

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

ELIEZER HERNÁNDEZ
CARTAGENA

RECURRENTE

v.

MUNICIPIO DE CAROLINA

RECURRIDA

KLRA202000363

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Comisión Apelativa del
Servicio Público

Caso núm.
2020CA-000104

Sobre: Retribución

Panel integrado por su presidente, la Juez Cintrón Cintrón, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Rivera Torres.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de diciembre de 2020.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones el Sr. Eliezer Hernández Cartagena (en adelante el señor Hernández Cartagena o el recurrente) mediante el escrito de revisión de epígrafe y nos solicita que revoquemos una *Resolución* emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante la CASP) el 31 de julio de 2020 archivada en autos el 4 de agosto de 2020.¹ Mediante la misma, la CASP desestimó el caso por falta de jurisdicción. Inconforme, el recurrente presentó una moción de reconsideración la cual fue declarada *No Ha Lugar*.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

I.

Según surge del expediente, el 30 de agosto de 2019 el señor Hernández Cartagena, Policía Municipal, junto a varios compañeros de trabajo enviaron una carta al Municipio de Carolina (en adelante el Municipio o el recurrido) que, en lo pertinente, lee como sigue:

¹ Véase el Apéndice del recurso, a la pág. 7.

“[L]os policías municipales que representamos no reciben un aumento de sueldo desde el año 2008. Estos agentes municipales son acreedores de dos aumentos por años de servicio al amparo de la Ley 81 de Municipios Autónomos. Varios de nuestros representados han realizado múltiples gestiones conducentes a que se le concedan los aumentos que les corresponden.

A pesar de que nuestros representados [han] efectuado dichas gestiones dirigidas a encausar los aumentos que le corresponden, éstas han sido infructuosas. Ante la inacción del Municipio es procedente que se gestione a la mayor brevedad el aumento de sueldo por años de servicio solicitado y que el mismo sea de carácter y efectividad retroactiva.

[...]”²

Al no recibir respuesta del Municipio, el señor Hernández Cartagena presentó una apelación ante la CASP³ al amparo de la Sección 1.2 (b) del Reglamento Procesal Núm. 7313 del 7 de marzo de 2007 (en adelante el Reglamento Núm. 7313). En ella, el recurrente alegó que era acreedor de dos aumentos salariales por servicio para los años 2013 y 2018.

Consecuentemente, el Municipio presentó una moción de desestimación.⁴ Señaló que la CASP carecía de jurisdicción para atender el asunto pues en la comunicación presentada el 30 de agosto de 2019 la parte recurrente reconoció que se habían efectuado reclamos previos. Por ello, adujo que, conforme al Reglamento Núm. 7313, el término para reclamar ante la CASP comenzó a transcurrir en algún momento anterior, por lo que la causa de acción estaba prescrita.

Oportunamente, el señor Hernández Cartagena presentó una *Réplica a Desestimación*.⁵ En esencia, alegó que, contrario a lo argumentado por el Municipio, fue mediante la carta del 30 de agosto de 2019 que se presentó por primera vez un reclamo formal. Por tal razón, el señor Hernández Cartagena sostuvo que, fue desde

² *Íd.*, a las págs. 27-28.

³ *Íd.*, a las págs. 26-27.

⁴ *Íd.*, a las págs. 20-25.

⁵ *Íd.*, a las págs. 18-19.

la referida comunicación que el término reglamentario comenzó a transcurrir.

Tras examinar los escritos de las partes, el 31 de julio de 2020, la CASP mediante una *Resolución* desestimó el caso por falta de jurisdicción.⁶ La CASP entendió que, conforme al Plan de Reorganización Núm. 2 del 26 de julio de 2010, conocido como el “Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público”, 3 LPRA Ap. XIII, (en adelante Plan de Reorganización 2), a la Ley Núm. 81 de 1991, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico”, 21 LPRA Sec. 4001 *et seq.* (en adelante, Ley 81)⁷, y al Reglamento Núm. 7313, esta no tenía jurisdicción para atender el reclamo del señor Hernández Cartagena. Explicó que las reclamaciones del recurrente sobre los aumentos salariales por años de servicio para los años 2013 y 2018 estaban prescritas. Ello, debido a que este tenía un término jurisdiccional de treinta (30) días -para acudir ante el organismo- comenzando el 1 de enero del próximo año natural de cada uno de los referidos quinquenios.⁸

Insatisfecho, el 19 de agosto de 2020, el señor Hernández Cartagena presentó una *Moción de Reconsideración*.⁹ En esta arguyó que el término jurisdiccional para acudir a la CASP comenzó a decursar tras la inacción del Municipio respecto a la misiva enviada el 30 de agosto de 2020. A su vez, el recurrente alegó que el análisis de la CASP era improcedente, pues no existe un plazo prescriptivo para reclamar la otorgación de aumentos salariales por años de servicios. Sin embargo, la CASP la declaró *No Ha Lugar*.¹⁰

⁶ *Íd.*, a las págs. 7-17.

⁷ Derogada y sustituida por la Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”. En el Artículo 2.056 del nuevo estatuto se incluye una disposición similar al Artículo 11.015 de la Ley 81, *infra*.

⁸ Véase el Apéndice del recurso, a la pág. 14. La CASP al no tener las fechas exactas de los aumentos de sueldo para los años 2013 y 2018, utilizó el 31 de diciembre como la fecha más beneficiosa para el recurrente. *Íd.*

⁹ *Íd.*, a las págs. 4-6.

¹⁰ *Íd.*, a las págs. 1-3.

Aún inconforme, el señor Hernández Cartagena presentó el recurso de epígrafe consignando el siguiente error:

Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público al resolver que carecía de jurisdicción por presentarse la apelación fuera del término jurisdiccional.

El 9 de octubre de 2020 emitimos una *Resolución* concediendo a la parte recurrida el término de treinta (30) días para expresarse. El 18 de noviembre de 2020, el Municipio de Carolina cumplió con lo ordenado, por lo que decretamos perfeccionado el recurso.

Examinados los escritos de las partes y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

A. Revisión judicial de decisiones administrativas

La revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurarse que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008). En el ámbito administrativo, los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589, (2005); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2003).

No obstante, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia erró en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012). Por consiguiente, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están

sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra, pág. 940.

A estos efectos, la Ley núm. 38-2017 conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, dispone en su Sección 4.5, 3 LPRA sec. 9675, que:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos los aspectos por el tribunal.

En este ejercicio, nuestro Tribunal Supremo ha sido enfático en que las determinaciones de hechos de organismos y agencias públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección, que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Quien las impugne tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Íd.*

B. Comisión Apelativa del Servicio Público

El Plan de Reorganización 2, 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, para formar la nueva CASP. Véase, Artículo 1 del Plan de Reorganización 2, *supra*. Mediante este Plan se creó 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, [...] para los empleados públicos cubiertos por la Ley núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como la "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico." Véase, Artículo 2 del Plan de Reorganización 2, *supra*. Dicho foro posee jurisdicción apelativa para atender asuntos obrero-patronales y del principio de mérito. *Torres Pagán et al v. Mun. De Ponce*, 191 DPR 583, 600 (2014).

En lo pertinente, el Artículo 13 del referido Plan especifica los términos del procedimiento apelativo ante la CASP:

"[...]

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.**

[...]."

(Énfasis nuestro).

Cónsono con lo anterior, el Reglamento 7313, *supra*, en su Artículo I Sección 1.2, establece el plazo para apelar:

"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 habersele 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."

(Énfasis nuestro).

Conforme a la citada disposición legal, el término de treinta (30) días que se provee para la presentación de una solicitud de

apelación ante la CASP es de naturaleza jurisdiccional. En cuanto a ello, como es sabido el incumplimiento con un término jurisdiccional no admite justa causa y, contrario a un término de cumplimiento estricto, es un término fatal, improrrogable e insubsanable, por lo que no puede ser acortado ni extendido. *Martínez, Inc. v. Abijoe Realty Corp.*, 151 DPR 1 (2000). Por consiguiente, tanto en el ámbito administrativo, como en el judicial, no existe discreción para asumir jurisdicción cuando no la hay. *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 DPR 839 (1980); *Maldonado v. Pichardo*, 104 DPR 778 (1976). Dicho de otro modo, la falta de jurisdicción no puede ser subsanada ni el foro en cuestión puede adjudicársela, [independientemente sea un foro administrativo o judicial]. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46 (2007). Esto es así, máximo cuando se trata de una agencia administrativa cuyos parámetros jurisdiccionales están establecidos por y circunscritos a su ley habilitadora y demás reglamentos aplicables. Esto así, con el fin de implementar la política pública, de conformidad con la intención legislativa en la cual se encuentra fundamentada su creación y propósito.

C. Ley de Municipios Autónomos

Por otra parte, la Ley 81, *supra*, tiene como propósito otorgar a los municipios la mayor autonomía posible y proveerles las herramientas financieras, así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico. Artículo 1.002 de la ley 81, *supra*, 21 LPRA sec. 4001. A su vez, la Ley 81, *supra*, es la fuente de derecho principal para dilucidar las controversias relativas al personal municipal. *Torres Santiago v. Mun. de Coamo*, 170 DPR 541, 549 (2007).

En lo relativo al caso de epígrafe, el Artículo 11.015 de la Ley 81, *supra*, 21 LPRÁ sec. 4565, establecía la retribución de los empleados municipales en jornada regular:

“[...]

(c) **Cuando la capacidad económica del municipio lo permita**, los empleados que ocupen puestos regulares y que no hayan recibido ninguna clase de aumentos de sueldo, excepto los otorgados por disposición de una ordenanza municipal, durante un período ininterrumpido de cinco (5) años de servicios, recibirán un aumento de sueldo equivalente a un tipo o paso de la escala correspondiente. Dicho aumento de sueldo se podrá conceder en forma consecutiva hasta que el empleado alcance el tipo máximo de la escala asignada a su puesto. La autoridad nominadora municipal podrá denegar dicho aumento de sueldo a cualquier empleado si a su juicio los servicios del empleado durante el período de cinco (5) años correspondientes no hubiesen sido satisfactorios. **En tales casos la autoridad nominadora informará al empleado, por escrito, las razones por las cuales no se le concede el referido aumento de sueldo y de su derecho de apelación** ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal.

[...]” (Énfasis nuestro).

III.

El recurrente plantea que la CASP erró al resolver que no tenía jurisdicción por haberse presentado la apelación en exceso al término prescrito para ello. Aplicada la normativa expuesta a los hechos del caso, es forzoso concluir que la reclamación del señor Hernández Cartagena ante la CASP resultó ser prematura y por consiguiente, el referido foro carecía de jurisdicción para atenderla. Por tanto, adelantamos que la determinación del organismo respecto a que la reclamación estaba prescrita al presentarse fuera del término reglamentario es improcedente en derecho. Veamos.

El Artículo 11.015 de la Ley 81, *supra*, disponía que un empleado municipal regular que no hubiese recibido aumento de sueldo por un período ininterrumpido de cinco años sería acreedor del mismo si las condiciones económicas del municipio lo permitían, y si este demostró un desempeño satisfactorio en la ejecución de los servicios. Establecía, además, que de no otorgarle dicho aumento el

municipio tenía que **notificarle, por escrito**, las razones por las cuales no se le concedió y avisarle de su derecho apelativo ante el foro administrativo.

En este sentido, el propio estatuto decretaba claramente que el aumento salarial por años de servicio no era automático, ya que se podía denegar por los **criterios** allí expresados. Más importante es advertir que la disposición requería que “en tales casos” **el municipio notificará por escrito al empleado las razones por las cuales se había denegado el referido aumento y avisarle de su derecho de apelación ante la CASP (antes Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal)**. Entendemos que la expresión “en tales casos” -tomada en conjunto con todas las oraciones del artículo y no aislada con la última anterior a esta- se refiere a las dos condiciones enumeradas en el precepto legal.¹¹ Por lo que el municipio venía obligado a comunicar al empleado su determinación respecto a la solicitud. Por tanto, el mero silencio del municipio -ante el reclamo de la concesión del aumento de sueldo por el recurrente- no satisface esta exigencia legal.

El Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico dispone que “[c]uando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.” 31 LPRa sec. 14. Por lo tanto, al interpretar un estatuto los tribunales debemos remitirnos inicialmente al texto de la ley cuando el legislador se ha manifestado en un lenguaje claro e inequívoco. *S.L.R. Rodríguez-Rivera v. Bahía Park*, 180 DPR 340, 356 (2010). De acuerdo a este principio si una ley es clara y no produce ambigüedad no hay necesidad de buscar más allá de su letra, pues el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. *Íd.*

¹¹ No coincidimos con el Municipio en que la frase “en tales casos” solo alude a los casos donde se rechaza el aumento por una ejecución laboral insatisfactoria. De ser así colegimos que el legislador hubiese mencionado el referido enunciado en sinónimo y no en plural como se promulgó.

Ahora bien, “[r]esulta necesario que en la interpretación [se armonicen], hasta donde sea posible, todas las disposiciones de la ley con el propósito de lograr una interpretación integrada, lógica y razonable de la intención legislativa.” Además, se debe tener presente al ejercer la función interpretativa que “[l]as disposiciones de una ley no deben ser interpretadas de manera aislada, sino analizadas en conjunto, tomando en consideración integralmente todo su texto.” *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 476-477 (2006).

En virtud de lo anterior, y a base del contexto fáctico del caso -según los documentos analizados- nos encontramos ante un escenario donde se desconoce totalmente la causa que motivó al recurrido para no conceder el aumento salarial al señor Hernández Cartagena. Es decir, no se conoce si se negó el aumento por la condición económica del municipio o por la prestación de servicios insatisfactorios. Recalcamos que ello es de suma importancia debido a que el artículo exigía que -en la comunicación- se estipulen las razones específicas para la decisión administrativa.

Por su parte, al tenor con el citado Reglamento Núm. 7313, existen dos formas de presentar una apelación ante la CASP. Primero, puede presentarse una apelación dentro de treinta (30) días jurisdiccionales a partir de la notificación a una parte sobre la acción adversa en su contra. Segundo, que la parte afectada reclame por escrito a la Autoridad Nominadora y no reciba respuesta en los próximos sesenta (60) días. En cuyo caso, la parte tendrá treinta (30) días contados a partir del vencimiento del término de sesenta (60) días para presentar su apelación.

A su vez, el Plan de Reorganización 2, *supra*, establece que una parte afectada por una decisión deberá acudir a la CASP dentro de treinta (30) días, “[c]ontados a partir de la fecha en que se le notifica la acción o decisión, [...], 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.”

Es decir, el término para presentar una reclamación ante la CASP **comienza a decursar desde que, a la parte afectada, se le notifica por escrito o adviene en conocimiento por otro medio.**

En este caso, reiteramos que el Municipio no le ha notificado por escrito al señor Hernández Cartagena su decisión de denegarle el aumento salarial correspondiente a los años 2013 y 2018 según requería la Ley 81, *supra*. Así lo reconoce el recurrente en la apelación ante la CASP. Por ende, ante este hecho no impugnado por el recurrido el término para acudir a la CASP no ha comenzado a decursar. Así, pues, cualquier reclamación ante la CASP sobre los referidos aumentos salariales sería prematura. Enfatizamos que - constituye un axioma en nuestro ordenamiento jurídico- que una notificación real y efectiva es indispensable para poner a las partes en conocimiento de la decisión que les afecta y del derecho que tienen a solicitar cualquier remedio en alzada.

Corolario a lo anterior, advertimos que aún cuando el Reglamento Núm. 7313, *supra*, establece que una parte afectada puede recurrir ante la CASP -sin existir una determinación final escrita- la Ley 81, como estatuto primario y regente de los procedimientos municipales, exigía que el ayuntamiento, al denegar el aumento, debía notificar su determinación por escrito al empleado afectado. Añadía el estatuto que en la notificación se apercibiera el derecho de apelación, por lo que desde ese momento es que nace el derecho para recurrir ante el foro administrativo y a su vez, comienza a decursar el término para ello. En consecuencia, es inaplicable el precepto reglamentario como fundamento desestimatorio.

Es meritorio destacar que, contrario a uno de los argumentos del Municipio, la doctrina de incuria no aplica a este caso. Según

surge de la misiva del 30 de agosto de 2019, el recurrente realizó varias gestiones conducentes a que el recurrido les conceda los aumentos correspondientes a los años 2013 y 2018.¹² Lo que no ha sido refutado. Por tanto, podemos colegir que el señor Hernández Cartagena ha sido diligente e insistente en reclamar su derecho.

En fin, habiéndose presentado la reclamación ante la CASP previo a la notificación escrita del Municipio, dicho foro estaba impedido de atenderla por ser una acción prematura. Así, la CASP carecía de jurisdicción para considerar el asunto presentado por el señor Hernández Cartagena. Por lo que, a pesar de que el ente gubernamental erró en su análisis jurídico, sí actuó correctamente al desestimar la reclamación del recurrente por falta de jurisdicción. Recordemos que la falta de jurisdicción no puede ser subsanada ni el foro en cuestión puede adjudicársela. Consecuentemente, procede confirmar la resolución impugnada por los principios previamente explicados.

IV.

Por las razones antes expuestas, confirmamos la *Resolución* recurrida por fundamentos diferentes a los expresados por la CASP.

Notifíquese.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹² Véase el Apéndice del recurso, a la pág. 28.