Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE AGUADILLA-FAJARDO
PANEL VIII

| | | |
|---|---|---|
| KEVIN O. ACEVEDO GUZMÁN Y OTROS (52)<br><br>Recurrentes<br><br>v.<br><br>MUNICIPIO DE AGUADA<br><br>Recurrido | KLRA201600341 | REVISIÓN ADMINISTRATIVA procedente de la Comisión Apelativa del Servicio Público<br><br>Caso Núm.: 2013-07-0041<br><br>Sobre: Retribución |

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, la Jueza Lebrón Nieves y la Jueza Brignoni Mártir

**Coll Martí, Jueza Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

Comparece la parte apelante compuesta por cincuenta y tres (53) recurrentes en un pleito de clase, empleados públicos del Municipio de Aguada, y nos solicitan que revisemos la decisión administrativa dictada mediante Resolución por la Comisión Apelativa del Servicio Público el 17 de diciembre de 2015, notificada el 18 de diciembre de 2015. Mediante la aludida determinación, la Comisión Apelativa del Servicio Público decretó el cierre y archivo de la causa. Por fundamentos que discutiremos, se revoca la Resolución apelada.

Veamos los hechos.

I

La controversia sobre la cual versan los hechos del caso ante nuestra consideración se remonta al 1 de julio de 2013, cuando los miembros de la parte apelante fueron notificados por el Municipio de Aguada, a través de cartas, sobre una reducción de horas en la jornada de trabajo, a razón de cuarenta y cinco (45) minutos diarios,

los cuales se traducen a un (1) día cada quincena o medio (1/2) día semanal. La reducción fue producto de la Ordenanza Municipal Núm. 53, Serie 2012-2013. El siguiente 31 de julio de 2013, la parte apelante presentó recurso de Apelación ante la Comisión Apelativa del Servicior Público (en adelante la Comisión), solicitando que se dejara sin efecto la Ordenanza Municipal emitida por la Autoridad Nominadora del Municipio de Aguada.

En el recurso apelativo presentado, la parte apelante arguye que la Ordenanza fue producto de una ilegalidad del Alcalde Hon. Jessie Cortés Ramos, quien indujo a error a la Asamblea Municipal para crear un déficit intencional contrario a la ley y normas básicas de sana administración municipal, dirigido directamente al recorte de horas laborales de los empleados del Municipio. La parte apelante reclamó la anulación de la reducción de jornada por ser ilegal y contraria a las leyes, normas y la Constitución de los Estados Unidos y Puerto Rico, y además solicitó la devolución con intereses de la jornada reducida a cada uno de los apelantes.

Este recurso fue sujeto de muchas enmiendas, mociones y solicitudes de índole procesal para añadir o retirar miembros de la parte apelante, entre otros asuntos. El 24 de octubre de 2013, el recurrente apelado, Municipio de Aguada, sometió su Revisión Administrativa y solicitó que se determinara que la Comisión carece de jurisdicción para atender los recursos de apelación presentados por la parte apelante.

El 17 de diciembre de 2015, la Comisión emitió una Resolución en la que decretó el cierre y archivo de la causa de acción por falta de jurisdicción sobre la materia, según el Artículo 15.002 de la Ley Núm. 81-1991, conocida como *Ley de Municipios Autónomos*. La Comisión determinó que el Artículo 15.002 le

concede al Tribunal de Primera Instancia competencia exclusiva para atender acciones judiciales instadas con la intención de solicitar la revisión o evitar el que se ponga en vigor una ordenanza por alegada inconstitucionalidad o contrariedad a las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La parte apelante instó Moción de Reconsideración el próximo 23 de diciembre de 2015, la cual fue declarada No Ha Lugar por la Comisión mediante Resolución el 16 de marzo de 2016.

Inconforme, la parte apelante presentó ante este tribunal un recurso de Revisión Administrativa en la que reiteró que el propósito de su recurso no era la impugnación ante la Comisión de la Ordenanza, sino que se dejara sin efecto la reducción de jornada decretada a través de esta por el Municipio de Aguada, y el que se ordene la devolución de los salarios dejados de devengar, con sus intereses correspondientes. La parte apelante arguye que la causa de acción radica en una impugnación de acción de personal ilegal decretada por la autoridad denominadora, la cual se encuentra cobijada por las normas que rigen la jurisdicción de la Comisión. Finalmente, exponen como súplica el que se declare Ha Lugar el recurso de Revisión presentado y que se revoque la Resolución emitida por la Comisión para que se continúen los procedimientos ante la misma. La parte apelante señala el siguiente error:

> Erró la Comisión al decretar el cierre y archivo del caso por falta de jurisdicción sobre la materia.

## II

### *A. Jurisdicción sobre la materia*

Los tribunales de Puerto Rico son tribunales de jurisdicción general y tienen autoridad para entender en cualquier causa de acción que presente una controversia propia para la adjudicación. *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 DPR 223, 230

(1994). La jurisdicción se ha definido como "el poder o la autoridad que posee un tribunal para considerar y decidir un caso o controversia". *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 854 (2009); *ASG v. Mun. San Juan*, 168 DPR 337, 343 (2006). De modo que para privar a un tribunal de jurisdicción general de su autoridad para entender en algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún estatuto o que ello surja por implicación necesaria. Id.

Los tribunales tienen el deber ineludible de auscultar su propia jurisdicción, pero los tribunales apelativos pueden examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, pues la falta de jurisdicción sobre la materia puede plantearse en cualquier etapa del procedimiento, por cualquiera de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

***B. Doctrina de Jurisdicción Primaria***

Entre las doctrinas de abstención judicial figura la doctrina de jurisdicción primaria. Esta establece un sistema de prelación jurisdiccional mediante el cual se determina si será la agencia administrativa o el tribunal el foro que atenderá inicialmente una reclamación. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System,* 122 DPR 261, 266 (1988); *E.L.A. v. 12,974.78 Metros Cuadrados,* 90 DPR 506, 511 (1964). La doctrina de jurisdicción primaria consiste de dos vertientes: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996); que cita a *Paoli Méndez v. Rodríguez,* 138 DPR 449, 469 (1995).

La jurisdicción primaria exclusiva se manifiesta cuando una ley o estatuto le confiere jurisdicción a determinado organismo administrativo e indica que este será el único foro con facultad para

atender, inicialmente, determinada controversia. Esta vertiente "persigue suplir un procedimiento ágil y sencillo, poco costoso, que atienda el asunto sin el rigor procesal que generalmente ha caracterizado a los tribunales tradicionales". *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL* 177 DPR 657, 676 (2009); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al*, 179 DPR 391, 404 (2010).

En ese sentido, cuando una ley le confiere jurisdicción primaria exclusiva a una agencia administrativa es esta la que debe dilucidar inicialmente determinada controversia y no el foro judicial. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, supra, págs. 404-405. En estas instancias los tribunales están impedidos de ejercer su autoridad, pues la propia ley ha establecido la exclusividad del foro administrativo. *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, 163 DPR 308, 326-327 (2004). Claro está, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la revisión judicial, solo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL,* supra, pág. 659.

La jurisdicción primaria concurrente se manifiesta cuando el foro judicial y el foro administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto. En estas ocasiones se habla de la verdadera jurisdicción primaria, pues ello implica que entre dos foros con autoridad, uno debe actuar primero. El fundamento de esta vertiente estriba en la deferencia judicial que merecen las agencias administrativas, dada su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender determinados asuntos. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.,* supra, pág. 405*; Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas,* supra, pág. 327.

Al aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente, los tribunales, por deferencia, aplazan las acciones ante su

consideración y las dirigen al foro administrativo para que se puedan obtener los beneficios que se derivan de la interacción con dicho foro especializado. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 243 (2001). Es decir, los tribunales le dan al foro administrativo la oportunidad inicial de adjudicar la controversia presentada y reservan su intervención hasta después que la agencia emita su determinación final. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, supra, pág. 405.

En suma, si el estatuto le confiere jurisdicción al organismo administrativo, se trata de una jurisdicción estatutaria que los tribunales tienen que respetar. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* 437 Sec. 8.4 (2da ed., Forum 2001). Es decir, si la ley orgánica de la agencia le confiere expresamente la jurisdicción al ente administrativo, se trata de una jurisdicción exclusiva por vía de estatuto y no es necesario considerar la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria. *Íd.*; véase *Rovira v. Puerto Rico Telephone Co.,* 96 DPR 77 (1968).

### *C. Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público*

La Ley Núm. 184-2004 creó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) como el organismo adjudicativo con jurisdicción primaria exclusiva sobre todas las reclamaciones de los empleados públicos no organizados sindicalmente, que se relacionan con la aplicación del principio del mérito. *González y otros v. Adm. de Corrección*, 175 DPR 598, 612-613 (2009). En específico, el entonces artículo 13, sección 13.13 de la Ley 184 disponía que CASARH tendría jurisdicción sobre las apelaciones surgidas como

consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales, *de los municipios* y de otras entidades que especificaba la ley. Asimismo, la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos*, establece que su alcalde y el presidente de su legislatura municipal serán la autoridad nominadora de sus respectivas ramas de gobierno municipal, pero que el organismo apelativo del sistema de administración de personal municipal será el dispuesto por la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público; es decir, en aquel momento, CASARH. 21 LPRA sec. 4552.

Posteriormente, mediante la aprobación del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, conocido como el *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público,* se fusionó la CASARH y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servidor Público (CRTSP) para crear la CASP y según la declaración de la política pública fungiría como:

> [U]n nuevo foro administrativo cuasi-judicial, 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, tanto para los empleados cobijados bajo las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como *la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público*, como para los empleados públicos cubiertos por las secs. 1461 et seq. de este título, conocidas como la *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*; sean empleados de los municipios o ciudadanos que aleguen que una acción o determinación le afecta su derecho de competir o ingresar al Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al Principio de Mérito. 3 LPRA Ap. XIII, Artículo 2.

El estatuto habilitador de la CASP establece dos tipos de jurisdicción para atender reclamaciones: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción apelativa. En específico, el Artículo 12 del Plan de Reorganización, supra, establece que:

> 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, conocidas 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 las secs. 1461 et seq. de este título, las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas 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 las secs. 1461 et seq. de este título, 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 et seq. 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 las secs. 1461 et seq. de este título, 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. 3 LPRA Ap. XIII Art. 12.

Luego de discutido el derecho aplicable, nos encontramos en posición de resolver.

**III**

En esencia, la controversia en el caso de epígrafe gira en torno a si incidió la Comisión al cerrar y archivar la causa de acción presentada por la parte apelante por falta de jurisdicción en la materia. La parte apelante arguye que, por su solicitud estar orientada al recobro de los salarios no devengados a causa de una Ordenanza y no a la impugnación o revocación de la Ordenanza en sí, la Comisión tiene jurisdicción sobre la materia por tratarse de una acción de personal.

Ciertamente, la Comisión tiene jurisdicción apelativa para atender las apelaciones de empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico que surgen de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los Municipios en cuanto a acciones de personal relacionadas con el principio de mérito. *Colón Rivera, et al. V. ELA*, 189 DPR 1033 (2013). Si bien la parte apelante establece de forma consistente a través del expediente apelativo que perciben la Ordenanza como ilegal al ser producto de un deliberado inducimiento a error por parte de la administración del Municipio de Aguada, es claro que la parte apelante no solicita la anulación del efecto de la Ordenanza. Su reclamo va orientado a que se deje sin efecto la reducción de jornada, según aplicada e informada a ellos. Así, los apelantes están impugnando, no la Ordenanza en sí, si no la notificación mediante la cual advinieron en conocimiento sobre la reducción de sus salarios. Esto constituye una acción de personal relacionada al principio de mérito, pues las cartas de notificación como medio para informar sobre la abrupta reducción en horas y su efecto adverso en el salario de la parte

apelante, ciertamente constituyen una controversia sobre la cual la Comisión tiene jurisdicción.

La parte apelante no está solicitando la revocación de la Ordenanza, la cual incluye a otros empleados sobre los cuales tiene efectos diferentes. Similarmente, tampoco se impugna la Ordenanza en sí, pues esta se sostendría aunque se paralizara el efecto que tiene sobre la parte apelante y sus salarios. El reclamo de la parte apelante es, en fin, uno que versa sobre transacciones de personal, particularmente orientado a la cuantía reducida de sus salarios.

Por otro lado, surge del expediente apelativo que los apelantes fueron informados, mediante las mismas cartas impugnadas, de su derecho a recurrir en apelación ante la Comisión dentro de 30 días. La parte apelante acudió a la Comisión oportunamente, justo como le fue informado. Ambas partes aparentan estar conscientes de que la Comisión carece de autoridad para declarar nula la Ordenanza, por lo que resulta evidente que no es este el reclamo de la parte apelante.

Si bien los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general, la extensión y alcance de esta jurisdicción sigue estando sujeta a doctrinas de jurisdicción primaria así establecidas en nuestro ordenamiento por vía estatutaria. Se le concedió autoridad sobre ciertos asuntos mediante la doctrina de jurisdicción primaria a varios organismos gubernamentales, como las agencias administrativas, para cumplir con su propósito de facilitar el acceso a la justicia y proveer soluciones de forma rápida y eficaz a las controversias. En el caso que nos ocupa resulta evidente que la controversia está dentro de la jurisdicción asignada a la Comisión Apelativa del Servicio Público.

**IV**

Por los fundamentos discutidos, **REVOCAMOS** la Resolución apelada, y **DEVOLVEMOS** el caso a la agencia administrativa para que continúen los procedimientos.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones