

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

RAYMOND MERCADO
CRUZ

Recurrido

v.

MUNICIPIO DE FLORIDA

Recurrente

KLRA201600691

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso Núm.:
2014-10-0493

Sobre:

Retribución

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

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de octubre de 2016.

Mediante un recurso de revisión administrativa presentado el 6 de julio de 2016, comparece el Municipio de Florida (en adelante, el Municipio o el recurrente). Nos solicita que revoquemos una *Orden* emitida el 11 de mayo de 2016 y notificada el 12 de mayo de 2016, por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante, la CASP). Por medio del dictamen recurrido, la CASP le anotó la rebeldía al Municipio.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, desestimamos el recurso instado por el recurrente, toda vez que carecemos de jurisdicción para atenderlo.

I.

El 1 de septiembre de 2011, advino final la renuncia del Sr. Raymond A. Mercado Cruz (en adelante, el recurrido) al puesto de Director de Obras Públicas del Municipio. El recurrido continuó labores en el Municipio en el puesto de Asistente Ejecutivo II. Así las cosas, el 16 de julio de 2014, el recurrido cursó una carta al

Alcalde del Municipio, Hon. José E. Gerena Polanco, en la que solicitaba un aumento salarial. Básicamente, en virtud de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, y mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, 21 LPRA secs. 4001–4958, el recurrido alegó que tenía derecho a recibir un aumento equivalente a un 10% por haber ocupado un cargo de director de una agencia municipal por más de tres (3) años.

Ante la falta de respuesta, el 2 de octubre de 2014, el recurrido presentó una *Solicitud de Apelación y Solicitud Voluntaria de Servicio de Mediación (Por Derecho Propio)*. Atendida la referida *Solicitud*, el 8 de diciembre de 2014, notificada el 9 de diciembre de 2014, la CASP emitió una *Orden* en la cual le concedió un término de quince (15) días al Municipio para que expusiera sus defensas y argumentos.

El 22 de diciembre de 2014, el recurrente incoó una *Moción Solicitando Desestimación*. En síntesis, alegó que la CASP carecía de jurisdicción para atender el petitorio del recurrido debido a que este presentó la aludida reclamación fuera del término prescriptivo de tres (3) años que establece la Sección 1.2 del Reglamento Procesal. Mediante una *Orden* dictada el 13 de enero de 2015 y notificada el 14 de enero de 2015, la CASP le concedió al recurrido un término de veinte (20) días calendarios para que se expresara en torno a la solicitud de desestimación del Municipio.

A su vez, el 30 de enero de 2015, el recurrido presentó, por derecho propio, una *Moción en Cumplimiento de Orden*. En esencia, sostuvo que llevaba más de dos (2) años reclamando el aumento de salario. Detalló que la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales le informó al Alcalde que el recurrido tenía derecho a reclamar el aumento de sueldo y que el recurrido no era responsable si la administración municipal extravió su evaluación.

El 19 de febrero de 2015, notificada el 25 de febrero de 2015, la CASP emitió una *Orden* por medio de la cual concedió términos a las partes para que se expresaran. En cuanto al recurrido, dispondría de veinte (20) días calendario para detallar las gestiones que realizó a partir del 24 de agosto de 2011 para obtener el aumento de salario. En cuanto al Municipio, la CASP le concedió un término de quince (15) días calendario para que se expresara en torno a la *Moción en Cumplimiento de Orden*.

Luego de varios trámites procesales, el 9 de febrero de 2016, notificada el 10 de febrero de 2016, la CASP emitió una *Orden* en la que declaró *No Ha Lugar la Moción Solicitando (sic) Desestimación* presentada por el Municipio. Además, le impuso al Municipio una sanción económica de \$500.00 por incumplir con las órdenes emitidas el 8 de diciembre de 2014 y el 19 de febrero de 2015.

Inconforme con la anterior determinación, el 9 de marzo de 2016, el Municipio presentó un recurso de revisión administrativa (KLRA201600253) ante este Foro. Mediante una *Sentencia* dictada el 31 de marzo de 2016, otro Panel de este Tribunal desestimó el recurso de revisión administrativa por falta de jurisdicción por tratarse de la solicitud de una resolución u orden de carácter interlocutorio.

El 11 de mayo de 2016, notificada el 12 de mayo de 2016, la CASP emitió una *Orden* para anotarle la rebeldía al Municipio por incumplimiento reiterado con las *Órdenes* de la CASP del 8 de diciembre de 2014, 19 de febrero de 2015 y 9 de febrero de 2016. Insatisfecho con dicho resultado, el 31 de mayo de 2016, el Municipio instó una *Moción de Reconsideración y/o (sic) Relevo*. En una *Orden* dictada el 3 de junio de 2016 y notificada el 6 de junio de 2016, la CASP declaró *No Ha Lugar* la solicitud de reconsideración instada por el Municipio.

Inconforme con la anterior determinación, el 6 de julio de 2016, el Municipio presentó el recurso de revisión administrativa de epígrafe y adujo que la CASP cometió el siguiente error:

Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público al anotar la rebeldía al Municipio de Florida a pesar de que el Municipio ha sido diligente y de que al momento en que se anotó la rebeldía se cuestionaba la jurisdicción de la agencia en el caso KLAN201600253.

Con posterioridad, el 13 de septiembre de 2016, dictamos una *Resolución* en la que le concedimos al recurrido un término a vencer el 27 de septiembre de 2016 para que presentara su alegato en oposición. De no comparecer, le apercibimos que resolveríamos sin el beneficio de su escrito. Transcurrido en exceso el término concedido al recurrido sin que este compareciera o presentara justa causa para ello, procedemos atender el recurso de epígrafe.

II.

A.

Como cuestión de umbral, sabido es que ante la situación en la que un tribunal carece de autoridad para atender un recurso, solamente procede decretar la desestimación del caso ante su consideración. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012). “Las cuestiones de jurisdicción por ser privilegiadas deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo”. *Autoridad Sobre Hogares v. Sagastivelza*, 71 DPR 436, 439 (1950); véanse, además, *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, 172 DPR 216, 222 (2007); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). Al hacer esta determinación, debe desestimarse la reclamación “sin entrar en los méritos de la cuestión ante sí”. *González Santos v. Bourns P.R., Inc.*, 125 DPR 48, 63 (1989). En consecuencia, la ausencia de jurisdicción es insubsanable. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 683 (2011); *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

Además, cabe destacar que “[la] jurisdicción es el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias”. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, supra, a la pág. 682; *Asoc. Punta Las Marías v. A.R.PE.*, 170 DPR 253, 263 n. 3 (2007). En particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha enfatizado consistentemente que la falta de jurisdicción “trae consigo las consecuencias siguientes: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste arrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*”. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009), citando a *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

Por lo tanto, un tribunal que carece de jurisdicción solamente tiene jurisdicción para así declararlo y desestimar el caso. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 883 (2007). A tenor con lo anterior, le corresponde a los tribunales ser los guardianes de su jurisdicción, independientemente de que la cuestión haya sido planteada anteriormente o no. *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage*, 182 DPR 86, 97 (2011); *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, a la pág. 882.

B.

La jurisdicción y competencia de este Tribunal para atender un recurso de revisión administrativa están establecidas claramente en las disposiciones legales provistas por la Ley Núm. 103-2003, conocida como Ley de la Judicatura de 2003 (en adelante, Ley de la Judicatura de 2003), según enmendada, 4

LPRÁ secs. 24t *et seq.*; la Sección 4.2 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, la LPAU), 3 LPRÁ sec. 2172, y en las Reglas 56 y 57 de nuestro Reglamento, 4 LPRÁ Ap. XXII-B R. 56-57.

A tales efectos, resulta imprescindible resaltar que al amparo del Artículo 4.006c de la Ley de la Judicatura de 2003, *supra*, 4 LPRÁ sec. 24y (c), este Tribunal conocerá mediante recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, de toda decisión, orden y resolución final de las agencias administrativas. A su vez, la Sección 4.2 de la LPAU, *supra*, provee que toda parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia administrativa y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo apelativo correspondiente, podrá presentar un recurso de revisión dentro de un término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha del archivo en autos de 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 la LPAU, 3 LPRÁ sec. 2165.

Es menester recordar que en *A.R.Pe. v. Coordinadora*, 165 DPR 850, 866 (2005), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró los requisitos jurisdiccionales con los que debe cumplir una orden o resolución para que sea revisable por este Tribunal. A tales efectos, la parte adversamente afectada por la orden o resolución debe agotar los remedios provistos por la agencia, y la orden o resolución tiene que ser final y no interlocutoria. Al analizar las disposiciones aplicables de la LPAU, en *A.R.Pe. v. Coordinadora*, *supra*, a las págs. 866-867, el Tribunal Supremo de Puerto Rico señaló que:

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...”. 3 LPRA sec. 2102(f). De igual manera, define de forma general dos clases de órdenes o resoluciones: las parciales y las interlocutorias.

La Sec. 1.3(g) de la LPAU define la “orden o resolución parcial” como aquella “acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma”. 3 LPRA sec. 2102(g). De igual forma, define una “orden interlocutoria” como “aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal”. 3 LPRA sec. 2102(h).

No obstante, la LPAU *no* define el término “orden o resolución final”. A pesar de ello, la ley contiene una descripción de lo que tiene que incluir una orden o resolución final; esto es, requiere que incluya unas determinaciones de hecho, las conclusiones de derecho de la decisión, una advertencia sobre el derecho a solicitar una reconsideración o revisión judicial, según sea el caso, y la firma del jefe de la agencia o por cualquier otro funcionario autorizado por ley. 3 LPRA sec. 2164.

Asimismo, hemos expresado anteriormente que *la orden o resolución final es aquella que pone fin a todas las controversias dilucidadas ante la agencia y cuyo efecto es sustancial sobre las partes.* [citas omitidas] De acuerdo con lo anterior, los tribunales se abstendrán de evaluar la actuación de la agencia hasta tanto la persona o junta que dirija esa entidad resuelva la controversia en su totalidad. *Id.*

El Profesor Demetrio Fernández Quiñones en su obra *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 1ra ed., Colombia, Ed. Forum, 1993, pág. 473, señala que la doctrina de orden final, así como la de madurez y agotamiento de remedios administrativos, están vinculadas con la controversia de cuándo el tribunal podrá revisar la acción administrativa. En particular, para presentar el recurso, la decisión administrativa debe ser final y además debe ser revisable, considerándose final “cuando ha decidido todas las controversias y no deja pendiente ninguna para ser decidida en el futuro”. *Id.*, pág. 520.

De otra parte, una excepción a la regla de la finalidad lo constituye el que la revisión judicial trate sobre una actuación

ultra vires o sin jurisdicción del foro administrativo. *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías*, 144 DPR 483, 491-492 (1997). Únicamente en aquellos casos en los que carece realmente de jurisdicción la agencia administrativa, el proceso administrativo se convierte en final por no quedar asuntos o controversias pendientes de dilucidar por la agencia y solo entonces sería revisable por el Tribunal de Apelaciones. *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 30 (2006).

De igual forma, la Sección 4.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2173, establece que se podrá relevar a una parte de agotar remedios administrativos cuando: (1) el remedio es inadecuado; (2) el requerir el remedio resulta en un daño irreparable y en el balance de intereses no se justifica agotar dicho remedio; (3) cuando se alega una violación sustancial de derechos sustanciales; (4) cuando es inútil agotar el remedio por una dilación excesiva; (5) cuando el caso presenta claramente que la agencia administrativa carece de jurisdicción; o (6) se trata de un asunto de estricto derecho y es innecesaria la pericia administrativa. Véase, *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 36 (2004).

Cónsono con los principios expuestos, procedemos a resolver si este Tribunal tiene jurisdicción para atender el recurso de autos.

III.

Al aplicar la normativa expuesta al recurso ante nos, concluimos que carecemos de jurisdicción para atenderlo, por lo cual procede desestimar el recurso de revisión administrativa instado por el Municipio. A pesar de que la Sección 7.2 del Reglamento Procesal Núm. 7313 de la CASP apercibe a las partes afectadas por una resolución u orden parcial sobre los términos de reconsideración o revisión judicial, lo cierto es que la *Orden* que el recurrente interesa que revisemos es una claramente carente de la finalidad exigida por nuestro ordenamiento legal para que sea

revisable. Resulta menester indicar que en este caso, según surge del expediente, no está presente la excepción de una actuación *ultra vires* o carente de jurisdicción por parte de la agencia administrativa y que nuestro ordenamiento legal reconoce para que se permita preterir el cauce administrativo.

Consecuentemente, por tratarse de una decisión que no es final, y que tampoco figura dentro de las excepciones a la doctrina de finalidad, no poseemos autoridad para intervenir en esta etapa de los procedimientos. En consecuencia, carecemos de jurisdicción para revisar la *Orden* recurrida y, por ende, procede la desestimación del recurso incoado por el recurrente. Cónsono con lo anterior, devolvemos el caso para la continuación del proceso adjudicativo.

IV.

En atención a los fundamentos antes expresados, se desestima el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones