

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

VINELCA SOTO
GUERRERO

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE SAN
SEBASTIÁN

Recurrida

KLRA201900732

Revisión Judicial
Procedente de la
Comisión Apelativa
del Sistema de
Administración de
Recursos Humanos
del Servicio Público

Caso Núm.:
2009-07-0137

Sobre:
Retribución

Panel integrado por su presidenta, Jueza Rivera Marchand, Juez Sánchez Ramos y el Juez Vázquez Santisteban¹.

Rivera Marchand, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de febrero de 2021.

Comparece la Sra. Vinelca Soto Guerrero (señora Soto Guerrero o recurrente), ante este foro intermedio y solicita la revocación de una *Resolución* emitida el 22 de octubre de 2019 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Mediante el referido dictamen, la CASP desestimó la apelación incoada por la señora Soto Guerrero.

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

I.

La señora Soto Guerrero instó una *Petición y/o Querella* ante la CASP² mediante la cual adujo que desde el año 2003 había sido nombrada, a través del Municipio de San Sebastián (Municipio o

¹Mediante Orden Administrativa TA-2020-113, se designó al Hon. Héctor J. Vázquez Santisteban en sustitución del Hon. Misael Ramos Torres y luego reasignado el 8 de febrero de 2021, a la Jueza Rivera Marchand como jueza ponente.

² Véase, apéndice del recurso, págs. 62-64. La petición o querella de la señora Soto Guerrero fue presentada el 17 de julio de 2009.

recurrido), a una posición como enfermera graduada en el programa *Early Head Start*. También, apuntó que el Municipio incumplió con los postulados de la *Ley para establecer las escalas de salario para los profesionales de la enfermería en el sector público*, Ley Núm. 28 de 20 de julio de 2005, según enmendada, 24 LPRA, secs. 10001 y siguientes (Ley Núm. 28-2005), al no ajustar su salario según correspondía en la escala salarial. La recurrente, además, manifestó que contrario a otras enfermeras a ella no se le ajustó el salario ni se le dio el pago retroactivo dispuesto en la referida Ley. Por último, señaló que el Municipio le adeudaba la suma de \$36,764.00 en concepto de salarios, desde la aprobación del referido estatuto hasta febrero del año 2009.

Posteriormente, el Municipio presentó una *Contestación a Apelación* en la que negó la mayor parte de las alegaciones.³ Además, el recurrido planteó varias defensas afirmativas dentro de las que incluyó la falta de jurisdicción de la CASP para atender la reclamación de la señora Soto Guerrero. Además, expuso que la recurrida prestaba servicios a través de una propuesta del programa de *Early Head Start*, el cual estaba sujeto a la disponibilidad de fondos federales.

Luego de varias incidencias procesales⁴, lo cual incluyó dos denegatorias sobre la adjudicación sumaria de la controversia, el 5 de agosto de 2019, la CASP emitió una *Orden*. Entre otras cosas, la Comisión expresó lo siguiente:

Luego de evaluar los documentos suplementarios sometidos por las partes, es necesario concluir que todavía persisten controversias en torno a hechos materiales del caso. Controversias sobre hechos que incluso podrían incidir en la jurisdicción sobre la “materia” del caso. De los documentos que obran en el expediente es imposible determinar si la APELANTE pertenece al sistema de servicio público municipal. Dicho de otra forma, los documentos

³ Apéndice del recurso, págs. 68-70.

⁴ Conviene destacar que el presente caso guarda relación con un historial de trámites y decisiones judiciales. Véase, KLRA20100008; KLRA201600729; KLRA201600720; KLRX201700027; KLRA201800556 y *Sentencia* del Tribunal Supremo caso núm. CC-2018-1043.

suplementarios no permiten establecer si es una empleada de confianza, de carrera, transitoria o irregular. En el expediente no existe copia del nombramiento o los informes de cambio de la APELANTE. Adviértase que no toda relación laboral con el APELADO permitiría a esta Comisión ejercer su función revisora. Es necesario que la APELANTE forme parte del sistema de servicio público municipal.

De otra parte, tampoco es evidente que se trate de una relación de contratista independiente. Si bien existen copias de “contratos de servicios” inscritos ante la Oficina del Contralor donde se designa a la APELANTE como contratista, dichos contratos le reconocen licencias de vacaciones, enfermedad, militar o judicial. Estas licencias son parte de los beneficios marginales de un puesto de trabajo en el sistema de servicio público municipal. No son beneficios reconocidos a contratistas de los municipios.

Por último, no existe un solo documento que permita determinar la separación jurídica o diferencia entre el programa de “Early Head Start” del Municipio y el APELADO mismo.⁵

Además, surge del *Informe del Oficial Examinador* (Informe)

que en esa misma *Orden* se le requirió al Municipio lo siguiente:

-
- a. Certificación bajo juramento del Director(a) de la Oficina de Recursos Humanos o el custodio(a) de sus expedientes del tipo de puesto que ocupa el APELANTE: confianza, carrera, transitorio y/o irregular. Si no ocupa ninguno de estos puestos en el Municipio, así se deberá certificarse bajo juramento.
 - b. Si la APELANTE ocupa un puesto de confianza, carrera, transitorio y/o irregular, se certificará bajo juramento del Director(a) de la Oficina de Recursos Humanos o el custodio(a) de sus expedientes de la fecha en que la APELANTE fue nombrada al mismo.
 - c. Si la APELANTE ocupa un puesto de confianza, carrera, transitorio y/o irregular, se someterá copia certificada por el Director(a) de la Oficina de Recursos Humanos o el custodio(a) de sus expedientes de la notificación de nombramiento y todos los informes de cambio de la APELANTE.
-

En cumplimiento con lo requerido, el Municipio presentó una *Certificación*, la cual estaba suscrita, bajo juramento, por el señor Claudio J. Cardona Acevedo (señor Cardona Acevedo), Director de Recursos Humanos del Municipio. En dicha certificación, el señor Cardona Acevedo afirmó que la señora Soto Guerrero “[...] no ocupa ni ocupaba un puesto con nombramiento de confianza, carrera,

⁵ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 9.

transitorio y/o irregular en el Municipio de San Sebastián. Además, sus servicios en el Programa Early Head Start fueron prestados mediante contrato de servicios según consta en su expediente.”⁶

Así las cosas, los días 20 y 23 de septiembre de 2019, la CASP celebró una vista en su fondo. Como parte de su desfile de prueba, la recurrente prestó testimonio. Por parte del Municipio declaró la Sra. María del Carmen Rosario Torres (señora Rosario Torres), directora de los programas *Head Start* y *Early Head Start* desde el año 2004; la Sra. Glendaliz Rodríguez Avilés, exempleada del Municipio y actual directora del Departamento de Recursos Humanos de los programas *Head Start* y *Early Head Start*; y el señor Cardona Acevedo, director de Recursos Humanos del Municipio.

Culminada la vista, el 15 de octubre de 2019, el Oficial Examinador asignado al caso emitió un informe, en el que concluyó lo siguiente:

El funcionario que suscribe, quien presidió la vista y recibió la prueba no alberga duda alguna de que la APELANTE fue una contratista que rendía servicios profesionales para el Programa Early Head Start auspiciado por el Municipio. Habida cuenta de que la Sra. Soto Cardona no era una empleada del Municipio, esta Comisión carece de jurisdicción para atender su reclamo en contra del APELADO. [...] Así pues, esta Comisión está obligada a decretar la desestimación del presente recurso toda vez que cualquier adjudicación o providencia en los méritos sobre el mismo sería nula y, por lo tanto, inexistente. [...] ⁷

Finalmente, el Oficial Examinador recomendó la desestimación de la apelación interpuesta por la señora Soto Guerrero. Así las cosas, mediante *Resolución* la CASP acogió el *Informe del Oficial Examinador*, y declaró sin lugar la reclamación de la querellante.⁸

Inconforme, la recurrente solicitó la reconsideración del dictamen y mediante *Resolución* emitida el 13 de noviembre de 2019, la CASP denegó reconsiderar y mantuvo su determinación.⁹

⁶ Véase, apéndice del escrito en oposición, pág. 161.

⁷ Véase, apéndice del recurso, pág. 23.

⁸ Véase, apéndice del recurso, págs. 1-3.

⁹ Véase, apéndice del recurso, págs. 27-29.

En desacuerdo, la señora Soto Guerrero instó, el 26 de noviembre de 2019, el recurso de epígrafe y señaló la comisión de los siguientes errores:

1. Erró la agencia administrativa, Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), al declararse sin jurisdicción, luego de transcurrido 10 años de estar tramitándose ante ellos un procedimiento administrativo.
2. Erró la agencia administrativa al no determinar que la apelante era una empleada de un programa adscrito al Municipio de San Sebastián, y por consiguiente, tener derecho dicha apelante a los beneficios de la Ley 28 del 19 de julio de 2005, sobre escala de salario de las enfermeras.

Oportunamente, la parte recurrida presentó su escrito en oposición. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver.

II.

A. Revisión judicial y la doctrina de deferencia judicial

[L]a Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, “LPAU”), 3 LPRC sec. 9601 *et seq.*, provee para que una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia, que haya agotado todos los remedios provistos por ésta o por el organismo administrativo apelativo correspondiente, pueda presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la orden o resolución recurrida. Sec. 4.2 de la LPAU, 3 LPRC sec. 9672. *Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Point Guard Insurance Company, Inc.*, 2020 TSPR 149, resuelto el 4 de diciembre de 2020.¹⁰ No empece ello, “las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial”. *Hon. Romero Lugo v. Hon. Yulín Cruz Soto*, 2020 TSPR 143, resuelto el 25 de noviembre de 2020. Ello es así porque éstos cuentan con experiencias y conocimientos altamente especializados sobre los

¹⁰ Comillas en el original.

asuntos que se le encomiendan. *Íd.* Por ello, [el Tribunal Supremo ha] expresado que las determinaciones de hechos de las agencias tienen una presunción de legalidad y corrección, por lo que la revisión judicial se circunscribe a dilucidar si la actuación de la agencia es ilegal, arbitraria o irrazonable. *Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Point Guard Insurance Company, Inc., supra.*

Así pues, [...] la deferencia que -como norma general- se le reconoce a un dictamen de una agencia administrativa, cede si éste no está basado en una evidencia sustancial, si la agencia erró en la aplicación de la ley o si medió una actuación irrazonable o ilegal. *ECP Incorporated v. Oficina del Comisionado de Seguros*, 2020 TSPR 112, resuelto el 24 de septiembre de 2020. Evidencia sustancial se ha definido como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Point Guard Insurance Company, Inc., supra.*¹¹ Es decir, a manera de excepción los tribunales pueden intervenir con las determinaciones de hechos de una agencia cuando no están sustentadas por el expediente, ya que el foro judicial no debe sustituir su criterio por el del foro administrativo si éste hizo una interpretación razonable de los hechos. *Íd.*

No obstante, la precitada sección también establece que las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. 3 LPRA sec. 9675. *Íd.* De esta forma, los foros judiciales podrán sustituir el criterio de la agencia por el suyo solo cuando no encuentran una base racional para explicar la decisión administrativa. *Íd.* Es decir, no tenemos libertad absoluta para descartar libremente las conclusiones de la agencia. *Íd.* En síntesis,

¹¹ Comillas omitidas.

la mencionada doctrina de la deferencia cede cuando la actuación administrativa es irrazonable o ilegal y ante interpretaciones administrativas que conducen a injusticias. *Íd.*

Al revisar las decisiones de las agencias, el criterio rector que debe guiar a los tribunales es la razonabilidad de la actuación, aunque ésta no tiene que ser la única o la más razonable. *Vargas Serrano v. Inst. Correccional*, 198 DPR 230, 237 (2017). Por lo tanto, si al momento de examinar un dictamen administrativo se determina que: (1) la decisión administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) la agencia erró en la aplicación de la ley; (3) el organismo administrativo actuó de manera irrazonable, arbitraria o ilegalmente; o (4) su actuación lesiona derechos constitucionales fundamentales, entonces la deferencia hacia los procedimientos administrativos cede. *Empresas Ferrer, Inc. v. A.R.P.E.*, 172 DPR 254, 264 (2007). La persona que impugna las determinaciones de hecho tiene la obligación de derrotar la decisión del ente administrativo con prueba suficiente. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004). El recurrente debe demostrar que la determinación recurrida no estuvo justificada por una evaluación justa del peso de la prueba admitida por la agencia. *Íd.*

B. Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP)

Al amparo de la Ley Núm. 182-2009, se creó el Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, aprobado el 26 de julio de 2010, 3 LPRA Ap. XIII (Plan de Reorganización). Mediante este, se estableció la CASP, en la cual se 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 (CRTSP). *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1051 (2013). Así, se estableció un nuevo foro cuasi judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y el principio de mérito, en el que se

atenderían controversias laborales, de administración de recursos humanos y querellas de los empleados públicos cubiertos por la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, *Ley de Relaciones del trabajo del servicio público*, 3 LPRA sec. 1451 *et seq.* y la Ley Núm. 184-2010. 3A LPRA Ap. XIII, Artículo 2.

En lo que nos compete, el Plan de Reorganización le reconoció jurisdicción apelativa exclusiva a la CASP bajo los siguientes parámetros:

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 la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, conocida 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 la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida 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.**

- (b) **Cuando un ciudadano alegue que una acción o decisión le afecta su derecho a competir o ingresar en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito.**

- [...]

- (g) Cualquier asunto proveniente u originado de la administración de los recursos humanos no cubierto en otras leyes o convenios colectivos.

3A LPRA Ap. XIII, Art. 12. (Énfasis nuestro).

Como podemos apreciar, el citado artículo establece como requisito indispensable para que la CASP ejerza su jurisdicción apelativa, que se trate de **la apelación de un empleado** que alegue que alguna acción o medida de su patrono le afecta o viola cualquier

derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de la Ley de Administración del Sistema de Recursos Humanos. Cónsono con lo anterior, el Artículo 3 del Plan de Reorganización define “empleado” como una “persona que rinde servicios en una agencia mediante nombramiento en un puesto regular de carrera o en un puesto transitorio, irregular o por jornal”. 3A LPRA Ap. XIII, artículo 3(m). Por otro lado, cuando la reclamación es instada por un ciudadano, la CASP solo tiene jurisdicción apelativa para atender casos en los que se alegue que una acción o decisión cuarta el derecho del ciudadano a competir o ingresar al Sistema de Administración de los Recursos Humanos.

Asimismo, el Art. 8 del Plan de Reorganización, otorgó a la CASP la facultad de reglamentar. Dicho ente administrativo adoptó el *Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Servicio Público*, Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007 (Reglamento Núm. 7313).

A esos efectos, la sección 1.2 del Reglamento Procesal reitera los términos que tendrán una parte para presentar una apelación ante la CASP:

Sección 1.2 - Radicación de solicitud de Apelación, término jurisdiccional

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.

Sección 1.2 del Reglamento Núm. 7313.

Por tanto, si la CASP determina que no tiene jurisdicción para atender la reclamación, solo le resta desestimarla, pues la decisión

emitida sin jurisdicción es nula e ineficaz. Así lo ha reiterado la jurisprudencia, a saber:

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir los casos que se someten a su consideración. Los organismos administrativos, así como los foros judiciales, no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. De esta manera, las agencias administrativas solamente pueden ejercer los poderes que su ley habilitadora expresamente les ha otorgado y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo su encomienda primordial.

[...]

Cónsono con lo enunciado, aquella actuación administrativa que no obedezca el poder que le fue conferido mediante legislación debe ser catalogada como una *ultra vires*. **En consecuencia, todos los actos u órdenes ejecutados por una agencia que se extralimitan de lo dispuesto en la ley habilitadora son erróneos y nulos.**

DACo v. AFSCME, 185 DPR 1, 12-13 (2012). (Citas omitidas y énfasis nuestro).

C. Contratación municipal

En ánimo de lograr una “sana administración de los fondos públicos se ha aprobado legislación para establecer un control sobre el desembolso de esos fondos y sobre la contratación gubernamental”. *Vicar Builders v. ELA et al.*, 192 DPR 256, 262 (2015), *Rodríguez Ramos et al. V. ELA et al.* 190 DPR 448 (2014). A esos efectos, el Tribunal Supremo ha expresado que es necesaria la aplicación de normas restrictivas en cuanto a la contratación municipal. Esto, para promover la rectitud en la administración pública, lo cual tiene un alto interés público. *Johnson & Johnson v. Mun. San de Juan*, 172 DPR 840 (2007); *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237 (2007); *Fernández Gutiérrez v. Municipio de San Juan*, 147 DPR 824 (1999).

Así, se ha reiterado que el propósito de la legislación que regula “la realización de obras y la adquisición de bienes y **servicios** para el Estado, sus agencias e instrumentalidades y **los municipios**, es la protección de los intereses y recursos fiscales del pueblo”. *Johnson & Johnson v. Mun. San de Juan*, supra. De ese

modo, “se evita el favoritismo, el dispendio, la prevaricación y los riesgos del incumplimiento”. *Vicar Builders v. ELA et al.*, supra, pág. 262.¹² Por tal razón, el Tribunal Supremo ha reiterado “la rigurosidad de las disposiciones de ley que rigen la contratación gubernamental asunto que está revestido del más alto interés público”. *Íd.*¹³

Desde *Ocasio v. Mun. de Maunabo*, 121 DPR 37 (1988), el Tribunal Supremo ha interpretado que el precepto de la sana política pública administrativa requiere que los contratos otorgados por los municipios cumplan con los siguientes requisitos: que el contrato conste por escrito; que se mantenga un registro fiel que establezca la existencia del contrato; que se acredite la certeza de tiempo, esto es, que se llevó a cabo y se otorgó quince días antes y que se remita copia del contrato a la Oficina del Contralor, salvo determinadas excepciones. *Vicar Builders v. ELA et al.*, supra, pág. 264.¹⁴

Así pues, el Tribunal Supremo ha determinado que los remedios en equidad, tales como el enriquecimiento injusto, son inaplicables a favor de una parte privada que contrate con un municipio y sufra daños por no adherirse a la normativa establecida. *Las Marías v. Municipio San Juan*, 159 DPR 868, 875 (2003); *Fernández & Gutiérrez v. Municipio de San Juan*, supra. Esto se debe a que, como norma general, dichos remedios no son aplicables cuando resulten contrarios a una clara política pública establecida en una ley o en la Constitución. *Las Marías v. Municipio San Juan*, supra. Finalmente, “surgirá una obligación por parte del Estado

¹² Citando a *CMI Hospital v. Spto. Salud*, 171 DPR 313,320 (2007). *Íd.* Véanse, además, *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR 794 (2013); *Colón Colón v. Municipio de Arecibo*, 170 DPR 718 (2007); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296 (1973).

¹³ Citando a *ALCO Corp. v. Municipio de Toa Alta*, 183 DPR 530, 533 (2011), *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, supra; *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, supra, pág. 829.

¹⁴ Véanse, además, *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, supra; *Johnson & Johnson v. Mun. San de Juan*, supra; *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, supra., *Consolidated Waste Services, Corp. v. Gobierno Municipal de Las Piedras*, 2019 TSPR 222.

únicamente cuando exista un contrato válido en virtud de un compromiso legalmente válido”. *Vicar Builders v. ELA et al., supra*, pág. 266.¹⁵

III.

En el presente caso, el CASP desestimó la querrela instada por entender que la señora Soto Guerrero no era empleada del Municipio sino una contratista independiente y, por tanto, la CASP no tenía jurisdicción para atender su reclamo.

En lo atinente a la controversia ante nuestra consideración, debemos en primer orden evaluar la jurisdicción apelativa de la CASP. Tal y como adelantamos, la CASP es un foro cuasi judicial, especializado en asuntos obrero-patronales en el que se atienden casos laborales, de administración de recursos humanos y querellas de los empleados públicos. Solo en limitadas excepciones, un ciudadano, quien no es empleado público, puede acudir a la CASP en búsqueda de un remedio. Es decir, la CASP tendrá jurisdicción exclusiva para atender el asunto cuando un ciudadano alegue que una acción o decisión le afecta su derecho a competir o ingresar en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito. No obstante, adelantamos que este no es el caso de la recurrente.

Aclaradas las normas jurídicas sobre la jurisdicción de la CASP, nos corresponde determinar si la señora Soto Guerrero es una empleada del Municipio o una contratista independiente.

Según surge del expediente, la recurrente en virtud de su contrato con el Municipio, laboró desde el año 2003 hasta el año 2009 como enfermera del Programa Early Head Start. Asimismo, del expediente se desprenden ocho (8) documentos titulados *Contrato de Servicio* para los años 2003 al 2008¹⁶. En los referidos

¹⁵ Citando a *ALCO Corp. v. Municipio de Toa Alta*, supra, pág. 539.

¹⁶ Véase, apéndice del recurso, págs. 30-56.

documentos, comparece el Municipio **en carácter de Concesionario del Programa Early Head Start** y la señora Soto Guerrero. Mediante los referidos acuerdos, la recurrente acordó la prestación de sus servicios por un espacio de tiempo delimitado. A esos efectos, para el año 2003 la señora Soto Guerrero firmó tres (3) contratos con vigencia del: 7 de enero de 2003 al 31 de marzo de 2003; del 1 de abril de 2003 al 31 de agosto de 2003 y del 2 de septiembre de 2003 al 31 de agosto de 2004. En virtud de dichos contratos de servicio, la recurrente realizaría funciones en el puesto de Enfermera I. Posteriormente, la recurrente firmó contratos por la vigencia de un año, a saber: del 1 de septiembre de 2004 al 31 de agosto de 2005; 1 de septiembre de 2005 hasta el 31 de agosto de 2006; 1 de septiembre de 2006 hasta el 31 de agosto de 2007; del 4 de septiembre de 2007 al 31 de agosto de 2008; y de 31 de diciembre de 2009 hasta el 21 de agosto de 2009. Según los referidos contratos, la señora Soto Guerrero realizaría labores en el puesto de Enfermera II.

Asimismo, surge del Informe que, durante la vista, la recurrente testificó que “mientras laboró para el Municipio disfrutó de los siguientes beneficios marginales: licencias de maternidad, enfermedad y vacaciones. Recibía bono de navidad y “tenía” los mismos recesos administrativos del Municipio”.¹⁷ Además, relató que su jornada de trabajo era de 37.5 horas semanales, registraba su asistencia en un ponchador, recibía su paga mediante un cheque expedido por el Municipio y se le hacían las siguientes deducciones: seguro social, medicare y 401-k.¹⁸ No obstante, la señora Soto Guerrero reconoció, con cada uno de los contratos firmados, que estos no contenían un periodo probatorio, que estos podían

¹⁷ Apéndice del recurso, págs. 10-11.

¹⁸ Apéndice del recurso, pág. 11.

rescindirse si se incumplían con las cláusulas allí dispuestas y que sus servicios serían pagados con fondo federales.

Además, durante la vista, se presentó en evidencia un documento titulado *Contrato delegación de fondos para el cumplimiento de la Ley Núm. 28 de 20 de julio de 2005 para establecer las escalas de salarios a la clase profesional de enfermería dentro del programa Head Start 2007* (Contrato de delegación de fondos), en el cual comparece la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN) y el Municipio.¹⁹ En dicho contrato, ACUDEN compareció como componente del Departamento de la Familia para la administración y desarrollo de los programas federales de Head Start y Child Care and Development Fund.²⁰ Por su parte, el Municipio compareció en calidad de agencia delegada que auspicia el Proyecto Head Start.²¹ Del referido contrato surge que, ACUDEN recibe las asignaciones de fondo del Programa Head Start como concesionario y esto a su vez delegan los fondos a veintiuna (21) agencias delegadas a través de contratos suscritos anualmente. Además, el contrato dispone que se le otorgará al Municipio una partida de fondos para el pago retroactivo de la Ley 28-2005, de las enfermeras que laboran en el programa Head Start. No se desprende del referido contrato que dicho desembolso de

¹⁹ Véase, apéndice del recurso, págs. 102-114.

ACUDEN es uno de los componentes programáticos y operacionales del Departamento de la Familia, y es la encargada de administrar los fondos del Programa Head Start, Early Head Start y el Programa Child Care conforme dispone la Ley 179-2003. *Torres Pagán et al., v. Mun. de Ponce*, 191 DPR 583, 599 (2014).

²⁰ Véase, apéndice del recurso, pág. 102. Surge del Contrato de delegación de Fondos que ACUDEN comparece como “garantee” y “Lead State Agency”. El *Code of Federal Regulation*, en el título 45 define “agency” como aquella que recibe los fondos correspondientes al programa Head Start. “Agency means the body that receives the Head Start grant”. 45 CFR secs. 1305.02. Por otra parte, en el referido contrato el Municipio comparece como Agencia Delegada. Dicho término está definido de la siguiente manera:

[m]eans a public, private nonprofit (including a community-based organization, as defined in section 8101 of the Elementary and Secondary Education Act of 1965 [20 U.S.C. 7801]), or for-profit organization or agency to which a grantee has delegated all or part of the responsibility of the grantee for operating a Head Start program.

Véase, 42 USC sec. 9832.

²¹ *Íd.*

dinero también aplique a las enfermeras del programa Early Head Start.

Por otro lado, en su turno de prueba el Municipio presentó el testimonio de la señora Rosario Torres quien afirmó que los programas de Head Start y Early Head Start ofrecen servicios distintos.²² Además, aclaró que, como directora de ambos programas, ACUDEN es la entidad encargada de trabajar las propuestas federales y transferir los fondos que serán utilizados.

El recurrente, también presentó el testimonio del señor Cardona Acevedo, director de Recursos Humanos. Surge del *Informe* que este destacó que los programas de Head Start y Early Head Start operan con fondos federales y que el personal que ofrece servicios en los programas es contratado por el periodo de duración que tenga la propuesta. Además, resaltó que el Municipio no tiene ni administra hospitales por lo que, en el Plan de Clasificación y Retribución del Municipio no existen puestos de enfermeras.

Luego de examinar la totalidad del expediente, es forzoso concluir que la señora Soto Guerrero **no** es empleada del Municipio, sino que esta prestaba servicios a través de un contrato por tiempo determinado. Aun, cuando, como en este caso la querellante recibió y disfrutó de algunos beneficios que se denominan “marginales” durante la vigencia y extensión de cada uno de sus contratos, dichos beneficios respondieron a la libertad de contratación entre ella y el Municipio y no a un alegado derecho adquirido de una típica(o) empleada(o) municipal dentro de un puesto reconocido en el servicio público municipal.

Por otro lado, no existe controversia en que los cheques expedidos, como retribución a la señora Soto Guerrero contenían el

²² El programa Early Head Start promueven la preparación escolar de los(as) niños y niñas provenientes de familias con bajos ingresos, mediante el fomento de su desarrollo cognitivo, social y emocional desde que nacen hasta los tres años. Además, también se proveen servicios a las personas embarazadas. Véase, 45 CFR secs. 1305.02.

nombre del Municipio. No obstante, los documentos demuestran que dichos desembolsos eran pagados con fondos federales. Cónsono con lo anterior, podemos colegir que el Municipio recibía desembolsos de fondos federales para gestionar y efectuar los pagos de nómina del programa Early Head Start ubicados en el Municipio. Ante ello nos resulta evidente que en los ocho (8) contratos firmados por las partes, el Municipio comparece en calidad de concesionario. Por tanto, nada en los contratos firmados por la recurrida o en el expediente demuestra que esta era empleada de carrera, de confianza, transitoria o irregular del recurrente en calidad de autoridad nominadora²³. Por el contrario, de una simple lectura de los contratos entre la señora Soto Guerrero y el Municipio surge la obligación de presentar dichos documentos ante la Oficina del Contralor para su efectividad y vigencia y las certificaciones de que todos los contratos fueron presentados. Esto, hace evidente que la recurrente nunca fue empleada del Municipio ni fue la intención de las partes que se considerara como tal.

Por tanto, concluimos que la señora Soto Guerrero no es empleada del Municipio. Tampoco la recurrida es una ciudadana que en su reclamación alegó que una acción o decisión le afecta su derecho a competir o ingresar en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito. Por tanto, este Tribunal se hace eco de las expresiones del Tribunal Supremo, el cual ha recalcado que los tribunales del País “debemos

²³ La Ley 107-2020, según enmendada, *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRR sec. 7233, establece en su artículo 2.044, que “[e]l servicio público municipal se compondrá del servicio de confianza, el servicio de carrera, nombramiento transitorio o nombramiento irregular”. Además, el propio artículo define las cuatro (4) categorías de servicio público. A esos efectos, el servicio de confianza está “constituido por puestos cuyos incumbentes intervengan o colaboren sustancialmente en el proceso de formulación de política pública, asesores directamente, o presten servicios directos al Alcalde o al Presidente de la Legislatura Municipal”. *Íd.* Por su parte, el servicio de carrera “comprenderá todos los puestos del municipio sujetos a ser ocupados bajo nombramientos permanentes de carrera. El servicio de carrera se regirá por las normas sobre el principio de mérito [...]”. *Íd.* Por otro lado, los nombramientos transitorios son “aquellos que ocupan puestos en el servicio de confianza o carrera con nombramientos de duración fija u ocupan otras posiciones”. *Íd.* Mientras que los nombramientos irregulares son “aquellas funciones de índole imprevista, temporeras o intermitentes, cuya naturaleza y duración no justifi[ca] la creación de puestos y cuya retribución sea conveniente pagar por hora o por día”. *Íd.*

velar por el cumplimiento con las disposiciones legales dirigidas a proteger los desembolsos públicos, **ya que esta normativa tiene como fin proteger el interés público en los dineros del pueblo y no a las partes contratantes.**” *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, supra, pág. 249 (2007) (énfasis nuestro). La creación de puestos en el servicio público surge de la aprobación de planes de retribución de índole organizacional los cuales su vez corresponden a los presupuestos recurrentes aprobados mediante legislación.

Ante ello, debemos concluir que la CASP no ostentaba jurisdicción sobre la materia para atender el asunto. Recordemos que la apelación administrativa ante la CASP es parte de un cauce administrativo creado para atender reclamos basados en el principio de mérito que determina el empleo público.

Finalmente, este Tribunal está impedido de variar aquellas determinaciones de una agencia administrativa que sean razonables y encuentren apoyo en el expediente. De los autos no surge prueba que varíe la determinación realizada por la CASP. A esos efectos, determinamos que la señora Soto Guerrero no derrotó la presunción de corrección que le asiste a decisiones administrativas. Tampoco demostró que la CASP hubiese actuado de manera arbitraria, ilegal, o irrazonable. Por ello, procede confirmar la Resolución impugnada.

IV.

Por lo antes consignado, confirmamos la *Resolución* emitida por la CASP.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Vázquez Santisteban emite voto disidente por escrito.

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

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

VINELCA SOTO GUERRERO

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE SAN
SEBASTIÁN

Recurrida

KLRA201900732

Revisión Judicial
Procedente de la
Comisión Apelativa del
Sistema de
Administración de
Recursos Humanos del
Servicio Público

Caso Núm.:
2009-07-0137

Sobre:
Retribución

Panel integrado por su presidenta, Juez Rivera Marchand, Juez Sánchez Ramos y el Juez Vázquez Santisteban¹.

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ VAZQUEZ SANTISTEBAN

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de febrero de 2021.

Con mucho respeto y deferencia hacia mis compañeros de Panel, la ocasión amerita expresar mi disenso sobre el curso de acción tomado por la mayoría y en el descargo de la responsabilidad que me ha sido delegada, es preciso hacerlo por escrito.

Por los fundamentos que expondremos a continuación en el presente voto disidente este Juez revocaría la Resolución emitida por la Comisión Apelativa del Servicio del Servicio Público (CASP). Veamos.

I.

El 17 de julio de 2009, la Sra. Soto Guerrero presentó una *Petición y/o Querella*² ante la CASP. Mediante la misma, alegó haber sido nombrada en el año 2003 por el Municipio de San Sebastián (Municipio o recurrido) a un puesto de Enfermera bajo el programa de *Early Head Start*. Sostuvo que

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2020-113, se designó al Hon. Héctor J. Vázquez Santisteban en sustitución del Hon. Misael Ramos Torres.

² Apéndice del recurso, a las págs. 62-64.

años más tarde, el Municipio incumplió con el mandato de la Ley Núm. 28-2005, conocida como la Ley para Establecer Escalas de Salario de las Enfermeras en el Servicio Público, porque no ajustó el salario que la Querellante devengaba. Alegó que, contrario a otras enfermeras participantes del mismo programa, a ella no se le ajustó el salario ni se le dio el pago retroactivo dispuesto en la referida Ley. Por lo tanto, adujo que al momento de la presentación de su *Querrela*, el Municipio le adeudaba la suma de \$36,765.00.

Posteriormente, el Municipio presentó su *Contestación a Apelación*³, mediante la cual alegó que la CASP no tenía jurisdicción para atender la reclamación. Sostuvo que la reclamación no concernía al Municipio, pues los servicios fueron prestados a través de una propuesta del programa de *Early Head Start*, el cual estaba sujeto a la disponibilidad de fondos federales.

Luego de varios trámites procesales, incluyendo la denegatoria de una solicitud para la adjudicación sumaria, se celebró la vista en su fondo. Durante la misma, prestó testimonio la Querellante, así como los testigos del querellado. Posteriormente, las partes estuvieron de acuerdo en que el caso se tramitara sumariamente. Luego de las partes someter sus escritos, pero previo a su consideración, la CASP determinó que carecía de jurisdicción para atender el caso. Sin embargo, la querellante acudió en revisión ante este tribunal intermedio⁴ y posteriormente ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Nuestro más alto foro devolvió el caso a la CASP para que se atendiera la reclamación.⁵

A pesar de que la CASP le concedió un término a las partes para someter cualquier escrito suplementario de las solicitudes sumarias presentadas, las partes optaron por no hacerlo. Mediante *Orden* del 5 de

³ *Íd.*, a las págs. 68-70.

⁴ Véase KLRA201800556.

⁵ Véase Sentencia Regla 50, CC-2018-1043.

agosto de 2019, la CASP denegó la adjudicación sumaria, pautó una vista en su fondo, y expresó lo siguiente:

[...] De los documentos que obran en el expediente es imposible determinar si la APELANTE pertenece al sistema de servicio público municipal. Dicho de otra forma, los documentos suplementarios no permiten establecer si es una empleada de confianza, de carrera, transitoria o irregular. En el expediente no existe copia del nombramiento o los informes de cambio de la APELANTE. Adviértase que no toda relación laboral con el APELADO permitiría a esta Comisión ejercer su función revisora. Es necesario que la APELANTE forme parte del sistema de servicio público municipal.

De otra parte, tampoco es evidente que se trate de una relación de contratista independiente. Si bien existen copias de "contratos de servicios" inscritos ante la Oficina del Contralor donde se designa a la APELANTE como contratista, dichos contratos le reconocen licencias de vacaciones, enfermedad, militar o judicial. Estas licencias son parte de los beneficios marginales de un puesto de trabajo en el sistema de servicio público municipal. No son beneficios reconocidos a contratistas de los municipios.

[...] ⁶

En cumplimiento con lo ordenado por la CASP, el Municipio produjo una "Certificación" suscrita bajo juramento por el Sr. Claudio J. Cardona Acevedo, Director de Recursos Humanos del Municipio. Mediante la misma, afirmó que la querellante "no ocupa ni ocupaba un puesto con nombramiento de confianza, carrera, transitorio y/o irregular en el Municipio de San Sebastián. Que sus servicios en el Programa Early Head Start fueron prestados mediante contrato de servicios según consta en su expediente."⁷

El 21 de septiembre de 2019 se celebró la vista en su fondo. Mediante *Informe* del 15 de octubre de 2019, el Oficial Examinador recomendó que se desestimara la reclamación presentada. Determinó que la Querellante no era empleada del Municipio, sino una contratista independiente, por lo que la CASP carecía de jurisdicción para atender sus reclamos. Veamos.

En su *Informe*, el Oficial Examinador señaló que la querellante había testificado que suscribía contratos de servicios anualmente con el Municipio, quien comparecía como concesionario o auspiciador del programa *Early*

⁶ Apéndice del recurso, a la pág. 9.

⁷ *Íd.*, a la pág. 10.

Head Start. Dichos contratos fueron estipulados por las partes. El Oficial Examinador también resaltó que los contratos suscritos especificaban que los servicios de la Querellante se pagarían con fondos federales, y que su renovación dependería de la disponibilidad de esos fondos.

En su *Informe*, el Oficial Examinador hizo referencia al testimonio de la primera testigo del Municipio, la Sra. María del Carmen Rosario Torres, quien para ese momento dirigía los programas de *Head Start* y *Early Head Start*. Testificó que, como concesionario de ambos programas federales, el Municipio inicialmente recibía directamente los fondos federales. Pero que posteriormente, luego de que el Municipio y la Administración para el Cuidado y el Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN) suscribieran un contrato, dicha entidad era quien trabajaba las propuestas para los programas y posteriormente transfería los fondos. Dicho contrato también fue estipulado por las partes.

Por otro lado, el Oficial Examinador resaltó el testimonio de la Sra. Glendaliz Rodríguez Avilés, que había trabajado en el Municipio entre los años 2001 y 2011, hasta que pasó a dirigir el Departamento de Recursos Humanos de los programas *Head Start* y *Early Head Start*. La testigo indicó que las personas que laboran bajo dichos programas lo hacen en virtud de unos contratos de servicios que son renovados anualmente si existe la disponibilidad de los fondos federales.

En su *Informe*, el Oficial Examinador también resaltó el testimonio brindado por el Sr. Cardona Acevedo, Director de Recursos Humanos del Municipio. Este testificó que el Municipio no administraba hospitales, y que en el Plan de Clasificación y Retribución no existían puestos de enfermeras. También testificó que las propuestas para los fondos federales de los programas de *Head Start* y *Early Head Start* son trabajadas por ACUDEN, y que la reglamentación o regulación relacionada a la administración de los profesionales que rinden servicios bajo dichos programas están establecidos en esas propuestas. En cuanto a la clasificación de los empleados que

trabajan bajo ambos programas federales, el Sr. Cardona Acevedo aclaró que no eran empleados federales, sino contratistas. Además, explicó que los beneficios marginales concedidos a estos empleados provienen de la reglamentación federal aplicable a los programas de *Head Start* y *Early Head Start*. Indicó que dichos programas tenían su propio Plan de Clasificación para los puestos, sin relación alguna al del Municipio.

El Oficial Examinador también hizo hincapié de algunas contradicciones en el testimonio de la Querellante, y concluyó que la totalidad de la prueba presentada no permitía conferirle credibilidad a su testimonio. Resaltó el hecho de que el expediente de personal de la Querellante no contenía ninguno de los documentos que típicamente se encuentran en un expediente de un empleado público. En cuanto a ello, señaló que en su expediente solamente existían los contratos de servicios profesionales suscritos; y que no surgía juramento de fidelidad y toma de posesión de un puesto municipal. Señaló que la Querellante no presentó prueba alguna dirigida a establecer que ella compitió para un puesto de carrera, fue seleccionada y que aprobó un periodo probatorio.

En vista de todo lo anterior, el Oficial Examinador determinó que el Municipio nunca le concedió un nombramiento de empleado de carrera, confianza, transitorio o irregular. Por lo que la Querellante era una contratista independiente que rendía servicios profesionales para el programa de *Early Head Start* que era auspiciado por el Municipio.

El 22 de octubre de 2019, la CASP acogió el *Informe del Oficial Examinador*, y declaró No Ha Lugar la reclamación de la querellante. El 13 de noviembre de 2019, la CASP denegó la solicitud de reconsideración presentada por la querellante.

Inconforme, el 26 de noviembre de 2019, la querellante presentó el recurso ante nos, señalando que la CASP incurrió en los siguientes errores:

ERRÓ LA AGENCIA ADMINISTRATIVA, COMISIÓN APELATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO (CASP), AL DECLARARSE SIN JURISDICCIÓN, LUEGO

DE TRANSCURRIDOS 10 AÑOS DE ESTAR TRAMITÁNDOSE ANTE ELLOS UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

ERRÓ LA AGENCIA ADMINISTRATIVA AL NO DETERMINAR QUE LA APELANTE ERA UNA EMPLEADA DE UN PROGRAMA ADSCRITO AL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN, Y POR CONSIGUIENTE, TENER DERECHO DICHA APELANTE A LOS BENEFICIOS DE LA LEY 28 DEL 19 DE JULIO DE 2005 SOBRE ESCALA DE SALARIO DE LAS ENFERMERAS.

El 14 de enero de 2020, la parte Recurrída presentó su escrito en oposición. Con el beneficio de los escritos de las partes y el expediente ante nos, estamos en posición de resolver.

II.

A. Revisión Judicial

Sabido es que los tribunales deben ejercer cautela al intervenir con las decisiones de agencias administrativas, ya que las mismas son merecedoras de gran deferencia. *Ayala Hernández v. Consejo de Titulares*, 190 DPR 547, 569 (2014); *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013). A tenor con ello, los tribunales apelativos deben abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por agencias administrativas, ya que las mismas gozan de vasta experiencia y conocimiento especializado. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010).

El criterio rector al revisar una decisión administrativa será la razonabilidad con la que actuó la agencia administrativa. Si las determinaciones de hechos de una agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, las mismas serán sostenidas por el tribunal. Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9675. Dicho eso, la deferencia brindada por un tribunal apelativo a una agencia administrativa cederá solamente cuando: (1) la decisión administrativa no está basada en evidencia sustancial del récord; (2) la agencia erró en la aplicación de la

ley; y (3) haya actuado de manera irrazonable o ilegalmente, de forma que se determine que la agencia incurrió en un abuso de discreción. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra, a las págs. 277-278; *Trigo Margarida v. Junta Directores*, 187 DPR 384 (2012); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003).

Por lo tanto, le corresponde a la parte que impugna una determinación administrativa presentar prueba sustancial para refutar la presunción de corrección. Véase, *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545 (2009). Así pues, deberá probar que existe otra prueba en el expediente que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se puede concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005); *González Segarra v. CFSE*, supra, a la pág. 277.

Por otro lado, las conclusiones de derecho de una agencia podrán ser revisadas en todos sus aspectos. Sec. 4.5 de LPAU, supra. A pesar de que los tribunales no estarán obligados a dar deferencia a las interpretaciones de derecho que hacen las agencias administrativas, sí deberán darle gran peso y deferencia a las aplicaciones e interpretaciones que hagan en cuanto a las leyes y reglamentos que administran. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009); *Asoc. Fcias.*, supra, 940; *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000).

B. Jurisdicción Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP)

Mediante el Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, aprobado el 26 de julio de 2010, 3 LPRA Ap. XIII, se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), para fusionar 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). Este Plan de Reorganización Núm. 2 regula el funcionamiento de la CASP, y estableció

que dicha entidad fue creada "como 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 [...]". Artículo 4 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

Ello aplicaría tanto a empleados cobijados bajo la Ley Núm. 45-1998, 3 LPRA sec. 1451 *et seq.*, mejor conocida como la "Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico", así como para los empleados cubiertos por la Ley Núm. 184-2004, 3 LPRA sec. 1461 *et seq.*, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico".

En esencia, el Plan de Reorganización Núm. 2 es la Ley que dispone el alcance de las facultades de CASP y los límites de su jurisdicción, al igual que los términos para iniciar una querrela y el procedimiento apelativo.⁸ En lo pertinente a la jurisdicción apelativa de la CASP, el Artículo 12 establece 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 conocida 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 1461 *et seq.* de este título, las secs. 4001 *et seq.* del Título 21, conocida 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;

[...]

C. Contratista Independiente

Al momento de evaluar si una persona se desempeña como empleado o contratista independiente, deben tomarse en consideración algunos factores dentro del conjunto de circunstancias presentes en la

⁸ Véase Arts. 12, 13 y 82, 3A LPRA Ap. XIII.

relación de trabajo. Dicha evaluación tiene como propósito el diferenciar una relación entre patrono y empleado de una relación entre principal y contratista independiente. Sabido es que, en raras ocasiones encontramos situaciones donde existe una tajante distinción entre los conceptos contratista independiente y empleado. *S.L.G. Hernández- Beltrán v. TOLIC*, 151 DPR 754, 766 (2000).

Al intentar definir si un trabajador es empleado o contratista independiente, "la caracterización o denominación que hagan las partes respecto a la naturaleza de sus relaciones, no es decisiva [...]". *S.L.G. Hernández-Beltrán vs. TOLIC*, 151 DPR 754, 768 (2000)⁹. A tenor con ello, se ha determinado que lo que disponga el contrato laboral no necesariamente es decisivo o determinante al momento de definir la relación entre las partes. Nuestro Tribunal Supremo ha señalado que dicha determinación debe ser alcanzada luego de examinar el conjunto de circunstancias en que se desenvuelve la relación laboral, y no un solo factor aislado. *Fernández v. ATPR*, 104 DPR 464, 465 (1975).

Dicho eso, se ha reconocido que el criterio más importante para hacer dicha determinación es el control que se pueda reservar el patrono sobre el trabajo. *Mariani vs. Christy*, 73 DPR 782, 798 (1982). En cuanto a ello, nuestro más alto foro ha señalado lo siguiente:

Independientemente de si se ejercita o no, lo importante es la existencia del derecho o la autoridad para intervenir o controlar, que convertiría la otra persona en empleado y no en contratista independiente, al igual que es importante determinar si las instrucciones dadas tendrían que ser obedecidas. Ese mismo control puede ser ejercitado en distintas formas, y la relación entre las partes se podrá determinar por la forma en que se ejercite ese control a la luz de las circunstancias de cada caso. Si se controlan los medios y la manera de hacer el trabajo, la persona a cargo de la labor sería un empleado y surgiría la relación de contratista independiente cuando la persona que haga el trabajo está sometida a la voluntad del patrono solamente en cuanto al resultado pero no en cuanto a los medios y manera de cumplimentarlo. *Íd.*

Sin embargo, el hecho de que el patrono ejerza algún grado de control sobre el trabajo del contratista independiente, de por sí solo, no

⁹ Citando *Bengochea v. Ruiz Torres*, 103 DPR 68, 71 (1974); *Nazario vs. Vélez*, 97 DPR 458, 463 (1969).

significa que estamos ante una relación patrono y empleado. *Íd.*; *S.L.G. Hernández-Beltrán vs. TOLIC*, supra, a la pág. 769. Dicho factor es importante porque se ha reconocido que el contratista independiente, contrario a un empleado, es una persona que, dada la naturaleza de su función y la forma en que presta servicios, resulta ser su propio patrono. *Whittenburg v. Col. Ntra. Sra. Del Carmen*, 182 DPR 937 (2011).

En ese proceso de examen del conjunto de circunstancias que rodean la relación laboral, también se han analizado los siguientes factores: "(i) la naturaleza, extensión y grado de control por parte del principal; (ii) el grado de iniciativa o juicio que despliega el empleado; (iii) la propiedad del equipo; (iv) la facultad de emplear y el derecho a despedir; (v) la forma de compensación; (vi) la oportunidad de beneficio y el riesgo de pérdida; y, (vii) la retención de contribuciones." *S.L.G. Hernández-Beltrán v. TOLIC*, supra, a la pág. 768¹⁰.

III.

Coincido con la Recurrente en cuanto a que la CASP erró al determinar que ella no era empleada del Municipio, sino una contratista independiente. Reconozco que algunos de los documentos que surgen del expediente de la Recurrente la clasifican como empleada por contrato.¹¹ Sin embargo, según señalé anteriormente, es norma reiterada que la denominación hecha respecto a la naturaleza de una relación de trabajo no es decisiva a la hora de determinar si un trabajador es empleado o contratista independiente. En vista de ello, será esencial examinar la **totalidad de las circunstancias** rodeando la relación laboral. Veamos.

Del expediente surgen varios formularios que fueron firmados por la recurrente como como empleada del Municipio, incluso donde reconocía los

¹⁰ Citando *Martínez Pérez vs. U.C.B.*, 143 DPR 554 (1997); *Bengochea v. Ruiz Torres*, supra; *Admor., F.S.E. v. Comisión Industrial*, 101 DPR 6, 8 (1973); *Nazario v. Vélez*, supra.

¹¹ Cabe señalar que estos documentos, incluyendo un "Informe de Cambio para Transacciones de Personal" de septiembre de 2005, donde la recurrente es clasificada como empleada por contrato, no fueron firmados por la recurrente. Apéndice de *Oposición*, a la pág. 57.

deberes y obligaciones del empleado público.¹² También aparecen evaluaciones anuales hechas a la Recurrente como empleada municipal.¹³ Asimismo, surgen comprobantes de retención y cheques de pago emitidos por el Municipio a nombre de la recurrente.¹⁴

Por otro lado, aparecen ocho (8) contratos¹⁵ suscritos por la Recurrente con el Municipio, donde este comparecía como concesionario o auspiciador de programas *Head Start* y *Early Head Start*. En los mismos se estipuló que la recurrente tendría derecho a disfrutar de licencias de vacaciones, enfermedad y cualquier otra establecida por ley. Además, se acordó que el Municipio le descontaría a la Recurrente lo correspondiente al seguro social, contribución sobre ingresos y cualquier otro concepto requerido por ley. En los contratos otorgados posterior al año 2005, también se estipuló que la recurrente recibiría el bono de navidad.

La propia CASP, en su *Orden* del 5 de agosto de 2019, reconoció que los beneficios ofrecidos a la Recurrente no le eran reconocidos a aquellas personas consideradas contratistas independientes de un Municipio.¹⁶ Incluso, aun cuando el Oficial Examinador determinó que la recurrente era una contratista independiente porque, entre otras cosas, no demostró que hubiese competido para un puesto como empleado público, del expediente surge un documento donde se certifica que ella participó de un proceso de tal naturaleza. Dicho documento certifica que, luego de haber evaluado los documentos, cualificaciones, preparación académica y experiencias sometidas por ella y otras candidatas, las mismas fueron incluidas en un

¹² "Hoja de Deberes y Responsabilidades Generales del Empleado" bajo "Municipio de San Sebastián – Programa Early Head Start"; "Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico (Núm. 5 aprobada el 14 de octubre de 1975) Artículo 6 – Deberes y Obligaciones de los Empleados"; Solicitudes de Licencias; Apéndice del recurso, a las págs. 200-202; Apéndice de *Oposición*, a las págs. 43-48, 51-53.

¹³ Apéndice de *Oposición*, a las págs. 61-62.

¹⁴ Apéndice del recurso, a las págs. 97-98.

¹⁵ *Íd.*, a las págs. 30-56 y 203-204.

¹⁶ "Si bien existen copias de "contratos de servicios" inscritos ante la Oficina del Contralor donde se designa a la APELANTE como contratista, dichos contratos le reconocen licencias de vacaciones, enfermedad, militar o judicial. Estas licencias son parte de los beneficios marginales de un puesto de trabajo en el sistema de servicio público municipal. No son beneficios reconocidos a contratistas de los municipios." Apéndice del recurso, a la pág. 170.

Registro de Elegibles para el puesto de Enfermera en el Programa *Early Head Start* del Municipio.¹⁷

Como bien señalé anteriormente, el criterio más importante a examinar en el análisis de una relación laboral es el grado de control ejercido por el patrono. En lo pertinente, de los contratos surge que se acordó que la Recurrente trabajaría para el Municipio, y que ella aceptaba rotar en el horario de trabajo requerido por la Agencia y/o Municipio. También se estipuló que los deberes de la recurrente serían asignados por el Alcalde o su representante autorizado, ello sujeto a los reglamentos del Municipio y de la Oficina de *Head Start*. Todo lo anterior demuestra que el Municipio **ejercía gran grado de control** sobre las funciones de la recurrente.

Luego de un sosegado análisis de lo discutido anteriormente, no coincidió con lo determinado por la CASP en cuanto a que carecía de jurisdicción para atender la reclamación de la Recurrente porque ella trabajó como contratista independiente. Un examen de todas las circunstancias que rodean la relación de trabajo, incluyendo los términos y condiciones de contratación por alrededor de seis (6) años, junto con el nivel de control que el Municipio ejercía sobre las funciones de la recurrente en su puesto, dejan ver que existía una relación de patrono-empleado. De los contratos firmados anualmente, surge que la Recurrente fue contratada por el Municipio para trabajar como personal de enfermería en el programa de *Early Head Start* de dicha municipalidad, y por ende, como su empleada. Asimismo, queda meridianamente claro que la Recurrente no ostentaba la libertad en sus funciones que caracteriza a un contratista independiente.

Resulta preocupante el hecho de que, del tracto procesal del caso ante nos, surge que la Recurrente ha intentado litigar su causa de acción por varios años, incluyendo nueve (9) años ante la CASP. Ello, luego de que

¹⁷ "Registro de Elegibles Puesto de Enfermera Programa Early Head Start de San Sebastián". Apéndice de *Oposición*, a la pág. 58.

el Municipio la indujera a desistir de las reclamaciones presentadas previamente ante el TPI, bajo el argumento de que la CASP era el foro con “jurisdicción exclusiva” sobre el remedio salarial solicitado.¹⁸ No sólo es peligrosamente contradictoria la postura del Municipio, sino que trasluce una temeraria conveniencia que se ajusta al foro según el cual la Recurrente intentaba prosperar los méritos de su reclamo laboral, ya el judicial ya el administrativo.

De acuerdo con la totalidad de la prueba que surge del expediente, a juicio de este Juez resulta forzoso concluir que la determinación de la agencia fue irrazonable. Del expediente ante nos, surge que la Recurrente fungió como empleada del Municipio. Por lo tanto, sostengo que la CASP erró al determinar que no ostentaba jurisdicción para atender el asunto ante su consideración. A tenor con ello, revocaría la *Resolución* impugnada, y devolvería el caso a la CASP para que la reclamación de la recurrente sea atendida en sus méritos.

IV.

Por lo antes consignado, este Juez revocaría la *Resolución* emitida por la CASP, y devolvería el caso a dicho Foro para la continuación de los procedimientos de conformidad a lo expresado en este voto disidente.

Héctor J. Vázquez Santisteban
Juez de Apelaciones

¹⁸ Véase disidente de la Jueza Fraticelli en KLRA201800556, lo que llevó al Tribunal Supremo a posteriormente determinar que la CASP tenía jurisdicción para ver el caso.