

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL ESPECIAL
ORD. ADM. TA2016-305

NURYS A. MOLINA PÉREZ

Recurrente

Vs.

AUTORIDAD DE
CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN

Recurrida

KLRA201600575

REVISIÓN

procedente de la
Autoridad de
Carreteras y
Transportación

Caso Núm.
2016-ACT-003

Sobre:
REQUERIMIENTO
PARA QUE SE
EVALÚE
SOLICITUD DE
RECLASIFICACIÓN
DE PUESTO

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Surén Fuentes.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de junio de 2017.

Comparece la señora Nurys A. Molina Pérez mediante un recurso de revisión judicial en el que solicita que revoquemos un dictamen emitido por la Junta de Apelaciones de la Autoridad de Carreteras (Junta de Apelaciones) el 6 de abril de 2016 y notificada al día siguiente. Mediante el referido dictamen, la Junta de Apelaciones desestimó un recurso presentado por la señora Molina Pérez ya que, según estimó, la controversia ya había sido resuelta por ese organismo en el 2015. Así las cosas, el 27 de abril de 2016 la señora Molina Pérez presentó ante la Junta de Apelaciones una solicitud de reconsideración que fue denegada mediante una resolución emitida el 4 de mayo de 2016 y notificada el día siguiente. Es de dicha denegatoria que la recurrente presenta este recurso de revisión judicial.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos el dictamen de la Junta de Apelaciones y ordenamos

a la ACT que notifique nuevamente la denegatoria de la solicitud de reclasificación, de manera que advierta a la recurrente sobre su derecho a acudir a la Comisión Apelativa del Servicio Público. Veamos los antecedentes fácticos del caso y el marco doctrinal que fundamenta nuestra determinación.

I

Según relata la señora Molina en su recurso de revisión judicial, ocupa un puesto de Ingeniero III en la Autoridad de Carreteras (ACT). De la evidencia que acompañó junto al recurso de revisión judicial, también surge que el 29 de mayo de 2013, la recurrente cursó una comunicación a la Oficina de Recursos Humanos de la Autoridad de Carreteras en la que solicitó la reclasificación del puesto que ocupa, pues entiende que desde que el 2005 está realizando labores correspondientes al puesto de Ingeniero IV, a pesar de que ocupa un puesto de Ingeniero III. Además, reclamó que sus funciones cambiaron el 4 de febrero de 2013, cuando recibió un nombramiento como Supervisora de Proyectos.

En respuesta a la petición de reclasificación de puesto de la señora Molina Pérez, el 14 de junio de 2013 la ACT le remitió una carta en la que le informó que la solicitud era improcedente en esos momentos debido a la precaria situación fiscal que atravesaba la ACT. La agencia también notificó que estaría evaluando la solicitud tan pronto mejorara la situación fiscal.

Así las cosas, el 2 de febrero de 2015 la agencia envió una segunda comunicación en la que informó a la señora Molina Pérez que conforme a lo dispuesto en el Boletín Informativo 2015-007, la ACT no aprobaría transacciones que afecten la situación fiscal. Además, la agencia apercibió a la recurrente sobre su derecho a presentar una solicitud de reconsideración ante la Directora

Ejecutiva de la ACT, dentro del término de 20 días contados a partir del recibo de la notificación. Además, informó que transcurridos 15 días sin que la agencia conteste la solicitud de reconsideración, la misma se entendería rechazada de plano. En ese caso, informó la ACT, la señora Molina debía presentar una apelación ante la Junta de Apelaciones dentro del término de 20 días.

Según alega la señora Molina Pérez, el 12 de febrero de 2015 recibió la carta fechada 2 de febrero de 2015, en la que la agencia denegó su solicitud de reclasificación. Así, cónsono con las instrucciones que recibió, el 27 de febrero de 2015 cursó una carta a la Directora Ejecutiva de la ACT en la que solicitó a dicha funcionaria que reconsiderara su determinación previa.

La señora Molina Pérez asegura que la ACT no respondió la reconsideración que presentó el 27 de febrero de 2015, por lo que fue rechazada de plano y el 31 de marzo de 2015 presentó un recurso de apelación ante la Junta de Apelaciones de la ACT, Caso Núm. 2015-007. Así, el 9 de junio de 2015 dicho organismo determinó que carecía de jurisdicción para atender la controversia. Al arribar a tal determinación, la Junta de Apelaciones razonó que la Comisión Apelativa de Servicio Público (en adelante, CASP) tenía jurisdicción primaria exclusiva para atender controversias relacionadas a asuntos de reclasificación de puestos. Por lo tanto desestimó el recurso presentado por la señora Molina Pérez en el Caso Núm. 2015-007.

La señora Molina Pérez no revisó el dictamen de la Junta de Apelaciones ni acudió ante la CASP. Sin embargo, el 25 de febrero de 2016 envió una carta a la Directora Ejecutiva de la ACT en la que **solicitó nuevamente** la reclasificación de su puesto por entender que luego de denegar su petición, la agencia reclasificó varios puestos de ciertos compañeros que realizaban las mismas labores

que ella. Ante tales circunstancias, invocó su derecho constitucional a igual paga por igual trabajo.

En esa ocasión, la señora Molina Pérez también recalcó que la ACT solicitó la desestimación de la apelación de 2015 basado en que la CASP es el organismo con jurisdicción primaria exclusiva. Ello, a pesar de que al denegar la solicitud de reclasificación, la ACT le instó a apelar ante la Junta de Apelaciones. Por todo lo anterior, la señora Molina Pérez concluyó que la solicitud de desestimación de la ACT fue contradictoria e incompatible con la forma en que tramitó su reclamo.

Debido a que la ACT no respondió la misiva del 25 de febrero de 2016, el 1 de abril de 2016 la señora Molina Pérez presentó un recurso de apelación ante la Junta de Apelaciones de la ACT en la que solicitó que dicho cuerpo ordenara a la agencia a evaluar su solicitud de reclasificación. Así, ante la falta de respuesta a la carta de 25 de febrero de 2016, la única determinación adversa por parte de la ACT es la del 2 de febrero de 2105.

En respuesta a la apelación de la señora Molina Pérez, el 6 de abril de 2016, la Junta de Apelaciones de la ACT emitió una resolución en la que desestimó el recurso por entender que se trataba de un asunto académico. Aun así, al fundamentar la determinación, se colige que dicho organismo no fundamentó su decisión con argumentos que sustenten la alegada academicidad, sino que reiteró que ya había resuelto la misma controversia al desestimar el Caso Núm. 2015-007 por falta de jurisdicción. Por ende, nuevamente, ordenó la desestimación de la apelación de la señora Molina Pérez bajo el mismo fundamento.

La señor Molina Pérez presentó una solicitud de reconsideración ante la Junta de Apelaciones que fue declarada no ha lugar mediante una resolución emitida por dicho organismo administrativo el 4 de mayo de 2016. Inconforme con tal

determinación, la señora Molina Pérez presentó este recurso de revisión judicial e imputa a la Junta de Apelaciones haber cometido dos errores:

Erró la Junta de Apelaciones al desestimar la apelación presentada por la Apelante recurrente en este caso a base del fundamento de academicidad, doctrina completamente inaplicable a la situación que plantea el caso de autos en el cual la apelante recurrente presenta un recurso ante el foro administrativo para solicitar un remedio ante la continua violación de sus derechos constitucionales y reglamentarios a base de nuevas circunstancias de hecho y derecho no existentes al presentar un reclamo anterior relacionado, las cuales fueron ignoradas por el organismo administrativo en la resolución final de la desestimación.

Erró la Junta de Apelaciones de la ACT al desestimar la apelación presentada por la apelante recurrente sin concederle la oportunidad de expresar su posición sobre la posibilidad de desestimación y descartar para efectos de la resolución final las alegaciones bien formuladas en la apelación, en contravención a la norma establecida por el Tribunal Supremo para decretar la desestimación de un reclamo, la cual requiere que se consideren como ciertos los hechos bien alegados y violenta el derecho de la apelante recurrente a un debido proceso de ley y aquellos establecidos por los estatutos y reglamentos aplicables.

II

- A -

Es sabido que el derecho a cuestionar una resolución administrativa mediante revisión judicial es corolario del derecho constitucional al debido proceso de ley y que por ello es indispensable que las agencias cumplan cabalmente con el requisito de notificación adecuada. Dicha notificación, si se hace conforme a la ley, garantiza el derecho que tienen las partes involucradas en el proceso a ser oídos y a defenderse.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteradamente ha expresado la importancia de notificar a una parte de su derecho a procurar revisión judicial, del término para así hacerlo y de la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la adjudicación. La correcta y oportuna notificación de las órdenes y sentencias es requisito *sine qua non* de un ordenado sistema judicial y su omisión puede conllevar graves consecuencias.

Las notificaciones de las resoluciones emitidas por los organismos administrativos tienen el objetivo de informar a las partes sobre la acción tomada por la agencia y de otorgar a las personas cuyos derechos pudieran verse afectados la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar tales determinaciones. De ahí que resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de una agencia administrativa que afecte los intereses de un ciudadano. *Municipio de San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 329 (2006).

A tales fines, la Ley Num. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, también conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et. seq.*, establece que una parte adversamente afectada por una resolución u orden final de una agencia que haya agotado todos los remedios administrativos disponibles, podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta (30) días a partir del archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia. 3 L.P.R.A. sec. 2172. Asimismo, conforme a la sección citada, la orden o resolución final debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial. Igualmente, debe estar firmada por el Jefe de la Agencia o un funcionario autorizado. *Padilla Falú v. AVP*, 155 DPR 183, 189-190 (2001); *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance*, 167 DPR 21, 28-29 (2006).

La Sección 3.14 de la Ley 170 *supra*, 3 L.P.R.A. sec. 2164, también dispone lo siguiente:

Órdenes o resoluciones finales.

[...]

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho ante el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que estas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar por correo a las partes, y a sus abogados de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma.

- B -

La jurisdicción es la autoridad que posee un tribunal o un foro administrativo para considerar y adjudicar determinada controversia o asunto. *Pérez López v. CFSE*, 189 D.P.R. 877, 882 (2013); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc., et al.*, 179 D.P.R. 391, 403-404 (2010).

Nuestro Tribunal Supremo ha sido constante en resolver que los tribunales “debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción”, por lo que tenemos la indelegable labor de auscultar nuestra propia jurisdicción, incluso cuando ello no se nos ha planteado. *Mun. Aguada v. J.C.A.*, 190 D.P.R. 122, 131 (2014); *S.L.G. Solá Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 D.P.R. 675, 653 (2011). Los tribunales no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la tenemos. *Constructora Estelar v. Aut. Edif. Púb.*, 183 D.P.R. 1, 22 (2011); *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 D.P.R. 873, 883 (2007). Por tanto, un dictamen emitido sin jurisdicción no tiene efecto alguno, ya que es nulo en derecho e inexistente. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, *supra*, págs. 882-883.

Cuando un Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción, “procede la inmediata desestimación del recurso apelativo conforme lo ordenado por las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento de estos recursos”. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, pág. 883. De la misma forma, un recurso presentado prematura o tardíamente priva insubsanablemente de jurisdicción y autoridad al tribunal ante el cual se recurre para atender el asunto, caso o controversia. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, págs. 883-884.

Un recurso presentado prematura o tardíamente carece de eficacia y no produce ningún efecto jurídico, pues, al momento de su presentación, su naturaleza prematura o tardía hace que el foro apelativo no tenga autoridad alguna para acogerlo. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, pág. 884. Ante esos casos, el tribunal desestimaré la acción o el recurso ante sí y no entrará en los méritos de la cuestión ante sí. *Pérez López v. CFSE*, supra, pág. 883; *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, pág. 883.

A tono con lo anterior, podemos notar que la determinación de jurisdicción requiere un análisis profundo de los hechos y argumentos traídos a nuestra atención. No es un asunto que debe atenderse liviana o mecánicamente, pues la determinación incorrecta de un tribunal sobre su falta de jurisdicción podría dejar sin remedio a una parte.

Es sabido que los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general y tienen autoridad para atender cualquier causa de acción que presente una controversia propia para la adjudicación. *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 D.P.R. 223, 230 (1994). Así, para privar a un tribunal de jurisdicción, es indispensable así se haya dispuesto expresamente en alguna ley o que ello surja por implicación necesaria. *Íd.*

En el contexto del mecanismo de revisión judicial, que es lo que nos ocupa, la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva aplica cuando, por disposición de ley, la autoridad para atender una reclamación sobre determinada materia recae exclusivamente sobre un foro administrativo con funciones adjudicativas. Ello implica que por disposición estatutaria los tribunales no pueden intervenir en determinadas materias. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 D.P.R. 257, 266–267 (1996). También puede conllevar, como veremos, que una agencia esté impedida de adjudicar cierta controversia cuando, por virtud de alguna ley, la jurisdicción primaria exclusiva fue conferida a otro organismo administrativo.

Con estos principios en mente, examinemos los errores que la señora Molina Pérez incluyó en el recurso de revisión judicial.

III

En el primer señalamiento de error, la señora Molina Pérez asegura que la Junta de Apelaciones erró al desestimar su apelación bajo el fundamento de que es académica, pues entiende que dicha doctrina es inaplicable debido a que su reclamación se refiere a reiteradas violaciones de derechos constitucionales por parte de la ACT. Asimismo, señala en el segundo error que la Junta de Apelaciones incidió al desestimar la apelación sin concederle una oportunidad de expresar posición.

Al discutir los errores, la señora Molina Pérez alega como cuestión de umbral que la ACT es una corporación pública excluida de las disposiciones de la Ley 184-2004, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 1461 *et seq.*, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público. También alegó que la sección 5.13 de la citada Ley ordenó a la ACT a aprobar un Reglamento de Personal.

En este contexto, cabe mencionar que la citada Ley 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, relacionadas con la aplicación del principio de mérito. *González y otros v. Adm. de Corrección*, 175 DPR 598, 612–613 (2009).

Con la aprobación del Plan de Reorganización núm. 2 de 26 de julio de 2010, 3 LPRA Ap. XIII, la CASARH se fusionó con la otrora Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público. Como resultado de tal fusión, se creó la CASP como un organismo cuasijudicial especializado en el principio de mérito y en la administración del capital humano gubernamental, así como en asuntos obrero patronales del sector público. En lo pertinente, el Plan de Reorganización Núm. 2, ya citado, definió la jurisdicción de la CASP de la siguiente manera:

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.

[...]

Así, es de notar que bajo la Ley 184-2004 y el Plan de Reorganización Núm. 2, ciertos empleados de algunas agencias estaban excluidos de la jurisdicción primaria exclusiva de la CASP. De hecho, como cita la recurrente, el 30 de noviembre de 2011 la ACT aprobó el Reglamento 8111, conocido como el Reglamento de

Personal de la ACT, el cual confería jurisdicción primaria exclusiva a la Junta de Apelaciones para atender las áreas esenciales al principio de mérito, incluyendo controversias de clasificación de puestos. Reglamento 8111, Sección 19.2.

No obstante, como determinó la Junta de Apelaciones de la ACT en el Caso Núm. 2015-ACT-007, el Boletín Informativo 2015-07 de 2 de octubre de 2014, en el que la agencia se amparó para denegar la reclasificación del puesto, utilizó como base legal la Ley 66-2014, 3 L.P.R.A. sec. 9101 y ss., conocida como la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.¹ El Artículo 14 de la Ley 66-2014 amplió el ámbito jurisdiccional de la CASP y le confirió autoridad para adjudicar las siguientes controversias:

La Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), o la entidad sucesora de ésta, en lo que corresponde a asuntos de naturaleza laboral o que de otra forma ordinariamente caerían dentro de la jurisdicción de CASP, tendrá jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a este Capítulo, **de aquellos empleados cubiertos o no cubiertos por las disposiciones de la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público; así como de aquellos empleados no organizados sindicalmente de aquellas Entidades de la Rama Ejecutiva excluidas de la aplicación de las disposiciones de la Ley Núm. 184-2004**, según enmendada, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y empleados de aquellas Entidades de la Rama Ejecutiva que no están organizados y les aplica las disposiciones de la Ley Núm. 184-2004. [...].

3 L.P.R.A. sec. 9120.

Así, del citado artículo surge que la Asamblea Legislativa amplió la jurisdicción de la CASP y la designó como el organismo administrativo con jurisdicción primaria exclusiva para dilucidar

¹ La citada Ley 66-2014, que fue aprobada para declarar un estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica de la Isla, tiene como política pública restaurar el crédito del Gobierno de Puerto Rico y mejorar la condición fiscal de las corporaciones públicas. Según lo dispone la propia ley, la misma tendrá primacía sobre cualquier otra y es de aplicación a todas las entidades, corporaciones e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva del Estado, independientemente de su grado de autonomía fiscal. 3 L.P.R.A. secs. 9101, 9102, 9111.

asuntos obrero patronales relacionados a la Ley 66-2014, independientemente de si los empleados o las agencias están excluidos de la Ley 184, ya citada. En este caso, la denegatoria de la ACT se basó en el Boletín Informativo 2015-07, que a su vez se fundamentó en la citada Ley 66-2014. Por ende, no erró la Junta de Apelaciones al concluir que la CASP tiene jurisdicción primaria exclusiva para atender el reclamo de la señora Molina Pérez y, consecuentemente, al desestimar su apelación.

Ahora bien, luego de revisar los documentos que acompañó la señora Molina Pérez, pudimos corroborar que esta apeló ante la Junta de Apelaciones de la ACT porque dicha agencia, **al notificarle la denegatoria de la reclasificación, le instó a acudir a dicho organismo.** También confirmamos que la señora Molina Pérez envió una carta en la que informó a la ACT sobre la discrepancia en la notificación. Al advenir en conocimiento de la discrepancia en la notificación sobre el derecho a apelar, **la agencia debió corregir el error,** de manera que comenzara a decursar el término para que la señora Molina acuda la CASP. Sin embargo, **la ACT no enmendó la notificación,** por lo que es forzoso concluir que la misma **no tuvo el efecto de activar el término jurisdiccional para apelar.**

Recordemos que el incumplimiento con alguno de los requisitos de notificación establecidos en la LPAU constituye una notificación defectuosa, lo que tiene el efecto de que no comiencen a transcurrir los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen. Por consiguiente, hasta que la ACT no notifique adecuadamente su determinación, la misma no surtirá efecto y el término para revisarla no comenzará a decursar. *Maldonado v. Junta de Planificación*; 171 DPR 46, 47-60 (2007).

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la resolución recurrida y ordenamos a la ACT cumplir a cabalidad con los requisitos de notificación adecuada de la LPAU, conforme con lo aquí dispuesto.

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

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