

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

MIGUEL CALO LÓPEZ

Recurrente

Vs.

MUNICIPIO DE CAROLINA

Recurrido

KLRA202000443

Revisión
administrativa
procedente de
la Comisión
Apelativa del
Servicio
Público

Caso Núm.:
2019-12-0243

Sobre:
Retribución

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró¹
Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de marzo de 2021.

El Sr. Miguel Calo López (señor Calo) solicita que este Tribunal revise la *Resolución* que emitió la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). En esta, la CASP desestimó la *Apelación* que presentó el señor Calo por falta de jurisdicción.

Se revoca la *Resolución* de la CASP.

I. Tracto Procesal

El 2 de diciembre de 2019, el señor Calo presentó una *Apelación* ante la CASP. Indicó que era un sargento de la Policía Municipal de Carolina. Relató que le correspondía un aumento salarial por años de servicio (cinco años) a la luz de la Ley de Municipios Autónomos, *infra*, para los años 2013 y 2018. Alegó que reclamó los aumentos al Municipio de Carolina (Municipio) mediante una carta que cursó el 30 de agosto de 2019, y que el Municipio recibió el 4 de septiembre de 2019. Expuso que

¹ Conforme a la Orden Administrativa TA-2021-030, el Juez Rodríguez Casillas sustituye a Jueza Jiménez Velázquez.

el Municipio no respondió a su reclamo. Solicitó que se autorizara el pago del aumento salarial y el retroactivo adeudado.

Por su parte, el Municipio presentó una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Señaló que la comunicación de 30 de agosto de 2019 se refirió a un primer requerimiento, lo cual convirtió la *Apelación* del señor Calo en una tardía. En la alternativa, sostuvo que el señor Calo debió acreditar que había presentado su *Apelación* dentro del término jurisdiccional.

En respuesta, el señor Calo instó una *Réplica a Desestimación* (Réplica). Argumentó que el Municipio no emitió una determinación final, por lo que no se activó término alguno. En cuanto a la alegación sobre un requerimiento previo, planteó que, de haberse presentado, constaría en el expediente laboral del señor Calo, el cual estaba bajo el control del Municipio.

El 18 de agosto de 2020, con archivo en autos el 27 de agosto de 2020, la CASP emitió una *Resolución*. Desestimó el recurso por falta de jurisdicción. Esbozó que el término jurisdiccional para presentar una apelación era de 30 días, el cual se activó una vez se cumplió el periodo de cinco años que daba paso al aumento. Determinó que, en cuanto a ambos aumentos salariales, la *Apelación* se presentó tardíamente, lo que privó a la CASP de jurisdicción.

El 21 de septiembre de 2020, el señor Calo presentó una *Moción en Reconsideración*. La CASP no se expresó.

El 5 de noviembre de 2020, el señor Calo presentó un recurso de *Revisión Administrativa* e indicó:

Erró la [CASP] al resolver que carecía de jurisdicción por presentarse la [A]pelación fuera del término jurisdiccional.

El Municipio presentó una *Solicitud de Desestimación y Alegato en Oposición de la Parte Recurrida*.

El 15 de diciembre de 2020, este Tribunal emitió una *Sentencia*. Desestimó el recurso por falta de jurisdicción, pues entendió que la *Revisión Administrativa* no se presentó dentro del término jurisdiccional que corresponde.

El 22 de diciembre de 2020, el señor Calo instó una *Moción de Reconsideración*. Aclaró que revisó el expediente y surge que la fecha en que la CASP depositó la notificación por correo certificado con acuse de recibo fue el 31 de agosto de 2020.² Lo certificó mediante la presentación de la copia del sobre con la notificación. Alegó que presentó su *Moción de Reconsideración* ante la CASP oportunamente y que --habiéndose interrumpido el término-- también presentó oportunamente su recurso de *Revisión Administrativa* ante este Tribunal.

Por su parte, el Municipio presentó un *Escrito en cumplimiento con resolución y reiterando procedencia de la desestimación* el 22 de enero de 2021. Planteó que en la medida en que el señor Calo no incluyó la copia en el apéndice de su recurso, no acreditó que la presentación de su recurso era oportuna ni argumentó correctamente

² A esos fines, en la página 2 de su *Moción de Reconsideración* expuso:

Dada la situación, antes mencionada la fecha para considerar el término para presentar Reconsideración debió ser el 31 de agosto de 2020, por lo que dicho término vencía el 20 de septiembre de 2020, el cual por tratarse de un domingo, se extendía hasta el 21 de septiembre de 2020, fecha en la que se presentó ante la CASP. (Énfasis suplido).

las bases jurisdiccionales, lo que incidió en el perfeccionamiento de este. Insistió en que, independientemente de una presentación oportuna del recurso, la CASP no tenía jurisdicción para atender la *Apelación*.

El 27 de enero de 2021, este Tribunal emitió una Resolución. Declaró ha lugar la *Moción de Reconsideración* y dejó sin efecto la *Sentencia* del 15 de diciembre de 2020.

Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. Marco Legal

A. Revisión Administrativa

Como se sabe, las determinaciones de las agencias administrativas están sujetas al proceso de revisión judicial del Tribunal de Apelaciones. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 910 (2018); Art. 4.006 de la Ley de la Judicatura, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA sec. 24y. Por tal razón, la Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9672, autoriza que se solicite a este Tribunal la revisión judicial de decisiones adjudicativas finales de las agencias administrativas.

La función de la revisión judicial es asegurar que los organismos administrativos actúen conforme a las facultades concedidas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). En particular, la revisión judicial permite que este Tribunal evalúe si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, que garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que le asisten

a las partes. *Íd.* Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Ahora bien, el ámbito de revisión judicial de dichas determinaciones administrativas está sujeto a ciertos límites de naturaleza prudencial y estatutaria. *AAA v. UIA, supra.* Primeramente, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por tanto, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 746 (2000). El alcance de revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo³; y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627 (2016); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 9675.

³ En cuanto a la determinación de sustancialidad, hemos señalado que es aquella evidencia “que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Hilton Hotel Internationals v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

Asimismo, opera una norma de deferencia a las determinaciones administrativas, que exige que no se reemplace el criterio especializado característico de las agencias por el de los tribunales. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Por tanto, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004).

No obstante, esta doctrina no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. Cuando la interpretación que hace la agencia de un estatuto produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 505 (Ed. Forum, 1993).

Por otro lado, las conclusiones de derecho de una agencia "serán revisables en todos sus aspectos". *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*; 3 LPR sec. 2175. Si bien opera la doctrina de deferencia, en particular,

cuando se trata de aquellas leyes y reglamentos que le corresponde a la agencia poner en vigor, esta cede si la agencia "(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales." *Íd.*, en la pág. 628.

A la luz de la normativa expuesta, se resuelve.

III. Discusión

En suma, el señor Calo sostiene que la CASP erró al declararse sin jurisdicción sobre la *Apelación*. Sostiene que la presentó oportunamente, pues el Municipio nunca le cursó una comunicación mediante la cual le informara las acciones que tomó a raíz de su reclamación de aumento salarial. Arguye que el debido proceso de ley requiere una notificación escrita y esto no ocurrió. Mantiene, pues, que no cabe hablar de que comenzó a transcurrir término alguno para apelar, pues nunca hubo una notificación. En particular, indica que la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRÁ sec. 4001 *et seq.* (Ley de Municipios Autónomos), requiere que el Municipio notifique por escrito las razones por las cuales no concedió el aumento de sueldo.⁴

Por tanto, el señor Calo sostiene que, al no advenir en conocimiento sobre la denegatoria de los aumentos, el término de 30 días nunca se activó. En todo caso, plantea que el término de 30 días para apelar se activó una vez culminó el periodo de 60 días que el Municipio tenía para contestar su reclamación escrita.

⁴ El Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada, 41 LPRÁ sec. 7001 *et seq.*, derogó la Ley de Municipios Autónomos. No obstante, los hechos que originan esta controversia tomaron lugar bajo la última, por lo cual es la que aplica.

Mientras, el Municipio insiste en la falta de jurisdicción de la CASP para atender la *Apelación*. Sostiene que los documentos que el señor Calo anejó a su *Apelación* establecen que este había hecho un requerimiento previo, por lo que el término aplicable se debió computar desde ese momento. Razona que la *Apelación* se presentó de manera tardía y que la CASP actuó conforme a derecho al declararse sin jurisdicción.

De entrada, se aclara que este Tribunal no tiene ante sí cuestionamientos sobre la jurisdicción sobre la materia de la CASP.⁵ La controversia única que este Tribunal considera es si el señor Calo presentó su *Apelación* a tiempo. Veamos.

El término que regula la presentación de una reclamación salarial surge del artículo 1 del Reglamento Procesal Núm. 7313 de 2007 de la CASP:

**Sección 1.2 - Radicación de solicitud de
Apelación, término jurisdiccional**

- a. La solicitud de apelación se radicará en la Secretaría de la [CASP] 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 [CASP]. (Énfasis suplido).

⁵ El artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, 3 LPRA Ap. XIII, establece que la CASP tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones que surjan como consecuencia de acciones o decisiones de los municipios en los casos que un empleado alegue que una acción le afecta cualquier derecho que se le conceda mediante la Ley de Municipios Autónomos, supra. Por ende, no cabe duda que la CASP tiene jurisdicción sobre cualquier apelación de esta índole que se presente oportunamente.

En base a la sección 1.2 (a) anterior, la CASP concluyó que la *Apelación* del señor Calo estaba tarde. Entendió que el término jurisdiccional de 30 días se activó cuando el señor Calo advino en conocimiento de su condición de acreedor del aumento salarial. Es decir, concluyó que dicho término comenzó a transcurrir desde que venció cada periodo quinquenal que daba pie a un aumento. No tiene razón.

Una lectura integrada de ambos incisos evidencia que se regulan dos escenarios distinguibles. El primero --plasmado en el inciso (a)-- atiende una apelación de una decisión de la autoridad nominadora la cual, efectivamente, se le informó directa o indirectamente al empleado. El segundo --plasmado en el inciso (b)-- atiende aquellas apelaciones en las cuales no exista una notificación de la decisión o acción recurrida.

Este Tribunal está ante el escenario que regula el inciso (b), *i.e.*, uno en el cual --en ningún momento-- se notificó la decisión al empleado (señor Calo). Esto es, siquiera luego de que este presentó su reclamación al Municipio por escrito.⁶ En consecuencia, el señor Calo tenía 30 días para presentar su *Apelación*, contados desde el vencimiento del término de 60 días que tenía el Municipio para expresarse sobre la reclamación.

Como se indicó, la CASP se equivocó al concluir que el término de 30 días se activó el día en que se cumplió el periodo quinquenal. En otras palabras, entendió que el término se activó el día en que la autoridad

⁶ A pesar de que el Municipio reitera la presunta corrección de la determinación de la CASP, señala que el inciso (b) aplica a este caso, de hecho, así lo destaca en sus comparecencias. Véase *Solicitud de Desestimación y Alegato en Oposición de la Parte Recurrida*, pág. 7; *Escrito en cumplimiento con resolución y reiterando procedencia de la desestimación*, págs. 3-4.

nominadora municipal pudo haber denegado el aumento por insatisfacción con los servicios rendidos durante el periodo correspondiente. Así, ignoró que, en estos casos, "la autoridad nominadora informará al empleado, por escrito, las razones por las cuales no se le concede el aumento de sueldo y de su derecho de apelación ante [CASP]". 21 LPRÁ sec. 4565(c).⁷ Por lo que, los términos se activan una vez se efectúa tal notificación.

Y es que, si bien la Ley reconoce que el aumento es discrecional, el Municipio tenía que notificarle al señor Calo, por escrito, las razones por las cuales no le concedió los mismos. Tenía, además, que notificarle su derecho de apelar una determinación evidentemente adversa.

A pesar de que nada de esto ocurrió, la CASP concluyó, inexplicablemente, que el señor Calo apeló tardíamente una decisión que el Municipio no le notificó. Esto, a pesar de que la ley mandata que lo hiciera por escrito e incluyera las razones para su denegatoria. Este Tribunal no comulga con tal conclusión. Hacerlo conllevaría dar al traste con décadas de legislación y jurisprudencia que exigen notificaciones adecuadas y oportunas que protejan el debido proceso de ley.⁸ La determinación de la CASP se

⁷ En su texto original, la Ley de Municipios Autónomos dispone sobre un derecho de apelación ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal. Esta se creó en virtud de la Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico, Ley Núm. 5 del 14 de octubre del 1975, 3 LPRÁ sec. 1301 *et seq.* Luego se consolidó con otro foro cuasijudicial para conformar la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos, mediante la aprobación de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, 3 LPRÁ sec. 1469 *et seq.* Esta última formó parte de otra consolidación de entidades administrativas, que conllevó la creación de la CASP mediante el Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, 3 LPRÁ Ap. XIII.

⁸ Ello pues, como ha establecido el Tribunal Supremo, el debido proceso de ley es un derecho fundamental que "encarna la esencia de nuestro sistema de justicia". *Vendrell v. AEE*, 199 DPR 352, 358 (2017); *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996). El debido proceso de ley se define como "el derecho de toda persona a tener un proceso justo y con todas las debidas garantías que ofrece la ley, tanto en el ámbito judicial como administrativo". *Vendrell v. AEE, supra; Aut. Puertos v. HEO*, 186 DPR 417, 428 (2012).

distancia de los principios de justicia e imparcialidad que precisamente requiere el debido proceso de ley, en su vertiente procesal. *Aut. Puertos v. HEO*, 186 DPR 417, 428 (2012).⁹

Cabe destacar que este Tribunal hoy no dispone sobre la procedencia o improcedencia de los aumentos en cuestión. Este Tribunal reconoce que la propia legislación que aplica establece que son discretionales.¹⁰ Ahora bien, este Tribunal hoy sí establece que las garantías del debido proceso de ley no admiten que una agencia utilice e interprete términos arbitrariamente, en detrimento de una parte que solo ejerció su derecho a apelar una decisión que le resultó adversa.

Aclarado esto, procede establecer si la CASP tenía jurisdicción para atender la *Apelación*. Es decir, corresponde analizar si el señor Calo presentó oportunamente su *Apelación* bajo la sección 1.2(b) del artículo 1 del Reglamento Procesal de la CASP. Como se estableció, el término para presentar la *Apelación* comenzó a transcurrir 60 días luego de que el Municipio recibió la reclamación escrita del señor Calo. Ello ocurrió el 4 de septiembre de 2019.¹¹ Es decir, el término de 30 días comenzó a transcurrir el 4 de noviembre de 2019 por lo que el señor Calo efectivamente presentó

⁹ “[E]l debido proceso de ley procesal no es un molde riguroso que se da en el abstracto, pues su naturaleza es eminentemente circunstancial y pragmática, no dogmática. Cada caso exige una evaluación concienzuda de las circunstancias.” *PAC v. ELA*, 150 DPR 359, 376 (2000); *Quiles Rodríguez v. Supte. Policía*, 139 DPR 272 (1995); *Rivera Rodríguez & Co. V. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881 (1993). (Énfasis suplido).

¹⁰ La discreción del Municipio incluye denegar la concesión del aumento por razones presupuestarias, en cuyo caso la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, no requiere expresamente que se efectúe una notificación escrita. Mas ese no es el argumento que el Municipio hace --y mucho menos que acredita-- ante este Tribunal. Por el contrario, la única contención del Municipio es que el señor Calo apeló su decisión tardíamente.

¹¹ Apéndice de *Apelación*, pág. 25.

su *Apelación* de forma oportuna el 2 de diciembre de 2019, antes de que expirara el plazo de 30 días.¹²

Por tanto, este Tribunal concluye que la CASP erró al declararse sin jurisdicción sobre la *Apelación*, toda vez que la presentación de la *Apelación* fue oportuna. Corresponde a la CASP asumir jurisdicción y atender la solicitud de los aumentos, en los méritos, de una vez.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se revoca la *Resolución* del CASP. Se ordena a la CASP asumir jurisdicción y atender la solicitud de los aumentos, en los méritos.

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

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

¹² *Íd.*, pág. 23. Llama la atención que el Municipio alega que el señor Vargas realizó un requerimiento anterior más no presentó prueba documental que lo acredite. A esos fines, el señor Calo persuade a este Tribunal de que, de existir, sería parte de su expediente laboral, el cual está en manos del Municipio. Queda claro que, en todo caso, tal requerimiento hubiera servido para fundamentar su solicitud de desestimación ante la CASP.