

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL III

MADELINE ACEVEDO CAMACHO
Y OTROS 2,818

Recurrentes

v.

DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA
Y ADMINISTRACIONES
ADSCRITAS: ADSEF; ASUME y
ACUDEN; LA ADMINISTRACIÓN
DE REHABILITACIÓN
VOCACIONAL; LA
ADMINISTRACIÓN DE
INSTITUCIONES JUVENILES; Y
LA OFICINA DE CAPACITACIÓN
Y ASESORAMIENTO EN
ASUNTOS LABORALES Y DE
ADMINISTRACIÓN DE
RECURSOS HUMANOS
(OCALARCH) DEL E.L.A. DE P.R.
como sucesora de OCAP

Recurridos

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

Caso Núm.:
2016-05-1340

KLRA201700066

Sobre:
Retribución y
Declaración
Nulidad Normas

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 16 de noviembre de 2018.

Comparece la señora Madeline Acevedo Camacho y otros 2,818 recurrentes,¹ mediante un recurso de revisión judicial. Nos solicitan la revocación de una resolución de la Comisión Apelativa del Servicio Público, emitida el 23 de noviembre de 2016, notificada el día 30. En el referido dictamen, la agencia recurrida determinó que la apelación instada por la parte recurrente se tenía por no presentada, a tenor del Artículo II, Sección 2.1 (d) (e) del Reglamento Núm. 7313, infra.

Adelantamos que revocamos la resolución impugnada, por los fundamentos que expondremos. Veamos el tracto procesal relevante, seguido de la doctrina legal pertinente.

¹ Véase un listado en orden alfabético de los 2,819 recurrentes, Apéndice, págs. 1-82.

I.

Este caso se inicia el 7 de enero de 2010, cuando la parte recurrente instó una demanda de sentencia declaratoria ante el Tribunal de Primera Instancia. Luego de un sinnúmero de trámites, los litigantes estipularon hechos y vasta prueba documental.² Por consiguiente, los hechos del caso no están en controversia.

El 12 de agosto de 2014, la primera instancia judicial resolvió que le correspondía a la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) atender la controversia de derecho planteada,³ toda vez que el ente administrativo ostenta jurisdicción primaria exclusiva. El 31 de marzo de 2015, dicho dictamen fue confirmado por este Tribunal de Apelaciones en el caso KLAN201500004.

Acorde con lo ordenado, el 9 de mayo de 2016, los recurrentes de epígrafe —2,819 empleados y exempleados de carrera de varias agencias del Gobierno de Puerto Rico— presentaron una apelación ante la CASP.⁴ En su recurso, expresaron que no existía controversia de hechos alguna y solicitaron a la agencia que declarara la nulidad del Memorando General 5-86, de 23 de abril de 1986, emitido por la Oficina Central de Administración de Personal. Esto, por alegadamente violar el principio constitucional *igual paga por igual trabajo*, menoscabo de obligaciones contractuales, enriquecimiento injusto, así como varias disposiciones de la Ley y el Reglamento de Retribución Uniforme.⁵ De igual forma, inquirieron si la CASP tenía o no jurisdicción para resolver las reclamaciones de los recurrentes que ya no estaban en el servicio activo.

El recurso incluyó una tabla, en la que se enumeraron los nombres de todos los apelantes y los últimos cuatro dígitos de su seguro social.

² Apéndice, págs. 85-90.

³ La parte recurrente cuestionó la validez del Memorando General 5-86, emitido por la Oficina Central de Administración de Personal el 23 de abril de 1986. Alegó que la directriz violó las disposiciones de la Ley de Retribución Uniforme y del Reglamento de Retribución.

⁴ Apéndice, págs. 1-118. El 18 de mayo de 2016, la parte recurrente presentó ante el foro administrativo una moción sobre notificaciones; véase, Apéndice, págs. 119-123.

⁵ Ley de Retribución Uniforme, Ley Núm. 89 de 12 de julio de 1979, 3 L.P.R.A. § 760 y ss.; y Reglamento de Retribución Uniforme de la Oficina Central de Administración de Personal, Reglamento Núm. 3109 de 7 de junio de 1984.

Además, se consignaron la dirección postal y residencial, teléfono, puesto, agencia y pueblo. Cabe señalar, que algunos de estos recuadros no contenían información o la misma aparecía incompleta.

Como parte de los procedimientos administrativos, el caso de la parte recurrente fue numerado como el 2016-05-1340. El 18 de mayo de 2016, archivada en autos al día siguiente, la CASP emitió una notificación de incumplimiento con los requisitos reglamentarios, los cuales deberían completarse para la formalizar la investigación de la apelación.⁶

1. Con relación a los planteamientos a la autoridad nominadora para los cuales no recibió respuesta, deberá presentar el **documento o evidencia** de la fecha en que la autoridad nominadora recibió **comunicación con los reclamos** que se presentan ante la Comisión. Sección 2.1 (a) (ix) (c).
2. Someter copia de la determinación del Tribunal de Primera Instancia y Tribunal de Apelaciones que se menciona en el inciso número 6.
3. Su solicitud no cumple con el siguiente requisito de forma: Artículo II, Sección 2.1 (a) (iv).

“Indicar sobre **cada parte apelante**, inclusive los representados por abogado:

- a. ...
- b. Dirección física, dirección postal si fuera diferente a la física, dirección electrónica.
- c. Teléfono(s) incluyendo número de facsímile.
- d. Estatus como servidor público: carrera, confianza, irregular, transitorio, en periodo probatorio; o indicar si es ciudadano solicitante.
- e. indicar si el puesto ocupado está cobijado por la Ley de Sindicación de Empleados Públicos, si ejerció su derecho a organizarse sindicalmente y si está cobijado por convenio colectivo.”

Sobre este particular, se le requiere que el listado de los apelantes deberá ser presentado por la **AGENCIA** que le corresponde. Cada listado dividido por agencia, deberá incluir la información antes mencionada, en cumplimiento con nuestro Reglamento Procesal. Se incluye un listado con los defectos encontrados por este foro. Las columnas que están marcadas con x significan que falta información. En el caso de las direcciones, hay varios defectos, ya sea que falta la dirección, no tiene el zip code, o la dirección está incompleta.

Para ello, dio un término de cinco días laborables, a partir de la notificación. Advirtió, además, que el incumplimiento acarrearía que la apelación se diera por no presentada.

⁶ Apéndice, págs. 124-169.

Oportunamente, el 31 de mayo de 2016,⁷ los recurrentes presentaron una moción en cumplimiento de orden y solicitud de prórroga.⁸ Satisficieron los requerimientos 2 y 3(d) (Se indicó que “todos los Apelantes ocupan y/[u] ocuparon puestos de carrera en sus respectivas agencias”). También, sometieron un exhibit estipulado en el caso judicial, en el que se desglosa la agencia en la que cada apelante laboraba. La diferencia es que el mismo está ordenado alfabéticamente, no por agencia. Así, pues, los recurrentes solicitaron que se les eximiera del cumplimiento de dicho requerimiento. En la alternativa, solicitaron que el término fuera prorrogado por treinta días. De esta forma, también darían cumplimiento a los incisos (b) y (c) del acápite 3 de la notificación. Como justa causa arguyeron que era dificultoso cumplir por el elevado número de apelantes, la especificidad de la información solicitada y el breve plazo; sobre todo, cuando algunas cosas solicitadas eran ajenas a las cuestiones planteadas en el recurso. Enfatizaron que los procedimientos no debían complicarse innecesariamente, mediante una aplicación automática de la reglamentación.

⁷ El término de cinco días laborables, a partir de la notificación, se cumpliría el 26 de mayo de 2016. No obstante, nada impide la aplicación de las Reglas 68.1, 68.2 y 68.3 de las de Procedimiento Civil, toda vez que la notificación de incumplimiento y orden se hizo por correo y la solicitud de prórroga y demostración de justa causa se hizo dentro del plazo. Conforme las precitadas normas de cómo se computan los términos, se añade un plazo adicional de tres días calendario al periodo prescrito. En este caso, sería el día 29. Sin embargo, el 29 fue domingo; y el 30, feriado; por tanto, se extiende el plazo al 31 de mayo. Como se sabe, las Reglas de Procedimiento Civil no aplican con todo rigor en los procesos administrativos, salvo sus principios fundamentales, siempre y cuando no sean incompatibles con la naturaleza de los mismos.

De igual forma, el Reglamento 7313 adopta un procedimiento para la solicitud de prórrogas:

Normas sobre Prórrogas

Las prórrogas se concederán únicamente en circunstancias meritorias que superen el rigor crítico de la Comisión y/o del Oficial Examinador o agente designado, orientado siempre hacia el cumplimiento de los términos establecidos en este reglamento y en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, elemento vital de la pronta y justa decisión de los casos. Las solicitudes de prórrogas deberán presentarse antes de expirar el término original concedido, a no ser que vencido dicho término pueda demostrarse fehacientemente que la tardanza fue excusable.

Para toda solicitud de prórroga, la Comisión y los Oficiales Examinadores comenzarán a contar el término de la prórroga desde la fecha de la radicación de la solicitud y no desde que se archive en autos copia de la orden que se emita disponiendo de la misma. No se concederá ninguna prórroga si al momento de la Comisión considerar la misma el término dispuesto originalmente o solicitado ha concluido.

Reglamento Núm. 7313 § 8.9.

Cabe mencionar que la única abogada que fue notificada, la licenciada Ivonne González Morales, puesto que la orden no fue remitida a la licenciada Milagros Acevedo Colón, no se encontraba en la jurisdicción de Puerto Rico. Véase, Apéndice, págs. 169 y 360.

⁸ Apéndice, págs. 170-349.

En cuanto al acápite 1, los recurrentes peticionaron que se diera por cumplida, al acreditarse implícitamente los documentos judiciales (demanda y sus anejos, junto con las sentencias de los tribunales de primera instancia y apelaciones); o, debido a la dificultad de localizar todos los emplazamientos, se concediera la prórroga solicitada. Con relación al inciso 3(e), anejaron las certificaciones de representantes exclusivos. No obstante, señalaron que la controversia a resolver está expresamente excluida de la negociación colectiva y que resultaba irrelevante para dirimir las controversias de derecho ante el ente administrativo. Aclararon, además, que las causas de acción son anteriores a la vigencia de los convenios colectivos. No obstante, debido a la temprana etapa de los procedimientos, instaron a la CASP a determinar si la jurisdicción para resolver la controversia corresponde a un árbitro. De esta manera, se evitaba someter a los apelantes a requerimientos onerosos, sin ninguna utilidad práctica.

En respuesta, el 1 de junio de 2016, la CASP emitió una notificación final de deficiencia y devolución de apelación por incumplimiento.⁹ Los recurrentes, entonces, sometieron sendas mociones suplementarias los días 10 y 13 de junio de 2016, mediante las cuales ampliaron sus argumentos.¹⁰

El 23 de noviembre, notificada el día 30, la CASP dictó la resolución impugnada.¹¹ Allí, determinó que a los escritos sometidos no tenía nada que proveer. En cuanto a la apelación de los recurrentes, indicó que se tenía por no presentada. Inconforme, los recurrentes solicitaron infructuosamente al foro administrativo que reconsiderara su determinación.¹² El ente impugnado no se expresó, dentro del término provisto por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, infra.

⁹ Apéndice, págs. 349a-349b.

¹⁰ Apéndice, págs. 352-360; 361-364.

¹¹ Apéndice, págs. 375-422.

¹² Apéndice, págs. 479-490. De igual forma, varios apelantes solicitaron por derecho propio la reconsideración del dictamen; véase una muestra, Apéndice, págs. 425-478.

No conteste, el 24 de enero de 2017, los recurrentes presentaron el recurso de revisión judicial de epígrafe y señalaron la siguiente comisión de errores:

Primer Error: La Resolución dictada por la CASP, dando por no radicada la Apelación es contraria a derecho y debe ser dejada sin efecto, ya que dicho foro se excedió en el ejercicio de sus facultades discrecionales y se equivocó al imponer como requisito jurisdiccional, que se cumplieran ciertos requisitos de forma establecidos en el Reglamento Procesal 7313 de la extinta CASARH, a pesar de que el referido foro administrativo no había revisado el referido Reglamento Procesal, según requiere la sección 2142 de la LPAU, al haber sido afectado por el Plan de Reorganización núm. 2 de 2010. Por lo cual y cuando se analizan las deficiencias notificadas, no solo se acredita que las mismas dejaron de tener propósito práctico alguno, a los efectos de establecer la jurisdicción de la CASP, sino porque dichos requerimientos de forma imponen requisitos jurisdiccionales adicionales que no fueron contemplados por el legislador al promulgar la política pública y propósitos del Plan de Reorganización, supra, y son contrarios a la misma, al haberse fusionado los anteriores foros de CASARH Y CRTSP y delegado en la CASP la función de atender toda querrela o apelación que se presente oportunamente y que concierna a su jurisdicción, y para lo cual, deberá interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley, así como proveer una mayor accesibilidad de los ciudadanos y la simplificación de los reglamentos.

Segundo Error: La CASP se equivocó al interpretar su propio Reglamento, al dictar [la] Resolución recurrida, en perjuicio de la justicia sustancial, y sin considerar de manera adecuada lo dispuesto bajo el Art. IV, Sec. 6,1 y en la Sec. 8.15 del Reglamento Procesal 7313, supra, al presentar la controversia a resolver de un asunto de estricto derecho que se puede disponer bajo un procedimiento sumario y porque se trata de un asunto sobre el cual, no se proveen normas en las disposiciones legales o reglamentarias vigentes.

Tercer Error: La CASP actuó de forma arbitraria y se equivocó al dejar de atender la solicitud de prórroga radicadas con fecha 31 y 10 de junio de 2016, y la cual fue debidamente justificada, y de esa forma, negar arbitrariamente acceso a los aquí recurrentes al único foro que tienen disponible para que se adjudique en los méritos sus legítimas reclamaciones, violando de ese modo las garantías mínimas del debido proceso de ley que les cobija.

Cuarto Error: La CASP incidió al declarar como no radicada la Apelación como sanción, con respecto a la totalidad de los 2,819 Apelantes por igual, pues de las alegaciones presentadas se exponen de forma clara y precisa todos los hechos esenciales en que se basa el reclamo e infracción y se identifican las disposiciones de ley y reglamentos en que se basa y que justifican la concesión de un remedio, y porque se cumplieron con los términos jurisdiccionales y de notificación a las partes apeladas requeridos por ley. En la alternativa y de determinarse alguna deficiencia, se plantea que estas son de naturaleza menor y no justifican la acción drástica de desestimación de la Apelación.

Quinto Error: La Resolución dictada por CASP es nula en derecho y no puede considerarse como final, ya que no cumple con los parámetros establecidos bajo la sección 2166 de la LPAU ni con el debido proceso de ley, al no proveer a los Recurrentes notificación adecuada sobre los fundamentos de la misma y de forma que las partes afectadas puedan enterarse de la decisión final que se ha tornado en su contra. Además, porque tampoco les confiere a los recurrentes individuales una oportunidad razonable para corregir los errores de forma notificados (de determinarse finalmente procedentes), conforme lo dispuesto en la sec. 2170 a de la LPAU.

Sexto error: Incidió la CASP al desestimar la Apelación sin atender el Mandato emitido por el Tribunal de Apelaciones en el caso KLAN 2015-00004 donde determinó que el foro con jurisdicción para atender el caso era CASP y no el tribunal de instancia y lo referente a la jurisdicción que posee dicho organismo administrativo para adjudicar reclamaciones presentadas por algunos recurrentes y los cuales, a la fecha de radicación de la Apelación, ya no eran empleados en servicio activo.

En cumplimiento de orden, el 15 de marzo de 2017, las agencias recurridas presentaron su alegato, por conducto de la Oficina del Procurador General.

Así las cosas, el 2 de junio siguiente, el Procurador solicitó, mediante moción a esos efectos, la paralización de los procedimientos, al amparo del Título III de la ley federal Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA), 48 U.S.C. §§ 2101 y ss. El 14 de septiembre de 2017, dictamos una resolución en la que declaramos no ha lugar la petición, pues entendimos que la solicitud ante nuestra consideración es un asunto de derecho dentro del cauce administrativo. No obstante, el 21 de febrero del año en curso el Tribunal Supremo dejó sin efecto nuestra determinación, a través de una resolución emitida en el caso CC-2018-0047.

Luego de ello, el 5 de marzo de 2018, el Procurador General presentó otra petición de *certiorari* ante el máximo foro, caso núm. CC-2018-0270. Solicitó la revisión de la sentencia emitida por este Tribunal de Apelaciones el 8 de noviembre de 2017. El 13 de abril de 2018, el Tribunal Supremo determinó declarar no ha lugar la solicitud ante su consideración. Inconforme, el Estado solicitó reconsideración. Así, el 20

de junio de 2018, dicha curia acogió la aludida moción de reconsideración. Dispuso:

Examinada la Moción de reconsideración presentada por el Gobierno de Puerto Rico, proveemos ha lugar. Asimismo, expedimos el recurso de *certiorari* y en virtud de la Regla 50 de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXI-B, dictamos Sentencia mediante la cual revocamos la Sentencia del Tribunal de Apelaciones de 8 de noviembre de 2017. Por lo tanto, devolvemos el caso al Tribunal de Apelaciones y se ordena el archivo administrativo en ese foro porque el caso está paralizado en virtud de la Sec. 301(a) del Título III del Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA), 48 USCA sec. 2161(a), hasta tanto se certifique que se ha levantado la paralización del caso, ya sea por la conclusión del procedimiento de quiebra o mediante una solicitud a esos efectos, acorde permite la Sec. 362(d) del Código de Quiebras Federal, 11 USCA 362(d).

Un tiempo después, el 12 de octubre de 2018, la Oficina del Procurador General presentó ante nos una “Moción informativa sobre estipulación bajo el Título III de PROMESA”. Arguyó que las partes en el caso de epígrafe lograron una estipulación en el caso *In re: The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, as representative of the Commonwealth of Puerto Rico, et al., Debtors*, PROMESA, Title III, 17 BK 3283-LTS, que modificó la paralización automática. En consecuencia, nos solicitó ordenar la continuación de los procedimientos, a la luz de lo acordado.

Por su parte, el 30 de octubre siguiente, la recurrente sostuvo que no hay trámite pendiente que adjudicar ante este Tribunal de Apelaciones pues, según su mejor entender, el Tribunal Supremo no ha atendido el recurso de *certiorari* que se le presentara. En respuesta, el Procurador General compareció ante nos y reiteró que, mediante el dictamen de 20 de junio de 2018 emitida por el máximo foro revisor, dicha curia revocó la sentencia emitida por este foro intermedio y, que al ser ello así, corresponde que sea este Tribunal de Apelaciones quien resuelva la controversia en cuestión.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes y tras considerar que no se han presentado argumentos nuevos en este caso,

luego de que el Tribunal Supremo emitiera su determinación de 20 de junio de 2018, resolvemos.

II.

A.

Por virtud del Plan de Reorganización Núm. 2-2010 de 26 de julio de 2010 se fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, como la nueva Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). 3 L.P.R.A. Ap. XIII. Según el Artículo 2, el Plan instituyó un nuevo foro administrativo cuasi-judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas. Así, la CASP se configuró como un ente administrativo, con jurisdicción primaria exclusiva, que ostenta un mandato en ley para atender y adjudicar las querellas y apelaciones de los empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico, que se presenten oportunamente y que conciernan a su jurisdicción. 3 L.P.R.A. Ap. XIII, Art. 8(k); Colón Rivera et al., v. ELA, 189 D.P.R. 1033, 1053 (2013). Un recurso ante la CASP es oportuno si se presenta dentro del término jurisdiccional de treinta días, contados a partir de la fecha en que se le notifica la acción o decisión. 3 L.P.R.A. Ap. XIII, Art. 13. Este es el único término jurisdiccional que el Plan de Reorganización Núm. 2-2010 contempla con respecto a la CASP.

Otorgada por la Asamblea Legislativa la facultad de reglamentar,¹³ la CASP adoptó el Reglamento Procesal, Reglamento Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007. El Reglamento Núm. 7313 había sido promulgado por la extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público. Por tanto, la precitada reglamentación, anterior al Plan de Reorganización Núm. 2-2010 regula los procedimientos adjudicativos que se presentan ante su consideración. En su Artículo II, el Reglamento Núm. 7313 dispone todo lo relacionado con

¹³ 3 L.P.R.A. Ap. XIII, Art. 8.

el procedimiento de solicitud de apelación, investigación preliminar, contestación, presentación de documentos, notificación de mociones y otros asuntos.

Específicamente, la Sección 2.1 dispone lo relativo a la investigación preliminar que hace la CASP sobre las alegaciones contenidas en el escrito de apelación inicial y los requisitos de forma establecidos en la reglamentación. Así reza la referida norma:

2.1 Contenido y formas

La parte apelante podrá radicar solicitud de apelación por sí o por conducto de un(a) abogado(a) en la Secretaría de la Comisión en la forma descrita más adelante, utilizando uno de los siguientes documentos:

- Formulario provisto para estos efectos por la/el Secretaria/o de la Comisión o a través de nuestra página electrónica.
- Documento preparado por la parte apelante sin representación legal que cumpla con los requisitos de forma establecidos subsiguientemente.
- Solicitud de Apelación a través de representación legal que cumpla con los requisitos de forma establecidos a continuación.

La solicitud de apelación, y documentos radicados deberán cumplir con las siguientes disposiciones de contenido y forma.

(a) Requerido:

(i) Todo documento a radicarse en Secretaría deberá indicar:

- a. la parte que lo radica,
- b. estar firmado por este o su representante legal,
- c. las partes del caso, y
- d. de conocerse, deberá indicar el número de apelación o asunto.

(ii) Todo documento a radicarse en Secretaría deberá ser recibido durante horas laborables del último día establecido por Ley, reglamento u orden de la Comisión o representantes autorizados por esta, sujeto a lo dispuesto en la sección 8.16 de este Reglamento.

(iii) Todo escrito que radique la parte interesada que se considere como **solicitud de apelación** deberá además incluir como mínimo, los requisitos adicionales que se desglosan a continuación en los incisos (iv), (v), (vi), (vii), (viii) y (ix).

(iv) Indicar sobre **cada parte apelante**, inclusive los representados por abogado:

- a. nombre completo con dos apellidos y firma
- b. dirección física, dirección postal si fuera diferente a la física, dirección electrónica
- c. teléfono(s) incluyendo número de facsímile

d. estatus como servidor público: carrera, confianza, irregular, transitorio, en periodo probatorio; o indicar si es ciudadano solicitante

e. indicar si el puesto ocupado está cobijado por la Ley de Sindicación de Empleados Públicos, si ejerció su derecho a organizarse sindicalmente y si está cobijado por convenio colectivo

(v) Indicar sobre el/la **representante legal**, si aplica:

a. Nombre completo con dos apellidos, firma, número de colegiado

b. Dirección física, dirección postal si fuera diferente a la física, dirección electrónica

c. Teléfono(s), incluyendo número de facsímile

(vi) Indicar nombre de agencia o municipio, y de la autoridad nominadora de cuya determinación se apela.

(vii) Indicar sobre su reclamo:

a. Exposición de hechos constitutivos de reclamo o infracción.

b. Solicitud de remedio.

c. Disposición legal o reglamentaria en que se base la solicitud de remedio que se suplica, si se conoce.

(viii) Reclamaciones de Discrimen:

a. Expresar detalladamente en el escrito original los hechos específicos en que basa su alegación, los cuales tienen que establecer de su faz la existencia de actuación discriminatoria.

b. De reclamar daños y perjuicios, refiérase al "Reglamento para atender Apelaciones de Discrimen con solicitud de daños y perjuicios ante la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos".

(ix) Documentos:

a. Copia del documento que evidencia los hechos alegados, indicando fecha de notificación a la parte apelante; de no haber notificación por escrito, indicará la fecha y el medio en que advino en conocimiento de la acción cuestionada.

b. Aplicación de medida disciplinaria: incluir carta de determinación final de la agencia indicando la fecha en que la parte apelante fue notificada. De tener disponible, también incluirá carta de intención o notificación de cargo, y copia del emplazamiento o diligenciamiento a la parte apelante.

c. Con relación a los planteamientos a las autoridades nominadoras para los cuales no recibió respuesta, deberá presentar el documento y evidencia de la fecha en que la autoridad nominadora recibió dicha comunicación con los reclamos que se presentan ante la Comisión.

d. En la solicitud de apelación inicial, deberá incluir original o copia del documento que evidencie la notificación adecuada dentro del término jurisdiccional para la radicación del escrito inicial de apelación a la autoridad nominadora ya sea por correo certificado o personalmente, conforme las disposiciones establecidas en la **Sección 2.3** más

adelante. De no acompañar dicha evidencia al radicar el escrito, deberá presentarla en o antes de expirado el término jurisdiccional para radicar escrito de solicitud de apelaciones, y nunca más tarde de (5) cinco días a partir del vencimiento del término jurisdiccional para radicar solicitud de apelación conforme lo dispuesto en la sección 2.1(d).

(b) Fecha de radicación de documentos personalmente, por correo ordinario o correo certificado.

Para determinar la fecha de radicación del escrito de solicitud de apelación y cualquier otro escrito, se atenderá única y exclusivamente la fecha en la que el escrito de apelación es sellado en la Secretaría de la Comisión durante horas laborables.

(c) Fecha de radicación de documentos por facsímile, correo electrónico u otro medio electrónico:

Todo documento radicado por facsímile, correo electrónico u otro medio electrónico se tendrá por radicado a la fecha en que el mismo sea sellado en la Secretaría de la Comisión durante horas laborables independientemente de la fecha de envío por la parte promovente. Todo documento presentado por facsímile, correo electrónico u otro medio electrónico, tendrá que radicarse en original por correo o presentación personal dentro de un término de (3) días laborables improrrogables desde la presentación del mismo sin necesidad de orden a tales efectos, firmado en original por la parte o su representante legal, en cuyo caso la presentación del mismo se retrotraerá a la fecha de recibo en la Secretaría; de no presentarse dentro del término establecido en original debidamente firmado, se tendrá por no radicado hasta que el mismo sea recibido en la Secretaría en original. El original del documento no será necesario radicarse cuando el sistema electrónico de radicación de documentos provea firma digital, y produzca evidencia del recibo.

(d) Investigación preliminar de alegaciones contenidas en el escrito de apelación inicial y requisitos de forma según establecidos en la sección 2.1(a) o 2.1(g):

La Comisión podrá luego de investigada y analizada una solicitud de apelación desestimar la misma. Ante un defecto en la radicación en el escrito de solicitud de apelación inicial de los establecidos en la sección 2.1(a) o 2.1(g), del presente reglamento, la Secretaría remitirá una notificación de defecto indicando que deberá subsanar la deficiencia en un término improrrogable de cinco (5) días laborables a partir de la fecha de envío de la notificación de defecto.

Subsanado el error dentro del término, se le otorgará número de apelación retrotrayendo la fecha de radicación a la fecha de presentado el escrito inicial. Expirado el término de cinco (5) días para subsanar el error sin que se haya corregido el mismo conllevará que el escrito de apelación se tenga por no radicado.

Ante una solicitud de apelación defectuosa que no se haya corregido, la Secretaría emitirá una notificación de devolución de documento por incumplimiento. La parte promovente podrá en el término de diez (10) días calendario a partir de la fecha de envío de la notificación de deficiencia, solicitar revisión a la Comisión en pleno, cuya determinación

será final conforme la facultad otorgada en la sección 13.14(2) de la Ley Núm. 184, ante.

(e) Notificación de defectos de forma en asuntos no relacionados a la solicitud de apelación inicial:

Cuando alguna de las partes en un proceso ante la Comisión deje de cumplir con los requisitos de forma establecidos en la sección 2.1(a) no relacionados con la solicitud de apelación inicial, y la parte afectada lo presente ante la consideración de la Comisión, o la Comisión notifique sobre dicho incumplimiento a través de la Secretaría, a discreción de la Comisión, la parte notificada tendrá un término improrrogable de cinco (5) días laborables a partir de la fecha de envío de la notificación de defecto para corregir el mismo. De no subsanarse el error, expirado el término concedido, conllevará que el escrito con defecto se tenga por no radicado.

Reglamento Núm. 7313, Art. II § 2.1(d)(e) (Subrayado nuestro).

B.

De otra parte, debemos establecer el estándar de revisión judicial aplicable a las decisiones de la CASP, que se realiza en virtud de la hoy derogada Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 2171 y ss.¹⁴ La LPAU dispone que la revisión judicial se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 L.P.R.A. § 2175. Por tanto, la evaluación de las determinaciones de la agencia administrativa con funciones adjudicativas, es, pues, de carácter limitado. Lo anterior implica que sus decisiones merecen nuestra mayor deferencia judicial; siempre y cuando, sus decisiones sean afines con la implantación de la política pública que se le ha delegado y que requiere un alto grado de especialización o control de recursos y competencias institucionales. Cruz Negrón v. Adm. de Corrección, 164 D.P.R. 341, 357-358 (2005).

Las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el

¹⁴ La Ley 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, aprobada el 30 de junio de 2017, derogó la Ley 170-1988, pero no aplica al presente caso.

expediente, considerado en su totalidad. A esos fines, evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 186-187 (2009), que sigue lo establecido en Ramírez v. Depto. de Salud, 147 D.P.R. 901, 905 (1999) y Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo, 74 D.P.R. 670, 887 (1953). Las conclusiones de derecho, por otro lado, serán revisables en todos sus aspectos por el foro revisor. Claro está, aunque los tribunales, como concedores del Derecho, no tenemos que dar deferencia a las interpretaciones de las normas jurídicas que hacen las agencias administrativas, es norma reiterada que no podemos descartar livianamente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Por el contrario, debemos dar gran peso y deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos hacen de las leyes y reglamentos que administran. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos, “la determinación de la agencia merece deferencia sustancial”. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1002-1003 (2011).

A base de lo dicho, la jurisprudencia ha sostenido que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección, por lo que merecen consideración. En armonía con la finalidad perseguida, entonces, debemos limitarnos a evaluar si la CASP actuó arbitraria o ilegalmente, *o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción*. Comisionado Seguros P.R. v. Integrand, 173 D.P.R. 900, 914-915 (2008); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 D.P.R. 69, 76 (2004); Fuertes y otros v. A.R.P.E., 134 D.P.R. 947, 953 (1993); Murphy Bernabe v. Tribunal Superior, 103 D.P.R. 692, 699 (1975). Si la decisión recurrida es razonable y se sostiene en la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, procede su confirmación. Esto, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de estas respecto a las

facultades que se les han conferido. Sin embargo, el tribunal revisor sí podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra, págs. 186-187; OCS v. Universal, 187 D.P.R. 164, 179 (2012). Ese es el estándar de revisión que guía nuestra función judicial en estos casos.

Con el anterior marco jurídico en mente, pasemos a resolver el caso de epígrafe. Abordaremos en conjunto los errores señalados.

III.

Las deficiencias notificadas a la parte recurrente, respecto a la apelación que presentó ante la CASP, no solo constituyen meros requisitos de forma, algunos incluso con aplicabilidad cuestionable al ente administrativo que sustituyó al anterior, también imponen la más fatal de las sanciones, la desestimación, lo que resulta una medida desproporcional, ante el esfuerzo de cumplimiento demostrado por los recurrentes. Con el agravante en este caso específico de dejar desprovistos de un remedio a 2,819 empleados y exempleados públicos. Por tanto, al evaluar si los defectos de forma justificaban que la CASP desestimara la apelación, es forzoso concluir en la negativa. Nos explicamos.

Ciertamente, la CASP tiene que velar porque los recursos que se traigan ante su consideración cumplan con el Reglamento Procesal. Ahora bien, los requisitos de forma establecidos en el Reglamento Núm. 7313 —promulgado por un organismo anterior y el cual no ha sido adaptado a la CASP en particular— no deben ser utilizados como una barrera infranqueable por quienes acuden a su sede en búsqueda de remedio. Tampoco deben justificar la desestimación de las apelaciones, cuando existen otros mecanismos menos onerosos, para la pronta, justa y efectiva tramitación de los casos. Surge de los hechos reseñados, que la

parte recurrente solicitó de manera oportuna una prórroga¹⁵ para cumplir con las exigencias formales, las que se le requirió cumplir en un plazo irrisorio. No nos parece plausible, entonces, que los requisitos de forma señalados, los cuales no inciden sobre la controversia de derecho planteada y están dentro de las prerrogativas jurisdiccionales de la CASP, se utilicen inflexiblemente y se sobrepongan por encima de la política pública que debe implantarse a través del propio organismo, según el mandato del Plan de Reorganización Núm. 2-2010. En especial, cuando el alegado incumplimiento que sirvió de fundamento para que la apelación se diera por no presentada fue parcial y no necesariamente recaía sobre la totalidad de los más de dos mil apelantes.

Por ejemplo, las señoras Carmen Almodóvar Cancel y Lennis Caraballo Fontanez, a quienes se le requirió que acreditaran la información referente a su estatus y convenio, sometieron una reconsideración, mediante la cual indicaron que sus puestos eran gerenciales de carrera en la ADSEF y ASUME, respectivamente.¹⁶ Igual tipo de información se requirió a las señoras Ana Arroyo Collazo, Isabel Agosto Díaz, Vanessa Carrillo Muñoz y Rosalina Camerón Irizarry. Las primeras dos remitieron los datos en su solicitud de reconsideración; e indicaron que sus puestos en ADSEF y ACUDEN, respectivamente, estaban cubiertos por la Ley Núm. 45-1998.¹⁷ Las dos últimas informaron que sus puestos en ACUDEN son gerenciales de carrera.¹⁸ En el caso de la señora Sonia Calderón Isaac, retirada de ADFAN y cuyo puesto estaba cubierto por la Ley Núm. 45-1998, se le requirió que sometiera teléfono, agencia, estatus y convenio. Mediante el formulario de reconsideración de la CASP proveyó lo intimado.¹⁹ Wilmarie Cabello Acosta, quien ocupa un puesto cubierto por la Ley Núm. 45-1998 en el Secretariado, debía suministrar su estatus, agencia y convenio. Así lo hizo en su

¹⁵ Véase la nota al calce núm. 7 de esta Sentencia.

¹⁶ Véase, Apéndice, págs. 125, 129 y 425, 436.

¹⁷ Véase, Apéndice, págs. 125-126 y 427-428.

¹⁸ Véase, Apéndice, págs. 129-130 y 447-448.

¹⁹ Véase, Apéndice, págs. 129 y 430.

reconsideración.²⁰ Idéntico requerimiento se le hizo al señor Javier Contreras Colón y a la señora Ana Colón Rodríguez. El primero, mediante el recurso de reconsideración, informó a la CASP que su plaza en el Secretariado estaba cubierta por la Ley Núm. 45-1998. La segunda, también cobijada por dicho estatuto, labora en ACUDEN.²¹ Wilberto Correa Morales tenía que informar su estatus y convenio. El empleado de ADFAN ocupa una plaza cubierta por la Ley Núm. 45-1998.²² Además de los anteriores requerimientos, Margarita Cintrón Bui de ACUDEN, cobijada por la misma ley, debía proveer su teléfono. Así lo hizo.²³

¿La falta de información de fácil corroboración ameritaba la desestimación de los reclamos de estos doce apelantes? ¿O del resto?

La CASP se creó con el propósito de establecer un foro administrativo especializado dirigido a una administración pública eficiente y efectiva.

En cuanto a foros administrativos cuasi-judiciales se refiere, existe el problema de que **en muchas ocasiones la ciudadanía no sabe cuál es el foro apropiado al que debe acudir, por lo que a veces radican en múltiples foros o en el foro incorrecto, ocasionando dilación en cuanto a la correcta adjudicación de casos.**

Por otro lado, **es conveniente que foros análogos se encuentren agrupados físicamente en el mismo lugar.** Esto permitirá lograr ahorros en el renglón de rentas y centralizar en un solo foro las decisiones, laudos y opiniones sobre los temas que atienden. **Dichas características son cruciales para atender justa y eficazmente controversias en el ámbito laboral público y cumplir con el objetivo importante de reducir gastos innecesarios en las agencias del Gobierno de Puerto Rico.**

Mediante este Plan se crea un **nuevo foro administrativo cuasi-judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas, tanto para los empleados cobijados bajo las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como la “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público”, [Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998] como para los empleados públicos cubiertos por las secs. 1461 et seq. de este título, conocidas como la “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”;** [Ley Núm. 184 de 3 de

²⁰ Véase, Apéndice, págs. 128 y 437.

²¹ Véase, Apéndice, págs. 131-132 y 441, 443.

²² Véase, Apéndice, págs. 132 y 444.

²³ Véase, Apéndice, págs. 130 y 445.

agosto de 2004]²⁴ sean empleados de los municipios o ciudadanos que aleguen que una acción o determinación le afecta su derecho de competir o ingresar al Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al Principio de Mérito.

(...) Asimismo, **su existencia se apoya en aspectos, tales como la experiencia y especialización de cada foro, la uniformidad de sus fallos y remedios, así como el bajo costo de la litigación administrativa para los afectados.**

Como norma general, los foros que atienden los casos de relaciones obrero-patronales y de administración de recursos humanos del servicio público han estado separados uno del otro, aun cuando los asuntos que atienden están íntimamente relacionados. **Entendemos que para una sana administración pública y una adecuada resolución de las controversias obrero-patronales y de recursos humanos, todos estos asuntos se deben atender en un mismo foro adjudicativo.**

3 L.P.R.A. Ap. XIII, Art. 2. (Énfasis nuestro).

Una evaluación sin ánimo prevenido del incumplimiento parcial de los recurrentes nos lleva a concluir que este no constituyó un defecto grave que justificara la desestimación. Por el contrario, al no otorgar la prórroga, la que se fundamentó en justa causa, y dar por no presentada la apelación, sin tomar en consideración la naturaleza del recurso, su tracto y asunto, la CASP abusó de su discreción. La CASP pudo adoptar medidas menos drásticas, tales como la imposición de sanciones económicas, por ejemplo, pero no desestimar la apelación. Por tanto, nuestro parecer es que la actuación de la CASP transgrede el debido proceso de ley y la máxima judicial de que los casos se ventilen en sus méritos. Es norma asentada que la drástica sanción desestimatoria es el último recurso. Sobre todo, cuando la parte recurrente cumplió con los requisitos jurisdiccionales impuestos por ley.

En el presente caso, estamos convencidos de que el incumplimiento parcial de la notificación remitida por la CASP, en el brevísimo término de cinco días laborables, no acarrea un impedimento fatal para que la entidad cuasi-judicial pueda evaluar los planteamientos de derecho expuestos en la apelación de los aquí recurrentes. Es crucial destacar que dicho término, aunque improrrogable, no es jurisdiccional.

²⁴ La Ley Núm. 184-2004 fue derogada por la Ley Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico.

De ordinario, las reglas procesales no son renunciables y las partes tienen que ejecutar los procedimientos prescritos para poder obtener una determinación de un órgano jurisdiccional adjudicativo. Es norma asentada que, en el ejercicio de la administración de la justicia, no puede dejarse al arbitrio de los abogados decidir qué disposiciones reglamentarias deben acatarse y cuándo. Soto Pino v. Uno Radio Group, 189 D.P.R. 84, 91 (2013); Matos v. Metropolitan Marble Corp., 104 D.P.R. 122, 125 (1975); Arriaga v. F.S.E., 145 D.P.R. 122, 130 (1998). No obstante, la jurisprudencia ha establecido que las normas procesales de los tribunales pueden utilizarse en los procedimientos administrativos “para guiar el curso de los mismos mientras no obstaculicen la flexibilidad, agilidad y sencillez de estos. Es fundamental que su utilización en dichos procesos propicie una solución justa, rápida y económica”. Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716, 733 (2005). Recientemente, nuestro Tribunal Supremo se expresó sobre los distintos términos que rigen las normas procesales:

[E]xisten distintos tipos de términos, a saber: discrecionales; directivos; de cumplimiento estricto, y jurisdiccionales. Dependiendo de la naturaleza del plazo, su inobservancia conllevará alguna sanción que podrá “fluctuar desde que un juez resuelva un incidente sin contar con determinado argumento, hasta la pérdida de algún derecho”. Primeramente, **los términos jurisdiccionales son de naturaleza improrrogable, por lo que no están sujetos a interrupción o cumplimiento fuera de término**, “[...] no importa las consecuencias procesales que su expiración provoque”. Debido a que son improrrogables, fatales e insubsanables, estos plazos no se pueden acortar ni extender.

[...]

Para poder determinar que un plazo es jurisdiccional, el legislador debe establecer claramente que su intención fue imponerle esa naturaleza. A esos efectos, también hemos sostenido que, aunque no lo establezca expresamente, un estatuto puede fijar una exigencia jurisdiccional cuando éste refleja indubitadamente que esa fue la intención legislativa. **Cuando la ley no contenga una instrucción clara a esos fines, es decir, un lenguaje que le otorgue un carácter fatal, el término se considerará como uno prorrogable.** Para ello, los tribunales debemos llevar a cabo el proceso de interpretación estatutaria antes descrito.

Por otro lado, **los términos de cumplimiento estricto se sitúan entre los plazos prorrogables y los improrrogables. Al igual que los términos**

jurisdiccionales, la inobservancia de una norma de cumplimiento estricto priva al tribunal de autoridad para atender el asunto.

No obstante, a diferencia de los plazos de naturaleza jurisdiccional, se permite aplazar el acatamiento con los requisitos de cumplimiento estricto. Ahora bien, esto no significa que se libera a las partes de cumplir con los términos reglamentarios injustificadamente ni que los foros adjudicativos tengan discreción para prorrogarlos automáticamente.

El tribunal solamente tiene discreción para prorrogar los términos de cumplimiento estricto cuando se demuestra que la dilación se debió a justa causa. Es decir, quien solicita la prórroga o actúa fuera del plazo tiene la obligación de consignar detalladamente la “justa causa por la cual no puede o [no] pudo cumplir con el término establecido”. **Esta justificación tendrá que hacerse con explicaciones concretas, particulares y debidamente evidenciadas con el fin de colocar al tribunal en posición de evaluarla.**

Así pues, **para establecer justa causa, no se permiten vaguedades, excusas o planteamientos estereotipados.** De lo contrario, se trastocaría nuestro ordenamiento jurídico y los términos reglamentarios se convertirían en “metas amorfas que cualquier parte podría postergar”. De permitirse la modificación abusiva de estos términos, se perturbaría el orden lógico y armonioso de las etapas de un litigio y desestabilizaría nuestro ensamblaje procesal.

Al considerar si medió justa causa, no será determinante el hecho de que el acto tardío no causó perjuicio indebido a las otras partes. De ser así, los términos de cumplimiento estricto se reducirían a meros formalismos que pueden derrotarse fácilmente.

Rosario Domínguez v. ELA et al., 2017 TSPR 90, a las págs. 9-13, Op. 31 de mayo de 2017, 198 D.P.R. __ (2017). (Citas omitidas y énfasis nuestro).

Las reglas procesales existen “para viabilizar la consecución del derecho sustantivo de las partes”. Dávila v. Hosp. San Miguel, Inc., 117 D.P.R. 807, 816 (1986), seguido en Mun. de Arecibo v. Almac. Yakima, 154 D.P.R. 217, 221 (2001). No es cónsono con la doctrina del derecho administrativo que el medio de facilitación, como son los reglamentos, repercuta en la privación de una parte de su derecho a revisar las actuaciones administrativas. La interpretación de los reglamentos implica que el juzgador haga un equilibrio justo entre los intereses en conflicto.

Adviértase que la función de la CASP es precisamente adjudicar casos y no desestimarlos al aplicar mecánicamente requisitos de forma que no deben prevalecer sobre el derecho de los recurrentes a que se atiendan las controversias para las que la CASP tiene un mandato

legislativo de atender. De ordinario, la razón de ser de los foros administrativos es la oportunidad de que los ciudadanos se beneficien del peritaje de cada ente gubernamental, en procesos económicos, rápidos, justos y flexibles. La reglamentación promulgada debe propender a la facilitación y consecución de dichos fines y no a su obstaculización.²⁵

En fin, resolvemos que, al dar por no presentada la apelación de los 2,819 empleados y negarse a continuar con los procedimientos, la decisión de la CASP no solo fue irrazonable, sino que es contraria a la política pública que enmarca su razón de ser. Procede, pues, la revocación de la resolución recurrida. Debido a la naturaleza de la reclamación, es nuestro parecer que la CASP, en este caso específico, puede entender en las alegaciones contenidas en el escrito de apelación, sin que la información faltante sirva de óbice para dicho ejercicio. De esta manera, la parte recurrente puede completar en un plazo razonable los requerimientos afines al recurso, que deberán delimitarse en una nueva notificación.

IV.

Por los fundamentos expresados, se revoca la resolución en el Caso Núm. 2016-05-1340, archivada en autos el 30 de noviembre de 2016. En consecuencia, se devuelve el caso ante la Comisión Apelativa del Servicio Público para la continuación de los procedimientos, conforme lo aquí expresado.

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

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

²⁵ Nótese, además, que la reglamentación que se utiliza para privar a los recurrentes de su derecho a apelar, también dispone que “[e]n cualquier reclamación en la cual la [CASP] tenga ante sí una controversia de derecho, podrá emitir la resolución sumaria, sin sujeción a ningún otro trámite procesal”. Reglamento Núm. 7313, Art. VI § 6.1.