

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL X

JUAN MAYORAL
RODRÍGUEZ

Recurrente

V.

MUNICIPIO DE CAROLINA

Recurrido

KLRA202000411

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

Caso Núm.:
2019-12 0256

Sobre:
Retribución
(Aumento por Años
de Servicio)

Panel integrado por su presidenta; la Juez Ortiz Flores, la Juez Nieves Figueroa y la Juez Lebrón Nieves

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

Comparece el señor Juan Mayoral Rodríguez y nos solicita que revisemos una determinación emitida el 6 de agosto de 2020, notificada el 26 de agosto de 2020. Mediante el aludido dictamen, la Comisión Apelativa de Servicio Público (CASP) desestimó la apelación incoada por el recurrente por falta de jurisdicción. Por los fundamentos que discutiremos, se revoca la Resolución recurrida.

Veamos los hechos.

I

El 2 de diciembre de 2019, el señor Mayoral Rodríguez presentó una apelación ante la CASP. En síntesis, el recurrente alegó que se desempeña como policía municipal de Carolina y que es acreedor de un aumento salarial o “pasos por años de servicios” de los años 2013 y 2018. El recurrente sostuvo que envió una misiva a la autoridad nominadora para reclamar los mencionados aumentos, el 30 de agosto de 2019, y que fue recibida por el Municipio el 4 de septiembre de 2019. El recurrente arguyó que al

no recibir respuesta del Municipio, incoó la apelación ante la CASP de conformidad con la Sección 1.2(b) del Reglamento Procesal 7313.

Por su parte, el Municipio presentó una *Moción de Desestimación* en la que sostuvo que la CASP carecía de jurisdicción para entender en los méritos de la reclamación del señor Mayoral Rodríguez. El Municipio arguyó que de la faz de la carta enviada a la autoridad nominadora se desprendía que los 53 reclamantes, incluyendo al recurrente, habían realizado múltiples gestiones conducentes al recobro de los aumentos de salario. El Municipio argumentó que el término jurisdiccional de 90 días había transcurrido y que la CASP carecía de autoridad para entender en la apelación del recurrente.

El señor Mayoral Rodríguez presentó *Réplica a Desestimación* en la que argumentó que no le asistía la razón al Municipio, dado que mediante la carta remitida se formalizó su reclamación por escrito y que al no recibir respuesta, se activó el término establecido en la Sección 1.2(b) del Reglamento Procesal.

Examinados los planteamientos de las partes, la CASP emitió la Resolución recurrida mediante la que desestimó la apelación presentada por el señor Mayoral Rodríguez. El foro administrativo concluyó:

Luego de considerar el marco doctrinal previamente reseñado, es menester concluir que esta Comisión carece de autoridad o jurisdicción sobre el presente recurso. Expresado en otros términos, esta Comisión no tiene autoridad para proveer el remedio solicitado. En su escrito de Apelación, la parte apelante señala “[q]ue en representación del apelante se sometió misiva a la Apelada requiriendo los aumentos bajo la Ley 81 que le correspondían. En este caso el apelante es acreedor de dos pasos por los años 2013 y 2018”. En la carta remitida a la parte apelada, el apelante señala que el último aumento recibido por el apelante fue en el año 2008 y que es por ello que es acreedor de los aumentos por años de servicio correspondientes a los años antes indicados.

Como señaláramos previamente, el Artículo I, Sección 1.2 Inciso a, del Reglamento Procesal Núm. 7313 dispone que la parte apelante tendrá 30 días desde que

es notificada de la acción o desde que advino en conocimiento de la acción. Dicho término es jurisdiccional, conforme al Plan de Reorganización Núm. 2-2010. En este caso la parte apelante, por virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 81-1991, advino en conocimiento de su alegada acreencia al transcurrir cinco años luego del último aumento recibido. Aunque, no tenemos una fecha cierta en la cual se recibió el último aumento del 2008, para efectos del análisis, presumiremos la fecha más beneficiosa para el apelante, el 31 de diciembre de 2008. Partiendo de dicha fecha, al 1 de enero de 2014 el apelante advino en conocimiento de la posibilidad de ser beneficiado con un aumento [por] años de servicio que no recibió, por lo que, a partir de esa fecha tenía 30 días para acudir a este Foro. Dicho término venció el 31 de enero de 2014. De esta forma el apelante demoró 5 años, 10 meses y 2 días para recurrir a este foro con relación al reclamo de aumento salarial por años de servicios reclamado para el año 2013.

Igual ocurrió con el reclamo de aumento por años de servicios del año 2018. Si, para el 31 de diciembre de 2013 el apelante entendía que era acreedor de un aumento salarial y a partir de esa fecha se computan nuevamente 5 años para ser acreedor de un segundo aumento, el mismo correspondía al 31 de diciembre de 2018. Es decir a partir del 1 de enero de 2019, el apelante tenía un término improrrogable de 30 días para recurrir ante nos. Dicho término venció el 1 de febrero de 2019. Así las cosas, con relación al segundo aumento salarial por años de servicio, el apelante recurrió 10 meses y un día luego de vencido el término jurisdiccional para ello.

Hemos revisado nuestros archivos y no surge que el apelante haya recurrido en las fechas mencionadas para presentar su reclamo ante este foro. En consecuencia, precede desestimar el caso toda vez que esta Comisión carece de jurisdicción para entender en el mismo.

Inconforme, el recurrente presentó una *Moción de Reconsideración* en la que expresó que el Municipio nunca emitió comunicación escrita ni cursó determinación alguna sobre el pago del aumento, por lo que ante la ausencia de una determinación formal, este siguió el procedimiento establecido en la Sección 1.2(b) del Reglamento 7313. Atendida la moción de reconsideración, el foro administrativo la declaró *No Ha Lugar*.

Aun insatisfecho, el recurrente presentó el recurso que nos ocupa y señaló que la CASP cometió el siguiente error:

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

El Municipio presentó *Alegato de la Parte Recurrída* en la que reiteró que el foro administrativo carecía de jurisdicción. Contando con la comparecencia de ambas partes, nos encontramos en posición de resolver.

II

A

La revisión judicial de las decisiones finales de la Comisión Apelativa del Servicio Público se realiza en virtud de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRÁ sec. 9601 *et seq.*; véase, 3 LPRÁ sec. 1452d. En específico, la Sección 4.1 de la LPAU dispone que las disposiciones del estatuto “serán aplicables a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos”. 3 LPRÁ sec. 9671. Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que la revisión judicial persigue delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que el ejercicio de sus prerrogativas sea razonable y conforme a la ley. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.PE.*, 172 DPR 254, 264 (2007). Por lo anterior, se afirma que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el principio de la razonabilidad en la actuación de la agencia recurrida. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 32, 62 (2013).

Es sabido que las decisiones finales de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por los tribunales. “Sin embargo, esa deferencia a la decisión de una agencia administrativa cede cuando: (1) la decisión no se basa en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación de la ley o reglamento;

(3) la agencia actuó de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) la actuación administrativa afecta derechos fundamentales o conduce a la comisión de injusticias”. (Citas omitidas). *Id.*, pág. 63.

B

La anterior *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público*, Ley Núm. 184-2004, 3 LPRC sec. 1461 *et seq.*, sustituyó a la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP), por la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH). Esto fue así, con el propósito de integrar los procesos de revisión de las decisiones administrativas en todo lo relacionado con las condiciones de empleo de los servidores públicos no organizados sindicalmente. Luego, la Asamblea Legislativa aprobó el *Plan de Reorganización Núm. 2*, 3 LPRC Ap. XIII de 26 de julio de 2010. Mediante este Plan de Reorganización, la CASARH se fusionó con la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRT), para crear la CASP, un ente adjudicativo con jurisdicción apelativa exclusiva para atender y adjudicar las apelaciones de los empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los administradores individuales y los municipios en cuanto a las acciones de personal relacionadas con el principio de mérito. Así se atendió el propósito jurídico medular de que sea la agencia especializada en determinado asunto la que lo atienda, conforme a la autoridad delegada por ley. *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1053 (2013).

En lo atinente a este caso, el Artículo 11.002 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRC sec. 4001 *et seq.*, (Ley Núm. 81-1991) dispone que el alcalde de cada municipio y el presidente de la legislatura municipal serán considerados como la autoridad nominadora de las respectivas ramas que encabezan. Reza, además, el estatuto:

La Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos, establecida por las sec. 1461 *et seq.* del Título 3, conocidas como ‘Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público’, será el organismo apelativo del Sistema de Administración de Personal Municipal. 21 LPRR sec. 4552.

En *Rivera Ortiz v. Municipio de Guaynabo*, nuestro más Alto Foro resolvió al interpretar esta disposición que “[c]uando existe un estatuto que expresamente le confiere la jurisdicción a un órgano administrativo sobre determinado tipo de asuntos, los tribunales quedan privados de toda autoridad para dilucidar el caso en primera instancia”. *Rivera Ortiz v. Municipio de Guaynabo*, 141 DPR 257, 268 (1996); reiterado en *Acevedo Ramos v. Municipio de Aguadilla*, 153 DPR 788, 804 (2001).

Finalmente, en cuanto a la presentación de las apelaciones ante el organismo administrativo, la extinta CASARH promulgó el *Reglamento Procesal* Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007 —aún vigente— fue aprobado con el objetivo de establecer y actualizar los mecanismos y normas procesales que regirán el descargo de la función adjudicativa ante ese organismo, y aplicará en todo procedimiento ante su consideración.

La Comisión Apelativa tendrá jurisdicción sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los municipios en los casos, y por las circunstancias especificadas en el Reglamento citado. Reglamento Núm. 7313, *supra*, Sección 1.1 (a). El término para presentar la apelación ante la CASP es uno de naturaleza jurisdiccional.

En el Artículo I Sección 1.2, establece el plazo para ello:

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).

El Tribunal Supremo reconoció el carácter jurisdiccional e improrrogable del término antes dispuesto. *Rivera Rivera v. Depto. de Servicios Sociales*, 132 DPR 240, 246 (1992). Es hartamente conocido que las cuestiones de jurisdicción son de carácter privilegiado, por lo que puede invocarse en cualquier etapa del proceso. Si una decisión administrativa es dictada sin que la Agencia tenga jurisdicción sobre las partes o la materia, es jurídicamente inexistente o *ultra vires*. *Dávila, Rivera v. Antilles Shipping, Inc.*, 147 DPR 483, 498 (1999). La falta de jurisdicción es insubsanable ni las partes pueden arrogársela. *Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins. Co.*, 155 DPR 309, 332 (2001).

Expuesta la norma jurídica, procedemos a aplicarla a los hechos ante nuestra consideración.

III

En esencia, la controversia principal gira en torno a si la CASP incidió al decretarse sin jurisdicción para entender en los méritos del caso de epígrafe.

La parte recurrente sostiene que el foro administrativo ostenta jurisdicción para atender la apelación incoada, toda vez que mediante la carta remitida se formalizó su reclamación por escrito y que al no recibir respuesta, se activó el término establecido en la Sección 1.2(b) del Reglamento Procesal.

Por su parte, el Municipio defiende la corrección de la Resolución administrativa recurrida y sostiene que la apelación presentada por el señor Mayoral Rodríguez es tardía, por lo que la CASP correctamente concluyó que carecía de autoridad sobre los

méritos de la reclamación del recurrente. El Municipio argumenta que de conformidad con la Sección 1.2(a) del Reglamento Procesal, el recurrente advino en conocimiento de la determinación de la Autoridad Nominadora una vez no recibió los aumentos salariales por el paso de cinco (5) años respectivamente.

No obstante, dicho argumento es errado y acomodaticio, toda vez que la propia Sección 1.2(a) presupone la existencia de una determinación por escrito de la Autoridad Nominadora para que se active el término de treinta (30) días para presentar la apelación ante la CASP. Es por ello que, en ausencia de una determinación por escrito, no se puede presumir que el empleado advino en conocimiento de la determinación o acción de la Autoridad Nominadora. Precisamente el propio Reglamento Procesal tomó en consideración una situación como la de autos y es por ello que incorporó el mecanismo de la Sección 1.2(b), el cual dispone que en ausencia de un dictamen final por **escrito**, la parte afectada puede hacer su reclamo ante la Autoridad Nominadora y de no recibir respuesta alguna dentro de los siguientes sesenta (60) días, comenzaría a transcurrir el plazo jurisdiccional de treinta (30) días para presentar la apelación ante la CASP.

El expediente apelativo se encuentra huérfano de una determinación previa emitida por **escrito** del Municipio de Carolina en torno a los pasos por años de servicios del recurrente. La propia Ley de Municipios Autónomos en el Artículo 11.015 sobre *Disposiciones sobre Retribución*, le exige a dicho cuerpo municipal que su determinación de denegar el aumento de sueldo por los años de servicio tiene que estar justificado y plasmarse por escrito. El precitado Artículo reza como sigue:

(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 sueldos, excepto los otorgados por disposición de una ordenanza municipal, durante un periodo

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 periodo de cinco (5) años correspondiente 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 [...]. (Énfasis nuestro).**

Al evaluar con detenimiento los argumentos de las partes, colegimos que el foro recurrido incidió al desestimar la apelación incoada por el señor Mayoral Rodríguez. Surge del expediente apelativo que la carta del recurrente fue recibida por el Municipio de Carolina el 4 de septiembre de 2019, por lo que el término de sesenta (60) días expiró el 4 de noviembre de 2019. En ese momento comenzó a transcurrir el término de treinta (30) días para presentar su apelación, el cual vencía el 4 de diciembre de 2019. Ante el hecho de que la apelación fue presentada el 2 de diciembre de 2019, la misma fue presentada dentro del plazo jurisdiccional. Ante ello, no nos corresponde concederle deferencia al foro recurrido y procede entonces, revocar la Resolución recurrida y devolver el caso a la CASP, para que continúen los procedimientos.

IV

Por los fundamentos discutidos, se revoca la Resolución recurrida y se devuelve el caso de marras al foro de origen para la continuación de los procedimientos.

Notifíquese.

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

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