

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ Y UTUADO
PANEL XI

ROXANNE FRANCESCHINI
LAJARA Y OTROS (5)

Recurrentes

v.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Recurrido

KLRA201800117

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Comisión
Apelativa del
Servicio Público

Caso número:
2017-05-1271

Sobre:
Ley Núm. 89

Panel integrado por su presidente, el juez Figueroa Cabán, y las juezas Birriel Cardona y Ortiz Flores.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de julio de 2018.

Comparecen ante nos Roxanne Franceschini Lajara y otros (los recurrentes) mediante recurso de revisión judicial y solicitan la revocación de una resolución emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Mediante el dictamen mencionado se desestimó por falta de jurisdicción la reclamación que los recurrentes presentaron en contra del Departamento de Educación (Departamento o recurrido).

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la determinación recurrida.

-I-

El 26 de mayo de 2017 los recurrentes presentaron una Apelación ante la CASP. Alegaron, en esencia, que el Departamento no había cumplido con la obligación impuesta por la Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público, Ley Núm. 89-2016, de convertir sus puestos de empleados transitorios a

Número Identificador

SEN2018 _____

regulares, tras ellos haber cumplido con todos los requisitos para ello.

Luego de algunos incidentes procesales, el 31 de enero de 2018 la CASP emitió la Resolución recurrida, mediante la cual desestimó la apelación por falta de jurisdicción sobre la materia. Determinó que a la fecha en que se presentó la Apelación el estatuto que le confería jurisdicción, la Ley Núm. 89-2016, había sido derogado por la Ley Núm. 26-2017.

Insatisfechos, los recurrentes presentaron su Recurso en Revisión Judicial ante este Foro, donde impugnan la determinación de falta de jurisdicción de la CASP.

Con el beneficio de los autos originales, los escritos de las partes y los documentos que obran en el expediente, procedemos a resolver.

-II-

-A-

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha definido el término "jurisdicción" como el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., 179 DPR 391, 403 (2010); ASG v. Mun. San Juan, 168 DPR 337, 343 (2006). Debido a que los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general, como regla general, estos pueden entender en cualquier materia sobre la cual no se les haya privado de jurisdicción. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra; Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández, 136 DPR 223, 230 (1994).

Por su parte, una agencia administrativa sólo tiene los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades. De modo que hay ocasiones en las que los

tribunales y las agencias pueden entender en un mismo asunto, en cuyo caso, la doctrina de jurisdicción primaria juega un papel importante. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra.

La doctrina de jurisdicción primaria no priva de jurisdicción al foro judicial, sino que establece la prioridad de jurisdicción. Esto es, dispone cuál foro, si el judicial o el administrativo, debe atender inicialmente una controversia. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra, págs. 403-404; Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas, 163 DPR 308 (2004); Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández, supra. Esta doctrina de jurisdicción tiene dos vertientes: jurisdicción primaria exclusiva y jurisdicción primaria concurrente. Rodríguez Rivera v. De León Otaño, 191 DPR 700 (2014).

La jurisdicción primaria exclusiva ocurre cuando una ley o estatuto le otorga jurisdicción a determinado organismo administrativo e indica que este será el único foro facultado para atender inicialmente determinada controversia. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc et al., supra, pág. 404. Una vez se le confiere a un organismo administrativo la jurisdicción para atender cierto asunto, el foro judicial quedará privado "de toda autoridad para dilucidar el caso en primera instancia". Clases A, B y C v. PRTC, 183 DPR 666, 686 (2011); Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo, 141 DPR 257, 268 (1996). Claro está, la designación de jurisdicción exclusiva a un foro administrativo armoniza cabalmente con la revisión judicial posterior de la determinación del referido foro. *Íd.* Para determinar la existencia de jurisdicción exclusiva es imprescindible examinar la ley habilitadora de la agencia. Báez Rodríguez et al. v. E.L.A., 179 DPR 231, 240-241 (2010).

La segunda vertiente de la doctrina es la verdadera jurisdicción primaria o jurisdicción primaria concurrente, que "se

manifiesta cuando el foro judicial y el administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto". CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra, pág. 405. Por deferencia a su experiencia y conocimiento especializado, al aplicar la doctrina de jurisdicción primaria, los tribunales permiten que el foro administrativo adjudique en primera instancia la controversia, aplazando su participación hasta luego de que la agencia emita su determinación final. Rodríguez Rivera v. De León Otaño, supra; CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra.

Destacamos que en el ámbito administrativo, al igual que en el foro judicial, no existe discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. Raimundi v. Productora, 162 DPR 215, 225 (2004); Maldonado v. Pichardo, 104 DPR 778 (1976). Nuestra jurisprudencia ha precisado que una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra del ejercicio del mismo. Raimundi v. Productora, supra, pág. 225. Por tratarse de una criatura de la Legislatura, los actos u órdenes que trascienden lo dispuesto en su ley habilitadora no sólo son erróneos, sino también nulos. *Íd.*

- B -

En lo pertinente, el Artículo 9 de la derogada Ley Núm. 89-2016 disponía que todo empleado transitorio de una agencia que no fuera una corporación pública, tendría derecho a que se le cambiara su clasificación a empleado de **carrera** si cumplía con determinados requisitos. Por su parte, el Artículo 14 de dicha legislación disponía que la CASP tendría jurisdicción primaria

Commented [SMA1]:

(exclusiva) para dirimir toda controversia que surgiera de dicha ley.

Ahora bien, el 29 de abril de 2017 se aprobó, con vigencia inmediata, la Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal, Ley Núm. 26-2017. Esta legislación, entre otras cosas, derogó expresamente la Ley Núm. 89-2016.¹

-C-

Por otro lado, la Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA secs. 9601-9713 (Supl. 2018), vigente a partir del 1 de julio de 2017, derogó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.²

La Ley Núm. 38-2017, al igual que su predecesora, dispone que la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas 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 del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna. Véase Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. Las conclusiones de estas

¹ Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 26-2017.

² En lo que concierne a la revisión judicial, la nueva LPAU mantiene esencialmente el mismo lenguaje que la ley derogada, con algunas excepciones que no son de aplicación al recurso ante nuestra consideración. Por ello, la jurisprudencia interpretativa sobre el tema de la revisión judicial bajo la ley anterior sigue vigente.

agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas. González Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252 (2013); Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos, 186 DPR 1033 (2012); Acarón et al. v. D.R.N.A., 186 DPR 564 (2012); Calderón Otero v. CFSE, 181 DPR 386 (2011). Al revisar una decisión administrativa el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*. Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad. *Íd.*

Sin embargo, cuando se trata de las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., 182 DPR 485 (2011); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69 (2004).

De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias los tribunales brindan deferencia a las interpretaciones del estatuto que sean efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*; Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425 (1997). Si la interpretación realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben darle deferencia. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, *supra*.

En resumen, la revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*.

-III-

Los recurrentes alegan en su recurso que el foro administrativo erró al declararse sin jurisdicción tras la derogación de la Ley Núm. 89-2016. Aducen que ellos cumplieron con los requisitos para ser nombrados en puestos de carrera durante la vigencia dicha ley y tienen, por tanto, unos derechos adquiridos que no pueden ser afectados. Argumentan que la Ley Núm. 26-2017 creó un vacío jurídico porque no establece un proceso para hacer valer sus derechos adquiridos. Por ello, insisten en que la ley derogada sigue teniendo efecto en cuanto al proceso, es decir, que la CASP tiene jurisdicción primaria sobre la controversia. No les asiste la razón. Veamos.

El 29 de abril de 2017, la Ley Núm. 26-2017 derogó expresamente la Ley Núm. 89-2016. Nótese que el legislador nada dispuso en la ley derogatoria sobre el foro con jurisdicción para atender las controversias surgidas bajo la vigencia de la ley derogada.

Los recurrentes presentaron su Apelación ante la CASP el 26 de mayo de 2017, aproximadamente un mes después de la derogación de la Ley Núm. 89-2016. Es decir, al momento en que se presentó la reclamación ante la CASP, ya había dejado de existir la disposición legal que le confería a dicha agencia la jurisdicción apelativa sobre el asunto.

A la luz de lo anterior, concluimos que la CASP no incidió al determinar que procedía la desestimación de la apelación de los recurrentes por falta de jurisdicción. La CASP tenía el deber indelegable de verificar su propia jurisdicción para determinar si podía o no atender el recurso presentado ante sí. Esta determinación merece nuestra deferencia.

Como mencionamos, toda vez que los foros judiciales de Puerto Rico son tribunales de jurisdicción general, estos pueden atender cualquier causa de acción que presente una controversia susceptible de adjudicación, por lo que no procede el planteamiento de los recurrentes de que no existe un proceso para hacer valer sus derechos.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la resolución recurrida.

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