

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

SAMANTHA ORTIZ
SÁNCHEZ

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE CAROLINA

Recurrido

KLRA202000426

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

Caso Núm.:
2019-12-0263

Sobre:

Retribución

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Sánchez Ramos

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

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

Mediante un recurso de revisión administrativa presentado el 2 de noviembre de 2020, comparece la Sra. Samantha Ortiz Sánchez (en adelante, la recurrente). Nos solicita que revoquemos una *Resolución* dictada el 2 de septiembre de 2020 y notificada el 4 de septiembre de 2020, por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante, CASP). Por medio del aludido dictamen, la CASP desestimó la *Apelación* instada por la recurrente por falta de jurisdicción.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se confirma la *Resolución* recurrida.

I.

El 2 de diciembre de 2019, la recurrente presentó una *Apelación* ante la CASP. En síntesis, alegó que el Municipio de Carolina (en adelante, Municipio), le adeudaba dos (2) pasos por años de servicio, correspondientes a los años 2013 y 2018. La recurrente anejó a su *Apelación* copia de una carta con fecha de 30

de agosto de 2019, suscrita por cincuenta y tres (53) oficiales municipales de la Policía Municipal, entre los que figuró la recurrente, y en la que reclamaban los pasos por años de servicio.

Por su parte, el 5 de febrero de 2020, el Municipio incoó una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Básicamente, sostuvo que la reclamación de pasos por años de servicio estaba prescrita. Explicó que, en la misiva de 30 de agosto de 2019, los policías municipales reconocieron que hicieron múltiples gestiones para recibir los aumentos de salarios reclamados que resultaron infructuosos. Por consiguiente, el término prescriptivo para recurrir ante la CASP comenzó a decursar mucho antes de suscribir la carta de 30 de agosto de 2019, y la *Apelación* fue presentada fuera de término. En consecuencia, el Municipio planteó que debía desestimarse la *Apelación* incoada ante la CASP por falta de jurisdicción.

En respuesta, el 20 de julio de 2020, la recurrente instó una *Réplica a Desestimación*. En síntesis, sostuvo que la misiva de 30 de agosto de 2019, constituía la primera reclamación formal de salarios al Municipio y, por ende, a partir de ese momento, comenzó a decursar el término para recurrir ante la CASP.

Así las cosas, el 2 de septiembre de 2020, notificada el 4 de septiembre de 2020, la CASP dictó una *Resolución* en la que desestimó la *Apelación* presentada por la recurrente por falta de jurisdicción. En lo pertinente al recurso de autos, la CASP concluyó como sigue a continuación:

[...] 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 fecha cierta en la cual se recibió el último aumento del 2008, para efectos del análisis, presumiremos la fecha más beneficiosa para el apelante, el 31 de diciembre de 2008. Partiendo de dicha fecha, al 1 de enero de 2014, el apelante advino en conocimiento de la posibilidad de ser beneficiado con un aumento por años de servicio que no recibió, por lo

que, a partir de esa fecha tenía 30 días para acudir a este Foro. Dicho término venció el 31 de enero de 2014. De esta forma el apelante demoró 5 años, 10 meses y 2 días para recurrir a este foro con relación al reclamo de aumento salarial por años de servicios reclamado para el año 2013.

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

Hemos revisado nuestros archivos y no surge que la parte 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.¹

Inconforme con dicho resultado, el 24 de septiembre de 2020, la recurrente interpuso una *Moción de Reconsideración*. Así pues, el 2 de octubre de 2020, la CASP dictó y notificó una *Resolución* en la que declaró *No Ha Lugar* la solicitud de reconsideración instada la recurrente.

No conteste con la anterior determinación, el 2 de noviembre de 2020, la recurrente instó el recurso de revisión administrativa de epígrafe en el que adujo que la CASP cometió el siguiente error:

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

Subsiguientemente, el 24 de noviembre de 2020, el Municipio instó un *Alegato de la Parte Recurrída*. Con el beneficio de los escritos de las partes, procedemos a exponer el marco jurídico aplicable a la controversia que atendemos.

¹ Véase, *Resolución*, Anejo 3 del Apéndice del recurso de revisión administrativa, págs. 15-16.

II.

A.

Constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se le han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186 (2009).

En cuanto a las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido reiteradamente que, como norma general, los tribunales no intervendrán con estas, siempre y cuando se desprenda del expediente administrativo evidencia sustancial que las sostenga. Al realizar dicha determinación, los tribunales deben utilizar un criterio de razonabilidad y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra. A su vez, la evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Depto. de Justicia*, supra, pág. 1003, citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

Con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el

punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998). Véanse, además, *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, a la pág. 77; *Metropolitana S.E. v. A.R.PE.*, 138 DPR 200, 212-213 (1995); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686-687 (1953).

No obstante, las conclusiones de derecho realizadas por las agencias serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra. Ahora bien, esto no significa que los tribunales pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que “[l]a deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal”. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, a la pág. 822. Véase, además, *Otero v. Toyota*, supra. Igualmente, el Tribunal Supremo ha clarificado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos

constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling, Inc. v. Aut. Desp. Sólidos*, supra, a las págs. 744-745, citando a *Empresas Ferrer v. A.R.P.E.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

B.

Es norma reconocida en nuestra jurisdicción que “las cuestiones de jurisdicción por ser privilegiadas deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo”. *Autoridad Sobre Hogares v. Sagastivelza*, 71 DPR 436, 439 (1950). Véanse, además, *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, 172 DPR 216, 222 (2007); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). Al hacer esta determinación, debe desestimarse la reclamación “sin entrar en los méritos de la cuestión ante sí”. *González Santos v. Bourns P.R., Inc.*, 125 DPR 48, 63 (1989). En consecuencia, la ausencia de jurisdicción es insubsanable. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 683 (2011); *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

Además, cabe destacar que “[la] jurisdicción es el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias”. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, supra, a la pág. 682; *Asoc. Punta Las Marías v. A.R.Pe.*, 170 DPR 253, 263 n. 3 (2007). En particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha enfatizado consistentemente que la falta de jurisdicción “trae consigo las consecuencias siguientes: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste arrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal

motu proprio". *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009), citando a *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

C.

El Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010 (en adelante, Plan de Reorganización Núm. 2-2010) fusionó en la CASP la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público con la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público. Con dicha fusión, la Asamblea Legislativa procuró evitar la "dilación en cuanto a la adjudicación correcta de los casos" para "atender justa y eficazmente controversias en el ámbito laboral público." A su vez, la CASP tiene la facultad de "aprobar toda la reglamentación necesaria para garantizar el fiel cumplimiento de los dispuesto en el Plan de Reorganización y las leyes aplicables a las funciones y facultades concedidas a la CASP. Véase, Artículo 8(b) del Plan de Reorganización, 3 LPRA Ap. XIII, Art. 8(b).

De otra parte, la jurisdicción apelativa de la CASP se desprende del Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010, 3 LPRA Ap. XIII Art. 12, 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.

Además, en cuanto a los términos del procedimiento apelativo ante la CASP, el Artículo 13 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010, 3 LPRA Ap. XIII Art. 13, establece como sigue a continuación:

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

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

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

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

Por otro lado, el Reglamento Procesal Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007 (en adelante, Reglamento Procesal Núm. 7313)² define los procedimientos administrativos ante la CASP. En cuanto al carácter jurisdiccional del término para presentar una *Apelación* ante la CASP, la Sección 1.2 del Reglamento Procesal Núm. 7313 establece lo siguiente:

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. (Énfasis nuestro).

Las antes citadas Sección 1.2 del Reglamento Procesal Núm. 7313 y el Artículo 13 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010 expresamente disponen que la parte interesada en presentar una *Apelación* ante la CASP tiene un término jurisdiccional de treinta (30) días para así hacerlo. Al tratarse de un término jurisdiccional, no hay discreción para prorrogarlo. Véanse, por ejemplo, *Torres v. Toledo*, 152 DPR 843, 852 (2000); *Soc. de Gananciales v. Garcia Robles*, 142 DPR 241, 259 (1997). Por lo tanto, un recurso o escrito tardío sencillamente adolece del grave e insubsanable efecto de privar de jurisdicción al foro al cual se recurre. Véase, *Hernández v. Marxuach Construction Co.*, 142 DPR 492, 498 (1997).

² El Plan de Reorganización Núm. 2 transfirió el Reglamento Procesal Núm. 7313 de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) a la CASP.

Conforme a los principios antes esbozados, atendemos la controversia que nos ocupa.

III.

En síntesis, la recurrente adujo que incidió el foro administrativo al desestimar por tardío la *Apelación* que presentó ante la CASP. Argumentó que, debido a que el Municipio nunca emitió una respuesta escrita no advino en conocimiento que se le denegarían los pasos por años de servicio, el término jurisdiccional de treinta (30) días no comenzó a decursar hasta tanto la recurrente y otros policías municipales le cursaron una carta al Municipio y transcurrieron los sesenta (60) días para contestar dicha misiva sin que el Municipio así lo hiciera. No le asiste la razón a la recurrente en su planteamiento.

De acuerdo con el marco doctrinal previamente expuesto, la parte interesada en presentar una *Apelación* ante la CASP dispone de un término jurisdiccional de treinta (30) días siguientes a la fecha de la notificación de la acción o determinación recurrida. En la alternativa, de no existir una determinación escrita, el término es de treinta (30) días, luego de transcurridos sesenta (60) días de presentado su petitorio por escrito sin que la autoridad nominadora se expresara por escrito.

Del expediente de autos se desprende que el último paso por años de servicio concedido a la recurrente por el Municipio fue en el 2008. Transcurridos cinco (5) años, es decir, en el año 2013, la recurrente podía solicitar un paso por años de servicio. No obstante, la recurrente solicitó por escrito el paso aludido en agosto de 2019. Asimismo, el otro paso de cinco (5) años, contado a partir del 2013, correspondía solicitarlo en la fecha hábil correspondiente del año 2018. No obstante, no lo solicitó por escrito sino hasta agosto de 2019. En la misiva cursada al Municipio, la recurrente admite que hizo múltiples gestiones que resultaron infructuosas. Por lo tanto,

a partir del momento en el que la recurrente tuvo conocimiento de que dichas gestiones resultaron infructuosas, disponía del término jurisdiccional antes aludido para presentar una *Apelación* ante la CASP. No surge del expediente ante nos que así lo hiciera. En consecuencia, resulta forzoso concluir que la *Apelación* de la recurrente fue presentada ante la CASP de manera tardía y el error aducido por la recurrente no fue cometido.³

En atención al marco jurídico antes expresado y de conformidad con los hechos antes detallados, concluimos que la determinación de la CASP fue razonable y no encontramos razón para apartarnos de la norma de deferencia que los tribunales deben conferirle a las determinaciones finales de las agencias administrativas. Por ende, concluimos que no incidió la CASP al desestimar la *Apelación* de la recurrente y procede confirmar la determinación recurrida.

IV.

En atención a los fundamentos antes expresados, se confirma la *Resolución* recurrida.

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

La Jueza Colom García concurre sin opinión escrita.

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

³ Aun si, para propósitos de discusión, acogemos el argumento de la recurrente de que no se le notificó por escrito la denegatoria a su solicitud de paso por años de servicio, bajo la doctrina de incuria (“*latches*”), el incumplimiento del requisito de una notificación adecuada puede tornarse impertinente si el empleado de alguna forma tuvo conocimiento de su derecho a apelar con tiempo suficiente para ejercitarlo. *García v. Adm. del Derecho al Trabajo*, 108 DPR 53, 59 (1978) y *Molini Gronau v. Corp. P. R. Dif. Pública*, 179 DPR 674 (2010).