Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ - AGUADILLA
PANEL XI

ERIC NIEVES MOUNIER Recurrente v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Recurrido	KLRA201500911	Revisión Administrativa procedente de la Comisión Apelativa del Servicio Público Caso Núm.: 2009-11-2434 Sobre: Ley Núm. 7

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Rivera Colón y la Juez Nieves Figueroa

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2015.

Comparece por derecho propio el Sr. Eric Nieves Mounier, en adelante el señor Nieves o el recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución* emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público, mediante la cual se denegó una Apelación de un despido bajo la Ley Núm. 7-2009.

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

-I-

Según surge del expediente, el 2 de noviembre de 2009 el señor Nieves presentó una *Apelación* ante la extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público, en adelante CASARH. En la misma, alegó que la cesantía de su empleo como Director Auxiliar en el Departamento de Educación, en adelante Educación o el recurrido, bajo la Ley Núm. 7-2009, en adelante Ley 7, era ilegal. Adujo que su puesto era sufragado con

fondos federales y que era miembro activo del Army National Guard, lo cual lo eximia de los despidos.[1]

Así las cosas, el 13 de noviembre de 2014, la sucesora de CASARH, la Comisión Apelativa del Servicio Público, en adelante CASP, celebró una vista pública. Luego de examinar prueba documental y testifical, esta última consistente en el testimonio del recurrente, la Oficial Examinadora formuló las siguientes determinaciones de hecho:

1. El APELANTE se desempeñaba como Director Auxiliar en el programa Escuela Abierta de la Región Educativa de Mayagüez, adscrito a la parte APELADA.

2. Mediante certificación de fecha de antigüedad de 22 de abril de 2009, la APELADA le notificó al APELANTE que tenía una antigüedad total de 6 años, 0 meses y 5 días.

3. Además, se le informó que la antigüedad total correspondía a la suma de todos los periodos trabajados en el servicio público, según establecido en la Ley 7.

4. En dicha comunicación se le apercibió sobre el derecho de impugnación que le asistía, el término disponible para ello y que, de no presentar evidencia documental fehaciente o de no refutar la antigüedad certificada la misma sería concluyente.

5. El APELANTE no impugnó la certificación de antigüedad dentro del término establecido.

6. En octubre de 2009, la APELADA le notificó al APELANTE que, efectivo el 6 de noviembre de 2009, sería cesanteado de su puesto, en virtud de las disposiciones de la Ley 7.

7. El puesto de Director Auxiliar en el que se desempeñaba el APELANTE era sufragado con fondos estatales.

---

[1] *Informe de la Oficial Examinadora*, pág. 1.

8. La APELADA no solicitó a la JREF la exclusión del puesto del APELANTE de las cesantías decretadas en virtud de la Ley 7.

9. El APELANTE pertenece a la Guardia Nacional de Puerto Rico *(Army Na[t]ional Guard)*.

10. A la fecha de la cesantía, el APELANTE no se encontraba prestando servicio militar, ni estaba en licencia militar.[2]

A base de lo anterior, la Oficial Examinadora formuló las siguientes conclusiones de derecho: el señor Nieves no estaba excluido del plan de cesantías, porque contrario al Artículo 37.02 de la Ley 7 su puesto era sufragado con fondos estatales; Educación no solicitó la exclusión de su puesto por necesidades del servicio; y no se encontraba prestando servicio militar, ni tenía licencia militar a la fecha de la cesantía. Como razón adicional sostuvo, que el recurrente no impugnó la certificación de antigüedad en el término establecido en el Artículo 37.04 (b) (8) de la Ley 7. Por los fundamentos previamente expuestos, recomendó a CASP que declarara no ha lugar la apelación.[3]

CASP acogió el *Informe de la Oficial Examinadora* y declaró no ha lugar la *Apelación*.[4]

Insatisfecho con dicho resultado, el recurrente presento un escrito, que fue acogido como una reconsideración, en el que aceptó que entregó la certificación de antigüedad en el empleo luego del término establecido en la Ley 7. Sin embargo, alegó que ello obedeció a que recibió los documentos

[2] *Id.* págs. 2-3.
[3] *Id.*, págs. 3-7.
[4] *Resolución* de 8 de julio de 2015.

necesarios tardíamente y en diferentes momentos, lo que le impidió entregarlos completos como exigía el Director de Recursos Humanos.[5]

CASP reiteró su determinación inicial y declaró no ha lugar la reconsideración.[6]

Inconforme con dicha decisión, el señor Nieves presentó un *Recurso de Revisión Administrativa* en el que reiteró su argumento de que presentó la certificación de antigüedad fuera de término, porque recibió los documentos necesarios a destiempo, por lo cual no pudo entregarlos completos y oportunamente, según requería el Director de Recursos Humanos.

Con el recurso de revisión presentó una *Declaración en Apoyo Para Litigar Como Indigente (In Forma Pauperis)*, la cual declaramos con lugar.

Luego de revisar el *Recurso de Revisión Administrativa* y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.[7] A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: la concesión del

---

[5] Escrito sin título de 20 de julio de 2015.
[6] *Resolución* de 6 de agosto de 2015.
[7] *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferré v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007). Véase además, Sec. 4.1 *et seq.*, de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico, en adelante LPAU.

remedio apropiado, las determinaciones de hecho, y las conclusiones de derecho del organismo administrativo.[8]

Por esa razón, la intervención judicial debe circunscribirse a determinar si el remedio concedido fue apropiado, si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.[9] Además, el tribunal debe determinar si la agencia en el caso particular actuó arbitraria, ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.[10]

Ahora bien, es una norma firmemente establecida que las decisiones de los organismos administrativos gozan de deferencia por los tribunales y se presumen correctas.[11] Al revisar las determinaciones de las agencias administrativas, los tribunales tienen gran deferencia en virtud de la experiencia en la materia y pericia de estos organismos.[12] Por tal razón, la revisión judicial es limitada.[13]

Por otro lado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, ha establecido que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan

---

[8] *González Segarra, et al v. C.F.S.E.*, 188 DPR 252 (2013); *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 359 (2012); *García Fantauzzi v. Dir. Adm. Trib.*, 182 DPR 560, 566-567 (2011); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

[9] *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, 178 DPR 867, 883 (2010); *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

[10] *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR. 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000). Véase además, *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012) (Opinión de conformidad de la Juez Rodríguez Rodríguez).

[11] *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 32 (2013); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, pág. 940; *Borschow Hosp. v. Junta de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009).

[12] *Misión Ind. v. J.C.A.*, 145 DPR 908, 929 (1998).

[13] *Id.* Véase además, *López Borges v. Adm. Corrección*, *supra*, pág. 626.

en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo considerado en su totalidad.[14] La evidencia sustancial es "aquella evidencia [pertinente] que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión".[15] Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido.[16] Ello implica que de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia.[17]

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones.[18] Para ello deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.[19]

Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca o

---

[14] Sec. 4.5 de LPAU, 3 LPRA sec. 2175; *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000).
[15] *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp., supra.*
[16] *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997).
[17] *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).
[18] *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).
[19] *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

menoscabe el valor de la evidencia impugnada, el tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.[20]

B.

En la práctica, la Ley 7 dispuso un proceso compuesto por varias etapas en el cual se tomó en consideración el tipo de nombramiento del empleado y el criterio general de antigüedad en el servicio público como criterios para determinar en qué momento y cómo se llevarían a cabo las cesantías.[21] Así pues, los empleados con nombramientos transitorios fueron cesanteados primero y los empleados con nombramientos permanentes de carrera fueron eliminados de sus puestos de acuerdo al tiempo de antigüedad que llevan trabajando en el servicio público.[22]

De este modo, para determinar cuáles empleados de carrera serían cesanteados se utilizó un criterio objetivo –la antigüedad en el servicio público-, cuya evaluación y aplicación dependió esencialmente del cálculo aritmético de todos los años que el empleado hubiese servido en el gobierno.[23] Conforme a lo anterior, la Ley 7 estableció un proceso de certificación de antigüedad de cada empleado, de modo que pudiesen ser identificados aquellos empleados con menor antigüedad.[24]

No obstante lo anterior, la Ley 7 eximió del plan de cesantías a ciertos empleados públicos. En lo aquí pertinente, el Artículo 37.02 dispone:

---

[20] *Otero v Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).
[21] Art. 37.04 (b) (3) de la Ley 7, 3 LPRA sec. 8799.
[22] *Id.*
[23] *Sánchez et al. v. Depto. Vivienda*, 184 DPR 95 (2011).
[24] Art. 37.04 (b) (3) de la Ley 7, *supra*.

> Asimismo, la Fase II no aplicará a: (i) aquellos puestos en agencias que son sufragados con fondos federales y cuyo programa condiciona la concesión y recibo de fondos federales a retener tales puestos. Se dispone que en programas sufragados con fondos federales que no condicionen la retención del puesto como requisito para mantener tales fondos, la JREF, a solicitud de agencia, tendrá la autoridad de evaluar y determinar cual empleado en su correspondiente puesto será excluido de las cesantías por necesidad del servicio; o (ii) a empleados que pertenecen a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos; Ejército (*Army*), Fuerzas Navales (*Navy*), Infantería de Marinos (*Marine Corps*), Fuerza Aérea (*Air Force*), Guardia Costanera (*Coast Guard*) y las reservas de dichas Fuerzas Armadas, así como a la Guardia Nacional del Ejército (*Army National Guard*) y la Guardia Nacional de la Fuerza Aérea (*Air National Guard*), que presten servicio militar y estén en licencia militar bajo la *"Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act"*, según enmendada, 38 U.S.C.A. Sección 4301 et seq. (USERRA). …[25]

En cuanto al procedimiento para impugnar la certificación de antigüedad, el Art. 37.04 (b) de la Ley 7 establece en lo pertinente:

> (8) Las agencias identificarán y certificarán a la JREF la antigüedad de cada uno de los empleados, dentro de un término no mayor de quince (15) días calendario de iniciada la Fase II.
>
> En el mismo término, las agencias certificarán por escrito a sus empleados afectados, individualmente, su fecha de antigüedad según surge de los récords. En el caso de empleados miembros de una unidad apropiada representada por una organización sindical se notificará a los empleados, además, a dicha organización sindical. Dicha certificación se notificará a los empleados, y, además, de ser el caso, a la organización sindical,

[25] 3 LPRA sec. 8797.

> mediante entrega a la mano o por correo certificado con acuse de recibo, a la dirección que obra en los expedientes de las agencias y apercibiéndole del derecho que tiene el empleado a exponer y fundamentar por escrito su versión en cuanto a su fecha de antigüedad. La fecha de notificación será la de su entrega o envío.
>
> (9) El empleado, y de ser el caso, éste a través de su organización sindical, tendrá un término no mayor de treinta (30) días calendario, a partir de la fecha de la notificación, para presentar por escrito a la agencia, evidencia documental oficial emitida por la autoridad o entidad gubernamental competente (evidencia documental fehaciente) que refute la antigüedad que le ha sido certificada. Para ello utilizará el formulario que para esos fines será provisto por su respectiva agencia, el cual completará y someterá a su propia agencia, con copia de la evidencia documental fehaciente que refute la fecha de antigüedad notificada por la agencia.
>
> (10) En la eventualidad de que el empleado afectado no refute o no presente, dentro del término aquí dispuesto, evidencia documental fehaciente que sostenga su posición, la antigüedad a ser utilizada será aquella que le fue notificada por la agencia. Dicha antigüedad será concluyente para todo propósito relacionado con este Capítulo. …[26]

De lo anterior se desprende que el empleado dispone de un término de treinta (30) días calendario, a partir de la fecha de dicha notificación, para presentar ante la agencia evidencia documental oficial que refute la antigüedad que le fue certificada.[27] Así pues, si el empleado no refuta, se tomaría en

---

[26] 3 LPRA sec. 8799.
[27] *Domínguez Castro v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 63-64 (2010).

consideración, de forma concluyente, la antigüedad que fue certificada por la Agencia.[28]

Si por el contrario, el empleado presentaba dentro del término dispuesto, evidencia documental fehaciente controvirtiendo la antigüedad que le fue notificada, la Agencia no tomaría determinación final sobre la antigüedad sin antes darle la oportunidad de tener una vista previa.[29]

Dada la situación de grave crisis fiscal, se exige que el procedimiento para revisar la certificación de antigüedad se interprete con la agilidad necesaria para alcanzar el propósito legislativo previamente mencionado. De este modo, quien quiera impugnar su cesantía en el contexto de la Ley 7 tiene que cumplir ciertos requisitos mínimos de umbral. En otras palabras, el reclamante tiene que levantar una controversia sobre antigüedad relacionada con su empleo y proveer prueba suficiente de su reclamación, todo esto dentro del término dispuesto por ley.[30] Por tal razón, el TSPR determinó que el término de treinta (30) días para impugnar la antigüedad es uno de carácter jurisdiccional.[31] Así pues, concluyó que no existe excepción alguna, ya sea por justa causa o por cualquier otra razón, para impugnar la certificación de antigüedad cursada a los empleados fuera del término establecido.[32]

---

[28] *Id.*, pág. 66.
[29] *Id.*, pág. 64.
[30] *Id.*, págs. 64-65.
[31] *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*, 184 DPR 393 (2012).
[32] *Id.*

-III-

En el caso de epígrafe se celebró una vista pública en la que se presentó prueba documental y testifical. En dicha ocasión la Oficial Examinadora consideró probados los siguientes hechos: que el empleo del señor Nieves estaba sufragado con fondos estatales; que su patrono no solicitó la exclusión de su puesto por necesidades del servicio; que a la fecha de la cesantía, el recurrente no se encontraba prestando servicio militar, ni tenía licencia militar; y que no impugnó oportunamente la certificación de antigüedad emitida por su patrono.

El recurrente no controvirtió ninguna de las determinaciones de hecho contenidas en el *Informe de la Oficial Examinadora*. Por el contrario, aceptó que se opuso tardíamente a la certificación de antigüedad emitida por su patrono, pero se limitó a ofrecer su versión sobre la razón para la tardanza.

En síntesis, el señor Nieves no presentó ninguna prueba que obrara en el expediente administrativo que menoscabara el valor probatorio de aquella en que se basó CASP para declarar no ha lugar la apelación. Ante ese escenario, no tenemos razón alguna para dejar sin efecto las determinaciones de hecho de la *Resolución* recurrida.

Finalmente, nada hemos encontrado en el expediente que justifique derrotar la presunción de corrección que cobija la resolución administrativa cuya revisión se solicita.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* recurrida.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones