

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

ERNESTO SANTOS NIEVES,
ET ALS

APELANTES

V.

MUNICIPIO DE MOROVIS,
ET ALS

APELADOS

KLAN201900061

Apelación
Procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala de
Arecibo

Civil Núm.:
CAC2017-0263

Sobre:
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Juez Domínguez Irizarry y la Jueza Soroeta Kodesh

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de marzo de 2019.

Comparece ante nosotros el Sr. Ernesto Santos Nieves, junto a otros setenta y ocho (78) empleados del Municipio de Morovis (en adelante, los apelantes o los empleados). Solicitan que revoquemos una sentencia emitida el 3 de octubre de 2018 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Arecibo (en adelante, TPI). En la misma, el TPI desestimó una demanda sobre sentencia declaratoria presentada contra el Municipio de Morovis, la alcaldesa, Hon. Carmen I. Maldonado González y la Directora de Recursos Humanos, la Sra. Eva D. Rivera Miranda (en adelante, los apelados o el Municipio). El foro primario concluyó que carecía de jurisdicción, toda vez que la reclamación para cuestionar una Ordenanza Municipal fue presentada transcurrido el término de caducidad que dispone el Artículo 15.002 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos", 21 LPR sec. 4702.

Número Identificador

SEN2019_____

Luego de evaluado el recurso de epígrafe, por distintos fundamentos, confirmamos la sentencia apelada.

HECHOS

El 1 de diciembre de 2017, los apelantes presentaron una sentencia declaratoria, en la que, en síntesis, solicitaron que se declararan nulas las determinaciones tomadas por el Municipio, relacionadas a la reducción del salario y jornada laboral de los apelantes, empleados del Municipio. Así pues, el 2 de febrero de 2018, los apelados presentaron la contestación a la solicitud de sentencia declaratoria, alegaron que los cambios fueron producto de la aprobación de la Ordenanza Municipal 14, 2016-2017, para establecer un plan de estabilización económica para el Municipio. Además, el Municipio sostuvo que, como parte de la referida ordenanza, lo que ocurrió fue una corrección al cómputo utilizado para calcular el pago del salario de los empleados. Entre sus defensas, el Municipio manifestó que el TPI carecía de jurisdicción para adjudicar controversias salariales de empleados municipales, ya que era a la Comisión Apelativa del Sistema Público (en adelante, CASP), a quien le correspondía resolver esas controversias. Por otra parte, alegó que la reclamación de los apelantes había caducado y por tal razón, la reclamación dejaba de exponer una causa de acción que justificara la concesión de un remedio.

Así las cosas, el 23 de marzo de 2018, los apelados presentaron una moción de desestimación, mediante la cual, entre varios asuntos, expusieron que el art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, disponía de veinte (20) días de caducidad para impugnar ante el TPI, cualquier ordenanza, resolución o acuerdo municipal. Como consecuencia, alegaron que la reclamación se había presentado ya transcurrido el término

de caducidad, posterior a la promulgación de la ordenanza el 13 de junio de 2017 y la cual entró en vigor inmediatamente luego de su aprobación. Por su parte, el 23 de abril de 2018, los apelantes presentaron su contestación a la desestimación, manifestaron que el referido término no era de aplicación a la controversia. Finalmente, el 4 de mayo de 2018, el Municipio radicó una réplica a la contestación de desestimación, reafirmó que no existía controversia pues la CASP era el foro con jurisdicción exclusiva para ventilar la reclamación. Ante ello, el Municipio sostuvo su solicitud de desestimación.

El 3 de octubre de 2018, notificada el 9 de octubre de 2018, el TPI emitió sentencia, mediante la cual determinó que carecía de jurisdicción, por haber transcurrido el término de caducidad que disponía la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, para presentar acción relacionada a suspender la ejecución de cualquier ordenanza promulgada. Inconformes, el 24 de octubre de 2018, los apelantes solicitaron una reconsideración. Así también, el 13 de noviembre de 2018, el Municipio presentó su oposición a la solicitud de reconsideración. El 6 de diciembre de 2018, el foro apelado emitió y notificó una resolución, mediante la cual declaró: "No Ha Lugar a Reconsideración."

En desacuerdo con tal determinación, el 15 de enero de 2019, los empleados presentaron un recurso de apelación ante nosotros, en el que exponen que el foro primario erró:

Al determinar que la reducción de salario de los empleados fue una acción realizada al amparo de la Ordenanza Núm. 14.

Al determinar que aplicaba el término de veinte (20) días para impugnar las acciones tomadas por el Municipio sobre el salario y la jornada laboral de los empleados.

Por otra parte, el 20 de febrero de 2019, el Municipio presentó su alegato en oposición. Con el beneficio de la posición de ambos, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Sabido es que la jurisdicción es el poder o autoridad conferida a un tribunal para considerar y decidir casos y controversias. Rodríguez Rivera v. De León Otaño, 191 DPR 700, 708 (2014); citando a Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom, 190 DPR 652, 660 (2014). La jurisdicción sobre la materia "se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal". *Id.* (Cita omitida). Esta no puede ser otorgada por las partes ni el tribunal puede abrogársela. *Id.* Tampoco se presume ni es susceptible de ser subsanada. Sólo el Estado, a través de sus leyes, puede otorgar o privar de jurisdicción sobre la materia a un tribunal. *Id.* Tan pronto un tribunal determina que no tiene jurisdicción sobre la materia, viene obligado a desestimar el caso, sin entrar en los méritos del asunto ante sí. González v. Mayagüez Resort & Casino, 176 DPR 848, 855 (2009). Así pues, "[l]as cuestiones de jurisdicción por ser privilegiadas deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo". *Id.*, a la pág. 856; Autoridad Sobre Hogares v. Sagastivelza, 71 DPR 436, 439 (1950).

Conforme a lo anterior, para determinar cuál es el foro que tiene jurisdicción original sobre alguna controversia en particular, se ha utilizado la doctrina de jurisdicción primaria. Rodríguez Rivera v. De León Otaño, *supra*, a la pág. 709. La jurisdicción primaria exclusiva o jurisdicción estatutaria ocurre cuando la Asamblea Legislativa, por medio de un estatuto, le confiere jurisdicción exclusiva a un organismo administrativo. *Id.* En ese

caso, "la jurisdicción exclusiva conferida al organismo no admite ningún otro medio de solución, ajuste o prevención. . . . No se trata de una jurisdicción compartida o concurrente. Es por el contrario, una jurisdicción sobre la materia que el legislador ha depositado en el ámbito jurisdiccional de la agencia de forma exclusiva." *Id.* (Cita omitida). Al amparo de esta doctrina, los foros judiciales quedan excluidos de intervenir en primera instancia en aquellas materias o asuntos sobre los cuales una agencia tiene jurisdicción exclusiva. *Id.*

Lo antes discutido es cónsono con la doctrina de abstención judicial, pues cuando se trata de jurisdicción primaria exclusiva la propia ley expresamente reserva al organismo administrativo la legitimación activa para resolver un determinado asunto en primera instancia, quedando el foro judicial sin facultad para intervenir inicialmente en el mismo. S.L.G. Semidey Vázquez v. ASIFAL, 177 DPR 657, 677 (2009); Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas, 163 DPR 308, 327 (2004).

De otra parte, mediante el Plan de Reorganización Núm. 2 del 26 de julio de 2010, 3A LPRA Ap. XIII, se creó un nuevo foro administrativo cuasi-judicial para atender controversias que se presentaban ante 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). Véase, Artículo 2, Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

El referido Plan de Reorganización es el estatuto regulador de la CASP y establece, en síntesis, que la misma es "un organismo cuasi-judicial en la Rama Ejecutiva, **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 [...]”. (Énfasis nuestro). Artículo 4 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*. En esencia, el citado Plan de Reorganización Núm. 2, es la Ley que dispone el alcance de las facultades de la CASP y los límites de su jurisdicción; a saber, las instancias en que tendrá jurisdicción primaria y los supuestos en que ejercerá jurisdicción apelativa exclusiva. Véase, Artículos 11-12 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

Es importante destacar que “[l]as decisiones de la Comisión serán finales a menos que la Autoridad Nominadora, la organización obrera, el ciudadano o el empleado **solicite su revisión judicial, radicando una petición al efecto ante el Tribunal de Apelaciones** [...]”. (Énfasis nuestro). Artículos 14 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*. Por consiguiente, este Plan de Reorganización sostiene la aplicabilidad del proceso de revisión judicial de determinaciones administrativas, consagrado en el Subcapítulo IV de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRa sec. 9672.

Como corolario, surge del propio texto del estatuto habilitador de la CASP que esta es el ente con la pericia y el conocimiento especializado necesario para resolver controversias que estén relacionadas a asuntos obrero-patronales. El Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*, dispone lo siguiente:

La Comisión tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en los casos y por las personas que se enumeran a continuación:

(a) Cuando un empleado, dentro del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, no cubierto por las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como la “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público”, alegue que una acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de las secs. 1461 et seq. de este título, las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas como la “Ley de Municipios Autónomos”, los reglamentos que se aprueben para instrumentar

dichas leyes, o de los reglamentos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la legislación y normativa aplicable. [...]. (Énfasis nuestro)

Siendo así, es doctrina reiterada en materia de hermenéutica que, al interpretar un estatuto, como cuestión de umbral, debemos remitirnos al texto de la ley. Esto responde a que cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. Báez Rodríguez v. E.L.A., 179 DPR 231, 244-245 (2010).

En armonía a las normas antes enunciadas, atenderemos el aspecto jurisdiccional de la controversia que nos ocupa, ya que este planteamiento guarda preferencia ante cualquier otro.

Con relación a la controversia que se encuentra ante nuestra consideración, el foro de instancia concluyó que el término de veinte (20) días que dispone la Ley de Municipio Autónomos, *supra*, para presentar la acción, había caducado. Por tal razón, carecía de jurisdicción para resolver el caso de epígrafe. En consecuencia, determinamos que el foro primario actuó correctamente al decretarse sin jurisdicción. Sin embargo, tal determinación es al amparo de otros fundamentos.

El caso que nos ocupa atiende la impugnación de una determinación del Municipio de Morovis de reducir los salarios de sus empleados, así como su jornada de trabajo. Ello consignado en una ordenanza promulgada. Los apelantes alegan que, con tal determinación, les violenta sus derechos. Luego de un estudio de la ley aplicable a este tipo de controversias, entendemos que el foro con jurisdicción primaria y exclusiva para atenderla es la CASP y no el tribunal. Este organismo administrativo es el que posee jurisdicción apelativa para atender asuntos obrero-

patronales y de principio de mérito, incluyendo las apelaciones surgidas como consecuencias de acciones o decisiones de los municipios. Torres Pagán et al. v. Mun. De Ponce, 191 DPR 583, 600-601 (2014). El caso de epígrafe debe ser presentado ante el foro administrativo de la CASP. Así lo dispone el Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*. Por ello, el foro judicial está impedido de atender la presente controversia inicialmente.

Por consiguiente, es forzoso concluir que el foro judicial carece de jurisdicción para atender la presente controversia. Al resolver el asunto jurisdiccional, estamos impedidos de atender el restante señalamiento de error.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expuestos, concluimos que no erró el foro apelado al decretarse sin jurisdicción. Ante ello, se confirma la sentencia apelada por los fundamentos aquí expuestos.

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