

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

TERESA MALDONADO  
FIGUEROA

Apelante

v.

ESTADO LIBRE  
ASOCIADO DE PUERTO  
RICO, DEPARTAMENTO  
DE JUSTICIA, HON.  
LUIS SÁNCHEZ  
BETANCES;  
ADMINISTRACIÓN DE  
LOS SISTEMAS DE  
RETIRO DE LOS  
EMPLEADOS DEL  
GOBIERNO Y LA  
JUDICATURA; HON.  
FRANCISCO DEL  
CASTILLO OROZCO

Apelante

*Apelación*  
Procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia Sala de  
San Juan

Civil Núm.  
KAC2013-0928

Sobre:  
SENTENCIA  
DECLARATORIA

KLAN201500944

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y la Juez Cortés González<sup>1</sup>

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de octubre de 2016.

La señora Teresa Maldonado Figueroa y la señora Carmen M. Díaz Díaz [en conjunto, las apelantes] acuden ante nos en recurso de apelación para solicitar la revocación de una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan [por sus siglas, TPI] el 27 de abril de 2015. Mediante dicho dictamen el foro apelado declaró Ha Lugar la solicitud de sentencia sumaria presentada por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico [en adelante, ELA o Estado] y el

---

<sup>1</sup> Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2016-233, se designó a la Juez Nereida Cortés González en sustitución del Juez Sigfrido Steidel Figueroa.

Departamento de Justicia, y la presentada por la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura [en adelante, ASR]. En consecuencia, desestimó en su totalidad la demanda presentada por la parte apelante.

### I.

Los hechos que promueven el pleito de epígrafe comenzaron en noviembre y diciembre de 2012, cuando el Departamento de Justicia aprobó las solicitudes presentadas por las apelantes para acogerse a los beneficios del Programa de Retiro Incentivado de la Ley Núm. 70-2010, conocida como la Ley del Programa Incentivado de Retiro y Readiestramiento, 3 LPRA sec. 8881 *et seq.*, según enmendada. Sin embargo, el 3 de enero de 2013, la autoridad nominadora dejó sin efecto tales autorizaciones, ya que se disponía a evaluar la necesidad de los puestos que estas ocupaban.

Así las cosas, el 9 de abril de 2013, el Secretario de Justicia le remitió un comunicado a las apelantes denegando la aprobación inicial de retiro, de modo que quedaban excluidas de los beneficios de la Ley Núm. 70-2010, *supra*. Dicho funcionario determinó que las funciones de los puestos que estas ocupaban en el Departamento de Justicia eran esenciales e indispensables para la agencia. De acuerdo con la advertencia incluida en las cartas remitidas, las apelantes solicitaron la reconsideración de la determinación de la autoridad nominadora.

En desacuerdo, el 21 de noviembre de 2013, las apelantes presentaron una demanda en contra del Estado, el Departamento de Justicia y la ASR. Solicitaron que se dictara una sentencia declarando que estas eran participantes del programa de retiro de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, y que se

ordenara al Departamento de Justicia al pago inmediato del incentivo por retiro, equivalente a seis meses de sueldo.

Luego de varios trámites procesales, tanto la ASR como el Estado, solicitaron la desestimación del pleito mediante el mecanismo de sentencia sumaria, a lo que se opusieron las apelantes.

El ELA adujo que la aprobación inicial de las solicitudes de las apelantes al programa de retiro se debió a un error administrativo, el cual no generó derecho alguno. En particular, adujo que los puestos que estas ocupaban quedaban excluidos de la aplicación de los beneficios de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, toda vez que eran considerados esenciales. Además, el Estado señaló que las autorizaciones iniciales concedidas no se tornaron efectivas ni advinieron finales y firmes con la mera aprobación por parte del Departamento de Justicia.

La ASR, por su parte, señaló que su único deber con relación al procedimiento para la elección de las apelantes al programa de retiro era evaluar y certificar los años de servicio cotizados de estas, una vez la autoridad nominadora aprobara las solicitudes y la Oficina de Gerencia y Presupuesto [por sus siglas, OGP] las ratificara. En ese sentido, arguyó que debido a que el Departamento de Justicia dejó sin efecto y desaprobó las solicitudes en cuestión, nunca emitió la certificación de años de servicio cotizados, por lo que las apelantes no se convirtieron en participantes del programa de retiro.

El 27 de abril de 2015, el TPI dictó la Sentencia objeto del recurso de apelación de epígrafe en la que formuló las siguientes determinaciones de hechos, las que por su relevancia transcribimos *in extenso*:

3. El 14 de marzo de 2012, el entonces Secretario de Justicia, Hon. Guillermo A. Somoza Colombani, envió una carta al Comité Administrador de la Ley Núm. 70-2010, mediante la cual solicitó que ciertos puestos fueran considerados inelegibles por ser esenciales para el funcionamiento del Departamento de Justicia. La carta fue enviada en respuesta a una determinación inicial de que no se podía excluir al Departamento en su totalidad.

4. La solicitud del 14 de marzo de 2012 no fue revocada.

5. Las demandantes, previo a su retiro, ocupaban los siguientes puestos:

a. Sra. Maldonado – Técnico de Sistema de Oficina Legal, adscrito a la Oficina de Asuntos Monopolísticos, puesto número 1276-R.

b. Sra. Díaz – Técnico de Sistema de Oficina Legal, adscrito a la Secretaría Auxiliar de Asesoramiento, puesto número 1037-R.

6. Los puestos ocupados por las demandantes fueron clasificados como esenciales por el Departamento de Justicia.

7. Las demandantes solicitaron participar del programa de retiro dentro del periodo de elección establecido en la legislación, es decir, el periodo de 30 días que el Administrador estableciera, en o antes del 30 de octubre de 2010, o cualquier periodo adicional que se estableciera, en o antes del 31 de diciembre de 2012.

8. El 14 de noviembre de 2012, el entonces Secretarios (sic) de Justicia, Hon. Guillermo A. Somoza Colombani, autorizó la elegibilidad de las demandantes luego de evaluar el impacto que tendría en el Departamento de Justicia. No se emitieron certificaciones algunas con dichas autorizaciones.

9. El 9 de abril de 2013 se le notificó a las demandantes la revocación de la aceptación al Programa de la Ley Núm. 70-2010 indicándoles que sus puestos resultaban ser esenciales y por ende excluidos de los beneficios de la referida ley. Dichas comunicaciones le apercibieron a las demandantes sobre su derecho a solicitar reconsideración.

10. Retiro no emitió la certificación de años de servicio cotizados por la Sra. Maldonado, ya que recibieron una carta del entonces Secretario del Departamento de Justicia, Hon. Luis Sánchez Betances, el 3 de enero de 2013, solicitándole que dejaran sin efecto las solicitudes presentadas ante Retiro el 28 de diciembre de 2012. En cuanto a la Sra. Díaz, Retiro tampoco emitió la certificación de años de servicio cotizados por esta, ya que la codemanda[n]te nunca presentó dicha solicitud.

11. El 9 de abril de 2013, se notificó a las demandantes la revocación de la aceptación al Programa de Retiro Incentivado de la Ley Núm. 70-2010. A su vez, se le informó sobre su derecho a solicitar una reconsideración.

12. Las demandantes solicitaron la reconsideración de la referida determinación de revocación. El 24 de mayo de 2013, se le notificó a la Sra. Díaz que su reconsideración había sido denegada.

En virtud de lo anterior y el derecho aplicable, el TPI acogió las solicitudes de sentencia sumaria presentadas por el Estado y la ASR, por lo que procedió a desestimar en su totalidad la demanda incoada por las apelantes. En consecuencia, dispuso que:

las cartas enviadas por el Departamento de Justicia en noviembre y diciembre de 2012 a las demandantes, en las cuales autorizaba su participación en el Programa de Retiro Incentivado, no contenían la referida certificación. Además, hay que destacar que la OGP nunca emitió ratificación alguna al respecto. Así pues, la autorización inicial realizada por el Departamento de Justicia no cumplió con los requisitos [...] que dispone el art. 17 de la Ley Núm. 70-2010. Por lo tanto, coincidimos con la determinación del Tribunal de Apelaciones en el caso de *Nilda Díaz González, et al. v. Luis Sánchez Betances, et al.*, KLAN201301307, en cuanto a que la mencionada autorización obedeció a un error administrativo que no crea derecho.

Además, el procedimiento para acogerse al Programa de Retiro Incentivado de la Ley Núm. 70-2010 se componía de varios pasos, siendo la certificación de Retiro del tiempo de años de servicio cotizado, el último de ellos. Del art. 14 de la Ley Núm. 70-2010, surge que para que fuera final la efectividad de la participación de los empleados en el programa, la agencia debería tener en su poder una certificación del tiempo cotizado por el empleado de acuerdo a su sistema de retiro. Una vez expedida dicha certificación, el empleado debía certificar su aceptación del tiempo cotizado. Aquí, no se llegaron a emitir las referidas certificaciones, por lo cual no se completó el proceso de solicitud. Las certificaciones iniciales emitidas por el Secretario del Departamento de Justicia, no satisfacían los requisitos dispuestos en la Ley Núm. 70-2010, a los efectos de la elegibilidad de las demandantes. Es por eso que estas nunca adquirieron un interés propietario sobre los beneficios del Programa.

Inconformes, las apelantes presentaron el presente recurso de apelación en el que señalaron que el TPI incidió en las siguientes instancias, a saber:

Al concluir que las demandantes no completaron el proceso para comenzar a recibir los beneficios del Programa de Retiro Incentivado de la Ley 70-2010.

Al no atender la controversia de “[s]i posterior al 31 de diciembre de 2012, el Departamento de Justicia tenía la facultad, a tenor con la Ley 70-2010 y su reglamento aplicable, de revocar una aprobación para acogerse al beneficio del retiro incentivado establecido en la mencionada Ley, y paralizar en la ASR el procedimiento de certificación de años de servicio de las demandantes”.

Al concluir que las cartas emitidas en noviembre y diciembre de 2012, por el entonces Secretario de Justicia a las demandantes, adolecían de la certificación de la Autoridad Nominadora y la ratificación de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

El ELA, compareció por sí y en representación del Departamento de Justicia, por conducto de la Procuradora General. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos.

## **II.**

### **A. Apelación**

La apelación no es un recurso de carácter discrecional como lo es el *certiorari*, por lo que, satisfechos los requisitos jurisdiccionales y para el perfeccionamiento del recurso, el Tribunal de Apelaciones viene obligado a atender el asunto y resolverlo en sus méritos, de forma fundamentada. Pellot v. Avon, 160 DPR 125, 136 (2003). Al revisar una determinación de un tribunal de menor jerarquía, los tribunales tenemos la tarea principal de auscultar si se aplicó correctamente el derecho a los hechos particulares del caso. Dávila Nieves v. Meléndez Marín, 187 DPR 750, 770 (2013). Con relación a las

conclusiones de derecho, estas son revisables en su totalidad por los tribunales apelativos. *Ibíd.*

Como regla general, los foros superiores no tenemos facultad para sustituir las determinaciones del tribunal de instancia con nuestras propias apreciaciones. *Id.*, pág. 771; Serrano Muñoz v. Auxilio Mutuo, 171 DPR 717, 741 (2007). Así pues, tampoco debemos intervenir con las determinaciones de hechos que realizó dicho foro, la apreciación de la prueba y la adjudicación de credibilidad de los testigos. *Ibíd.* Sin embargo, la norma de deferencia antes esbozada encuentra su excepción y cede, cuando la parte promovente demuestra

que hubo un craso abuso de discreción o que el tribunal actuó con prejuicio y 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. Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp., 184 DPR 689, 709 (2012); Zorniak Air Services v. Cessna Aircraft Co., 132 DPR 170, 181 (1992); Lluch v. España Service Sta., 117 DPR 729, 745 (1986).

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 DPR 311, 321 (2005). No obstante, “el adecuado ejercicio de la discreción está inexorable e indefectiblemente atado al concepto de la razonabilidad”. *Ibíd.* El Tribunal Supremo ha enumerado las situaciones que constituyen un abuso de discreción, estas son:

[c]uando el juez, en la decisión que emite, no toma en cuenta e ignora, sin fundamento para ello, un hecho material importante que no podía ser pasado por alto; cuando por el contrario el juez, sin justificación y fundamento alguno para ello, le concede gran peso y valor a un hecho irrelevante e inmaterial y basa su decisión exclusivamente en el mismo; o cuando, no obstante considerar y tomar en cuenta todos los hechos materiales e importantes y descartar los irrelevantes, el juez livianamente sopesa y calibra los mismos. Ramírez v. Policía de P.R., 158 DPR 320, 340-341 (2002).

En cambio, si la actuación del tribunal no está desprovista de base razonable ni perjudica los derechos sustanciales de una parte, debe prevalecer el criterio del juez de instancia a quien corresponde la dirección del proceso. Sierra v. Tribunal Superior, 81 DPR 554, 572 (1959).

### **B. Ley del Programa Incentivado de Retiro y Readiestramiento**

La Ley Núm. 70-2010, conocida como la Ley del Programa Incentivado de Retiro y Readiestramiento, 3 LPRA sec. 8881 *et seq.*, según enmendada, se creó con el propósito de “establecer un programa mediante el cual empleados elegibles pu[dieran] retirarse o separarse voluntariamente de su empleo en el Gobierno de Puerto Rico a cambio de una pensión temprana, un incentivo económico, u otros beneficios”. Exposición de Motivos, Ley Núm. 70-2010, *supra*.

El programa estaría disponible únicamente para empleados de carrera de agencias de la Rama Ejecutiva cuyo presupuesto se sufragara en todo o en parte con cargo al Fondo General, para así reducir el costo de la nómina del Gobierno. *Ibíd.* No obstante, **para asegurar que el retiro no afectara los servicios a la ciudadanía o la operación de las agencias, solamente podían participar: (1) aquellos empleados de carrera que ocuparan puestos que no ofrecieran servicios directos o que no fueran esenciales para la operación de la agencia**, o (2) aquellos cuyos puestos pudieran ser ocupados mediante traslados internos o entre agencias. *Id.* (Énfasis suplido).

Así las cosas, la Ley Núm. 70-2010, *supra*, estableció que los empleados que interesaran participar en el retiro incentivado



tendrían que hacerlo durante el periodo de elección inicial o en cualquier periodo adicional que se estableciera. 3 LPRC sec.

8891. Por "periodo de elección" se entiende:

el periodo de treinta (30) días que el Administrador establezca en o antes de 30 de octubre de 2010 o cualquier periodo adicional de treinta (30) días que establezca el Administrador del Programa, en o antes del 31 de diciembre de 2012, durante el cual cualquier empleado de carrera elegible de una agencia, podrá elegir acogerse de manera irrevocable al Programa, durante la vigencia de esta Ley. 3 LPRC sec. 8881 (h).

El citado estatuto además, dispuso el procedimiento para que los empleados participaran de sus beneficios. En particular, señala que:

[a]quellos empleados que interesen participar en el Programa deberán acogerse al mismo, durante el periodo de elección. Los empleados interesados en acogerse al Programa completarán un formulario de elección a ser provisto por la agencia y deberán entregarlo a la mano a la Oficina de Recursos Humanos de la agencia durante el periodo de elección. Cada autoridad nominadora deberá aprobar todo formulario de elección entregado por los empleados de su agencia. 3 LPRC sec. 8892.

Por otro lado, el Artículo 17 de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, excluyó de su aplicación a ciertos empleados, entre estos,

empleados de confianza, empleados transitorios, empleados irregulares y aquellos empleados de carrera que, por determinación del Administrador del Programa, con el insumo de la Autoridad Nominadora, se encuentran en puestos que provean servicios directos a la ciudadanía o servicios esenciales para el funcionamiento de la agencia, o que sean sufragados en todo o en parte con fondos federales. Se considerarán servicios esenciales aquellos puestos cuyas funciones son de naturaleza especializada, imprescindibles o indispensables para el más efectivo funcionamiento de la agencia, de manera que se pueda llevar el fin público para el cual fue creada como organismo gubernamental. 3 LPRC sec. 8896.

A pesar de la inelegibilidad de ciertos empleados, el estatuto en cuestión incorporó la siguiente excepción:

**en el caso de empleados de carrera que ocupen puestos que no son elegibles para acogerse al Programa y que interesen acogerse al Programa, estos empleados podrían acogerse únicamente previa una certificación de la autoridad nominadora, ratificada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, a los efectos de que el retiro de dicho empleado no requerirá la contratación de un nuevo empleado en los próximos cinco (5) años; o que el puesto será cubierto mediante el traslado de otro empleado en el servicio público. *Ibíd.* (Énfasis suplido).**

En cuanto a la efectividad de la participación en el programa de retiro, la Ley Núm. 70-2010, *supra*, indica que:

**[I]a participación de los empleados elegibles en el Programa será efectiva a los treinta (30) días calendario del cierre del periodo de elección correspondiente o a la fecha de certificación del Sistema de Retiro de que el empleado cuenta con los años de servicio cotizados necesarios para participar en el Programa, lo que sea posterior. Para que dicha efectividad sea final, la agencia debe tener en su poder una certificación del tiempo cotizado por el empleado de acuerdo a su Sistema de Retiro. El empleado firmará un documento, provisto por cada agencia, para certificar que está de acuerdo con la certificación del tiempo cotizado suministrada por el Sistema de Retiro.**

Los Sistemas de Retiro tendrán un periodo de treinta (30) días calendario para certificar el tiempo cotizado por el empleado que se acoja al Programa, una vez la agencia le envíe copia del formulario de elección entregado por este a la Oficina de Recursos Humanos y su solicitud de certificación de tiempo cotizado. El Sistema de Retiro enviará copia de la certificación de tiempo cotizado al empleado y a la agencia correspondiente. 3 LPRC sec. 8893. (Énfasis suplido).

Cumplidos los procesos antes descritos, la Ley Núm. 70-2010, *supra*, provee que toda elección para participar en el programa de retiro incentivado será final e irrevocable. 3 LPRC sec. 8894.

### **III.**

A la luz de la normativa antes reseñada, procedemos a evaluar el recurso ante nuestra consideración.

En el primer señalamiento de error, las apelantes adujeron que el TPI incidió al concluir que estas no completaron el proceso para recibir los beneficios de la Ley Núm. 70-2010, *supra*.

Es sabido que los errores que no sean adecuadamente discutidos por una parte de ordinario no serán considerados por este foro. Véase, Regla 16(C)(1)(f) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B. A pesar de dicha normativa, el señalamiento planteado se encuentra estrechamente vinculado al tercer error planteado, por lo que procederemos a discutirlos en conjunto.

En el tercer señalamiento de error, las apelantes plantearon que el foro primario erró al concluir que las cartas emitidas por el Departamento de Justicia en noviembre y diciembre de 2012 adolecían de la certificación de la autoridad nominadora y la correspondiente ratificación por parte de la OGP. Alegaron que cuando presentaron las solicitudes para participar de los beneficios de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, el requisito de ratificación no estaba vigente y que el único requisito necesario para ser elegibles era obtener una certificación de la autoridad nominadora.

El ELA, por su parte, adujo que la Ley Núm. 70-2010, *supra*, establecía y requería el cumplimiento de ciertos requisitos para que un empleado se pudiera acoger al programa de retiro, los cuales las apelantes no cumplieron. A igual conclusión llegó la ASR.

Conforme concluyó el foro primario, no existe controversia en cuanto a que las apelantes solicitaron participar en el programa de retiro incentivado de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, dentro de los periodos de elección establecidos por ley, que tales solicitudes fueron inicialmente aprobadas por la autoridad

nominadora y que luego fueron dejadas sin efecto y denegadas por el Departamento de Justicia. Revisado el expediente y el derecho aplicable, coincidimos con la conclusión del TPI respecto a que las apelantes no cumplieron los requisitos para poder participar del programa de retiro en controversia. Veamos.

La Ley Núm. 70-2010, *supra*, estableció que todo empleado de carrera de la Rama Ejecutiva que deseara participar de los beneficios de dicho estatuto debía completar un formulario y presentarlo ante su autoridad nominadora dentro de alguno de los periodos de elección establecidos. No obstante, la ley excluyó expresamente de su aplicación a todo empleado de carrera que prestara servicios esenciales para el funcionamiento de la agencia.

Le compete a cada autoridad nominadora determinar cuáles servicios son esenciales para su adecuada marcha. El Secretario de Justicia, con el propósito de que ciertos puestos quedaran excluidos de la aplicación de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, emitió un comunicado el 14 de marzo de 2012, en el que indicó los puestos que entendía esenciales e imprescindibles a la estructura organizacional del Departamento de Justicia, entre los cuales se encontraba el de Técnico de Sistemas de Oficina Legal, puesto que ocupaban las apelantes. El funcionario indicó que permitir la participación del personal administrativo y de apoyo del Departamento de Justicia en el programa de retiro paralizaría el funcionamiento de la agencia ante la escasez de recursos humanos.

Sin embargo, el citado estatuto incluyó una excepción para aquellos empleados cuyos puestos fueran considerados esenciales. El Artículo 17 de la ley permitía que empleados que ostentaran puestos inelegibles, como las apelantes, se acogieran

al programa si: (1) contaban con una certificación previa de la autoridad nominadora a los efectos de que: (a) el retiro no requeriría la contratación de un nuevo empleado en los próximos cinco años, o (b) que el puesto sería cubierto mediante el traslado de otro empleado de carrera en el servicio público, y (2) que tal certificación fuera ratificada por la OGP. Véase, 3 LPRA sec. 8896. Adicional, la ASR debía certificar los años de servicio cotizados y el empleado, a su vez, firmar un documento para certificar su anuencia al respecto. Véase, 3 LPRA sec. 8893. En el caso ante nos, tales requisitos no se cumplieron.

Debemos aclarar, que es incorrecta la contención de las apelantes en cuanto a que al momento de estas presentar las solicitudes para participar en el programa de retiro el requisito de ratificación por parte de la OGP había sido derogado.

El 10 de octubre de 2012, la OGP emitió la Carta Circular Núm. 103-12 para "derogar aquellos memorandos, cartas circulares y órdenes administrativas que ha[ya]n perdido su utilidad [...] [y] aclarar en un solo documento aquellas normas que permanecer[ían] con vigencia". Entre las cartas circulares derogadas, se encuentra la Carta Circular Núm. 096-12 E de 21 de febrero de 2012, mediante la cual se creó un Comité Revisor para asistir a las diferentes autoridades nominadoras en la atención de las solicitudes de reconsideración que presentaran los empleados a los cuales se les hubiera denegado el retiro al amparo del Artículo 17 de la Ley Núm. 70-2010, *supra*.

Contrario a lo alegado por las apelantes, lo que quedó sin efecto fue la creación del Comité Revisor establecido en la Carta Circular Núm. 96-12 E, no el requisito de ratificación por parte de la OGP.

Las cartas emitidas en noviembre y diciembre de 2012, en las que el Departamento de Justicia autorizó la participación de las apelantes en el programa de retiro al amparo de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, no contenían la certificación requerida por el Artículo 17 del mencionado estatuto. De estas no se desprende que el retiro de las apelantes no requeriría contratación de nuevo personal en los próximos cinco años o que el puesto sería cubierto mediante un traslado interno o de otra agencia. Además, dichas certificaciones no fueron ratificadas por la OGP. Del mismo modo, las apelantes no obtuvieron de parte de la ASR una certificación de los años de servicio cotizados, según requerida por el Artículo 14 de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, y, en consecuencia, no cumplieron con el requisito de aceptar la misma.<sup>2</sup>

Debido a que el Departamento de Justicia ejerció su facultad de dejar sin efecto y desaprobó las solicitudes, las apelantes nunca se convirtieron en participantes del programa de retiro bajo el mencionado estatuto. Las apelantes no lograron establecer que completaron los requisitos para recibir los beneficios del programa de retiro que proveía la Ley Núm. 70-2010, *supra*. Estas no trajeron ante nuestra consideración prueba que demostrara el cumplimiento de los requisitos estatutarios para ser elegibles al programa de retiro incentivado. Ante la falta de prueba sobre este aspecto o que el foro primario actuara con pasión, prejuicio o parcialidad, los señalamientos de error planteados por la parte apelante carecen de méritos.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar, que la apelante, Díaz Díaz, no solicitó ante la ASR el estado de cuenta necesario para que la agencia certificara los años de servicio cotizados.

En el segundo señalamiento de error, las apelantes arguyeron que el foro primario erró al no atender la controversia respecto a si el Departamento de Justicia tenía autoridad para revocar, luego del 31 de diciembre de 2012, es decir, fuera del periodo de vigencia de la ley, las autorizaciones para que estas participaran de los beneficios de la Ley Núm. 70-2010, *supra*. Alegan que ello constituyó una actuación *ultra vires* por parte de la agencia. Por último, plantearon la aplicación de la doctrina de actos propios contra el Departamento de Justicia, tras alegar que la aprobación de las solicitudes en dos ocasiones les creó una expectativa en cuanto a que se beneficiarían del programa.

Sobre este particular, el Estado sostuvo que la autorización inicial mediante la cual el Departamento de Justicia aprobó el retiro de las apelantes se debió a un error administrativo, toda vez que los puestos que estas ocupaban eran de carácter esencial para el funcionamiento de la agencia y, por ende, quedaban excluidos de la aplicación de la Ley Núm. 70-2010, *supra*. De ahí que, señaló que la aprobación inicial de las solicitudes de las apelantes no creó un estado de derecho que obligara a la agencia ni que impidiera su corrección.

Por otro lado, la ASR adujo que la participación de las apelantes en el programa de retiro no advino efectiva con la presentación de los formularios de elección ni con la aprobación preliminar por parte del Departamento de Justicia. En cambio, indicó que para que las solicitudes se tornaran efectivas la ley requería que transcurrieran treinta días calendarios desde el cierre del periodo de elección o que la ASR certificara los años de servicio cotizados, lo que fuera posterior. A esos efectos, planteó que cuando el Departamento de Justicia dejó sin efecto la aprobación de las solicitudes de las apelantes no se habían

dado ninguno de los supuestos antes mencionados, por lo que la participación de estas en el programa de retiro no había advenido efectiva.

Según discutido, las apelantes no eran elegibles en primera instancia para participar de los beneficios del retiro incentivado que proveía la Ley Núm. 70-2010, *supra*, toda vez que los puestos que ocupaban habían sido considerados esenciales por la autoridad nominadora. A modo de excepción, estas podían solicitar y ser elegibles para participar del programa de cumplir con los requisitos dispuestos en la ley.

El foro de primera instancia determinó que las apelantes no satisficieron los requisitos estatutarios para participar del programa de retiro que proveía la ley en controversia, por lo que las apelantes no eran elegibles a sus beneficios. Ante tal incumplimiento, el TPI entendió innecesario discutir si el Departamento de Justicia tenía facultad en ley para revocar las aprobaciones iniciales emitidas a favor de las apelantes.

En el caso ante nos, si bien es cierto que las apelantes presentaron las correspondientes solicitudes de participación para el programa de retiro al amparo del Artículo 17 de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, dentro de los periodos de elección para ello, no es menos cierto que sus puestos habían sido previamente catalogados por la autoridad nominadora como esenciales y, en consecuencia, no eran elegibles para participar del programa de retiro. Por tanto, la agencia no estaba impedida de corregir un error administrativo, es decir, la aprobación de las solicitudes de autorización para participar en el programa, aunque hubiera transcurrido el término de vigencia de la ley. Veamos.



Cuando el Secretario de Justicia dejó sin efecto y denegó las solicitudes de las apelantes, este corrigió un error administrativo, ya que según el Artículo 17 de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, estas no eran elegibles para participar del programa de retiro, por ocupar puestos esenciales. Según discutido, la posibilidad de participar en el programa estaba supeditada al cumplimiento de los requisitos mencionado tanto en el derecho aplicable, como en la discusión del primer y tercer señalamiento de error. Además, para que la participación cobrara efectividad debían transcurrir treinta días calendarios del cierre del periodo de elección o que la ASR certificara los años de servicio cotizados, lo que fuera posterior. Véase, 3 LPRR sec. 8893.

El 3 de enero de 2013, la autoridad nominadora enmendó el error administrativo cometido al dejar sin efecto los casos presentados en el periodo de elección del 15 de noviembre al 14 de diciembre de 2012, entre los que se encontraban los de las apelantes. Las apelantes aducen que el Departamento de Justicia no tenía autoridad en ley para proceder de esa forma. En consecuencia, sostuvieron que actuó de forma *ultra vires* al dejar sin efecto tales autorizaciones, habiendo transcurrido el término de vigencia de la Ley Núm. 70-2010, *supra*. No les asiste razón.

La Ley Núm. 70-2010, *supra*, dispone que esta comenzaría a regir inmediatamente después de su aprobación el 2 de julio de 2010, salvo por los beneficios concedidos bajo la misma, y su implementación culminaría en o antes de 31 de diciembre de 2012.

El Artículo VI, sección 5, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que "cada ley deberá ser

promulgada conforme al procedimiento que se prescriba por ley y contendrá sus propios términos de vigencia". Herrero y otros v. E.L.A., 179 DPR 277, 298 (2010). En ese sentido, "es a la Asamblea Legislativa a quien le compete establecer la fecha de vigencia de las leyes aprobadas". *Ibíd.*

Por otra parte, una actuación administrativa es *ultra vires* y, por ende nula, cuando una agencia actúa "[e]n ausencia de un mandato legislativo expreso o implícito, [...] que no obedezca al poder conferido". Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157 DPR 203, 213-214 (2002). En otras palabras, un acto es *ultra vires* cuando trasciende la autoridad legal conferida, de modo que no produce consecuencias jurídicas. Rodríguez Contreras v. E.L.A., 183 DPR 505, 527 (2011); Acevedo v. Mun. Aguadilla, 153 DPR 788, 811 (2001).

En primer lugar, debemos concluir que las apelantes no podían descansar en la certificación inicial de elegibilidad emitida por el Secretario de Justicia para sostener que adquirieron un interés propietario sobre los beneficios que concedía la Ley Núm. 70-2010, *supra*, cuando no cumplieron con los requisitos estatutarios para ello, y más aún cuando el proceso se encontraba en una etapa tan prematura.<sup>3</sup>

En segundo lugar, de la propia ley surge que fue la intención legislativa establecer la fecha de vigencia de la misma a los únicos efectos de circunscribir los periodos de elección que podían establecerse para que los empleados se acogieran a sus beneficios. La Ley Núm. 70-2010, *supra*, no disponía que todo empleado que solicitara dentro de los términos de su vigencia recibiría los beneficios que esta contemplaba, mucho menos

---

<sup>3</sup> A igual conclusión llegó un panel hermano en un caso similar al de autos. Véase, Nilda Díaz Gonzalez y otros v. Luis Sánchez Betances, KLAN201301307.

pretendió despojar a las agencias de su autoridad para determinar cuáles empleados podían participar de sus beneficios.

Las agencias apeladas no tenían deber ministerial alguno de cualificar a las apelantes como participantes del programa de retiro. Cuando el Secretario de Justicia denegó la participación de las apelantes, el listado sobre puestos esenciales no había sido revocado, por lo tanto, la agencia tenía la facultad de corregir el error administrativo incurrido, de modo que la actuación del Estado no fue *ultra vires*. El Departamento de Justicia cumplió con los postulados de la Ley Núm. 70-2010, *supra*, que establecía como política pública la viabilidad del retiro de aquellos empleados de carrera cuya jubilación no afectara el funcionamiento y los servicios gubernamentales. Por consiguiente, el error incurrido por la autoridad nominadora, al aprobar el retiro de las apelantes, no creó intereses libertarios a favor de estas ni la actuación de la agencia fue una *ultra vires*.

En cuanto al planteamiento de las apelantes relativo a la aplicación de la doctrina de actos propios, concluimos que no es de aplicación al caso de autos.

Basado en el principio de equidad dispuesto en el Artículo 7 del Código Civil, 31 LPR sec. 7, los tribunales tienen la potestad de recurrir a los principios generales del derecho. OSC v. Universal, 187 DPR 164, 171-172 (2012). A raíz de lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció jurisprudencialmente que, en situaciones apropiadas, nadie puede "asumir una conducta contradictoria a una actuación previa que generó expectativas en quien confió en ese obrar". Domenech v. Integration Corp. et al., 187 DPR 595, 621 (2013). La doctrina de los actos propios se fundamenta "en la máxima que exige proceder de buena fe en el desenvolvimiento de las

relaciones jurídicas, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones". OSC v. Universal, *supra*, pág. 172.

La aplicación de la doctrina de actos propios requiere la concurrencia de los siguientes factores:

(a) una conducta determinada de un sujeto. (b) que haya engendrado una situación contraria a la realidad, esto es, aparente y, mediante tal apariencia, susceptible de influir en la conducta de los demás, y (c) que sea base de la confianza de otra parte que haya procedido de buena fe y que, por ello, haya obrado de una manera que le causaría un perjuicio si su confianza quedara defraudada. *Id.*, pág. 174.

Sin embargo, la mencionada doctrina "no es de aplicación general a las relaciones de partes privadas frente al gobierno". *Ibíd.* En consecuencia, "se excluyen de su ámbito aquellas situaciones en las que se ven lesionados el interés y la política pública del Estado, así como los estatutos especiales promulgados en pro del orden público". *Id.*, pág. 174.

Ciertamente, el Departamento de Justicia aprobó de forma preliminar en dos ocasiones las solicitudes de participación de las apelantes en el programa de retiro. Sin embargo, la doctrina de actos propios no es de aplicación al caso de autos. Haber permitido el retiro de las apelantes hubiese sido contrario a la política pública enmarcada en la Ley Núm. 70-2010, *supra*, debido a que los puestos que ejercían las apelantes realizaban labores de naturaleza esencial e imprescindible para el más efectivo funcionamiento de dicha agencia.<sup>4</sup> En conclusión, no se cometió el segundo señalamiento de error.

---

<sup>4</sup> Cabe señalar, que lo antes dispuesto no impidió que las apelantes se jubilaran y recibieran sus correspondientes pensiones por mérito.

**IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia el 27 de abril de 2015.

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