

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

CORPORACION DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO
Recurrente

v.

UNION DE EMPLEADOS
DE LA CORPORACION
DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO
Recurrida

KLRA201501366

*Revisión
Administrativa*
Procedente dela
Junta de
Relaciones del
Trabajo

AP2015-22

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de febrero de 2016.

Comparece la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) para solicitar la revocación de la Resolución emitida el 23 de noviembre de 2015 y notificada el 24 de noviembre de 2015 por la Junta de Relaciones del Trabajo (Junta). Mediante la referida Resolución, la Junta denegó una moción de desestimación presentada por la CFSE.

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan, a la luz del derecho aplicable resolvemos desestimar el recurso presentado.

I.

El 25 de febrero de 2015 la Unión de Empleados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (UECFSE) presentó una apelación ante la Junta. En la misma, solicitó que se ordenara la reclasificación por

norma de varios empleados cuyas solicitudes se habían hecho según las disposiciones del Art. 20 del Convenio Colectivo vigente entre las partes.

Por otro lado, el 27 de marzo de 2015 la CFSE presentó una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción de la Junta para atender el asunto ante sí. En el referido escrito, alegó, en síntesis, que los remedios solicitados por la UECFSE estaban basados en el Artículo 20 del Convenio Colectivo vigente entre las partes, el cual establecía claramente que toda controversia relacionada con la reclasificación de puestos debía ventilarse ante el Comité de Reclasificación de Puestos de la CFSE y de conformidad con las Normas de Funcionamiento Interno de dicho Comité. A esos efectos, adujo que la Junta carecía de jurisdicción para atender la controversia, pues la misma no surgía de una acción o decisión tomada por la CFSE al amparo de la Ley 66-2014, sino de la estipulación firmada por las partes el 29 de agosto de 2015.

Por su parte, el 28 de abril de 2015 la UECFSE presentó su oposición a la moción de desestimación. En dicha moción sostuvo que, tratándose de una controversia que surgió debido a una decisión tomada al amparo de la Ley 66-2014, era la Junta el organismo con jurisdicción primaria y exclusiva sobre el asunto en virtud del Artículo 14 de dicho estatuto. Asimismo, arguyó que las Normas de Funcionamiento Interno del Comité de Reclasificación cedían ante las disposiciones específicas del Artículo 14 de la Ley

66-2014 y que el Comité de Reclasificaciones de la CFSE estaba inoperante dado que las partes no se habían puesto de acuerdo para escoger a su Presidente.

Por su parte, la CFSE presentó una réplica a la referida oposición, en la cual reconoció que la estipulación a la que llegaron las partes el 29 de agosto de 2015 se dio como parte del proceso participativo alterno que propuso la Ley 66-2014. No obstante, una vez alcanzados y suscritos dichos acuerdos, los mismos pasaron a formar parte del Convenio Colectivo y de los procedimientos allí contemplados. A su vez, indicó que el hecho de que la estipulación se hiciera como parte del proceso participativo alterno que propuso la Ley 66-2014 no significaba que cualquier controversia que surgiera como consecuencia de lo pactado por las partes durante dicho proceso facultaba a la UECFSE a recurrir ante la Junta y obviar el organismo (el Comité de Reclasificación de Puestos de la CFSE), que fue escogido por ambas partes al negociar el Convenio Colectivo para atender y resolver todas las controversias de reclasificación de puestos. Así pues, señaló que la doctrina de agotamiento de remedios contractuales obligaba a las partes a agotar los remedios incluidos en el Convenio Colectivo para resolver controversias relacionadas a reclasificaciones antes de llevar un cargo ante la Junta.

El 14 de mayo de 2015 la UECFSE presentó una réplica en la que sostuvo que el caso se trataba de

derechos que habían sido afectados por virtud de interpretaciones, aplicaciones o acuerdos en función de la aprobación de la Ley 66-2014. A su entender, de no haberse aprobado dicho estatuto, las partes estarían ante el Comité de Reclasificaciones, por lo que debía entenderse que era la Junta el foro con jurisdicción para atender la controversia.

Así las cosas, el 13 de octubre de 2015 el Oficial Examinador que tenía la controversia ante su consideración emitió su informe, en el que recomendó a la Junta que declarara con lugar la solicitud de la CFSE y decretara la desestimación de la Apelación.

El 23 de noviembre de 2015, notificada el 24 de noviembre de 2015, la Junta emitió la Resolución aquí recurrida, mediante la cual denegó la solicitud de desestimación de la CFSE "por entender que toda vez que el patrono alegó que su actuación se hizo en cumplimiento con la Ley Núm. 66-2014 y existe una estipulación suscrita por las partes al amparo de la misma, entra en vigor el Art. 14 de dicha ley".

Inconforme, la CFSE acude ante este Tribunal de Apelaciones y señala como error:

Erró la Junta de Relaciones del Trabajo al concluir que es el ente con jurisdicción primaria para atender la apelación presentada por la UECFSE.

II.

La Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, 4 LPRA sec. 24 *et seq.*, dispone que el Tribunal de Apelaciones revisará, como cuestión de derecho, las **decisiones, órdenes y resoluciones finales** de los organismos o agencias administrativas

conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Véase el Artículo 4.006, 4 LPRA sec. 24(c).

A su vez, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 2172, establece, en su sección 4.1, que las normas relativas a la revisión judicial se extienden a todas las órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas dictadas por las agencias administrativas que no estén expresamente exceptuadas por ley. 3 LPRA sec. 2171. En particular, la LPAU dispone que [u]na **parte adversamente afectada por una orden o resolución final** de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo apelativo correspondiente podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días a partir del archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia..." (Énfasis nuestro). 3 LPRA sec. 2172. Mediante esta disposición, **el estatuto limitó nuestra revisión a decisiones que cumplieran con dos requisitos: 1) que fueran órdenes o resoluciones finales de la agencia; y 2) que la parte adversamente afectada haya agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa.** *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías*, 144 DPR 483 (1997). (Énfasis nuestro).

En este sentido, para que una **orden o resolución sea considerada final, se requiere que la misma le**

ponga fin al caso ante la agencia y que tenga efectos sustanciales sobre las partes. *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance*, 167 DPR 21 (2006). Además, para que dicha decisión tenga carácter de finalidad debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial. 3 LPRA sec. 2164. Igualmente, la misma debe estar firmada por el jefe de la agencia o por un funcionario autorizado. **En fin, una orden o resolución final es aquella que pone fin a los procedimientos en un foro determinado.** *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance, supra; Crespo Claudio v. Oficina de Ética Gubernamental, supra; Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, supra.* (Énfasis nuestro).

Por su parte, se consideran resoluciones parciales o interlocutorias aquellas, que aun cuando adjudican algún derecho u obligación, **no ponen fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma.** 3 LPRA sec. 2102(g). **Una orden o resolución interlocutoria de una agencia no es revisable directamente.** La disposición interlocutoria de la agencia **podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia.** Una orden o resolución interlocutoria, incluyendo a aquellas que se emitan en procedimientos por etapas, no se revisarán directamente. *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance, supra.* (Énfasis nuestro).

Así, al limitar la revisión a las órdenes y resoluciones finales la Asamblea Legislativa se aseguró que **la intervención judicial se realizara después que concluyeran los trámites administrativos** y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia. *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, supra*. **La intención legislativa consistió en evitar una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales.** *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance, supra*. (Énfasis nuestro).

Por otra parte, aunque la exigencia de que el Tribunal de Apelaciones solo podrá revisar aquellas órdenes o resoluciones finales de una agencia es distinguible de la doctrina de agotamiento de remedios, el Tribunal Supremo determinó que su alcance es análogo. **De ordinario éstas tienen las mismas excepciones.** Por igual, ambas doctrinas permiten que los tribunales discrecionalmente se abstengan de revisar una actuación de una agencia gubernamental hasta tanto la agencia haya tenido la oportunidad de considerar todos los aspectos de la controversia y su decisión refleje la posición final de la persona o la junta que dirija la entidad estatal. *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, supra*.

En la línea de las excepciones, nuestro ordenamiento jurídico permite que se pueda preterir el trámite administrativo cuando **"la agencia claramente no tiene jurisdicción** y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado, o el asunto es

estrictamente de derecho que no requiere unos conocimientos especiales de una agencia administrativa." *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716 (1982).

La Sección 4.3 de la LPAU reproduce esta norma jurisprudencial y expresamente dispone que:

se podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos o cuando sea un **caso claro de falta de jurisdicción de la agencia**, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. 3 LPRA sec. 2173.

Por último, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción, viniendo obligados a considerar dicho asunto aún en ausencia de señalamiento a esos efectos por las partes, esto es, *motu proprio*. *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, 153 DPR 357 (2001); *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513 (1991); *López Rivera v. Autoridad de Fuentes Fluviales*, 89 DPR 414 (1963). Así, el tribunal que no tiene la autoridad para atender un recurso, solo tiene jurisdicción para así declararlo y desestimar el caso. *Caratini v. Collazo*, 158 DPR 345 (2003); *Vega Rodríguez v. Telefónica*, 156 DPR 584 (2002); *Pagán v. Alcalde Mun. Cataño*, 143 DPR

314 (1997). No tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *Gobernador de P.R. v. Alcalde de Juncos*, 121 DPR 522 (1988); *Rodríguez v. Registrador*, 75 DPR 712 (1953). Nuestro más alto foro judicial ha sido enfático al señalar que la falta de jurisdicción no puede ser subsanada, ni el Tribunal puede abrogársela. *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 DPR 839 (1980); *Maldonado v. Pichardo*, 104 DPR 778 (1976).

III.

Mediante el recurso que nos ocupa la CFSE realmente impugna una resolución interlocutoria de la agencia recurrida. Ante la Junta se inició un trámite administrativo que no ha culminado. La UECFSE presentó una apelación ante la Junta y, durante el proceso, dicha agencia denegó un planteamiento sobre su jurisdicción. Esto, a través de la Resolución recurrida.

Del expediente se desprende que la UECFSE presentó su apelación para cuestionar una acción de la CFSE al amparo de la Ley 66-2014. La Junta no ha emitido una determinación final al respecto. De forma que la CFSE ha acudido ante nosotros de una resolución u orden interlocutoria. Señala la CFSE que por referirse aquí a un asunto jurisdiccional, no tenía que agotar los remedios administrativos. No nos convence.

La situación particular que este caso nos presenta no disputa que la agencia tenga jurisdicción sobre la controversia planteada, es decir sobre la

materia. Sería ante ese escenario claro que la doctrina permitiría que se pueda preterir el trámite administrativo. Esto es, cuando la agencia **claramente** no tiene jurisdicción. Entonces, no es necesario agotar los remedios administrativos, pues requerir tal agotamiento, en esas circunstancias, sería una futilidad en términos de tiempo y dinero porque finalmente el foro judicial, con toda probabilidad, invalidaría el proceso. **Ahora bien, en la medida que la cuestión jurisdiccional es menos clara y disminuyen estos riesgos, es adecuado compeler a que se agoten dichos remedios.** Vélez Ramírez v. Romero Barceló, *supra*; Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, *supra*. (Énfasis nuestro).

En el caso de marras, aun cuando la CFSE alega que se trata de un caso sobre un asunto jurisdiccional y que precisamente la Junta carece de jurisdicción, la realidad es que no estamos ante un caso claro de falta de jurisdicción. Como indicáramos, un caso claro de falta de jurisdicción de una agencia administrativa constituye una excepción a la norma de finalidad y permite preterir el cauce administrativo. No obstante, es preciso aclarar que **no toda alegación de ausencia de jurisdicción va a tener el efecto de liberar a la parte de culminar sus gestiones en la agencia ni implicará una aplicación automática de la excepción.** *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance, supra.*

No estamos ante la excepción contemplada por nuestro ordenamiento jurídico. Entendemos que, en este caso, la determinación de si la agencia cuenta con la

jurisdicción para dilucidar y adjudicar la apelación presentada por la UECFSE no presenta un ejercicio fácil y claro. Las partes han expuesto argumentos sólidos para sostener una y otra posición. Todos implican un ejercicio de interpretación, tanto de los acuerdos entre ellas como de la Ley 66-2014, propio de ser realizado por la agencia en primera instancia. En fin, la cuestión jurisdiccional en este caso no es una clara que permita nuestra intervención en esta etapa. Tan poco clara es, que la Junta rechazó la recomendación del Oficial Examinador al respecto y determinó que sí tiene jurisdicción para intervenir en el caso. En este sentido, entonces, la Junta simplemente resolvió interlocutoriamente un planteamiento jurisdiccional que podrá, en su día, ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final que la agencia eventualmente emita.

En fin, una evaluación de la resolución recurrida revela que no es susceptible de ser revisada en estos momentos, por ser una interlocutoria. Por ello, carecemos de jurisdicción para intervenir con la misma.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se desestima el recurso presentado por falta de jurisdicción.

Adelántese por correo electrónico, teléfono o telefax y notifíquese inmediatamente por la vía ordinaria.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones