

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

BENITO PÉREZ AVILÉS

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE CAROLINA

Recurrido

KLRA202000410

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Comisión
Apelativa del
Servicio Público

Caso número:
2019-12-0262

Sobre:
Retribución

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y el juez Bonilla Ortiz y la juez Cortés González.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de marzo de 2021.

Comparece el señor Benito Pérez Avilés (“señor Pérez” o “recurrente”) mediante recurso de revisión judicial y nos solicita que revoquemos una *Resolución* emitida el 4 de agosto de 2020 y notificada el 26 del mismo mes y año por la Comisión Apelativa del Servicio Público (“CASP”). En el referido dictamen, la CASP desestimó la apelación presentada por el señor Pérez por falta de jurisdicción.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se **REVOCA** la *Resolución* recurrida.

-I-

Los hechos que propician el recurso de epígrafe se originan el 2 de diciembre de 2019 cuando el señor Pérez presenta una apelación ante la CASP. Alegó que se ha desempeñado como policía municipal por más de 10 años, y que, además, es acreedor de dos aumentos salariales correspondientes a los años 2013 y 2018. Señaló que, el 30 de agosto de 2019, le envió una misiva a

su autoridad nominadora en la cual solicitó los mencionados aumentos. Indicó que el Municipio de Carolina (“Municipio”) recibió dicha misiva el 4 de septiembre de 2019, mas nunca le contestó. Adujo que, tras no haber recibido una respuesta del Municipio, optó por presentar una *Apelación* ante la CASP; ello, al amparo de la sección 1.2 (b) del Reglamento Procesal 7313.

Por su parte, el Municipio interpuso una *Moción de Desestimación* el 5 de febrero de 2020. En síntesis, planteó que la CASP carecía de jurisdicción para entender en los méritos de la reclamación instada por el señor Pérez. Además, el Municipio sostuvo que la carta constituía una comunicación general mediante la cual 53 policías —incluyendo al recurrente— le solicitaron un aumento salarial a la autoridad nominadora. Añadió que, de la propia carta, surgía que los reclamantes habían efectuado “*múltiples gestiones*” para recibir los aumentos salariales, las cuales no tuvieron éxito. Así pues, el Municipio solicitó la desestimación de la *Apelación*, toda vez que, conforme al Reglamento 7313, resultaba evidente que el término para acudir ante la CASP comenzó a transcurrir en algún momento previo al 30 de agosto de 2019.

Posteriormente, el recurrente compareció mediante una *Réplica a Desestimación*. Esencialmente, expresó que la misiva enviada el 30 de agosto de 2019 representaba el primer reclamo formal ante el Municipio y que, por ende, a partir de ese momento, comenzó a decursar el término estatuido en la sección 1.2 (b) del Reglamento 7313.

Así las cosas, el 4 de agosto de 2020, la CASP emitió una *Resolución* en la cual desestimó la *Apelación* incoada por el recurrente y concluyó que carecía de jurisdicción para atender la misma. Fundamentó su dictamen de la siguiente manera:

Luego de considerar el marco doctrinal previamente reseñado, es menester concluir que esta Comisión carece de autoridad o jurisdicción sobre el presente recurso. Expresado en otros términos, esta Comisión no tiene autoridad para proveer el remedio solicitado.

En su escrito de *Apelación*, la parte apelante señala “[q]ue en representación del apelante se sometió misiva a la Apelada requiriendo los aumentos bajo la Ley 81 que le correspondían. En este caso el apelante es acreedor de dos pasos para los años 2013 y 2018”. En la carta remitida a la parte apelada, el apelante señala que el último aumento recibido por el apelante fue en el año 2008, y que es por ello que es acreedor de los aumentos por años de servicio correspondientes a los años antes indicados.

Como señaláramos previamente, el Artículo 1, Sección 1.2, inciso A, del Reglamento Procesal Núm. 7313 dispone que la parte apelante tendrá 30 días desde que es notificada de la acción o desde que advino en conocimiento de la acción. Dicho término es jurisdiccional, conforme al Plan de Reorganización Núm. 2-2010. En este caso la parte apelante, por virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 81-1991, advino en conocimiento de su alegada acreencia al transcurrir cinco años luego del último aumento recibido. Aunque no tenemos una fecha cierta en la cual se recibió el último aumento del 2008, para efectos del análisis, presumiremos la fecha más beneficiosa para el apelante, el 31 de diciembre de 2008. Partiendo de dicha fecha, 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 entendía que era acreedor de un aumento salarial y a partir de esa fecha se computan nuevamente los 5 años para ser acreedor de un segundo aumento, el mismo correspondía al 31 de diciembre de 2018. Es decir, a partir del 1 de enero de 2019, el apelante tenía un término improrrogable de 30 días para recurrir ante nos. Dicho término venció el 1 de febrero de 2019. Así las cosas, con relación al segundo aumento salarial por años de servicio, el apelante recurrió 10 meses y un día luego de vencido el término jurisdiccional para ello.

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

Ante tal proceder, el señor Pérez presentó una *Moción de Reconsideración* el 5 de septiembre de 2020. Arguyó que el

Municipio nunca cumplió con emitir una comunicación escrita ni cursó determinación alguna sobre el pago del aumento. Por tanto, indicó que, ante la ausencia de una determinación formal, éste siguió el procedimiento establecido en la Sección 1.2(b) del Reglamento 7313. Sin embargo, la CASP se rehusó a variar su dictamen y así lo notificó el 25 de septiembre de 2020.

Aún insatisfecho, el señor Pérez acudió ante nos mediante el recurso de epígrafe y le imputó a la CASP la comisión del siguiente error:

ERRÓ LA COMISIÓN APELATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO AL RESOLVER QUE CARECÍA DE JURISDICCIÓN POR PRESENTARSE LA APELACIÓN FUERA DEL TÉRMINO JURISDICCIONAL.

Por su parte, el 24 de noviembre de 2020, el Municipio presentó su alegato. Recibida la oposición, decretamos perfeccionado el recurso y procedemos a disponer del mismo.

-II-

-A-

La Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico ("LPAU"), 3 LPRA secs. 9601-9713, vigente a partir del 1 de julio de 2017, derogó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La Ley Núm. 38-2017, al igual que su predecesora, dispone que la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no

tenemos limitación revisora alguna. Véase Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. Las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas. González Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252 (2013); Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos, 186 DPR 1033 (2012); Acarón et al. v. D.R.N.A., 186 DPR 564 (2012); Calderón Otero v. CFSE, 181 DPR 386 (2011). Al revisar una decisión administrativa el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*. Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad. *Íd.*

Sin embargo, cuando se trata de las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., 182 DPR 485 (2011); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69 (2004).

De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias, los tribunales brindan deferencia a las interpretaciones del estatuto que sean efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*; Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425 (1997). Si la interpretación realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben otorgarle deferencia. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 DPR 592 (2006).

En resumen, la revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Rebollo v. Yiyi Motors, supra.

-B-

El Plan de Reorganización Núm. 2, fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, para crear la nueva **CASP**. (Énfasis nuestro). Véase, Artículo 1 del Plan de Reorganización 2, LPPRA Ap. XIII de 26 de julio de 2010. A través de este Plan se estableció un nuevo foro administrativo cuasijudicial, especializado en disputas obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas, [...] para los empleados públicos cubiertos por la Ley núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como la "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico." Véase, Artículo 2 del Plan de Reorganización 2, *supra*.

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

La parte afectada deberá presentar escrito de apelación a la Comisión dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que se le notifica la acción o decisión, objeto de apelación, en caso de habersele notificado por correo, personalmente, facsímil o correo electrónico, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

[...].

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

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

b. De no existir una determinación final escrita, y la parte afectada hubiese hecho un planteamiento o reclamo, por escrito a la Autoridad Nominadora, y no reciba respuesta alguna en los siguientes sesenta (60) días desde que cursó la misiva, la parte afectada tendrá un plazo jurisdiccional de treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del término de sesenta (60) días, para presentar una solicitud de apelación ante la Comisión.

(Énfasis y subrayado nuestro).

Según la citada disposición legal, el término de treinta (30) días que se provee para la presentación de una solicitud de apelación ante la CASP es de naturaleza jurisdiccional. Como es sabido, el incumplimiento con un término jurisdiccional no admite justa causa y, contrario a un término de cumplimiento estricto, es un término fatal, improrrogable e insubsanable, por lo que no puede ser acortado ni extendido. Martínez, Inc. v. Abijoe Realty Corp., 151 DPR 1 (2000). Por consiguiente, tanto en el ámbito administrativo, como en el judicial, no existe discreción para asumir jurisdicción cuando no la hay. Martínez v. Junta de Planificación, 109 DPR 839 (1980); Maldonado v. Pichardo, 104 DPR 778 (1976). Esto es así, máximo cuando se trata de una agencia administrativa cuyos parámetros jurisdiccionales están debidamente establecidos y circunscritos a su ley habilitadora y demás reglamentos aplicables. Lo anterior, con el fin de implementar la política pública, de conformidad con la intención

legislativa en la cual se encuentra fundamentada su creación y propósito.

De otra parte, la jurisdicción apelativa de la CASP se desprende del Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010, *supra*, el cual en lo pertinente dispone:

Artículo 12.- Jurisdicción Apelativa de la Comisión.

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 las disposiciones 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.

(c) Cuando un empleado irregular alegue que la autoridad nominadora se ha negado injustificadamente a realizar su conversión a empleado regular de carrera, según dispone las secs. 711 a 711g de este título, conocidas como "Ley de Empleados Irregulares".

(d) Cuando un Administrador Individual alegue que una acción, omisión o decisión de la Oficina es contraria a las disposiciones generales de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, en las áreas esenciales al principio de mérito.

(e) La Comisión tendrá jurisdicción sobre el personal docente y clasificado del Departamento de Educación y el personal civil de la Policía de Puerto Rico, que no estén sindicados bajo las secs. 1451 de este título.

(f) La Comisión podrá tener jurisdicción apelativa voluntaria sobre los empleados no organizados

sindicalmente de aquellas agencias excluidas de la aplicación de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, y las corporaciones públicas que operen como negocio privado que se sometan voluntariamente al proceso apelativo y adjudicativo de la Comisión. El procedimiento y costo para que puedan acogerse a esta jurisdicción se establecerá, mediante reglamento.

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

-C-

La Ley 81-1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos*, 21 LPRC sec. 4001 *et seq.*, tenía como propósito otorgar a los municipios la mayor autonomía posible y proveerles las herramientas financieras, así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico. Art. 1.002 de la Ley 81-1991, *supra*, 21 LPRC sec. 4001.¹

A su vez, la Ley 81-1991, *supra*, es la fuente de derecho principal para dilucidar las controversias relativas al personal municipal. Torres Santiago v. Mun. de Coamo, 170 DPR 541, 549 (2007). En lo relativo al caso de epígrafe, el Artículo 11.015 de la Ley 81-1991, 21 LPRC sec. 4565, establecía la retribución de los empleados municipales en jornada regular:

(c) Cuando la capacidad económica del municipio lo permita, los empleados que ocupen puestos regulares y que no hayan recibido ninguna clase de aumentos de sueldo, excepto los otorgados por disposición de una ordenanza municipal, durante un período ininterrumpido de cinco (5) años de servicios, recibirán un aumento de sueldo equivalente a un tipo o paso de la escala correspondiente. Dicho aumento de sueldo se podrá conceder en forma consecutiva hasta que el empleado alcance el tipo máximo de la escala asignada a su puesto. La autoridad nominadora municipal podrá denegar dicho aumento de sueldo a cualquier

¹ Tras la aprobación de la Ley 107 de 14 de agosto de 2020 se creó el Código Municipal, el cual **derogó** la Ley 81-1991. Ahora bien, la legislación aplicable, a la fecha de los hechos pertinentes a este caso, es la **Ley 81-1991**.

empleado si a su juicio los servicios del empleado durante el período de cinco (5) años correspondientes no hubiesen sido satisfactorios. **En tales casos la autoridad nominadora informará al empleado, por escrito, las razones por las cuales no se le concede el referido aumento de sueldo y de su derecho de apelación** ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal. (Énfasis nuestro).

-III-

La controversia que nos ocupa se ciñe a determinar si la CASP erró al desestimar la *Apelación* del recurrente; lo anterior, como resultado de su presunta presentación tardía.

El señor Pérez arguye que el Municipio incumplió con su deber de notificarle, por escrito, la denegatoria de los aumentos solicitados. A esos efectos, planteó que el Municipio nunca emitió una determinación final de la cual pudiera recurrir ante la CASP. Por consiguiente, el señor Pérez argumenta que, a tenor con la Sección 1.2 (b) del Reglamento 7313, *supra*, el término de 30 días para acudir a la CASP comenzó a contarse luego de que transcurrieran 60 días **desde el momento en que el Municipio recibió la carta y no la contestó.**² Así pues, sostuvo que su *Apelación* fue presentada a tiempo. Finalmente, adujo que el análisis de la *Resolución* es incorrecto, ya que el Municipio tampoco notificó que denegaría los aumentos correspondientes a cada quinquenio, según lo exigía la derogada Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

Por su parte, el Municipio afirma que la *Resolución* de la CASP es correcta. Señaló que la *Apelación* del señor Pérez fue presentada tardíamente, razón por la cual la CASP carecía de jurisdicción para atenderla. Asimismo, el Municipio entendió que,

² No existe controversia con respecto a que el Municipio recibió la carta el **4 de septiembre de 2019**. Por tanto, de conformidad con el cómputo planteado por el señor Pérez, el término de 30 días para acudir a la CASP comenzó a decursar el 4 de noviembre de 2019.

según la Sección 1.2 (b) del Reglamento 7313, *supra*, el recurrente advino en conocimiento de la determinación de su autoridad nominadora al no haber recibido los aumentos salariales con el paso de los cinco (5) años.

Luego de examinar con atención la Sección 1.2 (a) del Reglamento 7313, *supra*, observamos que su texto expresamente dispone que la autoridad nominadora —siendo el Municipio en el presente caso— deberá emitir una notificación escrita en la cual le informe al empleado su determinación. Es a partir de ese momento, que se activa el plazo de treinta (30) días para instar una *Apelación* ante la CASP. Por tanto, la situación esbozada en la Sección 1.2 (a) **presupone** la existencia de una determinación escrita y emitida por la autoridad nominadora. En ausencia de una determinación por escrito, no se puede presumir que el empleado advino en conocimiento de la determinación o acción de la autoridad nominadora.

Ahora bien, es preciso destacar que la presente controversia se ajusta al escenario plasmado en la Sección 1.2 (b), como acertadamente señaló el señor Pérez.

Nótese que, la Sección 1.2 (b) cumple con el propósito de que aquel empleado que **no** recibió una determinación final de la agencia nominadora tenga la oportunidad de recurrir ante la CASP, siempre que realice el procedimiento establecido. Se trata de un mecanismo alternativo que le permite al empleado hacer su reclamo ante la autoridad nominadora y, de no recibir respuesta alguna dentro de los siguientes sesenta (60) días, comenzaría a transcurrir el plazo jurisdiccional de treinta (30) días para presentar la apelación ante la CASP. De este modo, el empleado no queda desprovisto de la posibilidad de solicitar un remedio ante la CASP, si lo entendiere necesario.

En suma, en el presente caso no existe una determinación escrita emitida por el Municipio en torno a los pasos por años de servicio del señor Pérez. Según expusiéramos en el acápite anterior, el propio Art. 11.015 de la Ley 81-1991, *supra*, dispone que los municipios, al denegar un aumento salarial por años de servicio, tienen la obligación de notificar su determinación **por escrito**. Evidentemente, ello no ocurrió en este caso.

Habida cuenta de lo anterior, concluimos que la CASP incidió al desestimar la apelación instada por el señor Pérez. Surge del expediente apelativo que la carta del recurrente fue recibida por el Municipio el 4 de septiembre de 2019, por lo que el término de sesenta (60) días expiró el 4 de noviembre de 2019. En esta última fecha comenzó a decursar el término de treinta (30) días para presentar su apelación, el cual vencía el **4 de diciembre de 2019**. Por tanto, debido a que la apelación fue presentada el **2 de diciembre de 2019**, colegimos que la misma fue presentada dentro del término jurisdiccional.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, **REVOCAMOS** la *Resolución* recurrida. En consecuencia, se devuelve el caso al foro de origen para la continuación de los procedimientos.

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

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