

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL IV

CARMEN G. RIVAS
VÁZQUEZ

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Recurrida

COMISIÓN APELATIVA DEL
SERVICIO PÚBLICO

Agencia Recurrída

KLRA201800043

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Comisión Apelativa del
Servicio Público

Caso Núm.:
2016-05-1420

Sobre:
Reclutamiento y
selección.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Jueza Rivera Marchand.

Jiménez Velázquez, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de junio de 2018.

La recurrente, señora Carmen G. Rivas Vázquez solicita que revisemos una *Resolución* emitida el 4 de diciembre de 2017 y notificada el 5 de diciembre de 2017 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). En esta, la CASP decretó el archivo de la *apelación* instada por la recurrente contra el Departamento de Educación de Puerto Rico. La agencia recurrida concluyó que carecía de jurisdicción para atenderla, por haber sido presentada fuera del término jurisdiccional de treinta (30) días establecido en el Art. 13 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, 3 LPRA Ap. XIII, Art. 13.

Considerados los escritos de las partes comparecientes y los documentos unidos a los mismos, resolvemos.

I

En agosto de 2008, el Secretario del Departamento de Educación designó a la señora Carmen G. Rivas Vázquez (señora

Rivas o recurrente) a ocupar el puesto R-35053 de Maestra de Educación Comercial en el Instituto Tecnológico de Guayama. Previo a dicha designación, la recurrente se desempeñaba como maestra en la escuela superior Natividad Rodríguez González en Arroyo.

El 22 de noviembre de 2010, la señora Rivas envió una carta al Secretario del Departamento de Educación, en la que reclamó el nombramiento y ajuste salarial correspondiente al puesto de maestra de cursos técnicos de institutos tecnológicos. En la misiva, aseguró que cerca de esa fecha había advenido en conocimiento de que el Departamento de Educación había otorgado nombramientos y salarios de maestros de cursos técnicos a empleados que laboraban en los Institutos Tecnológicos de esa dependencia, cuyas responsabilidades, deberes y preparación académica eran similares a las suyas. Sin embargo, ella continuaba devengando el salario de maestra vocacional, ubicado en una escala salarial de nivel inferior al de maestro de cursos técnicos. Por ello, al amparo de las cláusulas constitucionales que garantizan igual paga por igual trabajo y la igual protección de las leyes, la recurrente solicitó que se le concediera el nombramiento y salario correspondiente al puesto de maestra de cursos técnicos de institutos tecnológicos.

Ante la falta de respuesta del Secretario del Departamento de Educación, el 10 de marzo de 2011, la señora Rivas presentó una *apelación* ante CASP, en la que reclamó el referido nombramiento y ajuste salarial, retroactivo a agosto de 2008. Poco después, el 9 de junio de 2011, y antes de que la parte adversa presentara su contestación, la recurrente presentó una *Moción de desistimiento voluntario sin perjuicio*, en la que, en síntesis, adujo que era su interés desistir de ventilar su causa de acción ante la CASP y continuar el trámite de su reclamo directamente ante el Departamento de Educación. En su solicitud de desistimiento, la señora Rivas aclaró que la solicitud de desistimiento voluntario no

constituía una renuncia a su derecho de seguir ventilando su reclamo ante la dependencia. Luego, al no haber llegado a un acuerdo con el Departamento de Educación, el 16 de junio de 2011, la recurrente presentó una petición para retirar su solicitud de desistimiento voluntario.

No obstante, tras varios trámites procesales, el 5 de agosto de 2015, la CASP emitió una *Resolución y orden final*, mediante la cual concedió el desistimiento voluntario solicitado por la recurrente, pero ordenó el archivo con perjuicio de la causa de acción. La solicitud de reconsideración instada por la recurrente fue denegada por la CASP mediante resolución emitida el 26 de agosto de 2015.

Insatisfecha con dicha determinación, la señora Rivas acudió al Tribunal de Apelaciones. Cuestionó que la CASP hubiera ordenado que el desistimiento fuera con perjuicio. Mediante *Sentencia* emitida el 30 de noviembre de 2015, notificada el 23 de diciembre de 2015, el foro intermedio modificó el dictamen recurrido, para disponer que el desistimiento fuera sin perjuicio (KLRA201501021). El 16 de febrero de 2016, la Secretaria del Tribunal de Apelaciones remitió el mandato a CASP.

Así las cosas, el 21 de marzo de 2016 la señora Rivas cursó otra comunicación al Secretario del Departamento de Educación, con igual reclamo de nombramiento y ajuste salarial. Al no recibir respuesta de parte del Secretario del Departamento de Educación, la recurrente instó una segunda *apelación* ante la CASP el 24 de mayo de 2016, en la que nuevamente requirió el correspondiente nombramiento y ajuste salarial del puesto de maestra de estudios técnicos.

Luego de varios incidentes procesales, la CASP emitió la *Resolución* recurrida, en la que ordenó el archivo de la *apelación* por falta de jurisdicción. En particular, señaló que el Art. 13 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, *supra*, establece un término

jurisdiccional de treinta (30) días para presentar un escrito de apelación ante CASP, contados a partir de la fecha en que se notifica a la parte afectada la acción o decisión objeto de apelación, o desde que el perjudicado advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios. La CASP razonó que, conforme a las alegaciones, la señora Rivas había advenido en conocimiento de su reclamo desde el año 2008, fecha en la que comenzó a trabajar como maestra del Instituto Técnico de Guayama. Por tanto, al haber presentado su petición en el año 2016, la CASP concluyó que la recurrente actuó de forma tardía y, en su consecuencia, ordenó archivar la *apelación* por falta de jurisdicción. Esta *Resolución* fue notificada el 5 de diciembre de 2017.

Insatisfecha con la determinación, el 19 de diciembre de 2017 la señora Rivas presentó una moción de reconsideración. En ella, aceptó que comenzó a trabajar en el Instituto Tecnológico de Guayama en el año 2008, pero negó que en esa fecha hubiese advenido en conocimiento de su derecho a un ajuste salarial. Aseguró que advino en conocimiento de tal derecho en el año 2010. Para sustentar sus alegaciones, acompañó su solicitud de reconsideración con una declaración jurada.

El 22 de diciembre de 2017, la CASP dictó y notificó la *Resolución* que declaró *No ha lugar* la solicitud de reconsideración de la recurrente.

Inconforme con dicha determinación, el 22 de enero de 2018, la señora Rivas instó el presente recurso de revisión administrativa y formuló el siguiente único señalamiento de error:

Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público al emitir su Resolución de 5 de diciembre de 2017 al decretar el archivo con perjuicio de la apelación radicada por la recurrente por falta de jurisdicción.

En síntesis, la recurrente indicó que el término aplicable a la controversia de autos es el término jurisdiccional de treinta (30) días

dispuesto en el *Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Servicio Público*, Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007, y que había presentado su reclamación ante la CASP dentro de dicho término.

En oposición, el Departamento de Educación, representado por la Oficina del Procurador General, adujo que la CASP actuó correctamente al desestimar la *apelación* de la recurrente, ya que esta se había presentado luego de transcurrido el referido término jurisdiccional de treinta (30) días.

El 20 de febrero de 2018, notificada el 14 de marzo de 2018, este Foro emitió *Sentencia* en la que ordenó el archivo administrativo del recurso instado, debido a la radicación de la petición de quiebras del Gobierno de Puerto Rico bajo el Título III de la Ley PROMESA. Posteriormente, de conformidad con la estipulación entre el Gobierno de Puerto Rico y las Uniones, incluyendo la Asociación de Maestros de Puerto Rico Local Sindical, representada por la American Federation of Teachers, y habiendo esta tenido la aprobación de la Hon. Laura Taylor Swain, Jueza de Quiebras al amparo del Título III de la ley federal *Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act* (PROMESA), el 18 de abril de 2018 este Tribunal de Apelaciones emitió *Resolución* en la que ordenó la reapertura del recurso para su oportuna adjudicación.¹ De tal manera, procedemos.

II

A

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por los tribunales, al igual que las conclusiones e interpretaciones de dichos foros. Esta

¹ Así, declaramos *Ha Lugar* la *Moción en reconsideración al archivo administrativo* presentada oportunamente por la recurrente ante este Foro.

deferencia se debe a que la agencia cuenta con el conocimiento experto y la experiencia especializada en los asuntos que le son encomendados. Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1, 27 (2012); *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1013 (2008); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 324 (2006); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532, 540 (1997).

Así pues, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232, 244 (2007); *P.R.T.Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 DPR 269, 281 (2000). Por ello, quien impugne las determinaciones de hecho de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, supra; *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

El foro judicial podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el propio únicamente cuando no encuentre una base racional que fundamente o apoye la actuación administrativa. Por consiguiente, la deferencia judicial en la revisión de determinaciones administrativas no conlleva la renuncia de este tribunal a su función revisora. Simplemente, define el carácter limitado de dicha función a casos apropiados. Así pues, la deferencia reconocida no equivale a la abdicación de la función revisora del

tribunal, en aquellas instancias adecuadas y meritorias, como resulta ser cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley. *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85, 94 (1997).

B

El término para ejercitar la acción para reclamar salarios de un empleado gubernamental se rige por el Artículo 1867 del Código Civil, 31 LPRA sec. 5297. *Aponte v. Srio. de Hacienda, E.L.A.*, 125 DPR 610, 621-622 (1990). Dicho precepto establece un término prescriptivo de tres (3) años para el ejercicio de las acciones y el cumplimiento de ciertas obligaciones allí detalladas. El término para la prescripción se contará desde que dejaron de prestarse los servicios o, cuando por motivo de cambios sustanciales en la naturaleza de los servicios, opere una novación del contrato. *Agostini v. Tribunal Superior*, 82 DPR 219, 224 (1961); *Sierra v. Mario Mercado e Hijos*, 81 DPR 314, 325 (1959).

No obstante, como se sabe, los términos prescriptivos son susceptibles de interrupción. Artículo 1873 del Código Civil, 31 LPRA sec. 5303; *CSMPR v. Carlo Marrero et als.*, 182 DPR 411, 428 (2011). El efecto principal de la interrupción es que el término prescriptivo comienza a correr de nuevo, por entero, desde el momento en que se produce el acto interruptor. *SLG García-Villega v. ELA et al.*, 190 DPR 799, 815 (2014); *CSMPR v. Carlo Marrero et als.*, supra, pág. 428; *Meléndez Guzmán v. Berríos López*, supra, pág. 1019. Así, la prescripción de las acciones se interrumpe por: (1) su ejercicio ante los tribunales, (2) una reclamación extrajudicial por parte del acreedor del derecho, y (3) cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor. Artículo 1873 del Código Civil, supra. Lo importante es que acto interruptor “debe constituir una manifestación inequívoca de quien posee el derecho y opta por ejercerlo, eliminando así la incertidumbre”. *SLG García-Villega v.*

ELA et al., supra, pág. 816; *Sánchez v. Aut. de los Puertos*, 153 DPR 559, 568 (2001).

C

Por su parte, al amparo de la Ley Núm. 182-2009, se creó el Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, aprobado el 26 de julio de 2010 (3 LPRA Ap. XIII). Mediante este, se estableció la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), en la cual se fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP). *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1051 (2013).

El Art. 8 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, otorgó a la CASP la facultad de reglamentar. Así, dicho ente administrativo adoptó el *Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Servicio Público*, Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007 (Reglamento Núm. 7313). En su Art. I, Sección 1.2, el mencionado reglamento establece el plazo para iniciar un procedimiento de apelación ante la CASP, a decir:

Radicación de solicitud de Apelación, término jurisdiccional

a. La solicitud de apelación se radicará en la Secretaría de la Comisión dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días consecutivos a partir de la fecha de notificación de la acción o decisión objeto de apelación en caso de haberse cursado comunicación escrita, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

b. De no existir una determinación final escrita, y la parte afectada hubiese hecho un planteamiento o reclamo, por escrito a la Autoridad Nominadora, y no reciba respuesta alguna en los siguientes sesenta (60) días desde que cursó la misiva, la parte afectada tendrá un plazo jurisdiccional de treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del término de sesenta (60) días, para presentar una solicitud de apelación ante la Comisión.

El término jurisdiccional dispuesto en el inciso (a) de la Sección 1.2 del Reglamento Núm. 7313 es el mismo que contempla el Art. 13 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010. Así, dicho Art. 13 dispone, en lo pertinente, que:

[...]

La parte afectada deberá presentar escrito de apelación a la Comisión dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que se le notifica la acción o decisión, objeto de apelación, en caso de habersele notificado por correo, personalmente, facsímile o correo electrónico, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

[...]

3 LPRA Ap. XIII, Art. 13.

A su vez, la Sección 8.5 del mencionado Reglamento Núm. 7313 expresamente preceptúa que “[c]omo norma general todo desistimiento será con perjuicio”. Sin embargo, hay que destacar que el mencionado reglamento también reconoce el derecho de la parte perjudicada por la decisión a solicitar revisión judicial. Sección 7.1 del Reglamento Núm. 7313. Esto significa que el dictamen de la agencia no adviene final y firme hasta que concluya dicho trámite judicial.

Ahora bien, la notificación de la decisión que en su día emita el tribunal apelativo no será suficiente para que el foro administrativo adquiera nuevamente autoridad sobre el asunto. Para ello, se requiere que la Secretaria de este Tribunal de Apelaciones remita el correspondiente mandato. Así, el mandato es el medio que posee un tribunal en alza de comunicarle a un tribunal inferior la determinación que ha tomado en cuanto al dictamen objeto de revisión y así ordenarle actuar de conformidad con la misma. *Colón y otros v. Frito Lays*, 186 DPR 135, 151 (2012). Por consiguiente, el mandato le devuelve la facultad al foro revisado para actuar y le permite disponer del caso conforme a las directrices impartidas en la resolución o sentencia concernida. *Id.*, pág. 155.

En cuanto a dicha figura, el Tribunal Supremo de Puerto Rico específicamente ha expresado lo siguiente:

El concepto *mandato* cobra especial relevancia en lo concerniente a los efectos de índole jurisdiccional que pueda tener su remisión al foro de origen. Según establecido en las disposiciones legales pertinentes, una vez el tribunal en

alzada emite su determinación, y la misma adviene final y firme, se enviará el mandato correspondiente al foro recurrido. Es en ese momento que el recurso que estaba ante la consideración del foro revisor concluye para todos los fines legales, por lo que se entiende que este pierde jurisdicción en lo concerniente al asunto.

Id., pág. 153. (Cursivas en el original).

La figura del mandato se encuentra delineada en la Regla 84(E) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, que establece lo siguiente:

Transcurridos diez (10) días laborables de haber advenido final y firme la decisión del Tribunal de Apelaciones, el Secretario (a) enviará el mandato al Tribunal de Primera Instancia o a la agencia correspondiente, junto con todo el expediente original cuando este haya sido elevado”.

4 LPRA Ap. XXII-B, R. 84 (E).

III

En el presente caso, en agosto de 2008, la señora Rivas fue designada a ocupar un puesto de maestra de educación comercial en el Instituto Tecnológico de Guayama. Sin embargo, continuó devengando el salario de maestra vocacional, ubicado en una escala salarial de nivel inferior al de maestro de cursos técnicos de institutos tecnológicos. Por ello, el 22 de noviembre de 2010, cursó una primera comunicación al Secretario del Departamento de Educación, en la que requirió que se le reconociera el nombramiento y ajuste salarial correspondiente al puesto de maestra de cursos técnicos de institutos tecnológicos. De esta forma, interrumpió el término prescriptivo de tres (3) años dispuesto en el Artículo 1867 del Código Civil, *supra*, para ejercitar la acción en reclamo de salarios. A su vez, ejercitó esa primera reclamación dentro del plazo jurisdiccional establecido en la Sección 1.2 (a) del Reglamento Núm. 7313, *supra*, y el Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, *supra*, ya que instó su reclamación ante la CASP dentro de los treinta (30) días en que advino en conocimiento de la acción de la autoridad nominadora.

Luego, y ante la falta de respuesta del Secretario de Departamento de Educación, el 10 de marzo de 2011, la señora Rivas instó una *apelación* ante la CASP. Es decir, dentro de los treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del término de sesenta (60) días que tenía la autoridad nominadora para responder la misiva del 22 de noviembre de 2010. Ello, en cumplimiento con lo establecido en la citada Sección 1.2 (b) del Reglamento Núm. 7313, *supra*.

Posteriormente, y antes de que la parte adversa presentara su contestación, la recurrente presentó un aviso de desistimiento voluntario sin perjuicio. Sin embargo, el 5 de agosto de 2015, la CASP dictó resolución de desistimiento voluntario, pero decretó el archivo con perjuicio de la reclamación. La solicitud de reconsideración instada por la señora Rivas fue denegada por la CASP mediante resolución emitida el 26 de agosto de 2015. Entonces, la señora Rivas presentó el recurso de revisión administrativa KLRA201501021. Finalmente, el 30 de noviembre de 2015, el Tribunal de Apelaciones emitió *Sentencia* en la que modificó el dictamen para disponer que el desistimiento fuera sin perjuicio. Esta *Sentencia* se archivó en autos y se notificó el 23 de diciembre de 2015. La Secretaria del Tribunal de Apelaciones remitió el mandato a CASP el 16 de febrero de 2016.

Conforme la norma jurídica antes citada, en esa fecha- 16 de febrero de 2016- la sentencia del recurso KLRA201501021 advino final y firme. Además, por haber concluido el trámite judicial, el foro administrativo adquirió nuevamente autoridad sobre el asunto. Por consiguiente, es en esta fecha en que comenzó a transcurrir nuevamente el término prescriptivo de tres (3) años que tenía la señora Rivas para presentar otra *apelación* ante la CASP.

Así, mediante otra comunicación cursada al Secretario del Departamento de Educación el 21 de marzo de 2016, la señora Rivas

reclamó nuevamente el nombramiento y el salario correspondiente al puesto de maestra de cursos técnicos de institutos tecnológicos. Tampoco recibió respuesta alguna. Dicha misiva constituyó un reclamo capaz de interrumpir nuevamente el término prescriptivo de tres (3) años para presentar otra *apelación* ante la CASP.

Luego, el 24 de mayo de 2016, la recurrente presentó ante CASP su segunda *apelación*; esto fue, aproximadamente dos (2) meses después de la carta del 21 de marzo de 2016. Es decir, de manera oportuna, puesto que el plazo dentro del cual debía interponerse la correspondiente *apelación* estaba sujeto al término prescriptivo de tres (3) años aplicable a las acciones de reclamación de salarios. Además, la señora Rivas instó su *apelación*, dentro de los treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del término de sesenta (60) días que tenía la autoridad nominadora para responder la misiva del 21 de marzo de 2016. De tal manera, también procedió de conformidad con lo establecido en la citada Sección 1.2 del Reglamento Núm. 7313, *supra*.

El presente caso versa sobre un reclamo desistido sin perjuicio, lo que significa que podía ser entablado nuevamente, siempre que ello se hiciera dentro del plazo prescriptivo aplicable a la reclamación; lo que, en efecto, ocurrió. También se cumplió con el término jurisdiccional de treinta (30) días dispuesto en la Sección 1.2 del Reglamento Núm. 7313 y el Art. 13 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, según explicamos anteriormente.

En virtud de lo anterior, la segunda *apelación* presentada por la señora Rivas ante la CASP fue oportuna. En consecuencia, erró la CASP al decretar el archivo de esta segunda *apelación* por falta de jurisdicción.

Por los fundamentos que anteceden, revocamos el dictamen recurrido y devolvemos el caso ante la Comisión Apelativa del Servicio Público para la continuación de los procedimientos.

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