

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

GRISELLE LÓPEZ SOTO

Recurrente

V.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CAGUAS

Recurrida

KLRA201600048

Revisión Judicial
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso Núm.
2014-01-0330

SOBRE:

Retención

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de febrero de 2016.

El alcalde del Municipio Autónomo de Caguas le impuso una sanción disciplinaria de suspensión de empleo y sueldo por quince días a la recurrente, licenciada Griselle López Soto. Inconforme, la licenciada López Soto apeló de esa decisión ante la Comisión Apelativa del Servicio Público. Durante el trámite del caso, solicitó en dos ocasiones que se anotara la rebeldía al Municipio por este no haber contestado la apelación dentro del plazo que tenía para así hacerlo. La CASP declaró no ha lugar la solicitud de anotación de rebeldía en contra del Municipio, decisión de la que recurre la licenciada López ante este foro judicial.

Luego de examinar el recurso, procede desestimarlos por carecer este foro de jurisdicción para considerarlo. La determinación recurrida es una resolución interlocutoria y no la decisión final de la Comisión Apelativa del Servicio Público.

Examinemos los antecedentes fácticos y procesales que justifican esta decisión.

I

La recurrente, licenciada Griselle López Soto, se desempeña como abogada en la Oficina de Permisos del Municipio de Caguas (Municipio). El 11 de octubre de 2013 el alcalde del Municipio, Hon. William E. Miranda Torres, le notificó su intención de sancionarla con la medida disciplinaria de suspensión de empleo y sueldo por treinta días por causa de una querrela presentada contra ella por la señora Chary Díaz. En su querrela, esta ciudadana denunció el malestar sufrido por ella al sentirse amenazada por la licenciada López Soto mediante unos mensajes que esta última le envió desde su cuenta de correo electrónico oficial. En esos mensajes la recurrente le expresó su insatisfacción con el servicio recibido en la visita que efectuó al establecimiento comercial Zai Sushi Bar, propiedad de la querellante.

En la carta de intención de imponer la aludida medida disciplinaria, se le imputó a la licenciada López Soto que, en los correos electrónicos generados desde su cuenta oficial, ella hizo referencia a su puesto como abogada en el Municipio, “para ejercer influencia entre empleados y ciudadanos para disuadir la concurrencia de estos al establecimiento comercial por el alegado mal servicio recibido”. Además, se le indicó que su actuación provocó que la querellante “cuestionara la parcialidad del Municipio en la posible cancelación de la participación de ese establecimiento comercial [en] la campaña generada por la Secretaría de Desarrollo Económico para promover la industria gastronómica de [la] Ciudad”. También la carta le señaló a la licenciada López Soto que ella utilizó “un lenguaje irrespetuoso y sin observar las normas de comportamiento correct[a]s al hacer expresiones escritas “durante horas laborables” en contra de la Directora de la Oficina de Permisos.

Por la conducta descrita, se le imputó a la licenciada López Soto las siguientes infracciones:

Artículo 4.2 – Prohibiciones Éticas de Carácter General

(s) Un servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la acción gubernamental.

Infracción Núm. 12: “Realizar actos amenazantes, usar lenguaje irrespetuoso, indecente u obsceno, hacer expresiones deshonestas tanto verbales como escritas, en sus relaciones con sus supervisores, compañeros de trabajo o ciudadanos.

Infracción Núm. 14: “No observar normas de comportamiento correcto, cortés y respetuoso en sus relaciones con sus supervisores, compañeros de trabajo y ciudadanos”.

Infracción Núm. 20: Incurrir en conducta incorrecta o lesiva dentro o fuera del trabajo, de naturaleza tal que afecte, refleje el descrédito o ponga en dificultad al buen nombre del Municipio o del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Infracción Núm. 46: Usar el teléfono, correo electrónico, u otros medios electrónicos para generar o recibir llamadas, mensajes o documentos no oficiales a menos que sean de emergencias o que estén autorizados por sus [sic] supervisor inmediato.

Infracción Núm. 53: Utilizar el correo electrónico, internet para asuntos personales, enviar información personal, chistes o bromas a otros compañeros y/o utilizar juegos.

Apéndice del recurrente, en las págs. 11-12.

En la carta de notificación de la intención de suspenderla de empleo y sueldo por treinta días, la licenciada López Soto fue apercibida de su derecho a solicitar una vista administrativa informal, la que se celebró. El Oficial Examinador que presidió esa vista recomendó una reducción del plazo de suspensión y, el 4 de diciembre de 2013 el Alcalde acogió la recomendación y le impuso a la licenciada López Soto como medida disciplinaria la suspensión de empleo y sueldo por quince días, desde el 15 hasta el 30 de diciembre de 2013, y así se le notificó.

La licenciada López Soto apeló de esa decisión ante la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) el 7 de enero de 2014. Solicitó que se revocara la medida disciplinaria impuesta, se ordenara la devolución del salario no pagado y se eliminara la sanción disciplinaria de su expediente de personal.

Luego de acreditar la notificación de la apelación a la autoridad nominadora, la licenciada López Soto solicitó la anotación de rebeldía en contra del Municipio por este no haber contestado la apelación ni haber solicitado prórroga para contestar dentro del término de quince días que tenía para así hacerlo, conforme al inciso (d) de la Sección 2.5 del Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Sistema de

Administración de Recursos Humanos, Reglamento 7313 de 7 de marzo de 2007, que rige los procesos adjudicativos ante la CASP.

El Municipio contestó la apelación el 11 de junio de 2014 y alegó que las violaciones de ley y reglamentos incurridas por la licenciada López Soto quedaron probadas y que la medida disciplinaria de la suspensión de empleo y sueldo se le impuso conforme a derecho y luego de concederle y garantizarle un debido proceso de ley. La licenciada López Soto presentó una segunda solicitud de anotación de rebeldía el 2 de noviembre de 2015.

La CASP emitió una orden el 18 de noviembre de 2015 en la que tomó conocimiento de la contestación a la apelación presentada por el Municipio. En cuanto a la primera solicitud de anotación de rebeldía, la CASP indicó que nada tenía que proveer. En cuanto a la segunda solicitud de anotación de rebeldía, la CASP la declaró no ha lugar y ordenó a la licenciada López Soto a replicar los planteamientos presentados por el Municipio en su contestación a la apelación y le concedió un término para ello. Se le apercibió a la licenciada López Soto que el incumplimiento de lo ordenado se entendería como un allanamiento a la posición presentada por el Municipio en su contestación, además de que podía acarrear la imposición de sanciones económicas.

La licenciada López Soto cumplió con la orden y solicitó, además, reconsideración de la decisión de la CASP de declarar no ha lugar su solicitud de anotación de rebeldía al Municipio por haber presentado su contestación tardíamente. Mediante una orden emitida el 18 de diciembre de 2015, la CASP tomó conocimiento del cumplimiento de la licenciada López Soto con la orden emitida por ese organismo y declaró no ha lugar a la solicitud de reconsideración de su decisión de denegar la anotación de rebeldía al Municipio.

Inconforme con el dictamen relativo a la denegatoria de la anotación de rebeldía, la licenciada López Soto presentó ante nos este recurso de revisión judicial en el que plantea como único error que la

CASP incidió al negarse a declarar en rebeldía al Municipio, a pesar de que no contestó la apelación a tiempo ni solicitó prórroga para ello.

II

- A -

Es norma establecida que el recurso de revisión judicial se presenta contra la determinación final de una agencia administrativa. Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201-2003, Art. 4.006(c), 4 L.P.R.A. sec. 24y; Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Sec. 4.2, 3 L.P.R.A. sec. 2172 (LPAU); Reglamento del Tribunal de Apelaciones, Regla 56, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 56; *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 D.P.R. 21, 33-34 (2004); *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 D.P.R. 527, 543 (2006).

El Artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura de 2003 establece en su inciso (c) la competencia del Tribunal de Apelaciones. Dispone que este foro conocerá “mediante recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas”. 4 L.P.R.A. sec. 24y; *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 D.P.R., a las págs. 33-34. (Énfasis nuestro.)

Por su parte, la Sección 1.3 de la LPAU define “orden o resolución” como “cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas, excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador”. Esa sección define, a su vez, una “orden o resolución parcial” como “la acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma”. Además, define “orden interlocutoria” como “aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal”. 3 L.P.R.A. sec. 2102.

La Sección 4.2 de la LPAU también establece que la revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones se hará respecto a las órdenes o resoluciones finales, luego de que el recurrente haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente. 3 L.P.R.A. sec. 2172 (Sup. 2015). (Subrayado nuestro.)¹ El recurso de revisión se presentará ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta días, contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia. No serán revisables directamente a este Tribunal las órdenes o resoluciones interlocutorias de una agencia, esto es, aquellas que se emitan en los procesos administrativos que se desarrollan por etapas. A esos efectos, esta misma sección provee que 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. *Id.*

A pesar de que la LPAU no define el término “orden o resolución final”, esta contiene una descripción de lo que tiene que incluir una “orden

¹ La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170 de 12 de agosto de 1988, dispone en su Sección 4.3 cuándo un tribunal podrá relevar a un peticionario de agotar remedios administrativos. Esa Sección dispone como sigue:

El tribunal 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 L.P.R.A. sec. 2173.

El Tribunal Supremo ha reconocido que en circunstancias especiales un litigante no tiene que concluir o agotar un trámite administrativo iniciado en la agencia por estar presente: (a) una cuestión de derecho que no requiere el ejercicio de discreción administrativa; (b) una violación de patente intensidad a los derechos civiles del individuo que reclama urgente reparación; (c) un remedio administrativo inútil o inadecuado; (d) un peligro de daño inminente, o (e) una clara ausencia de jurisdicción de la agencia. *P.R.T.C. v. Unión Indep. Emp. Telefónicos*, 131 D.P.R. 171, 191 n.4 (1992); *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 D.P.R. 433, 444 (1992); *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273, 286 (1991); y *Rivera v. E.L.A.*, 121 D.P.R. 582, 596 (1988).

o resolución final". A esos efectos, la ley requiere que se incluyan determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho que fundamentan la adjudicación y la advertencia del derecho a solicitar una reconsideración o revisión, según sea el caso. Sec. 3.14, 3 L.P.R.A. sec. 2164 (Sup. 2015); *J. Exam. Tec. Méd. V. Elías et al.*, 144 D.P.R. 483, 489-490 (1997).

La Sección 4.2 de la LPAU se enmendó de modo que quedara claro que la revisión judicial se da únicamente sobre una decisión final de la agencia:

Una 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 administrativo apelativo correspondiente podrá presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la **orden o resolución final** de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. La parte notificará la presentación del recurso de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo.

[...].

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables 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.

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de esta Ley.

3 L.P.R.A. § 2172 (Sup. 2015) (Subrayado nuestro.)

En síntesis, a base del mandato de ley, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que para que una orden emitida por una agencia pueda ser revisada ante el Tribunal de Apelaciones, deben cumplirse dos requisitos: (i) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia y (ii) que la resolución sea final y no interlocutoria. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 D.P.R., a las págs. 34-35. Se entiende como final la orden o resolución

emitida por la última autoridad decisoria o adjudicativa de la agencia administrativa. *Bird Const. Corp. v. A.E.E.*, 152 D.P.R. 928, 935 (2000).

- B -

El Reglamento Procesal de la CASP establece en la Sección 2.5 lo relativo a la contestación de la apelación.

- a. La parte apelada tendrá que contestar el escrito de apelación interpuesto por la parte apelante y radicarlo en la Secretaría de la Comisión en un término de quince (15) días consecutivos a partir de la notificación de la apelación. Ésta [sic] parte suministrará a la comisión copia fiel y exacta de cualquier documento que sea relevante o indispensable para la adjudicación de la controversia, o del cual pueda tomarse conocimiento oficial. Cualquier alegación adecuada en la apelación no negada por la contestación se podrá considerar admitida por la parte apelada y la Comisión subsiguientemente podrá hacer conclusiones de hecho y de ley basadas en tal admisión.
- b. Prórroga: A solicitud de la parte apelada radicada dentro del término para contestar el escrito de apelación, la comisión o agente autorizado podrá ampliar el término para la radicación de la contestación que nunca excederá de treinta (30) días consecutivos a partir de la notificación de la apelación, cuya fecha deberá surgir de la solicitud de prórroga. Toda solicitud de extensión será denegada de plano de solicitarse expirados los quince (15) días concedidos en el párrafo anterior para la radicación de la contestación, excepto por justa causa, a determinación de la Comisión.
- c. De no recibirse la contestación dentro del término establecido u ordenado, la Comisión y/o los Oficiales Examinadores, **podrán anotar la rebeldía motu proprio o a petición de parte**, en cuya consecuencia se admitirán como ciertos todos y cada uno de los hechos correctamente alegados. Si la comisión o el Oficial Examinador necesitan, para poder dictar sentencia en rebeldía, comprobar la veracidad de cualquier alegación, o asunto, deberá celebrar las vistas que estime necesarias y adecuadas. De no ser necesaria la vista, se podrá emitir resolución adjudicando y decretando lo que en derecho proceda.

(Subrayado en el original y énfasis suplido.)

Del texto reseñado se desprende que el Juez Administrativo tiene autoridad, a su discreción, para anotar la rebeldía a una parte que incumpla con presentar su contestación dentro del término establecido u ordenado.

Por su parte, el Reglamento 7313, ya citado, establece en la Sección 7.1 lo siguiente:

Las decisiones de la Comisión serán finales a menos que la Autoridad Nominadora, el ciudadano o el empleado soliciten su revisión judicial radicando una petición al efecto en los términos provistos más adelante. A los fines de la revisión judicial es final la resolución que dicte la Comisión adjudicando la controversia que originó la apelación o aquella que definitivamente adjudique

una Moción de Reconsideración debidamente presentada en tiempo y forma.

- C -

En el caso de autos, la decisión de la CASP de no anotar la rebeldía al Municipio no es una resolución final, ya que no adjudica la controversia que originó la apelación, que consiste en revisar la corrección de la medida disciplinaria impuesta a la licenciada López Soto. Tampoco priva a una parte de participar activamente en el proceso sin oportunidad alguna de defenderse de las alegaciones presentadas en su contra.²

La resolución que se pretende revisar en este recurso es una decisión interlocutoria que propicia la continuación de los procedimientos hasta su disposición final. Por su carácter interlocutorio, tal decisión no es revisable en esta etapa del proceso por este foro judicial.

III

Por los fundamentos expresados, se desestima este recurso por falta de jurisdicción, ya que la resolución recurrida no es revisable.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

² Si la CASP hubiese anotado la rebeldía al Municipio, le aplicaría la Sección 3.10 de la LPAU, sobre la anotación de rebeldía en el procedimiento administrativo. Esa sección establece lo siguiente:

Si una parte debidamente citada no comparece a la conferencia con antelación a la vista, a la vista o a cualquier otra etapa durante el procedimiento adjudicativo el funcionario que presida la misma **podrá declararla en rebeldía** y continuar el procedimiento sin su participación, pero notificará por escrito a dicha parte su determinación, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión disponible.

3 L.P.R.A. sec. 2160.

Del texto de la Sección 3.10 de la LPAU se puede colegir que, si bien la norma general dispuesta en la Sección 4.2 de esa ley solo permite la revisión judicial para órdenes o resoluciones finales, por vía de excepción, la Sección 3.10 parece permitir que solo la parte afectada por la anotación de rebeldía durante el procedimiento administrativo podría solicitar la revisión judicial de esa decisión antes de concluido ese proceso, para lo que se debe notificar la decisión del modo allí estatuido.