. En particular, si de los hechos incontrovertidos y el marco legal implicado se desprendía que el Departamento de Educación incumplió con el debido proceso de ley de la recurrida al declarar nula la concesión de permanencia, y si erró el árbitro al ordenar la reinstalación del estatus permanente de la recurrida, tras un error administrativo, cuando esta no cumplía con los requisitos exigibles para ello.

Sin duda, la Regla 5, *supra*, requería que el Departamento de Educación incorporara los documentos allí enumerados, lo que incumplió al presentar el recurso y, posteriormente, al oponerse a la solicitud de desestimación de la recurrida. La falta de presentación de los documentos en cuestión no impedía que el TPI conociera cuál era la decisión cuestionada, el marco legal

implicado y si poseía jurisdicción sobre el asunto. En consecuencia, concluimos que la exclusión de los documentos especificados en la Regla 5, *supra*, con excepción del laudo impugnado, el cual fue incluido, no representaron una omisión que ameritara la desestimación del recurso. Por consiguiente, el TPI debió ordenar que se subsanara la omisión.

Además, cabe señalar, que si bien es cierto que el Departamento de Educación incurrió en tal omisión, esta fue subsanada con la presentación oportuna de la solicitud de reconsideración, en la que anejó los documentos requeridos. Por todo lo cual, erró el TPI al determinar que la omisión de ciertos documentos en el apéndice del recurso fue una sustancial y al desestimar el recurso por falta de jurisdicción, por lo que se cometieron los errores señalados.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expuestos, se expide el auto de *certiorari* y se revoca la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia el 22 de abril de 2015. En consecuencia, se devuelve el caso al foro recurrido para la continuación de los procedimientos.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones