

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN - CAGUAS
PANEL V

RAFAEL REVERÓN
MERCADO

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN

Recurrido

KLRA201700312

Revisión
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso núm.:
2007-01-0791

Sobre:
RETENCIÓN

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Romero García

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de mayo de 2017.

La Comisión Apelativa del Servicio Público (“CASP”) desestimó la apelación de referencia, como sanción por el incumplimiento del apelante con sus órdenes. Como se explicará en detalle a continuación, concluimos que erró CASP al así actuar, pues la totalidad del trámite ante CASP, de aproximadamente 10 años, demuestra que, con pocas excepciones, el apelante ha proseguido su caso con interés y diligencia; de hecho, el trámite ante CASP lo que demuestra es que, en todo caso, ha sido la agencia apelada, y la propia CASP, las que han fallado en cumplir oportunamente con sus obligaciones.

I.

El Sr. Rafael Reverón Mercado (el “Empleado”) apeló ante CASP su destitución de un puesto en el Departamento de Corrección y Rehabilitación (“Corrección” o la “Agencia”). En efecto, en agosto del 2006, Corrección le notificó al Empleado su intención de destituirlo del puesto que ocupaba en la Agencia, Superintendente de Instituciones Penales en Sabana Hoyos,

Arecibo, por supuestamente haber incurrido en conducta constitutiva de hostigamiento sexual en contra de una empleada civil. Luego de celebrada una vista administrativa informal, el 29 de diciembre de 2006, Corrección notificó al Empleado su decisión final de destitución.

El **26 de enero de 2007**, el Empleado presentó un recurso de apelación ante la antigua Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (“CASARH”), hoy CASP.¹ En mayo de 2007, Corrección contestó la apelación; el mismo mes, el Empleado le notificó a la Agencia una solicitud de información y/o documentos. En la misma fecha, la referida solicitud fue notificada mediante moción a CASP, y el Empleado solicitó mediante moción a CASP que se ordenara a Corrección someter la documentación necesaria para la adjudicación del caso. Pocos días después, Corrección solicitó prórroga de 30 días para producir la información solicitada. **El plazo solicitado por Corrección expiró, incumplido.**

El 6 de junio de 2007, CASP emitió Orden para que el Sr. Reverón replicara a la contestación de Corrección; el 21 de junio de 2007, CASP le ordenó a Corrección que sometiera Especificación de Puesto. El 3 de julio de 2007, Corrección presentó dos documentos, sobre la especificación y descripción del puesto. El 5 de julio de 2007, el Empleado reiteró su solicitud para que se le ordenara a Corrección contestar el requerimiento de información y de documentos sometido, y alegó que, sin la referida información, se encontraba en desventaja para replicar a la contestación de Corrección, según ordenado por CASP.

¹ La CASARH y la Comisión de Relaciones del Trabajo y Servicio Público (CRTSP) fueron fusionadas en la CASP, mediante el Plan de Reorganización Número 2, de 26 de julio de 2010, 3 LPRA Ap. XIII. Por razones de conveniencia, y por no ser pertinente aquí la distinción entre CASARH y CASP, nos referiremos a ellas de forma indistinta como CASP.

El 28 de agosto de 2007, Corrección sostuvo que ya había sometido la documentación requerida por el Empleado; se refirió a los documentos sobre especificaciones y descripción del puesto, los cuales había sometido el 3 de julio de 2007. El 25 de septiembre de 2007, el Empleado presentó otra moción urgente para que se le ordenara a Corrección cumplir con el descubrimiento de prueba remitido.

En noviembre de 2007, CASP declaró con lugar la moción urgente del Empleado, por lo cual le concedió 30 días laborables a Corrección para que cumpliera con el descubrimiento solicitado.

El plazo concedido a Corrección transcurrió, incumplido.

Aproximadamente 2 años luego, el 11 de septiembre de 2009, CASP emitió Orden para que, en 20 días, so pena de sanciones procesales y económicas, Corrección aclarara si el puesto, del cual fue destituido el Empleado, tenía derecho a efectuar arrestos. **El término concedido a Corrección transcurrió, incumplido.**

Un año luego, el 10 de septiembre de 2010, el Empleado presentó una moción para que se declarara con lugar su apelación; a su vez, argumentó que CASP tenía jurisdicción para atender su apelación.

El 20 de septiembre de 2010, CASP emitió una Orden para que, en 15 días, Corrección mostrara causa para no imponerle sanción de \$100 por incumplir la Orden de 11 de septiembre de 2009 (si el puesto podía efectuar arrestos). Igualmente, el 20 de septiembre de 2010, CASP emitió una Orden para que, en 20 días, el Empleado mostrara causa de por qué no debía imponerle sanción económica, por abandono y falta de interés. **Estos plazos transcurrieron, sin que Corrección o el Empleado cumplieran con lo ordenado.**

Dos años más tarde, el 15 de octubre de 2012, el Empleado presentó una moción para que se le anotara la rebeldía a Corrección y se declarara con lugar la apelación. **Corrección no se opuso a esta moción, y CASP² no actuó sobre la misma.**

El 24 de abril de 2013, Corrección presentó una moción para que se citara a una vista sobre estatus; el Empleado sostiene que no recibió copia de la referida moción.

Aproximadamente cuatro años luego, el 15 de septiembre de **2016**, CASP emitió una Orden en la que tomó conocimiento de la moción de rebeldía, mas ordenó al Sr. Reverón a mostrar causa, en 20 días, so pena de desestimación, por la cual, no debía imponerle una sanción de \$500.00 por abandono, falta de trámite e interés en su caso. El 1 de diciembre de 2016, CASP le ordenó al Empleado que, en 20 días, pagara la sanción de \$500 y mostrara causa de por qué no debía desestimarse su apelación. Asimismo, CASP ordenó a ambas partes mostrar causa por la que no debía imponerle sanción de \$500 a cada uno. El 15 de diciembre de 2016, Corrección solicitó prórroga de 60 días. **Este plazo a Corrección también transcurrió, incumplido.**

El 14 de febrero de 2017, CASP dictó y notificó su Resolución y Orden Final (la “Decisión”), mediante la cual ordenó el archivo, con perjuicio, de la apelación del Empleado, de conformidad con el Artículo III, Inciso a, del Reglamento Procesal de la CASP, Reglamento 7313.

El Sr. Reverón solicitó reconsideración, la cual fue denegada. En desacuerdo, de forma oportuna, el Empleado presentó el recurso que nos ocupa, imputándole a CASP errar al desestimar su apelación por abandono. El 10 de mayo de 2017, Corrección, a través de la Oficina del Procurador General, compareció y, de forma loable y con la honestidad e integridad intelectual que por

² Véase nota al calce 1.

mucho tiempo ha distinguido a dicha Oficina, se allanó a que se revoque la decisión de CASP y se devuelva el caso a dicho foro para que continúe su curso.

II.

Las agencias administrativas tienen amplia discreción en la selección de las medidas que le ayuden a cumplir los objetivos de las leyes cuya administración e implantación se les ha delegado, por lo cual, los tribunales brindarán deferencia a la sanción que imponga una agencia, siempre que la misma sea razonable a la luz del récord administrativo. *Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co.*, 145 DPR 226 (1998). Esta deferencia cede cuando, a la luz del récord, la medida tomada por la agencia no es razonable. *P.R.T.Co. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, (2000); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134 (1998).

La Sección 3.21, inciso (b), de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRa sec. 2170a, autoriza expresamente a la agencia a: “[o]rdenar la desestimación de la acción en el caso del promovente, o eliminar las alegaciones en el caso del promovido, si después de haber impuesto sanciones económicas y de haberlas notificado a la parte correspondiente, dicha parte continúa en su incumplimiento de las órdenes de la agencia”. (Subrayado nuestro).

Por su parte, el Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, aprobado el 26 de julio de 2010, 3 LPRa Ap. XIII, invistió a CASP con autoridad para aprobar la reglamentación necesaria para cumplir con el Plan y las leyes aplicables, así como para conceder los remedios que estime apropiados y emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes de conformidad con las leyes aplicables. 3 LPRa Ap. XIII, Artículo 8 (b) e (i). Entre estos remedios, se encuentra la potestad para imponer sanciones económicas o procesales a agencias, funcionarios o representantes legales por

incumplimiento o dilación de los procedimientos. *Íd.* Además, la CASP puede sancionar con una penalidad económica a toda persona que interrumpa, dilate o menoscabe, de cualquier modo, los procedimientos ante la misma, o desobedezca, evite, obstruya o impida la ejecución de citaciones u órdenes administrativas. *Íd.*, Artículo 16 (a) y (b).

Cónsono con lo anterior, el Art. III del Reglamento Núm. 7313, aprobado el 7 de marzo de 2007, mejor conocido como el Reglamento Procesal de la CASP³ (“Reglamento 7313”), en lo aquí pertinente, autoriza a CASP a:

[...] decretar el archivo total o parcial de una apelación, o desestimar una oposición o defensa levantada contra la misma por frivolidad, incumplimiento, abandono o prematuridad, entre otros. Entre las causas de archivo o desestimación se encuentran las siguientes instancias:

a. Cuando cualquiera de las partes o ambas incumplan injustificadamente una orden de la Comisión o del Oficial Examinador, luego de que se ordenare que muestre causa por la cual no deba imponérsele una sanción, y luego de habersele impuesto una sanción económica por incumplimiento de orden a favor de la agencia, de cualquier parte o de su abogado, por cada imposición separada.

[...]

f. Cuando transcurrido el término de noventa (90) días desde la radicación y numeración de la apelación, la parte reclamante haya abandonado su causa de acción, no habiendo efectuado trámite alguno ante la Secretaría de la Comisión.

[...]

(Subrayado nuestro)

En lo que respecta a la drástica sanción del archivo o la desestimación, conviene tener presente que los principios de las Reglas de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, y la política pública judicial de que los casos sean atendidos en sus méritos, aplican igualmente a los procesos administrativos ante CASP. Recordemos que las Reglas de Procedimiento Civil aplican supletoriamente a los procedimientos administrativos. *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*,

³ Adviértase que, en virtud del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*, Art. 20 (f), se dejó en vigor, *inter alia*, los reglamentos de CASARH y CRTSP, hasta tanto fueran enmendados, suplementados, derogados o dejados sin efecto por la CASP. 3 LPRA Ap. XIII, Art. 20.

184 DPR 393, 402 (2012); *Mun. de Arecibo v. Almac. Yakima*, 154 DPR 217, 221-222 (2001). De ahí que las normas de ambos, generalmente, deban guardar armonía. El procedimiento judicial es más riguroso que el trámite administrativo. Si en el contexto judicial no se favorece el empleo de la desestimación como primera sanción por un incumplimiento procesal, menos debe favorecerse en el ámbito administrativo.

Por constituir la desestimación la más drástica de las sanciones a imponer, este poder discrecional se debe ejercer juiciosa y apropiadamente, y solo en casos en que no haya duda de la irresponsabilidad y contumacia de la parte contra quien se toman las medidas drásticas. *Acevedo v. Compañía Telefónica de P.R.*, 102 DPR 787, 791 (1974); *Mejías, et al. v. Carrasquillo, et al.*, 185 DPR 288, 298 (2012); *Díaz v. Tribunal Superior*, 93 DPR 79, 83 (1966). La desestimación de un caso, como sanción, debe prevalecer únicamente en situaciones extremas, en las cuales haya quedado demostrado de manera clara e inequívoca la desatención y el abandono total de la parte con interés. *Pueblo v. Rivera Toro*, 173 DPR 137, 146 (2008); *Mun. de Arecibo*, 154 DPR a las págs. 222-223; *Rivera et al. v. Superior Pkg., Inc, et al.*, 132 DPR 115, 124 (1992); *Maldonado v. Srio. de Rec. Naturales*, 113 DPR 494, 498 (1982).

Previo a archivar o desestimar un recurso administrativo, el foro adjudicador deberá cerciorarse de que apercibió a las partes de la posible sanción e impuso otras sanciones (procesales o económicas) que resultaron infructuosas. Igualmente, el foro administrativo deberá sopesar, con cuidado, el balance de intereses entre la rápida tramitación de los casos y la solución de los casos en sus méritos. *Cruz Parrilla, supra*; *Mun. de Arecibo, supra*.

III.

Concluimos que no procedía imponer aquí la sanción más severa reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, a la luz del papel protagónico de la Agencia, y de la propia CASP, en causar la inactividad de la apelación ante dicho foro. La Decisión constituyó un claro abuso de discreción de la CASP.

Según expusimos en detalle arriba, lo extenso del trámite ante CASP, así como su larga inactividad, se ha debido, principalmente, a que (i) Corrección no ha cumplido con su obligación de suplir información y documentos, según expresamente se lo ordenó CASP, y (ii) CASP, ante dicho incumplimiento, no tomó acción alguna contra Corrección, a pesar de tener sometida, desde el 2012, una moción del Empleado en la que se solicitó se sancionara a Corrección anotándole la rebeldía.

En general, el Empleado ha proseguido con diligencia el recurso instado ante CASP, por lo cual no estamos ante una situación extrema en la cual no cabe duda sobre el abandono total del Empleado de su reclamación. Si bien el Empleado falló en cumplir con algunas de las órdenes de CASP, ello, por sí solo, a la luz de la totalidad del récord, no justificaba la acción tomada por CASP, particularmente, al tomar en consideración que Corrección demostró un grado aún mayor de negligencia en cumplir con las órdenes de CASP, a lo cual se debe la dilación e inactividad en este caso. Como si lo anterior fuera poco, lo cierto es que CASP tampoco ha atendido este caso con la diligencia debida, al dejar sometidas, por años, diversas mociones y al dejar de hacer cumplir órdenes a Corrección.

Adviértase que el Recurrente instó su recurso apelativo administrativo el 26 de enero de 2007, luego de lo cual, entre mayo y septiembre de 2007, presentó al menos cuatro mociones. A pesar de que, en noviembre de 2007, CASP le ordenó a Corrección

suplir el descubrimiento solicitado por el Empleado, la Agencia nunca suplió lo solicitado. CASP tampoco hizo valer dicha orden, aun luego de que el Empleado solicitara el auxilio del CASP al respecto, tanto en septiembre de 2010 como, luego, en octubre de 2012, al solicitar que se le anotara la rebeldía a Corrección. Además, Corrección tampoco cumplió con otra orden de CASP, de septiembre de 2009, mediante la cual requirió que la Agencia produjera cierta información específica.

Es en dicho contexto – pendencia (por años) de solicitudes de auxilio del Empleado ante CASP a raíz del incumplimiento (también por años) de Corrección con al menos dos órdenes de CASP – que CASP, de manera irrazonable e inexplicable, opta por dirigirse contra el Empleado para que sea este el que demuestre por qué no debía desestimarse su apelación por supuesto abandono. Al así obrar, CASP abusó claramente de su discreción.

La realidad es que el Empleado realizó un número de gestiones ante CASP, dirigidas a adelantar el trámite de su causa, demostrando, con ello, su interés por la misma. El Empleado cursó descubrimiento de prueba, solicitó que se ordenara su cumplimiento y, al ordenarse el mismo y Corrección no cumplir, solicitó la anotación de rebeldía a Corrección y que se declarara con lugar su apelación. Es mientras dichas mociones pendían ante CASP, que se emiten las órdenes cuyo incumplimiento desembocaron en la Decisión. Concluimos que no estamos ante una situación extrema que denote abandono total o falta de interés del Empleado en el trámite iniciado ante CASP.

Por los fundamentos arriba expuestos, revocamos la Resolución y Orden Final de la CASP, y devolvemos el caso al referido foro para la continuación de los procedimientos de forma compatible con lo aquí expuesto.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones