

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

WILLIAM PÉREZ AVILÉS

Recurrente

V.

MUNICIPIO DE CAROLINA

Recurrido

KLRA202000409

**Revisión**

procedente de la  
Comisión Apelativa  
del Servicio Público

Sobre:  
Retribución

Caso Núm.:  
2019-12-0266

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

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 29 de marzo de 2021.

El 26 de octubre de 2020 el Sr. William Pérez Avilés (Pérez Avilés o recurrente) acudió ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. Nos solicita que revoquemos la Resolución emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) el 4 de agosto de 2020.<sup>1</sup> Allí, la agencia se declaró sin jurisdicción para atender la reclamación de aumento de salario instada por el recurrente.

Luego de examinar el recurso de epígrafe y contando con el beneficio de la comparecencia del Municipio de Carolina (Municipio o recurrido), decidimos confirmar la determinación recurrida por otros fundamentos. Veamos.

**-I-**

El señor Pérez Avilés es Policía Municipal en Carolina. Mediante misiva enviada el 30 de agosto de 2019 —recibida por el Municipio 4 de septiembre de 2019— el señor Pérez Avilés le solicitó

<sup>1</sup> Notificada el 26 de agosto de 2020.

al recurrido un aumento salarial por años de servicios al amparo de la Ley de Municipios Autónomos.<sup>2</sup>

Al no recibir respuesta por parte del Municipio, el señor Pérez Avilés acudió ante la CASP mediante la presentación de un recurso de apelación el 2 de diciembre de 2019. Allí, reclamó un aumento salarial por entender que es acreedor de dos pasos por años de servicio (5 años), correspondientes al periodo de 2013 y 2018.

El 5 de febrero de 2019 el Municipio solicitó la desestimación del recurso ante la falta de jurisdicción de la CASP. En síntesis, adujo que —previo a la misiva de 30 de agosto de 2019— el señor Pérez Avilés reclamó en varias ocasiones el referido aumento salarial y que el Municipio no le respondió. En consecuencia, el Municipio sostuvo que la reclamación del señor Pérez Avilés estaba prescrita.

Por el contrario, el señor Pérez Avilés alegó que la carta de 30 de agosto de 2019 constituyó la primera gestión formal y escrita solicitando al Municipio el pago correspondiente a los dos pasos por años de servicio a los cuales tiene derecho. Así pues, toda vez que el Municipio no se expresó en cuanto a su solicitud, el señor Pérez Avilés presentó el recurso de apelación —dentro del término de treinta (30) días— dispuesto en Artículo 1, la Sección 1.2(b) del Reglamento Procesal de la CASP.<sup>3</sup>

Así las cosas, el 4 de agosto de 2020 la CASP emitió la Resolución recurrida donde se declaró sin jurisdicción.<sup>4</sup> La agencia razonó que el término jurisdiccional de treinta (30) días para acudir en apelación comenzó a transcurrir una vez el señor Pérez Avilés advino en conocimiento de su alegada acreencia al transcurrir cinco años luego de su último aumento de salario en el 2008. De manera

---

<sup>2</sup> Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*, derogada.

<sup>3</sup> Reglamento Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007, conocido como *Reglamento Procesal*.

<sup>4</sup> Fue notificada el 26 de agosto del mismo año.

que la reclamación de aumento de salario para los años 2013 y 2018 estaba prescrita.

Inconforme con la desestimación, el 15 de septiembre de 2020 el señor Pérez Avilés solicitó la reconsideración del dictamen. Argumentó que no existe disposición legal alguna que establezca un término prescriptivo para reclamar el aumento de salario por cada cinco (5) años de servicio cumplidos. Además, reiteró que el Municipio no respondió a la carta de 30 de agosto de 2019 dentro de los sesenta (60) días que tenía para ello. En consecuencia, acudió ante la CASP dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días dispuestos en el Reglamento Procesal de la CASP. Sin embargo, la solicitud del señor Pérez Avilés fue denegada mediante resolución emitida y notificada por la CASP el 25 de septiembre de 2020.

Aun en desacuerdo, el 26 de octubre de 2020 el recurrente acudió ante nos y solicitó que revoquemos la determinación de la CASP. En su recurso, el recurrente sostuvo que

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

El 24 de noviembre de 2020, el Municipio presentó su escrito en oposición.

**-II-**

**A.**

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento que las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección.<sup>5</sup> No obstante, la intervención judicial en las determinaciones administrativas debe ocurrir cuando la agencia haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable. En esas circunstancias, cederá la deferencia que merecen las agencias en las aplicaciones e interpretaciones de las leyes y los reglamentos que

---

<sup>5</sup> *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

administra.<sup>6</sup> Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la ley es el medio o fuente legal que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas.<sup>7</sup> Con relación a la existencia de un reglamento que contraviene una ley, nuestro Tribunal Supremo ha dispuesto que:

*En ocasiones, las agencias transgreden el poder delegado mediante la aprobación de reglamentos que, en vez de implementar la política pública de una ley, la contravienen. Por ello, en nuestra función revisora de reglamentos administrativos, debemos hacer valer el principio elemental de que cuando la legislatura delega en una agencia el poder para promulgar reglamentos, éstos, para ser válidos, no pueden estar en conflicto con las normas establecidas en la propia ley. De esta forma, un reglamento promulgado para implementar la ejecución de una ley, puede complementarla, pero no puede estar en conflicto con ésta, pues ello conlleva la sustitución del criterio del legislador por el de la agencia autorizada a reglamentar. “Dicho de otra manera, un reglamento o actuación administrativa claramente en conflicto, o en contra de la ley, es nulo.” Este tipo de disposición reglamentaria tiene que ceder ante el mandato legislativo ya que el texto de una ley jamás debe entenderse modificado o suplantado por el reglamentario, por lo que, de existir cualquier conflicto entre el texto de la ley y su reglamento, debe prevalecer el de la ley.<sup>8</sup>*

Por otra parte, la revisión judicial de decisiones administrativas se deben limitar a determinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal, caprichosa o tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción.<sup>9</sup> Por tanto, nuestra función se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo.<sup>10</sup> De manera, que cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.<sup>11</sup> En conclusión, el tribunal solo podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no pueda

<sup>6</sup> Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía, 201 DPR 26 (2018).

<sup>7</sup> Yiyi Motors v. ELA, 177 DPR 230, 247 (2009).

<sup>8</sup> Yiyi Motors v. ELA, supra, a la pág. 248. Citas omitidas.

<sup>9</sup> Mun. de San Juan v. CRIM, 178 DPR 163, 175 (2010).

<sup>10</sup> Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 728 (2005).

<sup>11</sup> Otero v. Toyota, supra, a la pág. 729.

encontrar una base racional para explicar la determinación administrativa.<sup>12</sup>

### B.

La derogada Ley de Municipios Autónomos, *supra*, en lo que concierne a la retribución de los empleados del gobierno municipal dispone en su Artículo 11.015(c) lo siguiente:

*(c) Cuando la capacidad económica del municipio lo permita, los empleados que ocupen puestos regulares y que no hayan recibido ninguna clase de aumentos de sueldo, excepto los otorgados por disposición de una ordenanza municipal, durante un período ininterrumpido de cinco (5) años de servicios, recibirán un aumento de sueldo equivalente a un tipo o paso de la escala correspondiente. Dicho aumento de sueldo se podrá conceder en forma consecutiva hasta que el empleado alcance el tipo máximo de la escala asignada a su puesto. La autoridad nominadora municipal podrá denegar dicho aumento de sueldo a cualquier empleado si a su juicio los servicios del empleado durante el período de cinco (5) años correspondientes no hubiesen sido satisfactorios. En tales casos **la autoridad nominadora informará al empleado, por escrito, las razones por las cuales no se le concede el referido aumento de sueldo y de su derecho de apelación ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal.***<sup>13</sup>

Vemos pues que el aumento salarial por años de servicio no es automático; sino que depende del cumplimiento de dos condiciones. Estas son: **(1)** que el gobierno municipal tenga capacidad económica para absorberlo; y **(2)** que el empleado haya brindado un servicio satisfactorio durante cinco (5) años. En cualquier caso, será responsabilidad de la municipalidad notificar por escrito al empleado su decisión respecto al reclamo de aumento de salario.

En ese sentido, se exige de la agencia una notificación correcta que es característica imprescindible del *debido proceso de ley*. El propósito que sirve la notificación es proteger el derecho de procurar la revisión judicial de la parte afectada por un dictamen *a quo* adverso.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 616 (2006).

<sup>13</sup> 21 LPR sec. 4565(c). Énfasis suplido.

<sup>14</sup> *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006); *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881 (1993).

La notificación concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia y otorga a las personas, cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación.<sup>15</sup> Ante ello, resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de la agencia que afecte los intereses.<sup>16</sup>

La notificación adecuada supone la advertencia de los siguientes preceptos: **(1)** derecho a solicitar reconsideración de la decisión tomada; **(2)** derecho a solicitar revisión judicial o juicio de novo, según sea el caso; y **(3)** los términos correspondientes para ejercitar dichos derechos. El incumplimiento con alguno de estos requisitos resulta en una notificación defectuosa, por lo que no comienzan a transcurrir los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen.<sup>17</sup> Es decir, el deber de notificar a las partes una determinación administrativa de manera adecuada y completa **no constituye un mero requisito**.<sup>18</sup>

En resumen, si una parte no es notificada de la determinación de una agencia conforme a derecho, no se le pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de la determinación.<sup>19</sup> Para que se activen y comiencen a transcurrir los términos jurisdiccionales o de cumplimiento estricto para presentar una moción de reconsideración o un recurso de revisión ante el Tribunal Apelativo, es necesario que se haya notificado la determinación cuestionada.

### C.

<sup>15</sup> *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan*, 140 DPR 24 (1996).

<sup>16</sup> *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, supra; *Asoc. Vec. de Altamesa Este v. Mun. San Juan*, supra.

<sup>17</sup> *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46 (2007); *Asoc. Vec. de Altamesa Este v. Mun. San Juan*, supra. Énfasis suplido.

<sup>18</sup> *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394 (2001). Énfasis suplido.

<sup>19</sup> *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008).

Por otra parte, en cuanto a las consideraciones jurisdiccionales para presentar una apelación ante la CASP, el Artículo 13 del Plan de Reorganización de la agencia dispone que:

*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.***<sup>20</sup>

Cónsono con lo anterior, el Reglamento Procesal de la CASP, en su Artículo 1, Sección 1.2 inciso (a), establece el siguiente plazo para apelar:

*a. La solicitud de apelación se radicará en la Secretaría de la Comisión dentro del **término jurisdiccional de treinta (30) días consecutivos a partir de la fecha de notificación de la acción o decisión objeto de apelación en caso de habersele cursado comunicación escrita, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.***

Sin embargo, el inciso (b) del citado Artículo, reza:

*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.***<sup>21</sup>

Es decir, el inciso (b) del Reglamento Procesal de la CASP releva a la Autoridad Nominadora de emitir una notificación cuando la parte afectada hubiese hecho un reclamo por escrito; por lo que esa parte carecerá de una notificación que le advierta de los términos jurisdiccionales para presentar una solicitud de apelación.

Evidentemente, los referidos términos son de naturaleza jurisdiccional. Sabido es que un término jurisdiccional, contrario a uno de cumplimiento estricto, es *fatal, improrrogable e*

<sup>20</sup> Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010 de la CASP, 3 LPRA Ap. XIII, Art. 13. Énfasis suplido.

<sup>21</sup> Énfasis suplido.

*insubsannable*, rasgos que explican por qué no puede acortarse, como tampoco es susceptible de extenderse.<sup>22</sup>

-III-

Examinado el derecho aplicable y la relación de hechos antes reseñada, pasemos a resolver la controversia que nos ocupa.

El asunto ante nuestra consideración se limita a resolver si bajo la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, el Municipio de Carolina le notificó adecuadamente al señor Pérez Avilés para que la CASP atendiese —dentro del plazo jurisdiccional— la reclamación de aumento de salario presentada por éste. Respondemos en la negativa. Veamos.

Ciertamente, el Artículo 11.015(c) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, concedía a los empleados municipales el beneficio de solicitar un aumento de salario cada cinco (5) años. Reconocemos que dicho beneficio no era automático, sino que dependía de la capacidad económica del Municipio para absorber el aumento, así como de una evaluación satisfactoria de los servicios rendidos por el empleado durante dicho periodo de tiempo. Igualmente, relevante es el hecho de que —el aludido artículo— requería que “en tales casos” el municipio **informara por escrito** al empleado las razones por las cuales se había denegado el aumento de sueldo, así como de su derecho de apelación. Sin embargo, a tono con una interpretación integral del texto del Artículo 11.015 del estatuto, somos del criterio que la notificación escrita que **debe** emitirse al empleado solicitante “en tales casos”, responde por igual para las decisiones adversas como para las favorables. Es decir, el municipio empleador también tiene la obligación de notificar al solicitante la decisión aprobando el aumento de salario. De esta

---

<sup>22</sup> *Martínez, Inc. v. Abijoe Realty Corp.* 151 DPR 1, 7 (2000).



manera se cumplía con el precepto constitucional del derecho al debido proceso de ley en su modalidad de notificación adecuada.

En virtud de lo anterior, señalamos que en el presente caso el Municipio no adoptó ninguna posición en cuanto a la solicitud de aumento salarial que presentó el señor Pérez Avilés el 30 de agosto de 2019. Precisamente, es la ausencia total de notificación de una decisión tomada por el Municipio —favorable o adversa— lo que nos motiva a cuestionarnos si el señor Pérez Avilés presentó la apelación oportunamente.

En primer lugar, debemos aclarar que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, es silente en cuanto a la imposición de un plazo prescriptivo para reclamar el beneficio de aumento de salario de cada cinco (5) años. A pesar de lo anterior, en el presente caso la CASP equivocadamente sostuvo y resolvió que la reclamación de aumento de salario por años de servicio incoada por el recurrente prescribió. Ello tras una interpretación incorrecta del derecho, donde la agencia concluyó que el término de treinta (30) días que tenía el señor Pérez Avilés para acudir en apelación ante la CASP comenzó a transcurrir una vez cumplió el periodo de cinco (5) años. Ciertamente, el razonamiento de la CASP resulta irrazonable ante la ausencia de disposición legal al respecto.

En segundo lugar, a tenor con el Reglamento Procesal de la CASP existen **dos formas** de presentar una apelación ante la agencia. **En la primera forma**, puede presentarse una apelación ante la CASP dentro de treinta (30) días jurisdiccionales **a partir de la notificación** a una parte sobre 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.”<sup>23</sup> Es decir, en esta primera forma se exige una notificación

---

<sup>23</sup> Artículo I, Sección 1.2(a) del Reglamento Procesal, *supra*.

por escrito u otro medio que evidencie la realización de la misma.

**En la segunda forma**, cuando la parte afectada **reclame por escrito** a la Autoridad Nominadora y no reciba respuesta en los próximos sesenta (60) días, la parte tendrá treinta (30) días contados a partir del vencimiento del término de sesenta (60) días para presentar su apelación. Noten que en esta segunda forma no se requiere que la agencia —o Municipio— emita una notificación de clase alguna, por lo que la parte afectada nunca será informada de su derecho de apelación.

Contrario a lo antes expuesto en el citado Reglamento, el Plan de Reorganización, *supra*, establece que una parte afectada por una decisión deberá acudir a la CASP dentro de treinta (30) días, “[c]ontados a partir de la fecha en que se le **notifica** la acción o decisión, [...], en caso de habersele notificado por correo, personalmente, facsímile o correo electrónico, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios”.<sup>24</sup> Es decir, la ley habilitadora de la CASP dispone que el término para presentar una reclamación ante la CASP comienza a transcurrir desde que —a la parte afectada— se le **notifica por escrito o adviene en conocimiento por otro medio** de la acción o decisión tomada.

Como discutiéramos, a la fecha, el Municipio no ha respondido a la reclamación salarial instada por el señor Pérez Avilés para los años 2013 y 2018. De manera que no existe decisión o acción tomada por el Municipio que fuera **notificada por escrito** al recurrente, conforme lo requería la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Mucho menos, se le notificó al recurrente de su derecho a apelar. Por otra parte, tampoco surge del expediente que el recurrente haya advenido en conocimiento de decisión alguna —que el Municipio— emitió por otro medio. Por ende, en virtud de la Ley

---

<sup>24</sup> 3 LPRA Ap. XIII, Art. 13.

de Municipios Autónomos, *supra* —**como ley especial y estatuto regente de los procedimientos municipales y promovedor de la causa de acción de epígrafe**— razonamos que el término jurisdiccional de treinta (30) días para acudir en apelación ante la CASP **no ha comenzado a transcurrir ante la falta de notificación de una decisión por parte del Municipio**. Todavía más, tampoco cabe hablar de que el Artículo 1, Sección 1.2 inciso (b) del Reglamento Procesal de la CASP relevó al Municipio de su **deber en ley de notificarle al recurrente**; máxime, cuando el Artículo 13 del Plan de Reorganización de la CASP requiere que se notifique para que comience a de cursar el término jurisdiccional para apelar. Por lo que lo antes dicho convierte la apelación del recurrente ante la CASP en prematura. En consecuencia, el Municipio debe notificarle al recurrente, conforme la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, para que se inicie el término para acudir a la CASP.

Por último y como nota al calce, rechazamos la teoría del Municipio que apunta a la presunta incuria del señor Pérez Avilés en la presentación de su reclamación. Como bien ha argumentado el Municipio hasta la saciedad —previo a la reclamación escrita de 30 de agosto de 2019— el recurrente realizó varias gestiones ante el gobierno municipal reclamando el aumento de salario para los años 2013 y 2018. Sin embargo, tales gestiones resultaron infructuosas precisamente **por no recibir respuesta del Municipio**. Como dijéramos, ante la falta de una notificación escrita por parte del Municipio sobre la decisión tomada, el recurrente estaba impedido de acudir en apelación ante la CASP.

En definitiva, aun cuando por fundamentos distintos, resolvemos que la CASP actuó correctamente al declararse sin jurisdicción para atender la reclamación del señor Pérez Avilés respecto al aumento de salario para los años 2013 y 2018. Esto, puesto que la apelación presentada por el recurrente fue prematura.

De manera que le corresponde al Municipio cumplir con su obligación legal de considerar la procedencia de la solicitud de aumento de salario por años de servicios presentada por el señor Pérez Avilés y así, emitir y notificar la correspondiente decisión.

**-IV-**

Por los fundamentos antes expresados, confirmamos la *Resolución* recurrida por fundamentos diferentes que resuelven que el recurso presentado por la CASP es prematuro, ante la falta de notificación del Municipio de Carolina. En consecuencia, ordenamos al Municipio a notificarle al recurrente —favorable o adversamente— en un plazo no mayor de treinta (30) días. De no estar de acuerdo con la determinación del Municipio, el señor Pérez Avilés podrá ejercer su derecho de apelación ante la CASP.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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