

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

TOMÁS RIVERA AGOSTO

Recurrente

Vs.

MUNICIPIO DE SAN JUAN

Recurrido

KLRA201500946

Revisión
administrativa
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso Núm.:
2014-07-0022

Sobre:
Retención

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

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de octubre de 2016.

Comparece ante nuestra consideración el Sr. Tomás Rivera Agosto (en adelante, señor Rivera Agosto) y nos solicita que revoquemos la *Resolución* emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante, CASP) el 11 de agosto de 2015, notificada al siguiente día. Mediante esta, el foro apelativo administrativo desestimó la apelación presentada por el señor Rivera Agosto y resolvió que no tenía jurisdicción para atender la controversia planteada.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, resolvemos.

I

Los hechos e incidentes relevantes a la controversia que aquí atendemos comenzaron cuando el señor Rivera Agosto fue separado del puesto que ocupaba como empleado irregular en el Municipio de San Juan (en adelante, el Municipio). El recurrente trabajaba alrededor de 35 horas semanales y devengaba \$8.03 por

hora en un puesto de trabajador de limpieza y ornato en el Departamento de Limpieza y Ornato del Municipio de San Juan.

En la carta de separación, el Municipio explicó que la razón para ello fue que el día 12 de noviembre de 2013:

[...] sin autorización de sus supervisores abandonó su ruta de trabajo asignada y se dirigió en el camión [...] propiedad de Municipio de San Juan al negocio de compra de metales y aluminio 'Huracán Metal' en la jurisdicción del Municipio de Carolina. Usted utilizó la propiedad municipal para uso y beneficio personal, al disponer de las rejas y escombros que se encontraban en el camión y venderlas en dicho local.¹

Consecuentemente, el señor Rivera Agosto presentó una *Demanda* ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan por despido ilegal.² En esta alegó que no procedía su despido toda vez que lo que se dice en la carta no es cierto. De la misma manera, alegó que el Municipio lo había removido de su empleo sin brindarle las garantías del debido proceso de ley que le cobijan. Además, arguyó que el Municipio había incumplido su obligación de cambiar su puesto de irregular a regular, a pesar de que él ya cumplía con los requisitos para ello, según la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según enmendada, 21 LPRa sec. 4001 *et al.* En mérito de ello, solicitó la reinstalación en su empleo, el pago de los salarios dejados de devengar, un nombramiento como empleado regular, la concesión de daños y perjuicios, más el pago de honorarios de abogado.

Oportunamente, el Municipio presentó una *Moción de desestimación* en la que alegó que el reclamante carecía de una reclamación que justificara la concesión de un remedio y que el foro judicial no tenía jurisdicción para atender la reclamación, conforme a la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva. Explicaron que la jurisdicción primaria exclusiva la tenía la CASP.

¹ Véase, la Carta de despido, Anejo 1, pág. 1 del apéndice del recurso.

² Véase, la Demanda, Anejo 3, págs. 3-5 del apéndice del recurso.

Atendidos los planteamientos, el foro judicial de primera instancia emitió su *Sentencia* y desestimó la demanda.³ Esta sentencia desestimatoria no fue apelada.

El señor Rivera Agosto optó por presentar un recurso de apelación ante la CASP e hizo los mismos planteamientos incluidos en la demanda civil. Por su parte, el Municipio compareció ante el foro administrativo y solicitó la desestimación del recurso, entre otras cosas, porque el señor Rivera Agosto era un empleado irregular y, consecuentemente, no se le reconoce un derecho propietario sobre su puesto.⁴

Atendidos los planteamientos de las partes, el 11 de agosto de 2015, la CASP emitió su *Resolución* en la que desestimó la reclamación con perjuicio, por no tener jurisdicción para atenderla.

Inconforme con esta determinación, el señor Rivera Agosto presentó este recurso de recurso de revisión administrativa e hizo el siguiente señalamiento de error:

ERRÓ LA CASP AL DESESTIMAR LA APELACIÓN PRESENTADA, DETERMINADO QUE CARECÍA DE JURISDICCIÓN PARA ATENDER LA MISMA.

Con el beneficio de la comparecencia del Municipio y el señor Rivera Agosto, procedemos a resolver.

II

a. Revisión Judicial

La Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, mejor conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2175, dispone en lo pertinente que:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

³ Véase, la Sentencia, Anejo 5, págs. 18-22 del apéndice del recurso.

⁴ Véase, la apelación ante la CASP, Anejo 6, págs. 23-26 del apéndice del recurso.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

En armonía con lo anterior, nuestro más Alto Foro ha enfatizado que las decisiones que tomen las agencias administrativas merecen gran deferencia por parte de los foros judiciales. Por consiguiente, en el ejercicio de esa deferencia, las decisiones de las agencias administrativas tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras que la parte que las impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). No obstante, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por los tribunales apelativos. *Comisionado Seguros P. R. v. Integrand*, 173 DPR 900 (2008). Siendo ello así, a estas se les adjudica una presunción de corrección por virtud de la experiencia y especialidad que se les reconoce en las áreas específicas que regulan. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 215; *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 174 (2010).

De conformidad con lo antes citado, el criterio rector al revisar una decisión administrativa será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 216; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *Rebollo v. Yiji Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). Al revisar una determinación administrativa, los tribunales se deben limitar a evaluar “si la actuación de la agencia fue una arbitraria, caprichosa, ilegal o que por ser tan irrazonable constituye un abuso de discreción.” *Mun. de San Juan v. CRIM, supra*, págs. 175-176. En su labor de revisión administrativa el tribunal debe revisar tres aspectos, a saber, la concesión del remedio solicitado, las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho. *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 961 (2007). De igual forma, el tribunal

apelativo debe evaluar toda la prueba. Esto incluye la que sostenga la decisión de la agencia y aquella que reduzca o menoscabe el peso de prueba considerada para emitir la resolución. *Íd.*

Es menester mencionar que, en cuanto a la evaluación de prueba documental o pericial, los tribunales apelativos se encuentran en las mismas condiciones que los tribunales de instancia, por lo que no es aplicable la norma de deferencia judicial. Es por eso que los tribunales apelativos pueden adoptar su propio criterio en cuanto al valor probatorio de ese tipo de evidencia. *Dye-Tex P.R., Inc. v. Royal Ins. Co. P.R.*, 150 DPR 658, 662 (2000).

No obstante, los foros apelativos no deben intervenir con las determinaciones de hechos de las agencias administrativas si están sostenidas por evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, *supra*, pág. 216; *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692 (2010); *Dominguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387, 397 (1999). Según lo ha definido el Tribunal Supremo en distintas ocasiones, la norma de evidencia sustancial es aquella que aplica a las determinaciones de hecho de una agencia administrativa. Esta se define como: “evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.” *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, *supra*, págs. 960-961. Esta norma se utiliza para evitar que el tribunal revisor sustituya su criterio por el del organismo administrativo. *Reyes Salcedo v. Policía de Puerto Rico*, 143 DPR 85, 95 (1997).

Si en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra que existe otra prueba que sostiene que la actuación de la agencia

no se basó en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada, el tribunal debe respetar las determinaciones de hecho de la agencia y no debe sustituir su criterio por el de la agencia. *Otero v. Toyota, supra*, pág. 728.

El peso de la prueba recae sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999). En ese sentido, la parte debe demostrar que existe otra evidencia 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. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, págs. 216-217; *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, *supra*, págs. 512-513; *Rebollo v. Yiyi Motors, supra*, pág. 76; *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, *supra*, págs. 397-398.

Entretanto, el tribunal puede revisar las conclusiones de derecho de la agencia, en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. Esto no significa, sin embargo, que al ejercer su función revisora, el tribunal pueda descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia, sustituyendo el criterio de esta por el propio. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 217; *Rebollo v. Yiyi Motors, supra*, pág. 77.

En vista de ello, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio, sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa, *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998); o cuando la agencia haya actuado de forma ilegal, arbitraria o caprichosa de manera que su decisión constituya un abuso de discreción. *Hatillo Cash & Carry v. ARPe*, 173 DPR 934, 954 (2008); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Rebollo v. Yiyi Motors, supra*, pág. 76.

b. Comisión Apelativa del Servicio Público

La jurisdicción y el funcionamiento de las agencias administrativas están derivados y delimitados por su ley habilitadora y su reglamento. Al aprobar la ley orgánica de una agencia, la Asamblea Legislativa autoriza y delega a las agencias en su ley habilitadora, los poderes necesarios para que actúen de acuerdo con el propósito perseguido por el legislador. Al interpretar el alcance de los poderes delegados a una agencia administrativa, no debemos limitar el análisis a una interpretación restrictiva de su estatuto habilitador. *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1050 (2013).

Al amparo de la Ley Núm. 182-2009, conocida como Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva de 2009, 3 LPRA sección 8821 *et seq.*, se aprobó el Plan de Reorganización Núm. 2 del 2010, el 26 de julio de 2010, mejor conocido como el Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público, 3 LPRA Ap. XIII. Este Plan tuvo como objetivo establecer la nueva Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), en la cual se fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP). *Colón Rivera et al. v. ELA, supra*, pág. 1051.

Conforme a este Plan de Reorganización y en lo pertinente, la CASP es un organismo cuasi-judicial de la Rama Ejecutiva, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio del mérito. Es decir que por delegación legislativa, la CASP lleva a cabo la función de juzgar los asuntos de los empleados públicos. *Colón Rivera et al. v. ELA, supra*, páginas 1051-1053.

Como parte de sus facultades y deberes, la CASP tiene el poder de probar toda reglamentación necesaria para garantizar el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Reorganización y

cualquier otra ley relacionada a las facultades y funciones que le fueron conferidas, 3 LPRA XIII Art 8(b).

Al presente, la Comisión tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en los casos y por las personas expresamente enumerados en la ley. Art. 12 del Plan de Reorganización Número 2 de 2010, 3 LPRA Ap. XIII Art. 12. Conforme a ese Artículo, la CASP es el ente adjudicativo con jurisdicción apelativa exclusiva para atender y adjudicar las apelaciones de los empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico surgidas como consecuencia de las acciones o decisiones de los Administradores Individuales y de los municipios relacionadas al principio del mérito. Así se cumplió con el propósito medular, de que sea una agencia especializada, la que atienda determinado asunto, de acuerdo a la autoridad que le fue delegada por ley. *Colón Rivera et al. v. Estado Libre Asociado*, supra, pág. 1053. En lo pertinente, el Art. 12 (c) dispone que la CASP tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de determinadas acciones o decisiones, entre las cuales menciona:

[...]

c) cuando un empleado irregular alegue que la autoridad nominadora se ha negado injustificadamente a realizar su conversión a empleado regular de carrera, según dispone la Ley Núm. 110 de 26 de junio de 1958, según enmendada, conocida como “Ley de Empleados Irregulares” [...].⁵

El Art. 13 del Plan de Reorganización, *id.*, regula los términos del procedimiento apelativo ante la CASP. Este artículo dispone que:

El procedimiento para iniciar una querrela o apelación por una parte adversamente afectada en aquellos casos contemplados bajo el Artículo 11 de este Plan será el siguiente:

⁵ Plan de Reorganización, *supra*, 3 LPRA Ap. XIII, Art. 12 (c).

La parte afectada deberá presentar escrito de apelación a la Comisión dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que se le notifica la acción o decisión, objeto de apelación, en caso de habersele notificado por correo, personalmente, facsímile o correo electrónico, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

La Comisión podrá luego de investigada y analizada una apelación, desestimar la misma o podrá ordenar la celebración de una vista pública, delegando la misma a un oficial examinador, quien citará a las partes y recibirá la prueba pertinente.

La Comisión dispondrá, mediante reglamento, los procedimientos adjudicativos que gobernarán las vistas públicas que se lleven a cabo al amparo de este Plan.

Finalmente, la Ley Núm. 184 del 3 de agosto de 2004, conocida como Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dispone en relación a la jurisdicción apelativa de la entonces CASARH:

[...]

4. Cuando un empleado irregular alegue que la autoridad nominadora se ha negado injustificadamente a realizar su conversión a empleado regular de carrera según dispone la Ley de Empleados Irregulares, Ley Núm. 110 de 26 de junio de 1958, según enmendada. [...] Sección 13.13, Ley Núm. 184-2004, *id.*

c. Empleado Irregular

El 26 de junio de 1958 se aprobó la Ley Núm. 110 de 26 de Junio de 1958, según enmendada, conocida como la Ley de Personal Irregular del Gobierno, 3 LPRA sec. 711 *et seq.*, vigente al momento del desarrollo de la controversia de autos y eventualmente derogada mediante la aprobación de la Ley Núm. 89 de 25 de julio de 2016, conocida como la Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público.

Esta Ley Núm. 110 define al personal irregular como aquél que cumpla con deberes y responsabilidades de duración determinable, cuando las condiciones y/o naturaleza del trabajo

hagan impracticable la creación de puestos. 3 LPRA sec. 711 (c). Además, cobija a todo el personal irregular contratado para la dirección, supervisión o inspección o cualquier otro personal de proyectos de obras públicas o de otra naturaleza, cuando la duración de tales proyectos sea determinable y no haya razonable certeza de que tal personal permanecerá indefinidamente en el servicio. 3 LPRA sec. 711f.

Respecto al cambio de clasificación de un puesto de irregular a uno regular, la ley provee que:

[...] todo trabajador irregular empleado por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de conformidad con las disposiciones de las secs. 711 a 711g de este título, adquirirá la condición de empleado regular [...] de acuerdo con los siguientes requisitos:

a. Que haya prestado servicios continuos al Gobierno del Estado Libre Asociado por espacio de tres (3) años o más, en una agencia; Disponiéndose, que 1,800 horas o más de servicios prestados en un año fiscal se considerarán como un año de servicios.

b. La equivalencia antes indicada se determinará considerando las horas de servicio que podrían prestarse en un año fiscal en base a la jornada completa de trabajo que resulte como consecuencia de la reducción del horario.

c. Que posea los requisitos mínimos de preparación y experiencia establecidos para la clase de puesto a la cual se asignen las funciones que éste venía desempeñando, y

d. Que el jefe de la agencia en la cual presta sus servicios certifique al Director de Personal que ha prestado servicios satisfactorios, conforme a las normas adoptadas por éste.

[...]

Los trabajadores irregulares adquirirán el status de empleados regulares el día primero de julio inmediatamente después de haber reunido los requisitos señalados anteriormente. 3 LPRA sec. 711g.

Por su parte, la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la Ley de Municipios Autónomos define al empleado irregular como:

(d) Empleados irregulares— El empleado irregular es aquel que desempeña labores fortuitas e intermitentes en el municipio, cuya naturaleza y duración hagan impráctico la creación de un puesto a jornada completa o parcial. El municipio adoptará la reglamentación para cubrir la administración del personal bajo servicio como trabajadores irregulares, incluyendo lo relativo a selección, clasificación, cambios, retribución y licencias en armonía con lo dispuesto en la sec. 4553(d) de este título. La selección, el nombramiento y la separación del personal del servicio irregular se hará a discreción de la autoridad nominadora con atención el mérito y a la idoneidad de la persona. Los empleados del servicio irregular no se considerarán empleados de carrera, no adquirirán dicho status por el mero transcurso del tiempo. [...] 21 LPRC sec. 4554(d).

III

El recurrente cuestiona la determinación de la CASP, de desestimar la apelación por falta de jurisdicción, por tratarse de un empleado irregular. Sin embargo, no ha derrotado la deferencia de la cual goza la recurrida, como el organismo cuasi judicial especializado en asuntos obrero-patronales y el principio del mérito.

Al examinar la legislación aplicable y la clasificación del puesto del recurrente, debemos concluir que, respecto a la controversia presentada por el recurrente respecto a la separación de su puesto, la CASP ejerció su *expertise* y actuó en el ejercicio de su obligación de hacer cumplir con las disposiciones reglamentarias que trazan los límites de su jurisdicción.

Ahora bien, los empleados irregulares son aquéllos que ejercen labores durante un término determinable convirtiendo en innecesaria e impracticable la creación de un puesto. Consecuentemente, no tiene una expectativa de permanencia en el puesto, es decir, no tiene un derecho propietario sobre su puesto y la autoridad nominadora puede terminar el empleo cuando entienda procedente.

Según se desprende de los hechos que aquí analizamos, el recurrente siempre estuvo consciente de que su puesto era de empleado irregular, con las condiciones que ello supone.

La controversia ante la CASP nació por la separación del recurrente de su puesto como consecuencia de un incumplimiento disciplinario con su patrono, el Municipio. No existe duda de que la CASP actuó correctamente al desestimar la apelación presentada por el recurrente, por falta de jurisdicción respecto al asunto de la separación del empleo pues así surge expresamente de la jurisdicción apelativa limitada, concedida a dicho foro para empleados irregulares. La Resolución recurrida está basada y fundamentada en los poderes que le fueron delegados como el organismo cuasi judicial especializado en asuntos obrero patronales. Por lo tanto el foro recurrido, además, ejerció su obligación de cumplir con sus propias disposiciones reglamentarias, las cuales tienen como objetivo el fiel cumplimiento con el Plan de Reorganización de la CASP.

No obstante, debemos aclarar que el foro administrativo erró al desestimar totalmente la apelación ya que el recurrente incluyó en su reclamo la impugnación de la actuación del Municipio de negarse a convertir su puesto irregular en uno regular. Este es un asunto que está y se ha mantenido expresamente incluido en la jurisdicción apelativa de la CASP. Consecuentemente, aunque la CASP actuó correctamente al no atender el planteamiento de separación de empleo, debió atender la controversia sobre la conversión del puesto a uno de carrera, que presentó el recurrente paralelamente, mediante una resolución fundamentada.

En mérito de lo anterior, procede que modifiquemos la resolución recurrida a fin de confirmar la desestimación del planteamiento de separación de empleo. No obstante, revocamos la desestimación respecto a la controversia sobre la conversión del

puesto del recurrente a uno regular, dado que para ello la CASP tiene jurisdicción. En razón de ello, devolvemos el caso al foro administrativo para que disponga de este último asunto, según delegado dentro de su jurisdicción.

V

Por los fundamentos antes expuestos, se *modifica* la Resolución recurrida a los efectos de que la CASP tiene jurisdicción para atender el asunto de conversión del puesto irregular a un puesto de carrera. Se *devuelve* el caso a la CASP para que disponga este asunto. Así modificada, se *confirma* la desestimación por falta de jurisdicción para atender una impugnación de separación de un empleado irregular.

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

El Juez Hernández Sánchez concurre sin opinión escrita.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones