

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGION JUDICIAL de SAN JUAN  
PANEL V

NOEL HERNÁNDEZ LÓPEZ  
et. als.

**Recurrente**

v.

COMISIÓN APELATIVA DEL  
SERVICIO PÚBLICO

**Recurrida**

KLRA201500810

REVISIÓN  
procedente de la  
Comisión  
Apelativa del  
Servicio Público

Caso Núm.:  
2014-11-0582

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de octubre de 2015.

Compareció ante nosotros Noel Hernández López, Andrés Feliciano Morales, Maritza Questell Montes, Santos Colón Quiñonez, Luis Tapia Rosa, Ángela González Rodríguez, Eleanor Báez Martínez, Hilca Cotto Olique, Daniel Valentín Figueroa, Beatrice Ríos Ramírez, Jessica Rosa Correa, Janeth De Jesús Arévalo, Carlos Román Espada, Miguel Barrera Pérez, Carmen Roque Torres y Freddy Torres Serrano, (en conjunto, los recurrentes), por vía de una solicitud de revisión judicial sobre la Resolución emitida el 3 de julio de 2015 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (Comisión o agencia recurrida).<sup>1</sup> Por medio de la Resolución antes aludida, la Comisión declaró no ha lugar la solicitud de apelación que la parte recurrente presentó al no estar conforme con la reducción al Bono de Navidad del año 2014 que la agencia recurrida les impuso en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, conocida como la Ley Especial de

<sup>1</sup> *Noel Hernández López y otros v. Comisión del Servicio Público*, Caso Núm. 2014-11-0582.

Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según enmendada, (3 LPRA sec. 9101 *et seq.*).

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se modifica la Resolución revisada.

#### I

El 14 de noviembre de 2014, cada uno de los integrantes de la parte compareciente<sup>2</sup>, presentaron por separado varios escritos de apelación ante la agencia recurrida, mediante los cuales impugnaron una medida impuesta por la Comisión en virtud de la Ley Núm. 66-2014, *supra*. En específico, la medida consistió en la reducción de \$400.00 al Bono de Navidad de los empleados de la rama ejecutiva. En esencia, los empleados alegaron que la medida impuesta era ilegal toda vez que el Bono de Navidad formaba parte integral del salario y constituía un derecho propietario adquirido de los empleados de la Comisión; y 2) que la agencia le impuso de manera retroactiva la reducción del Bono de Navidad correspondiente al año 2014.

Los escritos de apelación presentados individualmente por los aquí recurrentes fueron consolidados por la agencia el 20 de marzo de 2015, por lo cual el caso continuó como *Noel Hernández López y otros v. Comisión Apelativa del Servicio Público*.<sup>3</sup>

Los comparecientes ante el foro administrativo señalaron que el 15 de octubre de 2014 la Comisión les cursó un correo electrónico notificándoles lo siguiente:

*Saludos,  
Para informar que, conforme a la Ley Núm. 66-2014, Ley de Sustentabilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del ELA y a la Carta Circular Núm. 1300-04-15 del Departamento de Hacienda adjunta, el Bono de Navidad a concederse este año a los empleados de la CASP será de \$600.00 y no estará sujeto a retención de contribución sobre ingresos. El monto del Bono de*

<sup>2</sup> Cabe destacar que éstos eran empleados regulares de carrera de la Comisión.

<sup>3</sup> Apéndice, anejo VIII, págs. 265-266.

*Navidad estará sujeto a la retención del Seguro Social Federal (7.65%).*  
[...]

Como ya se indicara, en dicho correo se acompañó la Carta Circular Núm. 1300-04-15, con fecha del 26 de septiembre de 2014 procedente del Departamento de Hacienda. La referida carta fijaba las instrucciones a seguir por las agencias concernidas para llevar a cabo el correspondiente pago del Bono de Navidad para el año 2014 al tenor con las disposiciones de la Ley de Bono de Navidad<sup>4</sup> y la medida fiscal a imponer.<sup>5</sup>

Así las cosas, la Comisión pagó a cada integrante de la parte recurrente la cantidad de \$600.00 por concepto del Bono de Navidad para el año 2014. Ante ello, éstos se opusieron e impugnaron la reducción que la Comisión le hiciera al Bono de Navidad. Enfatizaron que al momento en que se le aplicó la referida reducción, ya éstos eran elegibles para el pago del mismo según las disposiciones de la Ley del Bono de Navidad, *supra*, toda vez que sus integrantes ya habían devengado salarios en exceso de \$8,000.00 en el período comprendido del 1 de diciembre de 2013 y el 31 de mayo de 2014. También indicaron que, con excepción del Sr. Luis R. Tapia Rosa, para el 31 de mayo de 2014 estos habían trabajado como empleados regulares por un período de 6 meses entre el 1 de diciembre de 2013 y el 31 de mayo de 2014. Además, expusieron que para el 16 de junio de 2014, todos los integrantes de la parte recurrente ya habían trabajado como empleados regulares por un período de 6 meses entre el 1 de diciembre de 2013 y el 31 de mayo de 2014.

---

<sup>4</sup> Ley Núm. 34 de junio de 1969, (3 LPRA sec. 757 *et seq.*).

<sup>5</sup> Cabe indicar que en la referida carta circular se especificó que las disposiciones de la ley en controversia, la cual incluye la reducción al Bono de Navidad, no serían de aplicación a los funcionarios o empleados que reciban el Bono de Navidad mediante convenios colectivos bajo la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como la *Ley de Relaciones de Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico*.

En suma, concluyeron que la agencia les aplicó retroactivamente la reducción al Bono de Navidad del año 2014, a pesar de que éstos ya eran elegibles para recibirla de forma íntegra y la Ley Núm. 66-2014, *supra*, claramente dispone que su aplicación será una prospectiva; es decir, a partir del 17 de junio de 2014. Por tanto, adujeron que la vigencia de la mencionada ley comenzó con posterioridad al momento en que ya los recurrentes eran elegibles para el pago en su totalidad del Bono de Navidad del año 2014.

En respuesta a lo anterior, el 16 de marzo de 2015 la Comisión presentó ante el foro administrativo una *Moción de Desestimación* en la cual argumentó principalmente que esta carecía de jurisdicción para atender los reclamos de la parte recurrente,<sup>6</sup> ello debido a que las controversias relacionadas al Bono de Navidad no constituían asuntos de actividad laboral. La Comisión explicó que el Bono de Navidad responde a una bonificación concedida mediante ley especial que no formaba parte del salario de los empleados ni formaba materia cubierta por el principio de mérito. Por tanto, la Comisión sostuvo que carecía de facultad para atender dicho reclamo.<sup>7</sup> Más aún, adujo que, en todo caso, la apelación de la parte recurrente no exponía hechos que constituían violación de ley o reglamento alguno, pues éstos recibieron para el año 2014 el pago del Bono de Navidad al que tenían derecho conforme a las disposiciones de la Ley del Bono de Navidad, *supra*, y la Ley Núm. 66-2014, *supra*.

Por otro lado, el 24 de abril de 2015 la parte recurrente presentó su *Oposición a Moción de Desestimación* en donde reiteró

---

<sup>6</sup> Apéndice, Anejo VII, págs. 246-264.

<sup>7</sup> Según expuso la Comisión, en virtud del Plan de Reorganización Núm. 2-2010, (3 LPRA Ap. XIII), éstos tenían facultad para atender casos laborales bajo la Ley Núm. 45-1998 conocida como la “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público”; y la Ley Núm. 184-2004 conocida como la “*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del estado Libre Asociado de Puerto Rico*”, estatutos que no comprenden el Bono de Navidad.

los argumentos expuestos anteriormente.<sup>8</sup> En cuanto a la alegación de falta de jurisdicción de la Comisión, expuso que la propia Ley Núm. 66-2014, *supra*, dispone que dicho ente es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones y/o decisiones tomadas conforme al Capítulo II de la precitada Ley,<sup>9</sup> como lo es la prohibición del pago del Bono de Navidad en exceso de \$600.00. Por tanto, dado a que la reclamación de la parte recurrente versaba sobre las acciones al amparo del referido Capítulo II, éstos concluyeron que la Comisión era el foro adecuado para presentar tales reclamaciones.

Así las cosas, el 30 de abril de 2015 la agencia recurrida dictó una orden mediante la cual declaró no ha lugar la *Moción de Desestimación* presentada por la Comisión.<sup>10</sup> Ante dicho dictamen, el 20 de mayo de 2015 la Comisión presentó una *Moción de Reconsideración* en donde urgió a la agencia recurrida a que reconsiderara su dictamen previo y emitiera uno fundamentado con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho.<sup>11</sup> Posteriormente, el 26 de mayo de 2015 la agencia recurrida emitió otra orden mediante la cual declaró no ha lugar la solicitud de reconsideración de la Comisión.<sup>12</sup> Ante dicho escenario, el foro administrativo le concedió tiempo adicional a la Comisión para que finalmente contestara la apelación incoada en su contra.

No obstante lo anterior, el 29 de mayo de 2015 las partes presentaron un escrito titulado: “*Moción Informando Estipulaciones de Hechos y Documentos*”.<sup>13</sup> Entre los hechos que estipularon las partes, destacamos los siguientes:

---

<sup>8</sup> *Íd.*, Anejo XI, págs. 271-285.

<sup>9</sup> Artículo 14, Ley Núm. 66-2014. 3 LPRA sec. 9120.

<sup>10</sup> Apéndice, Anejo XII, págs. 286-287.

<sup>11</sup> *Íd.*, Anejo XV, págs. 294-296.

<sup>12</sup> *Íd.*, Anejo XVII, págs. 300-301.

<sup>13</sup> *Íd.*, Anejo XVIII, págs. 302-304.

1) *Todos los miembros de la parte recurrente son empleados de carrera de la Comisión, excluidos de la Ley Núm. 45-1998, conocida como la “Ley de Relaciones de Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico”; y cubiertos, a su vez, por la Ley Núm. 184-2004, conocida como la “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.*

2) *Al 31 de mayo de 2014, todos los miembros de la parte recurrente habían devengado salarios en exceso de \$8,000.00 en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 31 de mayo de 2014.*

3) *Al 31 de mayo de 2014, todos los miembros de la parte recurrente, con excepción del Sr. Luis R. Tapia Rosa, habían trabajado como empleados regulares por un período de 6 meses entre el 1 de diciembre de 2013 y el 31 de mayo de 2014.*

4) *Al 16 de junio de 2014, todos los miembros de la parte recurrente habían trabajado como empleados regulares por un período de 6 meses entre el 1 de diciembre de 2013 y el 31 de mayo de 2014.*

Así las cosas, ambas partes urgieron a la agencia recurrida a que tomara conocimiento de los hechos estipulados y expuestos anteriormente. De igual forma, expusieron que en vista de que no existían controversias de hecho, estarían presentando sus respectivos memorandos de derecho para así someter el caso ante la consideración definitiva de la agencia recurrida.

Eventualmente, el 2 de junio de 2015 la Comisión presentó su *Contestación a la Apelación* en donde presentó varias defensas, entre ellas: 1) falta de jurisdicción de la agencia recurrida; 2) que la apelación no aducía hechos constitutivos de una causa de acción contra la Comisión; 3) que no violó ninguna ley y en todo momento se ciñó a las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, *supra*; y 4) que estos recibieron el pago del Bono de Navidad del año 2014 al cual tenían derecho los recurrentes según la Ley del Bono de Navidad, *supra*, y la Ley Núm. 66-2014, *supra*.<sup>14</sup> Cabe destacar, que la Comisión resaltó la supremacía de las disposiciones de la Ley

---

<sup>14</sup> Apéndice, Anejo XIX, págs. 311-320.

Núm. 66-2014, *supra*,<sup>15</sup> sobre cualquier otra ley, incluyendo la Ley de Bono de Navidad, *supra*. Según expuso, mediante el poder de razón de estado, el gobierno está facultado para llevar a cabo las medidas necesarias para atender la crisis fiscal que enfrenta el país. Por ello se creó la Ley Núm. 66-2014, *supra*, pieza legislativa que reduce el Bono de Navidad para los empleados de la rama ejecutiva. Ante el marco jurídico delineado, la Comisión concluyó que procedió correctamente y conforme a derecho.<sup>16</sup>

El 8 de junio de 2015, la agencia recurrida emitió una orden en donde tomó conocimiento de la *Moción Informando Estipulaciones de Hechos y Documentos*.<sup>17</sup> Una vez ambas partes presentaron sus respectivos memorandos de derecho, el 3 de julio de 2015 el organismo administrativo emitió una resolución mediante la cual denegó la apelación presentada por la parte recurrente.<sup>18</sup> Fundamentó su decisión en que la Ley Núm. 66-2014, *supra*, constituía un estatuto de carácter socioeconómico que perseguía un interés de suma importancia, a saber: la grave crisis fiscal que enfrenta el país. Además, sostuvo que la medida impuesta se justificaba en virtud del poder de razón de estado que así lo permitía. En cuanto al Bono de Navidad, concluyó que se trataba de una gracia legislativa, es decir, un beneficio adicional al salario del empleado público que no crea un interés propietario. Debido a lo anterior, la agencia recurrida concluyó que el Bono de Navidad podía estar sujeto a la reducción que establece la Ley Núm. 66-2014, *supra*, ya que dicha medida era legítima.

Con relación a la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 66-2014, la agencia recurrida determinó que el derecho al Bono de Navidad se “perfecciona” el 30 de noviembre del año en que se

---

<sup>15</sup> Artículo 3, Ley Núm. 66-2014, 3 LPRA sec. 9102.

<sup>16</sup> Ley Núm. 34 de 12 de junio de 1969, Ley del Bono de Navidad, *supra*; y la Ley Núm. 66-2014.

<sup>17</sup> Apéndice, Anejo XX, págs. 321-322.

<sup>18</sup> *Íd.*, Anejo I, págs. 1-28.

otorga, fecha en que se realiza el cómputo de las horas trabajadas y salario devengado durante los 12 meses antes del 1 de diciembre del año en que se pagará el bono. Según explicó, la Ley Núm. 66-2014, *supra*, entró en vigor el 17 de junio de 2014 y, a su vez, la elegibilidad del pago de \$600.00 del Bono de Navidad se configuró el 30 de noviembre de 2014, por lo cual no le asistía la razón a los recurrentes.<sup>19</sup> A su vez, determinó que el momento en que la parte recurrente logró cumplir con los requisitos de elegibilidad para el Bono de Navidad del año 2014, el 16 de junio de 2014, ya la Ley Núm. 66-2014 estaba en vigor. Por tanto, el foro administrativo concluyó que el Bono de Navidad que los recurrentes recibieron para el año 2014 fue el que les correspondía conforme a las disposiciones de la Ley del Bono de Navidad, *supra*, y la Ley Núm. 66-2014, *supra*.

Inconforme, el 3 agosto de 2015 la parte recurrente acudió ante este Tribunal por vía de un escrito de revisión judicial en el cual le imputó a la agencia recurrida incurrir en los siguientes errores:

*1) Erró la Comisión al determinar que el Bono de Navidad de la parte recurrente es una gracia legislativa que no forma parte integral de su salario, que equivale al Aguinaldo Navideño del Sistema de Retiro de Maestros y no crea un interés propietario.*

*2) Erró la Comisión al determinar que el derecho de la parte recurrente al Bono de Navidad del 2014 se adquirió el 30 de noviembre de 2014, con posterioridad a la vigencia de la Ley Núm. 66-2014.*

Por su parte, la Comisión compareció mediante su alegato en oposición y urgió a este Tribunal a confirmar el dictamen recurrido. En síntesis, expuso que el Bono de Navidad no formaba parte integral del salario de los empleados ni constituía un interés propietario, sino que el mismo era una gracia legislativa sujeta a cualquier medida impuesta mediante legislación como lo era la Ley

---

<sup>19</sup> Apéndice, pág. 28.



Núm. 66-2014, *supra*. En cuanto a la aplicación retroactiva de la ley antes mencionada, la Comisión indicó que, al tenor con las disposiciones de la Ley del Bono de Navidad, *supra*, la cuantía a pagar por concepto de bono de navidad se determinaba el 30 de noviembre del año en que se pagará. Por tanto, concluyó que al momento en que la parte recurrente cumplió con los requisitos de elegibilidad para el Bono de Navidad del año 2014, ya la Ley Núm. 66-2014, *supra*, estaba en pleno vigor.

## II

### -A-

Mediante la Ley del Bono de Navidad, *supra*, se concedió a los funcionarios o empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de sus corporaciones públicas y sus municipalidades, el derecho a recibir un bono de Navidad. Véase la Exposición de Motivos de la Ley de Bono de Navidad, *supra*. Ello con el propósito de crear un incentivo para atraer y retener personal necesario en el servicio público.

Cabe consignar que el término “bono” ha sido definido como un pago adicional al salario corriente concedido a los empleados en atención a buena asistencia, producción, cooperación, ideas sugeridas, buena conducta, etc. I. Rivera García, *Diccionario de Términos Jurídicos*, 3ra ed. rev., Lexis Pub., San Juan P.R., 2000, pág. 29. Por el contrario, el término “salario” ha sido definido como una remuneración en dinero que se paga a la persona que hace un trabajo para otra, en virtud de un contrato de trabajo. Rivera García, *Op. cit.*, pág. 245-246.

Respecto a la creación del Bono de Navidad de los empleados del gobierno y sus respectivos requisitos, la referida ley establece lo siguiente:

*Todo funcionario o empleado del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de la Asamblea Legislativa, incluyendo los de las corporaciones*

*públicas y municipales, que ocupe o haya ocupado un cargo, puesto o empleo de carácter regular o irregular, tendrá derecho a recibir un bono de Navidad cada año en que haya prestado servicios al Gobierno durante por lo menos seis (6) meses en el caso de un funcionario o empleado regular, y novecientas sesenta (960) horas en el caso de un empleado irregular, dentro del período de doce (12) meses comprendidos desde el 1ro. de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en que se conceda. Disponiéndose, que en ninguno de los dos casos los servicios tienen que haber sido prestados en forma consecutiva. El pago se efectuará no más tarde del 20 de diciembre de cada año.*

*Será responsable del pago del bono el organismo en el cual el empleado haya prestado servicios al 30 de noviembre del año en que el mismo se conceda, o si se ha separado del servicio con anterioridad a esa fecha, al organismo en el cual prestaba servicios al momento de su separación.*

*[...]*

*Cuando un funcionario o empleado sufra cualquier lesión o enfermedad ocupacional que le incapacite temporalmente para realizar las funciones inherentes a su empleo, los días en que está ausente por razón de su incapacidad temporal se considerarán como días de servicios prestados a los efectos de determinar el tiempo de servicios requeridos por las secs. 757 a 757f de este título para tener derecho a recibir el bono de Navidad, siempre y cuando dicho funcionario o empleado haya presentado una reclamación ante el Fondo del Seguro del Estado y esta agencia haya determinado que puede acogerse a los beneficios establecidos por las secs. 1 et seq. del Título 11.*

*Si un empleado o funcionario muere después de haber adquirido su derecho al bono según se dispone, dicho bono le será pagado a sus dependientes. 3 L.P.R.A. sec. 757.*

Con relación a la cuantía a pagar por concepto de Bono de Navidad, el Artículo 3 de la precitada ley establece lo siguiente:

*[...]*

*El Bono de Navidad en 2003 y en adelante será equivalente al doce punto cinco por ciento (12.5%) del sueldo anual del funcionario o empleado. Para efectos de determinar el monto del Bono de Navidad se considerará como sueldo anual el sueldo total devengado por el funcionario o empleado hasta la cantidad de ocho mil (8,000) dólares durante los doce (12) meses que anteceden al 1ro. de diciembre del año en que se concede el bono. Los servicios por quince (15) días o más durante un mes se considerarán como un mes de servicio.*

*En el caso del funcionario o empleado público que ocupe un puesto regular de carrera, que trabaje como empleado transitorio o irregular, y que se encuentre o se haya encontrado en licencia militar con o sin paga, durante el año natural para efectos de la cuantía del Bono de Navidad se considerará como sueldo anual el sueldo total devengado por el funcionario o empleado durante los doce (12) meses que anteceden al 1ro. de diciembre del año en que se concede el bono en que haya trabajado como empleado y no haya estado activado, hasta la cantidad de ocho mil (8,000) dólares.*

*Disponiéndose, que en el caso de los municipios, el aumento en la suma del Bono de Navidad se ajustará de acuerdo a la capacidad económica de los mismos y de conformidad con el Artículo 12.016 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos", (21 L.P.R.A. sec. 4566). 3 L.P.R.A. sec. 757a.*

Cabe indicar que el precitado artículo debe ser interpretado en conjunto con la Ley Núm. 173-2003, la cual enmendó los artículos 2 y 5 de la Ley de Bono de Navidad, supra, a los fines de aumentar la cuantía del Bono de Navidad aplicable a los funcionarios o empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de sus corporaciones públicas y sus municipalidades, entre otras cosas. Según establece la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 173-2003:

*Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico hacer justicia a sus empleados, estimular y fomentar la eficiencia en los servicios que se prestan a la ciudadanía y atraer y retener en el servicio público el personal idóneo. Por tanto, mediante esta legislación enmendamos los Artículos 2 y 5 de la Ley Núm. 34 de 12 de junio de 1969, según enmendada, a los fines de aumentar la cuantía del Bono de Navidad aplicable a los funcionarios o empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de sus corporaciones públicas y sus municipalidades para elevarlo a una cantidad tope de mil (1,000) dólares a diciembre de 2003, disponiéndose que los funcionarios o empleados cubiertos bajo la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, que no hayan completado su proceso de negociación colectiva a la fecha de efectividad de esta Ley recibirán el aumento propuesto. No obstante, una vez recibido el Bono de Navidad otorgado por esta Ley, solo podrán negociarse colectivamente aumentos adicionales en el Bono de Navidad con cargo al presupuesto para el Año Fiscal 2004-2005.*

No obstante lo anterior, cabe indicar que el Artículo 5 de la Ley de Bono de Navidad, supra, establece lo siguiente:

*Las disposiciones de los Artículos 1 a 7 de esta Ley no se aplicarán en aquellos casos donde los funcionarios o empleados reciban Bonos de Navidad mediante convenios colectivos incluyendo convenios colectivos bajo la Ley Núm. 45 de 14 de febrero de 1998, (3 LPRA secs. 1451 et seq.), según enmendada o disposiciones administrativas al efecto, excepto en los casos en que el monto del Bono a que tuvieran derecho mediante tales convenios o disposiciones administrativas resulte ser menor al que se provee mediante los Artículos 1 a 7 de esta Ley, en cuyo caso recibirán la cantidad necesaria para completar el Bono de Navidad provisto por esta Ley." 3 L.P.R.A. sec. 757 (d). Véase además DACO v. AFSCME, 185 D.P.R. 1 (2012).<sup>20</sup>*

Por último, en el presente caso la parte recurrente está cobijada por las disposiciones de la Ley Núm. 184-2004, conocida como la *Ley para la administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de P.R.* Consecuentemente, resulta de suma importancia traer a colación algunos preceptos de dicha ley relevantes al concepto de la bonificación. A tales efectos, la Ley Núm. 184-2004, *supra*, en su Artículo 3 define la bonificación como una compensación no recurrente. 3 L.P.R.A. sec. 1461. A su vez, la sec. 8.2 de la precitada ley dispone sobre las normas generales de retribución para los empleados del servicio público. Dicha sección establece las bonificaciones como un mecanismo para retener, motivar y reconocer al personal del servicio público. Según define, la bonificación, en general, consiste en una compensación especial, no recurrente y separada del sueldo que puede concederse como mecanismo para reclutar, retener o premiar a empleados o grupos de empleados que cumplan con los requisitos que se establezcan previo a su concesión. 3 L.P.R.A. sec. 1464a, inciso 4(b).

---

<sup>20</sup> Por tanto, del articulado antes citado se desprende que las disposiciones de la Ley de Bono de Navidad no son aplicables a los empleados gubernamentales que han negociado el pago del Bono de Navidad mediante convenios colectivos. Ello resulta de suma importancia aclarar, toda vez que la parte recurrente consta de empleados regulares de carrera de la Comisión excluidos por la Ley Núm. 45 de 14 de febrero de 1998, conocida como la *Ley de Relaciones de Trabajo para el Servicio Público*. Por tales razones, el pago del Bono de Navidad de la parte recurrente se regula por las disposiciones de la *Ley de Bono de Navidad*, *supra*.

**-B-**

La Ley Núm. 66-2014, *supra*, fue creada con el propósito de declarar un estado de emergencia fiscal, adoptar un plan para manejar las consecuencias económicas que resulten de la misma y facultar a la Asamblea Legislativa para adoptar aquellas medidas que propendan a proteger la salud, la seguridad y el bienestar público, de forma estructurada mientras se atiende la situación fiscal por la que atraviesa el país. 3 LPRA sec. 9101. Es por ello que nuestros Legisladores dispusieron que esta ley tendrá primacía sobre cualquier otra. 3 L.P.R.A. sec. 9102. Según se desprende de la Exposición de Motivos de dicha ley:

*[...] en virtud del poder de razón de Estado y de conformidad con el Artículo II, Secciones 18-19, y el Artículo VI, Secciones 7-8, de nuestra Constitución, se declara la existencia de una situación de emergencia económica y fiscal grave en Puerto Rico que hace necesaria la aprobación de esta ley especial de carácter socioeconómico que le permita al Estado contar con la liquidez suficiente para poder pagar la nómina de los empleados públicos y sufragar los servicios esenciales que ofrece a sus ciudadanos. Ello, mediante la implementación de medidas de reducción de gastos y de estabilización fiscal para la recuperación económica de Puerto Rico, sin recurrir al despido de empleados públicos de carrera ni afectar las funciones esenciales de las agencias de gobierno que brindan servicios de seguridad, educación, salud o de trabajo social.<sup>21</sup>*

Además, la Exposición de Motivos señala que esta ley fue aprobada para establecer medidas correctivas en el área de nómina, entre la que encontramos la prohibición de beneficios económicos extraordinarios, incluyendo los Bonos de Navidad en exceso de \$600.00. Según se precisa en la Ley Núm. 66-2014, *supra*, los Bonos de Navidad son bonificaciones que se conceden por virtud de estatuto o disposiciones reglamentarias que no forman parte del salario básico del empleado. A su vez, la Asamblea Legislativa entiende que se debe proteger el salario

---

<sup>21</sup> Con relación al poder de razón de estado y las leyes de carácter socioeconómico véase *Domínguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1, (2010); *Trinidad Hernández v. E. L.A.*, 188 D.P.R. 828 (2013); y *A.M.P.R. v. Sistema de Retiro de Maestros de P.R.*, 190 D.P.R. 854 (2014).

básico del empleado por encima de los beneficios marginales como lo es el Bono de Navidad. Exposición de Motivos, Ley Núm. 66-2014, *supra*.

Respecto a las medidas adoptadas para tratar la crisis fiscal del país, el Artículo 11 dispone lo siguiente:

**Artículo 11.-Concesión de Aumentos en Beneficios Económicos o Compensación Monetaria Extraordinaria.**

(a) *Desde y durante la vigencia de esta Ley no se concederán aumentos en beneficios económicos ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados de las Entidades de la Rama Ejecutiva [...].*

(b) *Se considerará como aumento en beneficios económicos lo siguiente:*

[...]

(iv) *Aumentos en Bonos de Navidad, Bonos de Verano, o cualesquiera otras bonificaciones.*

[...]

(c) *Se considerará como compensación monetaria extraordinaria lo siguiente:*

[...]

(iii) *Bono de Navidad en exceso de seiscientos (600) dólares. 3 L.P.R.A. sec. 9117.*

Con relación a la vigencia de dicha ley, el Artículo 35 dispone:

**Artículo 35.-Vigencia.**

*Esta Ley entrará en vigor inmediatamente luego de su aprobación.*

-C-

En cuanto al tema de la interpretación de las leyes, el Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico establece que:

*Cuando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto cumplir su espíritu. 31 L.P.R.A. sec. 14.*

Al tenor con la disposición legal antes citada, al interpretar un estatuto debemos remitirnos inicialmente al texto de la ley

cuando el legislador se ha manifestado en un lenguaje claro e inequívoco. Ello se debe a que el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda la intención legislativa. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 D.P.R. 460, 476 (2007); *Irizarry v. J&J Cons. Prods. Co., Inc.*, 150 D.P.R. 155 (2000). Por tanto, si una ley es clara y no produce ambigüedad, no hay necesidad de buscar más allá de su letra. *Departamento de Hacienda v. Telefónica*, 164 D.P.R. 195 (2005). Por tales razones, al momento de interpretar una ley, la función principal de los tribunales debe consistir en lograr que prevalezca el propósito legislativo de la misma. *García Pagán v. Shiley Caribbean, etc.*, 122 D.P.R. 193 (1988); *Passalacqua v. Mun. de San Juan*, 116 D.P.R. 618 (1985).

Ahora bien, no siempre el lenguaje de la ley es claro libre de toda ambigüedad. En tales instancias, cuando la ley contiene un lenguaje confuso, es deber de los tribunales llenar las lagunas que hubiese y armonizar aquellas disposiciones que estén o parezcan estar en conflicto. *P.P.D. v. Gobernador*, 111 D.P.R. 8, 13 (1981). Con relación a lo anterior, el Art. 17 del Código Civil de Puerto Rico, (31 L.P.R.A. sec. 13), establece que cuando las palabras de una ley son dudosas, su sentido debe ser buscado por el examen y la comparación de las frases dudosas con otras palabras y sentencias que les estén relacionadas, en el orden de una buena investigación para llegar a su verdadero significado. *S.L.G. Rodríguez Rivera v. Bahía Park*, 180 D.P.R. 340, 355 (2010). El ejercicio de la interpretación estatutaria requiere que indagemos la intención legislativa a través del análisis del historial legislativo de la ley, su exposición de motivos, de los diversos informes de las comisiones de las cámaras o de los debates celebrados en el hemiciclo. *Ortiz v. Municipio San Juan*, 167 D.P.R. 609, 617 (2006); *Vicenty v. Saldaña*, 157 D.P.R. 37 (2002).

De igual manera, el Artículo 19 del Código Civil de Puerto Rico, (31 L.P.R.A. sec. 19), expone que el medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley en caso de duda es considerar la razón y espíritu de ella, o la causa o motivos que indujeron al poder legislativo a dictarla. *Col. Int'l Sek P.R., Inc., v. Escribá*, 135 D.P.R. 647, 661 (1994). En cuanto a lo anterior, el Tribunal Supremo ha expresado que el análisis de la ley debe hacerse teniendo en mente los fines que ésta persigue y de forma tal que la ley se ajuste a la política pública que la inspira. *Zambrana Maldonado v. E.L.A.*, 129 D.P.R. 740, 749 (1992). De igual manera se ha resuelto que en el proceso de interpretación no se debe desvincular la ley del problema que se intenta solucionar. *Íd.* Por tales razones, los tribunales tienen el deber de hacer que el derecho sirva para propósitos útiles y evitar una interpretación literal que lleve a resultados absurdos. *Pacheco v. Vargas, Alcaide*, 120 D.P.R. 404, 409 (1998). En fin, la ley se debe interpretar de la forma que más se ajuste a la intención de la Asamblea Legislativa. *Asoc. Médica de P.R. v. Cruz Azul*, 118 D.P.R. 669, 676 (1987); *Col. Int'l Sek P.R., Inc. v. Escribá*, supra.

Así las cosas, cabe indicar que constituye un principio cardinal de hermenéutica que al lenguaje de una ley debe dársele la interpretación que valida el propósito que tuvo el legislador al aprobarla. *Rivera Maldonado v. Autoridad sobre Hogares*, 87 D.P.R. 453, 456 (1963). Por tales razones, al cumplir con la función de interpretar las leyes, el tribunal no debe considerar las mismas de manera aislada, como pronunciamientos de principios en abstracto o como medidas formuladas para satisfacer los problemas efímeros del momento. Por el contrario, los tribunales tienen el deber de hacer que el derecho sirva solamente para propósitos útiles. *Passalacqua v. Mun. de San Juan*, supra, pág. 632; *Ortiz Morales v.*



A.C.A.A., 116 D.P.R. 387, 391 (1985); *P.R. Tel. Co. v. Martínez*, 114 D.P.R. 328 (1983).

**-D-**

A modo introductorio, cabe indicar que según dispone el Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico:

*Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario.*

*En ningún caso podrá el efecto retroactivo de una ley perjudicar los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior.* 31 L.P.R.A. sec. 3.

La disposición legal antes expuesta establece una regla general en cuanto a los efectos y aplicación de las leyes. Según la jurisprudencia, una ley es retroactiva cuando sus términos se aplican a actos o situaciones jurídicas originadas bajo la vigencia de un estado de derecho creado por un precepto legal anterior. *Acevedo v. P.R. Sun Oil Co.*, 145 D.P.R. 752 (1998). De igual manera, esta doctrina prohíbe la aplicación retroactiva de una ley cuando la misma afecte relaciones jurídicas existentes antes de la vigencia de la nueva ley que también surgieron como consecuencia de una ley anterior. *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality*, 168 D.P.R. 101, 108-110 (2006).

Así las cosas, la prohibición de la retroactividad de las leyes constituye un principio rector de hermenéutica que predomina en nuestro ordenamiento jurídico. Véase *Asoc. Maestros v. Depto. Educación*, 171 D.P.R. 640 (2007); *Consejo Titulares v. Williams Hospitality*, supra. Como excepción a dicha norma, las leyes solamente tendrán efecto retroactivo cuando el legislador así lo disponga expresamente. 31 L.P.R.A. sec. 3. Por consiguiente, la intención legislativa en cuanto a designar a determinada ley un efecto retroactivo puede ser expresa o tácita. *Rodríguez v. Retiro*, 159 D.P.R. 467 (2003); *Asoc. Maestros v. Depto. Educación*, supra; *Consejo Titulares v. Williams Hospitality*, supra. Además, según ha

interpretado el Tribunal Supremo, la doctrina reconoce que en ciertas ocasiones los efectos retroactivos de una ley pueden desprenderse de la voluntad implícita del legislador. *Asoc. Maestros v. Depto. Educación*, supra; *Vélez v. Srio. de Justicia*, 115 D.P.R. 533 (1984), véase también *Vargas v. Retiro*, 159 D.P.R. 248 (2003); *Nieves Cruz v. U.P.R.*, 151 D.P.R. 150 (2000); *J.R.T. v. A.E.E.*, 133 D.P.R. 1, 14 (1993).

Ahora bien, al interpretar dicha norma de hermenéutica legal, el Tribunal Supremo ha resuelto que si la intención legislativa es conferirle efecto retroactivo a una ley, la misma debe surgir de forma clara y expresa del estatuto. También aclaró que dicho principio aplica principalmente a los estatutos de carácter sustantivo, toda vez que las normas de carácter procesal, en ausencia de disposición expresa que declare su prospectividad, tienen efecto retroactivo y la misma es de aplicación a los casos que en ese momento estén pendientes en su fecha de vigencia y a los que se radiquen con prospectividad a esa fecha. *Vázquez v. Morales*, 114 D.P.R. 822 (1983).

### III

Como vimos, la parte recurrente le imputó a la agencia recurrida los siguientes errores: 1) el haber determinado que el Bono de Navidad no forma parte integral del salario de los empleados de la Comisión; y 2) haber concluido que el derecho de la parte recurrente a recibir el Bono de Navidad se perfeccionó el 30 de noviembre de 2014, con posterioridad a la vigencia de la Ley Núm. 66-2014, supra. En cuanto al primer señalamiento de error, la parte recurrente adujo que el foro administrativo erró al haber aplicado al presente caso lo resuelto en *A.M.P.R. v. Sistema de Retiro de Maestros de P.R.*, supra. Explicó que dicho caso versaba sobre el Aguinaldo Navideño de la Ley de Retiro para Maestros, Ley Núm. 160-2013, controversia distinguible a la del Bono de Navidad

al amparo de la Ley de Bono de Navidad, *supra*. Expusieron que, según las disposiciones de la Ley Núm. 160-2013, el término “aguinaldo” consiste en un regalo que no requiere ningún tipo de prestación de servicios del que lo recibe y, por consiguiente, constituye una gracia legislativa. Por otro lado, argumentó que el término “bono” consiste en un pago adicional al salario corriente concedido a los empleados en atención a buena asistencia, producción, cooperación, ideas sugeridas, buena conducta, etc. Fundamentó lo anterior en que según las disposiciones de la Ley de Bono de Navidad, *supra*, para que el empleado pueda cualificar para el mismo debe haber cumplido un mínimo de 6 meses de trabajo dentro de un período de 12 meses en la agencia concernida, entre otros requisitos. Por ello, la parte recurrente sostuvo que el Bono de Navidad no se trata de un mero regalo como lo es en el caso del Aguinaldo Navideño del Sistema de Retiro de los Maestros. En suma, concluyó que el Bono de Navidad de la parte recurrente no constituye una gracia legislativa, sino que se trata de una parte de su salario sobre el cual tienen un derecho propietario.

Respecto al segundo señalamiento de error, la parte recurrente argumentó que el resultado de la Resolución emitida por la agencia recurrida fue aplicar retroactivamente las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, *supra*, a pesar de que ésta claramente establece su carácter prospectivo. Su contención está cimentada en el hecho de que, al momento en que la Comisión le aplicó la Ley Núm. 66-2014, *supra*, ya los recurrentes habían cumplido con todos los requisitos dispuestos en la Ley de Bono de Navidad, *supra*, para su elegibilidad. Además, precisó que era incorrecto determinar que el derecho a recibir el Bono de Navidad se perfecciona o adquiere el 30 de noviembre del año en que se paga, pues no procedería pago alguno a los empleados que fueran

cesanteados del servicio o fallecieran luego de haber cumplido con tales requisitos.

Por su parte, la Comisión sostuvo que el Bono de Navidad de la parte recurrente no constituía parte integral del salario de los empleados. Expuso que el Bono de Navidad es una concesión especial a los empleados del sector público creada en virtud de una ley especial, en este caso, la Ley de Bono de Navidad, *supra*. Sin embargo, la Comisión enfatizó que las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, *supra*, tienen primacía sobre cualquier otra ley, por lo que procede la reducción del bono de navidad. Además, sostuvo que el Bono de Navidad de la parte recurrente constituye una gracia legislativa que no crea un interés propietario y puede ser válidamente reducido por la Legislatura ante la crisis fiscal que enfrenta el país.

Respecto al segundo señalamiento de error, la Comisión argumentó que la cuantía del Bono de Navidad pagadera al empleado a más tardar el 20 de diciembre se determina a la fecha del 30 de noviembre del año en que se conceda. Expuso que en todo momento se sostenía la actuación de la agencia recurrida, pues aplicó correctamente las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, *supra*, estatuto de carácter socioeconómico mediante la cual se ejerce el poder de razón de estado para tratar la crisis presupuestaria del país. En fin, la Comisión concluyó que la parte recurrente recibió el pago completo del Bono de Navidad al cual tenía derecho de conformidad a las disposiciones legales aplicables al presente caso.

Una vez expuesto los argumentos de ambas partes, procedemos a discutir los señalamientos de error planteados por la parte recurrente.

Como vemos, el presente caso envuelve principalmente una controversia relativa a la aplicación e interpretación de dos

disposiciones legales, a saber: la Ley del Bono de Navidad, *supra*, y la Ley Núm. 66-2014, *supra*.

En el primer señalamiento de error, la parte recurrente argumentó que la Comisión erró al haber determinado que el Bono de Navidad no formaba parte integral de su salario. No le asiste la razón.

Según se desprende de los hechos del caso, la parte recurrente está compuesta por un grupo de empleados regulares de carrera de la Comisión, quienes están cobijados por las disposiciones de la Ley Núm. 184-2004, *supra*, por lo que éstos no reciben el pago del Bono de Navidad por virtud de convenio colectivo. Ante ello, es claro que a los recurrentes le es de aplicación la Ley del Bono de Navidad, *supra*.<sup>22</sup>

Como bien indicamos, la Ley de Bono de Navidad, *supra*, claramente dispone que el bono o la bonificación constituye una compensación adicional al salario. Por lo tanto, la propia ley descarta la premisa bajo la cual descansa la alegación de los recurrentes en cuanto a que el bono de navidad es parte integral de su sueldo. Abona aún más a nuestra conclusión el hecho de que la Ley 184—2004, *supra*, también precisa que las bonificaciones, como la del caso de autos, se consideran una compensación especial, no recurrente y separada del sueldo.

Por otro lado, recordemos que la Ley Núm. 66-2014, *supra*, es una ley de carácter socioeconómico que persigue un fin legítimo y cuyas disposiciones tienen primacía sobre cualquier otro cuerpo legal. Por lo tanto, no cabe duda que la Ley de Bono de Navidad, *supra*, no puede ir por encima de los postulados de la Ley Núm. 66-2014, *supra*. De esta manera concluimos que el Bono de Navidad de la parte recurrente no forma parte integral de su sueldo.

---

<sup>22</sup> Sin excluir la Ley Núm. 66-2014.

En cuanto al segundo señalamiento de error, la parte recurrente sostuvo que la Comisión aplicó de manera retroactiva las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, *supra*. Le asiste la razón.

Como vemos, estamos nuevamente ante un asunto de interpretación de las leyes, por lo cual debemos hacer valer su verdadero propósito según se desprende del texto de las mismas y el ordenamiento jurídico que predomina. Por lo tanto, del estudio de la Ley Núm. 66—2014 resulta evidente que la misma preceptuó su vigencia prospectiva. Ello se desprende de su Artículo 35 que de forma palmaria excluyó la aplicación retroactiva al precisar que la misma tendría vigencia inmediatamente luego de su aprobación, esto es, a partir del 17 de junio de 2014.

En segundo lugar, concluimos que los recurrentes cumplieron con todas las exigencias que la Ley del Bono de Navidad, *supra*, impone para ser elegible antes del 30 de noviembre de 2014.

Como vimos, el Artículo 1 de la Ley de Bono de Navidad, *supra*, dispone que para ser elegible para el pago del Bono de Navidad, los empleados deben haber prestado servicios al Gobierno durante por lo menos 6 meses dentro de un período de 12 meses comprendidos desde el 1 de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en que se conceda. También dispone el precitado artículo que una vez cumplido dicho requisito, la agencia concernida será responsable del pago del bono aunque el empleado se haya separado del servicio o fallecido con anterioridad al 30 de noviembre del año en que se conceda el bono. A su vez, el Artículo 2 de la Ley de Bono de Navidad, *supra*, también dispone como requisito de elegibilidad que el empleado haya devengado la cantidad de \$8,000.00 durante el período de 12 meses que antecede el 1 de diciembre del año en que se concede el bono.

Como vemos, del texto de la ley se desprende que el 30 de noviembre se considera la fecha límite para cumplir los requisitos de elegibilidad del Bono de Navidad. Nada en esta ley nos permite deducir que dicha fecha constituye el momento en que se perfecciona o adquiere tal derecho. Tal interpretación es errada y no es cónsona con la clara letra del postulado en cuestión.

En vista de que las partes estipularon que para el 31 de mayo de 2014 los recurrentes habían devengado salarios en exceso de \$8,000.00 y que para el 16 de junio de 2014 todos sus integrantes ya habían trabajado como empleados regulares por un período de 6 meses, estos eran elegibles para recibir el bono de navidad de forma íntegra y sin la aplicación de la Ley Núm. 66-2014, *supra*, por esta no haber entrado aún en vigor. En suma, concluimos que erró la agencia recurrida, toda vez que le aplicó retroactivamente las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014 al Bono de Navidad del año 2014.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, modificamos el dictamen recurrido. Consecuentemente, confirmamos la determinación de la agencia en cuanto a que el Bono de Navidad no forma parte integral del sueldo de la parte recurrente. Sin embargo, revocamos la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 66-2014, *supra*, al Bono de Navidad correspondiente al año 2014.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones