

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

CONSEJO DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR

Recurrido

V

REWA MERCADO  
CUEVAS

Recurrente

REVISIÓN  
procedente de la  
Comisión Apelativa  
del Servicio Público

KLRA201500170

Caso Núm.  
CA-13-108

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

Hernández Sánchez, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de abril de 2015.

La Sra. Rewa Mercado Cuevas (recurrente) solicitó la revisión judicial de una determinación dictada y notificada el 22 de enero de 2015 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Por medio de este dictamen, la CASP cerró y archivó el caso al declinar emitir una querrela sobre un cargo de práctica ilícita que la recurrente instó en contra del Consejo de Educación Superior (Consejo).

Por las razones que esbozamos a continuación, se revoca el dictamen recurrido y se ordena a que continúen los procedimientos ante la CASP en torno a la querrela CA-13-108.

**I.**

Según surge del expediente, el 10 de septiembre de 2013 la recurrente presentó un cargo de práctica ilícita en contra del Consejo, mediante el cual alegó que este no cumplió con el *Laudo de Arbitraje L-12-195* en el Caso Núm. AQ-09-094 emitido el 8 de junio de 2012 por el árbitro Noel A. Hernández López. En esencia,

impugnó la negativa del Consejo de reconocerle y concederle los balances de licencia de enfermedad y vacaciones acumulados durante el tiempo que estuvo separada de su puesto, así como otras partidas y/o beneficios.

Luego de un activo trámite procesal, el 22 de diciembre de 2014 la CASP desestimó la solicitud de la querrela.<sup>1</sup> A esos efectos sostuvo que:

La investigación del cargo reveló que la alegada violación a la Ley Núm. 45, *supra*, ocurrió a partir del 8 de julio de 2012, la fecha en que el Árbitro ordenó al querrellado a notificarle el cumplimiento de lo ordenado en el Laudo. No obstante, a lo anterior, usted presentó el cargo de referencia el 10 de septiembre de 2013. Lo anterior significa que el mismo **no fue presentado dentro del término de seis (6) meses a partir de los hechos que dan base al cargo**, según requiere el Artículo IV, Sección 404 (B), del Reglamento de la Comisión. Por lo tanto, dicha alegación está prescrita.

Por lo anterior, la Comisión no emitirá una querrela basada en este cargo y procederá la desestimación del mismo. (Énfasis suplido.)

Insatisfecha con el dictamen, el 29 de diciembre de 2014 la recurrente solicitó la reconsideración ante la propia CASP.<sup>2</sup> Como parte de su escrito, planteó que se debían considerar los siguientes hechos: que el 8 de julio de 2012 la CASP le ordenó al Consejo a notificarle el cumplimiento con el laudo; que el Consejo apeló esta decisión ante el TPI; y que tras resultar infructuosa esa apelación, el Consejo apeló ante el Tribunal de Apelaciones (TA). Arguyó que el término de seis (6) meses a partir de los hechos que dan base al cargo quedó suspendido hasta 9 de mayo de 2013, fecha en que el TA emitió la sentencia. En fin, argumentó que presentó el cargo de práctica ilícita en contra del Consejo de manera oportuna, ya que para el 10 de septiembre de 2013 sólo habían transcurrido cuatro (4) meses desde que se dictó la última sentencia en el caso.

---

<sup>1</sup> Anejo II del Recurso, Págs. 3-5

<sup>2</sup> Anejo III del Recurso, Págs. 6-10

Así las cosas, el 22 de enero de 2015 la CASP dictó y notificó la decisión objeto de revisión, titulada *Notificación de Cierre y Archivo*, mediante la cual cerró y archivó el presente caso.<sup>3</sup> Aún inconforme con la determinación, el 20 de febrero de 2015 la recurrente compareció ante este tribunal mediante el recurso de revisión que nos ocupa y le imputó a la CASP la comisión de los siguientes errores:

(1) Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público, C.A.S.P., al resolver desestimar el Cargo de Práctica Ilícita contra Agencia radicado por la señora Rewa Mercado Cuevas y decretar el subsiguiente Cierre y Archivo del caso, por entender que el mismo fue radicado fuera de término de seis (6) meses a partir de los hechos que dan base al cargo, conforme al Reglamento de la Comisión.

(2) Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público, C.A.S.P., al resolver desestimar el Cargo de Práctica Ilícita contra Agencia radicado por la señora Rewa Mercado Cuevas y decretar el subsiguiente Cierre y Archivo del caso, al obviar los procedimientos de revisión judicial perfeccionados posterior a la emisión del Laudo y el hecho de que el mismo no advino final, firme e inapelable hasta una vez culminaron los mismos.

(3) Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público, C.A.S.P., al resolver desestimar el Cargo de Práctica Ilícita contra Agencia radicado por la señora Rewa Mercado Cuevas y decretar el subsiguiente Cierre y Archivo del caso, al no aquilatar la prueba obrante en su propio record, demostrativa de que los hechos por los cuales surgió la controversia que dio pie a la radicación del cargo, surgieron una vez el laudo advino final, firme e inapelable y no desde la fecha de emisión del mismo ni de la Orden de Notificación de Cumplimiento del 8 julio de 2012.

(4) Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público, C.A.S.P., al resolver desestimar el Cargo de Práctica Ilícita contra Agencia radicado por la señora Rewa Mercado Cuevas y decretar el subsiguiente Cierre y Archivo del caso, sin apercibirle a esta de los remedios en derecho que le asistían de no estar de acuerdo con la determinación notificada.

Por su parte, el 20 de marzo de 2015 el Consejo presentó su alegato y solicitó la desestimación del recurso. Posteriormente, presentó una *Moción en Apoyo de Solicitud de Desestimación*, mediante la cual insistió que el recurso es prematuro debido a que al momento de su presentación aún estaba pendiente una solicitud

---

<sup>3</sup> Anejo I del Recurso, Págs. 1-2

de reconsideración que finalmente fue resuelta el 26 de marzo de 2015.

Una vez examinados los hechos de este caso y con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a exponer el derecho aplicable.

## II.

### -A-

El Reglamento de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (Reglamento Núm. 6385) del 28 de diciembre de 2001, fue diseñado para establecer los procedimientos mediante los cuales la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP), actualmente conocida como la CASP, resolverá las controversias relacionadas con prácticas ilícitas de trabajo, entre otras. Art. I, Sección 100(5) del Reglamento Núm. 6385.

Los procedimientos para cargos de práctica ilícita son de naturaleza adjudicativa y se podrán radicar para “imputar la comisión de una práctica ilícita al amparo del Artículo 9 de la Ley (estos cargos se conocerán como cargos de prácticas ilícitas)”. Art. IV, Sección 400(1) del Reglamento Núm. 6385. En cuanto al momento para presentar un cargo de práctica ilícita, la Sección 404(B) del Reglamento Núm. 6385 dispone lo siguiente:

**B. Ningún caso podrá ser radicado luego de transcurridos seis (6) meses de los hechos que dan base al mismo**, excepto que la parte contra quien se haya radicado, intencionalmente haya ocultado los hechos que dan base al mismo, o que durante el período de seis (6) meses luego de los hechos, la parte promovente haya estado legalmente incapacitada para radicarlo, o que no tuvo conocimiento de los hechos durante ese período. En estos casos la Comisión determinará si la dilación en radicar el mismo es razonable conforme a los principios generales de incuria. (Énfasis suplido.)

Por otra parte, en atención al procedimiento investigativo, la Sección 408(C) del Reglamento Núm. 6385 dispone que:

C. En todos los casos bajo este Artículo, si la determinación de la Comisión es que no existe causa probable para encontrar que se violó la Ley, se le notificará a la parte que radicó el caso y se le dará la opción de retirar el mismo. Si la parte retira el caso será sin perjuicio. Si la parte no retira el caso se desestimaré el mismo por escrito y con copia a las otras partes. En aquellos casos en que el promovente no esté de acuerdo con la determinación de desestimar todas o alguna de las alegaciones, tendrá siete días para solicitar reconsideración a la Comisión. El escrito de reconsideración deberá especificar todos los puntos en controversia; describir la evidencia que se alega sostiene las alegaciones; e ilustrar a la Comisión sobre porqué debe existir causa probable para encontrar que se ha violado la Ley.

Es preciso destacar que la determinación que hace la CRTSP, actualmente conocida como la CASP, sobre si inicia o no una querrela por prácticas ilícitas no constituye una orden final a los efectos de revisarla ante el foro apelativo intermedio. La referida decisión depende totalmente de la discreción de la comisión, pues el curso de acción que sigue el organismo administrativo responde a su política administrativa especializada. Por consiguiente, no está sujeta a ser revisada judicialmente. *Federación v. Molina*, 160 D.P.R. 571, 558 (2003).

A esos efectos, el Tribunal Supremo expresó que si la denegatoria de expedir una querrela a base de la presentación de cargos por prácticas ilícitas estuviera sujeta a revisión judicial, se inundarían los tribunales con recursos de esta clase y se estaría sustituyendo la práctica administrativa uniforme establecida, desarrollada y orientada de un organismo especializado por el criterio judicial. Añadió que esta situación probablemente resultaría en la incertidumbre en el campo del derecho obrero-patronal debido a las diferencias entre las distintas filosofías socio-económicas de los jueces. *Luce & Company v JRT*, 82 D.P.R. 96, 101-102 (1961).

Sin embargo, a modo de excepción, la revisión judicial de determinaciones emitidas por un organismo administrativo procede cuando están presentes algunas de las circunstancias de excepción reconocidas jurisprudencialmente, a saber: (1) que la determinación de la Comisión afecte derechos constitucionales de las partes por haber actuado de forma arbitraria o en abuso de su facultad administrativa; (2) que la Comisión ignore una prohibición expresa contenida en su ley orgánica, y (3) **que la actuación administrativa descansa en una interpretación errónea de la ley.** *Federación v. Molina*, supra.

**-B-**

Como es sabido, existe una práctica judicial claramente establecida de conceder gran deferencia a las decisiones de las agencias administrativas. Esto se debe a que de ordinario estas están en mejor posición para determinar los hechos relacionados con las materias de las cuales tienen un conocimiento especializado. *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727-729 (2005); *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 D.P.R. 116, 123 (2000).

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. De existir más de una interpretación razonable de los hechos, prevalecerá la seleccionada por el organismo administrativo siempre que esté apoyada por evidencia sustancial que forme parte de la totalidad del expediente. La evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonable puede aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, supra, 728-729; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 D.P.R. 425, 437 (1997).

Aun en los casos marginales o dudosos, la aplicación e interpretación que hacen los organismos administrativos de las leyes que les corresponde poner en vigor y velar por su

cumplimiento, merece deferencia independientemente de que pueda existir otra interpretación razonable. De ahí que los tribunales no deben descartar livianamente las conclusiones e interpretaciones de las agencias administrativas para sustituirlas por las propias. El legislador las ha encomendado a establecer la pericia y la experiencia en temas particulares que muchas veces son muy técnicos. No obstante, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas deben estar sujetas al mandato y finalidad principal de la ley y a la política pública que la inspira. *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 D.P.R. 386, 397-398 (2011).

La interpretación que las agencias hacen de sus estatutos orgánicos y los fundamentos en que apoyan sus decisiones son de gran ayuda para los tribunales al momento de pasar juicio sobre la corrección de sus decisiones. La presunción de corrección de la decisión administrativa debe ser respetada mientras que la parte que la impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 D.P.R. 592, 615-617 (2006).

La deferencia judicial, la pericia (“expertise”) especializada de una agencia sobre un asunto, cede ante una actuación arbitraria, ilegal, irrazonable, fuera de contexto y huérfana de prueba sustancial que obre en el récord. Los tribunales tampoco estamos obligados a conferir deferencia en los casos en que la interpretación estatutaria dada por el organismo administrativo afecta derechos fundamentales, o resulta en una injusticia. De igual forma se rechaza cualquier interpretación que contravenga los propósitos de la ley. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 D.P.R. 46, 71-72 (2007); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 76 (2004).

El dictamen del foro administrativo constituye un abuso de discreción cuando la agencia: 1) descansó en factores que la Rama

Legislativa no intentó considerar; 2) no atendió un aspecto importante de la controversia u ofreció una explicación para su decisión que contradice la evidencia presentada ante su consideración; y/o 3) formuló una conclusión de derecho que es tan poco plausible que no pueda interpretarse como producto de la especialización de la agencia. *Padín v. Retiro*, 171 D.P.R. 950, 962-963 (2007).

Al atender una petición para revisar judicialmente una determinación administrativa, el tribunal analizará, conforme al expediente administrativo, si: 1) el remedio concedido fue razonable; 2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y 3) las conclusiones de derecho del organismo son correctas. *Padín v. Retiro*, supra.

Cabe destacar, que el tribunal no debe utilizar como criterio si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor. El análisis del tribunal debe ser si la interpretación de la agencia es una razonable. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra. En fin, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solamente cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P. R. v. J. P.*, 146 D.P.R. 64, 134-135 (1998).

### III.

En su primer señalamiento de error la recurrente alegó que la CASP incidió al desestimar el cargo de práctica ilícita contra el Consejo y decretar el subsiguiente cierre y archivo del caso, por entender que el mismo fue radicado fuera de término de seis (6) meses a partir de los hechos que dan base al cargo, según preceptúa el Reglamento Núm. 6385.

La decisión de emitir o no una querrela por práctica ilícita es una atribución discrecional delegada a la CASP y, como regla

general, no está sujeta a ser revisada judicialmente por los tribunales. Sin embargo, luego de examinar el caso ante nuestra consideración concluimos que la decisión recurrida figura dentro de las excepciones a la doctrina de finalidad. La excepción consiste en que la actuación administrativa descansó en una interpretación errónea de la ley; es decir, la CASP basó su decisión en un análisis errado de la ley al desestimar el cargo por entender que dicha alegación había prescrito. Por lo tanto, a manera de excepción, podemos ejercer nuestra función revisora.

Conforme a la Sección 404(B) del Reglamento Núm. 6385, ningún cargo de práctica ilícita podrá ser presentado luego de transcurridos seis (6) meses de los hechos que dan base al mismo. Con este precepto en mente, es preciso examinar la situación fáctica y procesal que nos ocupa. Veamos. El 8 de julio de 2012 la CASP le ordenó al Consejo a que notificara el cumplimiento con el laudo. El Consejo apeló esta decisión ante el TPI. Tras resultar infructuosa dicha petición, el Consejo acudió ante el TA. Por su parte, el 9 de mayo de 2013 el TA confirmó la sentencia emitida por el TPI. Así las cosas, la recurrente instó el cargo de práctica ilícita en contra del Consejo el 10 de septiembre de 2013.

Ante este cuadro fáctico y procesal, no procedía que la recurrente presentara el cargo antes de que el foro judicial se expresara. Como consecuencia, el término de seis (6) meses a partir de los hechos que dan base al cargo quedó suspendido hasta 9 de mayo de 2013, fecha en que el TA emitió la sentencia. Concluimos que la recurrente presentó el cargo de práctica ilícita en contra del Consejo de manera oportuna, ya que para el 10 de septiembre de 2013 tan sólo habían transcurrido cuatro (4) meses desde que se dictó la última sentencia en el caso.

En vista de que la CASP descansó en una interpretación errónea de la ley al desestimar el cargo de práctica ilícita por

entender que dicha alegación había prescrito, ordenamos que el organismo administrativo recurrido continúe con los procedimientos. Siendo ello suficiente para revocar el dictamen recurrido, no es necesario discutir los otros señalamientos de error presentados por la recurrente.

#### **IV.**

En atención a los fundamentos antes expresados, se declara no ha lugar la moción de desestimación, se revoca el dictamen recurrido y se ordena a que continúen los procedimientos ante la Comisión Apelativa del Servicio Público en torno a la querrela CA-13-108.

Así lo acordó y ordena el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones