

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I (DJ 2019-187E)

ISRAEL MARTÍNEZ
RIVERA

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE CAROLNIA

Recurrido

KLRA202000412

Revisión
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso:
2019-12-0255

Sobre:
Retribución

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa, el Juez Pagán Ocasio, el Juez Vázquez Santisteban y la Juez Reyes Berríos.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de diciembre de 2020.

La Comisión Apelativa del Servicio Público (“CASP”) desestimó, por considerarla tardía, una solicitud de un empleado municipal dirigida a obligar al patrono a reconocerle un aumento salarial, que la ley contempla cada 5 años cuando, entre otras ciertas circunstancias y requisitos, el municipio tiene capacidad económica para sufragarlo. Según se explica a continuación, por no haber planteado el asunto oportunamente, y por ser justiciable el asunto de la capacidad económica del municipio, se confirma la determinación recurrida.

I.

En diciembre de 2019, el Sr. Israel Martínez Rivera (el “Sr. Martínez”, el “Empleado” o el “Recurrente”) presentó ante CASP la apelación de referencia. Afirmó formar parte del cuerpo de la policía del municipio de Carolina (“el Municipio”). El Sr. Martínez alegó que envió una carta al Municipio, con fecha del 30 de agosto de 2019; en la misma, se consignó que, a pesar de haber realizado “múltiples gestiones” (no se especifica cuáles, ni cuándo), no ha recibido los “aumentos por años de servicio” a los que aseveró tener derecho.

Apéndice a la pág. 28. Sostuvo que el Municipio no le había contestado la carta ni le había concedido el aumento al que entiende que tiene derecho.

El 5 de febrero, el Municipio compareció ante CASP; planteó que surgían dudas sobre la jurisdicción de dicho foro, pues el Sr. Martínez presentó su apelación al amparo de la Sección 1.2 (b) del Reglamento Procesal Núm. 7313 del 7 de marzo de 2007, ello al aseverar que la autoridad nominadora no respondió la misiva del 30 de agosto de 2019. El Municipio, sobre la base de los dichos y admisiones en la carta del 30 de agosto de 2019, arguyó que el Sr. Martínez hizo “múltiples gestiones” previo al 30 de agosto de 2019, por lo que el término reglamentario de (30) días para acudir a la Comisión había transcurrido, quedando la acción prescrita.

En respuesta, el Empleado replicó que la carta del 30 de agosto de 2019 constituía una primera reclamación ante la autoridad nominadora, aunque del texto de la carta se pudiese concluir lo contrario.

Mediante una Resolución notificada el 26 de agosto, CASP determinó que la reclamación presentada por el Sr. Martínez había prescrito. La CASP razonó que, de conformidad con el Artículo I, Sección 1.2 (a) del Reglamento Procesal 7313, una parte dispone de 30 días para acudir a dicho foro, desde que es notificada de la acción adversa o desde que advino en conocimiento de la misma. Dicho término es jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en el Plan de Reorganización Núm. 2-2010 de la Comisión Apelativa del Servicio Público, 3 LPRA XIII, Art. 12.

La CASP resolvió, como cuestión de hecho, que el Sr. Martínez advino en conocimiento de su alegada acreencia, al transcurrir cinco (5) años luego del último aumento recibido. La CASP dispuso lo siguiente:

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 servicio del año 2018. Si, para el 31 de diciembre de 2013 el apelante entenia 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.

El 15 de septiembre, el Empleado presentó una moción de reconsideración. Mediante una Resolución notificada el 25 de septiembre, CASP denegó la referida reconsideración.

Inconforme, el 26 de octubre (lunes), el Empleado presentó el recurso que nos ocupa; formula el siguiente señalamiento de 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 su alegato en oposición. Resolvemos.

II.

En materia administrativa, nuestra función revisora tiene como norte delinear la discreción de las entidades administrativas para garantizar que sus decisiones se encuentren en el marco de los poderes delegados y que sean consecuentes con la política pública que las origina. *Cruz Rivera v. Mun. de Guaynabo*, 2020 TSPR 125; *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279 (1999). Según ha sido

establecido en cuanto a la evaluación de una solicitud de revisión judicial, los tribunales tienen que otorgar gran deferencia a las decisiones que toman las agencias administrativas, pues son éstas las que, de ordinario, poseen el conocimiento especializado para atender los asuntos que les han sido encomendados por ley. Véase *Comisionado Seguros P.R. v. Integrand*, 173 DPR 900, 914 (2008); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006).

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

Cónsono con lo anterior, con el propósito de convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998).

No obstante, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Sin embargo, esto no significa que los tribunales podemos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

En fin, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744-745 (2012).

III.

El Artículo 13 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010 (3 LPRA Ap. XIII, secs. 1-33) establece los términos y procedimientos para presentar una apelación ante la Comisión:

Artículo 13- Términos del procedimiento apelativo.

El procedimiento para iniciar una querrela o apelación por una parte adversamente afectada en aquellos casos contemplados bajo el Artículo 11 de este Plan será el siguiente:

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, facsímil o correo electrónico, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

La Comisión podrá luego de investigada y analizada una apelación, desestimar la misma o podrá ordenar la celebración de una vista pública, delegando la misma a un oficial examinador, quien citará a las partes y recibirá la prueba pertinente.

La Comisión dispondrá, mediante reglamento, los procedimientos adjudicativos que gobernarán las vistas públicas que se lleven a cabo al amparo de este Plan.

Por su parte, la Sección 1.2 del Reglamento Procesal de CASP, Reglamento Núm. 7313, dispone que:

- 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.

Estos términos, según fijados por ley y reglamento, son de naturaleza jurisdiccional.

IV.

Por su parte, el Artículo 11.015 (c) la Ley 81-1991, según enmendada, conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico (“Ley 81”)¹, disponía que:

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 suplido). 21 LPRa sec. 4565.

Por tanto, este aumento, autorizado por ley sujeto a los mencionados requisitos, no es automático; en particular, siempre dependerá de la capacidad económica del municipio para otorgarlo. Cuando el aumento se deniegue porque los servicios del empleado

¹ Aunque la Ley 81 fue recientemente derogada por la Ley 107-2020, la misma es de aplicación al presente caso toda vez que las reclamaciones del Empleado se basan en hechos acaecidos durante la vigencia de dicha ley.

no han sido satisfactorios, el municipio deberá así informarlo por escrito y notificar al empleado sobre su derecho a apelación. La ley no requiere notificación cuando el aumento no se otorga porque la capacidad económica del municipio no lo permite.

V.

Como cuestión de umbral, concluimos que no era necesario en este contexto, para activar el término para acudir a CASP, que el Municipio notificase al Empleado que no sería acreedor al aumento en controversia. En primer lugar, la ley no lo requiere; solamente se requiere notificación cuando la decisión responde a que los servicios de un empleado no han sido satisfactorios. En segundo lugar, y más importante aún, en general, este tipo de notificación únicamente es necesaria cuando se ha tomado una determinación sobre la base de las circunstancias particulares de la persona afectada. Si la no otorgación del aumento está basada, por ejemplo, en que la capacidad económica del municipio no lo permite para ningún empleado municipal, no es necesaria una notificación a cada empleado al respecto.

De todas maneras, independientemente de si se aplica el término contemplado por CASP (30 días a partir de que el Empleado sabía, o debió saber, que no se le había concedido el aumento pretendido), o si se aplica la doctrina de incuria (por virtud de que no hubo notificación de la no concesión del aumento, cuando debió haberla), se sostiene la determinación de CASP de que el Empleado actuó de forma tardía.

En circunstancias de ausencia de notificación, o cuando la misma es inadecuada, puede aplicarse la doctrina de incuria para evaluar si la reclamación es oportuna. *Molini Gronau v. Corp. P.R. Dif. Pub.*, 179 DPR 674, 686-88 (2010); *Sánchez, et al. v. Depto. Vivienda, et al.*, 184 DPR 95, 118 (2011); *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al.*, 180 DPR 723, 771 (2011); *Maldonado v. Junta*

Planificación, 171 DPR 46, 58-60 (2007); *Colón Torres v. AAA*, 143 DPR 119, 124 (1997); *IM Winner, Inc. v. Municipio de Guayanilla*, 151 DPR 30, 39-40 (2000). Esta doctrina se ha definido como la dejadez o negligencia en el reclamo de un derecho, los cuales en conjunto con el transcurso del tiempo y otras circunstancias que causan perjuicio a la parte adversa, opera como un impedimento en una corte de equidad. *Molini Gronau*, 179 DPR a la pág. 687.

En este caso, luego del último aumento del Empleado (en el 2008), pasaron más de diez años antes de que este reclamara otro aumento. Ello sin que se alegara razón alguna por la cual el Empleado no podría haber reclamado al respecto luego del transcurso de los primeros 5 años de este periodo. Es decir, en ninguna de las dos ocasiones en las que los cinco (5) años transcurrieron (a saber, al finalizar el 2013 y el 2018), el Sr. Martínez presentó oportunamente su reclamación ante la autoridad nominadora o ante CASP. Permitió así que prescribiera su causa de acción.

VI.

Aun si la reclamación hubiese sido oportuna, no es justiciable una reclamación por medio de la cual se pretende que un tribunal (o una agencia como CASP) adjudique si las finanzas de un municipio le permiten conceder a todos sus empleados el aumento en controversia. Veamos.

Es un principio de nuestro sistema republicano de gobierno que cada rama de gobierno tiene unas funciones medulares con las cuales las otras no pueden interferir; generalmente, se conoce este principio como el de separación de poderes. Art. I, Sec. 2, Const. ELA, *supra*. La doctrina de separación de poderes está invariablemente atada a nuestra concepción de cómo debemos organizarnos y funcionar políticamente. *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014); *AAR, Ex parte*, 187 DPR 835, 855

(2013). Esto, porque la finalidad de esta doctrina es mantener la colaboración entre las tres (3) ramas de gobierno, sin que una domine o interfiera indebidamente con la otra. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724, 750 (2000). El propósito ulterior es proteger la libertad de los ciudadanos, garantizando la independencia de cada una de las ramas de gobierno. *Íd.*

Precisamente como corolario de esta doctrina, se ha desarrollado jurisprudencialmente una sabia doctrina de autolimitación judicial que, en ciertas circunstancias, aconseja la no intervención del tribunal con asuntos estrictamente políticos. En efecto, la doctrina de cuestión política plantea, en esencia, que hay asuntos que no son susceptibles de adjudicación o determinación judicial, porque su resolución corresponde a las ramas políticas del gobierno y la intervención judicial conllevaría una intromisión indebida en los asuntos delegados a dichas ramas. *Noriega Rodríguez v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 422 (1994). Así, cuando aplica la doctrina de cuestión política, se considera que el caso no será justiciable y que el tribunal debe abstenerse de adjudicarlo.

Los criterios que guían la determinación de si aplica la doctrina de cuestión política son:

- A. La Constitución delega expresamente el asunto en controversia a otra rama del Gobierno.
- B. No existen criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia.
- C. Resulta imposible decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que no le corresponde a los tribunales.
- D. Resulta imposible tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno.
- E. Hay una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionamiento a una decisión política tomada previamente.
- F. Hay el potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos del Gobierno sobre un punto. *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45, 54 (1986); *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

Con relación a lo anterior, se ha explicado que existen tres vertientes de la doctrina de cuestión política, a saber: 1) la que requiere que los tribunales no asuman jurisdicción sobre un asunto, porque este ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; 2) aquella según la cual los tribunales deben abstenerse de intervenir, bien porque no existen criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos; y 3) la que aconseja la abstención judicial por consideraciones derivadas de la prudencia. *Noriega Rodríguez*, 135 DPR a la pág. 422 (1994).

Concluimos que no le corresponde a CASP, ni a nosotros, inmiscuirnos en, y así intentar dirigir o controlar, el proceso presupuestario, el cual corresponde exclusivamente a los municipios, a través de sus divisiones políticas, ello según contemplado por la legislación vigente que delega estos poderes. Ni el esquema diseñado por la Constitución, ni la Ley 81, es compatible con la idea de que un tribunal pueda determinar cómo un municipio distribuirá su presupuesto anual.

El asunto de si las finanzas de un municipio le permiten conceder aumentos como el aquí en controversia no es susceptible de una determinación judicial que permita un remedio específico, por tratarse de una cuestión política, delegada expresamente a las ramas políticas del municipio por virtud de la Ley 81.

En efecto, están aquí presentes prácticamente todas las consideraciones que informan la decisión de si un asunto es una cuestión política. *Noriega Rodríguez, supra; Silva, supra*. En primer lugar, la Ley 81 delega expresamente en las ramas políticas del municipio la preparación de un presupuesto. Los tribunales debemos “recordar la diferencia fundamental que debe existir entre el estrado [...] y el hemiciclo de los Cuerpos Legislativos...” *AAR, Ex parte*, 187 DPR a la pág. 847.

En segundo lugar, no existen criterios o normas apropiadas que nos permitirían elaborar un presupuesto en sustitución de las autoridades políticas municipales. Adviértase que una orden para otorgar un aumento en estas circunstancias tendría implicaciones presupuestarias para todos los empleados de un municipio. Ello necesariamente implicaría una decisión sobre qué servicios o asuntos (incluyendo, posiblemente, el pago de otros compromisos) verán reducidas sus asignaciones por igual cantidad. Precisamente este es el tipo de decisión que involucra consideraciones de política pública que solamente los funcionarios electos por el pueblo pueden realizar, sin que un tribunal tenga los elementos de juicio ni los mecanismos para realizar este fino y delicado balance.

En tercer lugar, y por razones similares, la intervención judicial con la confección del presupuesto municipal conllevaría determinaciones de política pública que no le corresponden al Poder Judicial (ni a CASP). Finalmente, no es posible emitir una orden, como la solicitada por el Recurrente, sin que ello conlleve una falta de respeto a las autoridades políticas municipales.

En fin, pretender, mediante orden judicial, intervenir en el proceso presupuestario municipal constituiría una interferencia indebida con las funciones municipales, ejecutivas y legislativas, delegadas expresamente por la Ley 81 a las divisiones políticas de los municipios.

VII.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la decisión recurrida.

Lo acuerda y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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