

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel IV

JANET VÁZQUEZ VELÁZQUEZ
y OTROS

Recurrentes

v.

AUTORIDAD DE CARRETERAS
y TRANSPORTACIÓN

Recurrido

KLRA201900509

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Junta de Apelaciones
de la Autoridad de
Carreteras y
Transportación

Caso Núm.
2008 ACT 004

Sobre:
Reclasificación de
Puesto

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rivera Colón y el Juez Adames Soto

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de julio de 2020.

Comparece Janet Vázquez Velázquez y otros (los recurrentes), solicitando la revocación de una Resolución emitida por la Junta de Apelaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación (la Junta)¹ el 14 de junio de 2019. En el contexto de un reclamo laboral, por el alegado cómputo incorrecto del bono navideño entregado a los recurrentes, la Junta desestimó con perjuicio la causa de acción iniciada por estos, al juzgar que fue presentada fuera del término reglamentario establecido, lo que los privó de jurisdicción para atenderla.

Por los fundamentos que exponremos, decidimos revocar.

¹ El Reglamento de Personal Núm. 8111 de la Autoridad de Carreteras y Transportación, vigente a partir del 29 de diciembre de 2011, estableció un nuevo organismo apelativo dentro de la entidad, llamada Junta de Apelaciones, para atender los reclamos de los empleados. De esta manera, la Junta de Apelaciones sustituyó al entonces Comité de Apelaciones ante quien se presentó inicialmente la controversia de autos. En la presente resolución haremos uso indistinto del término Junta de Apelaciones para referirnos al Comité de Apelaciones.

I. Resumen del tracto procesal

La parte recurrente está compuesta por un grupo de empleados gerenciales de carrera² de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), que no están cubiertos por un convenio colectivo. Los hechos que dieron lugar a la controversia se remontan al 17 de noviembre de 2006, cuando la ACT hizo entrega a sus empleados del bono de navidad (el bono). Entonces, recibido el bono e inconformes con la cantidad recibida, un grupo de empleados (administradores de proyectos), entre los que se encuentran los aquí recurrentes, suscribió una comunicación al Sr. Ferdinand Cedeño (Sr. Cedeño), Presidente de la Asociación de Empleados Gerenciales y Supervisores de la Autoridad de Carreteras (AEGSAC). En la misiva aludida le solicitaron al Sr. Cedeño que sometiera una reclamación ante el Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas, requiriendo la revisión de la cantidad entregada en concepto de bono. Con precisión, el grupo de empleados expresó lo siguiente:

El viernes 17 de noviembre de 2006 fue entregado el Bono de Navidad a todos los empleados de la Autoridad de Carreteras. La cantidad estipulada por la agencia para el año 2006 fue el 8.5 % del sueldo hasta \$50,000 anuales.

Los administradores de proyecto reciben un incentivo mensual que sustituye las horas extras. El ingreso recibido por concepto del incentivo no fue incluido en el cómputo del salario anual para otorgar el Bono de Navidad. Sin embargo, los empleados regulares de la agencia que no son administradores de proyecto recibieron su bono calculado a base de su sueldo y las horas extras.³ (Subrayado provisto).

Sustentaron su reclamo en la Resolución Administrativa Núm. 2006-35, de 21 de agosto de 2006, en la cual, adujeron, el Secretario de Departamento de Transportación y Obras Públicas (el Departamento) hizo extensivo a los empleados gerenciales todos los beneficios marginales contemplados en el convenio colectivo suscrito entre el Departamento y la Unión de Trabajadores de la Autoridad de Carreteras (UTAC). Sostuvieron

² Cuarenta y seis (46) supervisores de proyectos.

³ Véase pág. 66 del Apéndice.

que en dicha Resolución se dispuso que el bono de navidad para diciembre de 2006 se computaría a razón del 8½ por ciento hasta un máximo de salario de \$50,000.⁴ De conformidad al pedido, el 7 de diciembre de 2006, el Sr. Cedeño, envió una carta al Lcdo. José Pérez, Secretario Auxiliar de Administración del Departamento, expresando el reclamo de los empleados y solicitándole que el monto adeudado fuera computado y pagado.

Además, se desprende de la prueba documental, que los recurrentes iniciaron un procedimiento administrativo ante el Comité Coordinador de los Asuntos de los Gerenciales de la ACT (COCOAG) para que revisara el cómputo del bono de navidad, considerando todos los salarios devengados, incluyendo el incentivo por funciones de supervisión y administración de proyectos y horas extras. Sin embargo, los recurrentes, sin abundar en los procedimientos que se celebraron ante este Comité, aducen que COCOAG no tomó determinación alguna sobre este reclamo.⁵

Aún sin resolverse el planteamiento sobre el bono de 2006, el 7 de diciembre de 2007, la ACT emitió el pago del bono de navidad correspondiente a este año, realizando el mismo cómputo que fue objeto de reclamo por los recurrentes en el 2006. Una vez más, los empleados afectados presentaron su desacuerdo ante el Sr. Cedeño, esgrimiendo que el ajuste al bono recibido resultaba contrario a la precitada Resolución Administrativa Núm. 2006-35⁶, por lo que le solicitaron que sometiera el reclamo ante el Director Ejecutivo de la ACT, solicitando el pago restante.⁷

De conformidad, el 20 de diciembre de 2007, el Sr. Cedeño le dirigió una carta al Ing. Luis M. Trinidad Garay, Director Ejecutivo de la ACT, (Director de la ACT) informándole el modo incorrecto en que se estaba computando el pago del bono a los recurrentes, con referencia a los años

⁴ Véase *Resolución Núm. 2006-35*, págs. 55-56 del Apéndice.

⁵ Refiérase a la alegación núm. 6 de la Apelación ante la Junta y a la Carta dirigida al Ing. Luis M. Trinidad, págs. 55 y 61 del Apéndice del Recurso de Revisión. Véase también la relación de hechos núm. 2, pág. 3 del Recurso de Revisión.

⁶ *Supra*, en la nota al calce núm. 3.

⁷ *Íd.*

2006 y 2007. Expresamente le indicó que, ***este planteamiento fue presentado por la Asociación [de empleados] en el COCOAG donde se discutió en varias ocasiones, pero los representantes de la Agencia no tomaron determinación alguna.***⁸ En consonancia, solicitó al Director de la ACT que, en nombre de los referidos empleados, reconsiderara su posición de determinar el bono de navidad sin tomar en cuenta el total de los salarios devengados por los empleados, y procediera al pago de las cantidades correctas.⁹

Sin embargo, el Director de la ACT nunca contestó la misiva reseñada en el párrafo anterior, según se acepta por la parte recurrida en su alegato.¹⁰

Con todo, el 13 de febrero de 2008, la ACT emitió una comunicación dirigida a la Sra. Janet Vázquez Velázquez¹¹, (quien también había iniciado un reclamo a la ACT idéntico al de los recurrentes, pero de manera individual), informándole haber recibido la petición de revisión de bono de navidad correspondiente al 2007, fechada el 24 de enero de 2008.¹² Allí se informó que, según el Supervisor de Nóminas de la ACT, el incentivo mensual que se otorga a los administradores de proyectos no se considera para el cómputo de la otorgación del bono de navidad, ya que estos incentivos no son recurrentes y tampoco forman parte del salario de dichos empleados.¹³ Esta carta estuvo firmada por el Director Ejecutivo de la ACT, por el Sr. Alberto Cabrera (Director Área de Recursos Humanos) y la Sra. Sheila Reyes Orta (Directora de la Oficina de Análisis de Puestos, Compensación y Beneficios Marginales). En la misiva no se incluyó aviso

⁸ Véase “Ajuste en el Bono de Navidad 2006 y 2007”, pág. 61 del Apéndice.

⁹ *Íd.*

¹⁰ Véase págs. 2-3 del Alegato en Oposición.

¹¹ En una etapa posterior esta presentó una petición para que se consolidara su causa de acción a la de los recurrentes. Véase Minuta de la vista sobre estado de los procedimientos celebrada el martes 4 de diciembre de 2018, Anejo VIII del Recurso de Revisión, pág. 19 del Apéndice. Ver, también, la *relación de hechos pertinentes del Alegato en Oposición a la Solicitud de Revisión Administrativa*, pág. 2.

¹² No se hace referencia a las reclamaciones relacionadas al año 2006. La carta solo indica que responde a una comunicación fechada el 24 de enero de 2008.

¹³ Véase comunicación titulada *Revisión Bono de Navidad*, pág. 60 del Apéndice.

alguno sobre los términos para solicitar reconsideración ni apelación ante la propia agencia, ni del derecho a presentar revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.¹⁴

Así las cosas, el **10 de abril de 2008**, los recurrentes presentaron recurso de apelación ante el Comité de Apelaciones de la ACT (en adelante, Junta de Apelaciones)¹⁵. Adujeron que las acciones de la ACT eran discriminatorias y violentaban lo establecido en las Resoluciones emitidas por el Secretario del DTOP, Núm. 2006-35 y 2006-30, respectivamente, al ajustarles negativamente el bono de navidad. Como remedio, solicitaron que se ordenara a la ACT el pago del monto adeudado.¹⁶

En respuesta, el 5 de mayo de 2008, la ACT presentó su contestación a la apelación, aduciendo, entre otras defensas, que no se había cumplido con el término para iniciar la acción presentada, según lo dictaminaba el Art. IV del Reglamento del Comité de Apelaciones.¹⁷

Entonces, el 7 de mayo de 2008, la Junta de Apelaciones ordenó a las partes el inicio del descubrimiento de prueba.¹⁸ No obstante, luego de varias incidencias procesales que dilataron los procesos,¹⁹ el 23 de mayo de 2013, se celebró una vista argumentativa en la que las partes tuvieron oportunidad de argumentar sobre el cuestionamiento jurisdiccional planteado previamente por la ACT. En particular, disertaron sobre las razones por las cuales debía o no entenderse como prescrita la reclamación instada en el 2008, considerando que la primera acción desfavorable contra los apelantes aconteció en el 2006. Sobre el asunto, los recurrentes argumentaron que la reclamación no dejaba de ser una de salarios, por cuanto, resultaba de aplicación el término prescriptivo de tres (3) años. Por

¹⁴ *Íd.*

¹⁵ Refiérase a la nota al calce núm. 1.

¹⁶ Véase págs. 84-86 del Apéndice.

¹⁷ Véase págs. 80-81 del Apéndice. Tanto los recurrentes como los recurridos citan el *Reglamento del Comité de Apelaciones, junio 2002*. No obstante, dicho Reglamento no surge de la página del Departamento de Estado, ni fue suplido por las partes en sus apéndices.

¹⁸ Véase pág. 79 del Apéndice.

¹⁹ Entre los que figuran los cambios administrativos que acontecieron en la agencia como producto de la sustitución del Comité de Apelaciones por la Junta de Apelaciones.

su parte, la ACT sostuvo que dicho término prescriptivo solo era aplicable a las reclamaciones de salarios ante los tribunales, y no ante la Junta de Apelaciones.

A pesar de lo anterior, la Junta de Apelaciones nada dispuso en ese momento sobre la prescripción de la acción iniciada por los recurrentes. En cambio, solicitó a las partes que presentaran memorandos de derecho atendiendo el particular.²⁰

En cumplimiento, ambas partes presentaron sus respectivos memorandos. Sin embargo, la Junta de Apelaciones no tomó acción alguna sobre el asunto que tenía pendiente durante, al menos, casi cinco años. Entonces, el 4 de diciembre de **2018**, se celebró una vista sobre el estado de los procedimientos ordenándose a las partes, **nuevamente**, a que se expresaran sobre el asunto jurisdiccional pendiente.²¹ Finalmente, el 14 de junio de 2019, la Junta de Apelaciones emitió una resolución desestimando con perjuicio la acción, por falta de jurisdicción al haberse presentado fuera del término provisto en el reglamento para apelar.

Inconforme, el recurrente presentó ante la Junta de Apelaciones una moción de reconsideración, que no fue atendida por el foro administrativo, entendiéndose rechazada de plano. En consecuencia, los recurrentes comparecen ante nosotros señalando la comisión de los siguientes errores:

1. Erró la Junta de Apelaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación al archivar la apelación de epígrafe por falta de jurisdicción, lo cual constituye y *[sic]* error de derecho y abuso de discreción que desemboca en un fracaso a la justicia.
2. Erró la Junta de Apelaciones al desestimar la Apelación en violación al Debido Proceso de Ley en sus aspectos sustantivos y procesal.

Oportunamente, la ACT presentó su *alegato en oposición a la solicitud de revisión administrativa*. Contando con el beneficio de ambas comparecencias, estamos en posición de resolver.

²⁰ Véase *minuta*, pág. 77 del Apéndice.

²¹ Véase *minuta*, págs. 19-21 del Apéndice.

II. Exposición de Derecho

A. Los términos jurisdiccionales en el contexto administrativo

De manera muy reciente nuestro máximo foro tuvo la oportunidad de reiterar la doctrina prevaleciente sobre los términos jurisdiccionales en el contexto de los procedimientos adjudicativos que se llevan en las agencias administrativas. Así, en *Benítez Nieves v. Estado Libre Asociado*, expresó de manera enfática que “cuando el legislador ha querido que un término para resolver un asunto sea fatal, **lo establece expresamente en la ley**”. *Benítez Nieves v. Estado Libre Asociado*, 202 DPR 818, 828 (2019). (Énfasis provisto). Como resultado obligado de lo anterior, *cuando la ley no contiene una expresión a tales efectos* (disponiendo un término jurisdiccional), *el término deberá entenderse como directivo*. *Benítez Nieves v. Estado Libre Asociado*, supra; *In re Godínez Morales*, 161 DPR 219, 237 (2004).

Es decir, en *Benítez Nieves v. Estado Libre Asociado*, supra, la máxima curia dejó meridianamente claro que para que consideremos que un plazo es de naturaleza jurisdiccional, o improrrogable, resulta ineludible que así se desprenda de la intención legislativa al imprimirle tal carácter. Corresponde entonces a los tribunales *realizar un ejercicio de interpretación estatutaria para encontrar la expresión clara del legislador en cuanto a la naturaleza del término*. *Íd.*

B. Procedimientos Adjudicativos

La Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como Ley de Derecho Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG) define una *orden o resolución* como *aquella decisión o acción agencial de **aplicación particular** que adjudique derechos u obligaciones*. Secc. 1.3 (h) de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPR sec. 9603. (Énfasis suplido). A su vez, el mismo estatuto establece que una orden o resolución final deberá incluir y exponer separadamente: determinaciones de hecho, si estas no se han renunciado; conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación; y

la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión, según sea el caso. Sobre esto último, la orden o resolución debe advertir sobre el derecho a reconsiderar o instar un recurso de revisión con expresión de los términos correspondientes. Por lo cual, **solo cumplido este requisito comenzará a correr dichos términos**. Secc. 3.14 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9654; *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, 2019 TSPR 239, en la pág. 10, 202 DPR ___ (2020); *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 999-1000 (2008).

Con relación a lo anterior, la jurisprudencia ha establecido que los remedios posteriores al dictamen administrativo, provistos por reglamentos y estatutos, **forman parte del debido proceso de ley**. Por esto, la falta de notificación adecuada puede impedir que se procuren tales remedios, enervando así tal garantía. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, supra, pág. 1000. En consecuencia, nuestro Tribunal Supremo ha dispuesto que **resulta indispensable que se notifique adecuadamente a todas las partes pues, de lo contrario, el derecho a revisar la determinación resultaría ineficaz**. *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, supra, en la pág. 9. (Énfasis provisto).

Abundando, la más alta Curia ha manifestado sin ambages que **no se pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de una determinación administrativa a una parte que no ha sido notificada conforme a derecho**. *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, supra, pág. 13. (Énfasis provisto). Aunque una agencia notifique a una parte su determinación, si esa notificación no advierte adecuadamente el foro al que se debe acudir en revisión, no se puede perjudicar a la parte por haber acudido al foro erróneo, ya que ello sería permitir que la agencia se beneficie de actuaciones administrativas que inducen a error a la parte notificada. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, supra, pág. 1000.

En casos como los anteriores, la máxima curia ha aplicado la doctrina de incuria para determinar si se debe aplicar un término jurisdiccional. La incuria ha sido definida como la dejadez o negligencia en el reclamo de un derecho que, en conjunto con el transcurso del tiempo y otras circunstancias que causan perjuicio a la parte adversa, opera como un impedimento en una corte de equidad. Esta doctrina no opera automáticamente por el mero transcurso del tiempo. *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, supra, pág. 13; *Alonso Piñeiro v. UNDARE, Inc.*, 199 DPR 32, 54 (2017); *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, supra, pág. 1000. Al evaluar la aplicabilidad de la incuria se precisa sopesar los siguientes factores: (1) si existe alguna justificación para la demora; (2) el perjuicio que esta acarrea; y (3) el efecto sobre los intereses privados o públicos involucrados. *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, supra, en la pág. 13; *Alonso Piñeiro v. UNDARE, Inc.*, supra, citando a *Consejo de Titulares v. Ramos Vázquez*, 186 DPR 311, 341 (2012); *J.R.T. v. A.E.E.*, 113 DPR 564 (1982); *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 DPR 904 (1960).

C. Reglamento de Personal

El Reglamento de Personal 02-005 de la ACT de 6 de noviembre de 1996 (que fuera derogado),²² en adelante Reglamento 02-005, se adoptó de conformidad con la Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965, según enmendada, conocida como Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación. Art. 2, Reglamento 02-005. El propósito de este Reglamento fue establecer las normas que regirían la administración del personal gerencial de carrera no cubierto por las disposiciones del convenio colectivo entre la ACT y el Representante Sindical. Art. 4 del Reglamento 02-005. Por tanto, este Reglamento solo aplica a tales empleados, con

²² El *Reglamento de Personal 02-005 de la Autoridad de Carreteras y Transportación*, Núm. 5523 del 6 de noviembre de 1996, fue derogado por el Reglamento 8111 del 30 de noviembre de 2011, que entró en vigor el 29 de diciembre del mismo año. **Por ser el primero el vigente al momento de los hechos, aplicamos el Reglamento 5523.**

exclusión del personal transitorio, irregular, unionado, de confianza o contratistas. Art. 4 del Reglamento 02-005.

A tenor con la Orden Ejecutiva Núm. 5226, según enmendada por la Orden Ejecutiva Núm. 5409(A), emitida por el entonces Gobernador Rafael Hernández Colón,²³ el Reglamento 02-005 creó el Comité Coordinador de los Asuntos de los Gerenciales de la ACT (COCOAG o Comité). Este Comité estaría integrado por representación de las asociaciones de empleados gerenciales, de empleados gerenciales no afiliados, y funcionarios de la alta administración, con autoridad para la toma de decisiones. Véase Art. 2 de la Orden Ejecutiva Núm. 5226, supra, según enmendada. Para cumplir con sus deberes, se establecía que el COCOAG se debía reunir periódicamente **para escuchar y atender los planteamientos de los empleados gerenciales. Luego del correspondiente estudio, harían las recomendaciones concretas al jefe de la agencia para que éste tomara la decisión con los datos e información necesaria.** Véase Arts. 3-4 de la Orden Ejecutiva Núm. 5226, supra, según enmendada; Art. 16, sección 16.3 (1-4) del Reglamento 02-005. Finalmente, se dispuso que el COCOAG tendría el propósito de servir de ayuda complementaria para los procedimientos administrativos ordinarios, de modo que se lograra la *máxima afectividad del programa de relaciones del personal*. Art. 16, Sección 16.3 del Reglamento 02-005.

A su vez, mediante el citado Reglamento creó el Comité de Apelaciones, un organismo administrativo con el fin de atender y resolver **de forma diligente todas** las controversias, quejas y querellas relacionados con aquellos empleados que no tenían derecho a negociar colectivamente. Art. 19, Sección 19.1 del Reglamento 02-005. (Énfasis provisto). Específicamente se dispuso que “[l]a función del Comité será la de servir de

²³ Orden Ejecutiva Núm. 5226, según enmendada por la Orden Ejecutiva Núm. 5409 A, del Gobernador Rafael Hernández Colón, *Ordenando a los Presidentes o Directores Ejecutivos de las Corporaciones Públicas y a los Jefes de Agencia la Creación de un Comité Coordinador de los Asuntos de los Gerenciales*, 4 de noviembre de 1988.

organismo apelativo **sobre las decisiones del Director** en casos de destituciones, cesantías, suspensiones de empleo y sueldo y acciones disciplinarias y cualquiera de las áreas relacionadas con el principio de mérito, **retribución**, resoluciones, disposiciones y cualquier otro reglamento vigente relacionado con los empleados de carrera de la Autoridad no cubiertos por el Convenio Colectivo”. Art. 19, Sección 19.2 del Reglamento 02-005. Véase también el Art. 7 (13) del Reglamento 02-005. (Énfasis provisto).

Para que el Comité de Apelaciones pudiera asumir jurisdicción sobre una controversia, el Reglamento dispuso que “se asegurará que el Apelante agotó los remedios administrativos disponibles”. Art. 19, Sección 19.7 del Reglamento 02-005. Ello, por cuanto el Reglamento había diseñado un procedimiento administrativo previo a través del Comité Coordinador para aliviar la carga del Comité de Apelaciones. Véase Art. 16, Sección 16.3 del Reglamento 02-005. De este modo, para que se diera inicio al procedimiento administrativo ante el Comité de Apelaciones, se requería que **el empleado afectado por una decisión del Director Ejecutivo radicara directamente ante el Comité un escrito de apelación dentro de los veinte (20) días a partir de la notificación de la acción objeto de la apelación.** Art. 19, Sección 19.8 del Reglamento 02-005.

Finalmente, las decisiones tomadas por el Comité de Apelaciones, luego de presentado el procedimiento administrativo, serían finales y obligatorias para todas las partes, a menos que el Director Ejecutivo o la parte adversamente afectada solicitara la revisión judicial al Tribunal competente. Para poder solicitar la referida revisión judicial, “la parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final deberá dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden al Comité de Apelaciones. [...] la

moción de reconsideración será jurisdiccional para poder solicitar la revisión judicial.... Art. 19, Sección 19.7 del Reglamento 02-005.

D. Revisión Judicial de Determinaciones Administrativas

Ha sido reiterado que los tribunales debemos conceder deferencia a las determinaciones administrativas y no sustituir el criterio especializado de la agencia por el nuestro. *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Triple-S Salud, Inc.*, 191 DPR 536 (2014); *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 179 (2012). Ello debido a la experiencia y conocimiento especializado que poseen las agencias sobre los asuntos que se le han sido delegados. *Vargas Serrano v. Inst. Correccional*, 198 DPR 230, 237 (2017); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). Sin embargo, los tribunales tampoco podemos sostener determinaciones o actuaciones administrativas que resulten tan irrazonables que constituyan un abuso de discreción. Por tanto, cuando una agencia administrativa actúa arbitraria y caprichosamente, sus decisiones no merecen la deferencia de los tribunales. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, (2008).

III. Aplicación del Derecho a los hechos

Como indicáramos, la Junta de Apelaciones desestimó con perjuicio la causa de acción entablada por la parte recurrente porque, determinó, se había presentado fuera del término jurisdiccional de veinte días, contados a partir del momento en que el Director Ejecutivo no atendió la carta que esta le dirigió el 20 de diciembre de 2007. Juzgó el Comité que la referida carta constituyó una moción de reconsideración. Con exactitud, dicho órgano administrativo expresó que:

...[E]l término para apelar ante el Comité será de veinte (20) días a partir de la notificación de la decisión tomada. En tal caso el mencionado término de veinte (20) días comenzará a correr a partir de la notificación de la decisión de Reconsideración. Si el empleado solicita Reconsideración ante el Director Ejecutivo y éste dejare de tomar acción alguna sobre la misma en un término de veinte días laborales, se entenderá la misma rechazada de plano y comenzará a correr el término de veinte días para apelar al Comité [de Apelaciones].

La Reconsideración en el caso de epígrafe fue presentada el 20 de diciembre de 2007 y surge de las alegaciones de los Apelantes que el Director Ejecutivo no informó determinación alguna sobre la solicitud presentada por los Apelantes, por lo que se entendió denegada. Por lo tanto, se entiende denegada cuando en un término de 20 días laborales el Director Ejecutivo no toma acción alguna. De ahí corre el término de veinte días para apelar ante esta Junta, término que venció para el mes de febrero de 2008. La Apelación de epígrafe fue radicada el 10 de abril de 2008 **fuera del término jurisdiccional**.²⁴ (Énfasis nuestro.)

Ante el asunto neurálgico respecto a la jurisdicción del Comité de Apelaciones para atender la controversia traída a nuestra consideración, es preciso determinar cuándo comenzó a correr el término que tenían los recurrentes para acudir ante el Comité de Apelaciones. Realizado tal análisis, entonces estaremos en posición de dilucidar si, en efecto, obró correctamente el foro administrativo al desestimar la apelación interpuesta por tardía. En este ejercicio resulta necesario dar respuesta a la siguiente interrogante, ¿cuál fue la determinación emitida por el Director de la ACT que activó el término para presentar la *moción de reconsideración*, y, a su vez, el término de veinte (20) días para acudir ante el Comité de Apelaciones?

Como ilustramos, los recurrentes reclamaron en dos ocasiones haber recibido el pago del bono de navidad por una cantidad inferior a la correspondiente, el 11 de diciembre de 2006 y el 20 de diciembre de 2007, respectivamente. Específicamente, la parte recurrente, por conducto de la Asociación de Empleados Gerenciales de la Autoridad de Carreteras (AEGSAC), instó un recurso administrativo ante el Comité Coordinador de Asuntos Gerenciales (COCOAG) en el 2006, para que se revisara el cómputo realizado en el bono de navidad. Dicho órgano administrativo estaba facultado para atender en primera instancia controversias entre los empleados no cubiertos por el convenio colectivo, por virtud expresa del Reglamento 02-005, previo a que resultara necesario presentar una causa de acción ante el Comité de Apelaciones. Así surge prístino de la Orden

²⁴ Véase pág. 4 de la Resolución, pág. 68 del Apéndice.

Ejecutiva Núm. 5226, supra, a la que ACT venía obligada a atenerse. Sin embargo, a pesar de que el COCOAG estaba llamado a atender los reclamos de los recurrentes y realizar las recomendaciones pertinentes al Director Ejecutivo para que este último emitiera su determinación sobre la controversia, no lo hizo.

Con todo, el 7 de diciembre de 2007 se emitió el pago del bono de navidad a los recurrentes, correspondiente a ese año, bajo los mismos cálculos que en el 2006, por tanto, con el mismo efecto negativo en la estimación de la cantidad. Nuevamente, mediante la AEGSAC, **el 20 de diciembre de 2007**, los empleados comunicaron su reclamación, pero esta vez ante el Director Ejecutivo, notificándole sobre el alegado cómputo incorrecto de los pagos del bono de 2006 y 2007, e informándole que la COCOAG no había tomado acción alguna respecto al reclamo previo por el bono de 2006.

En este punto es preciso observar que, aunque la COCOAG estaba encomendada por el Reglamento 02-005 a atender de manera primara las reclamaciones de los empleados, era en el Director de la Agencia en quien recaía la responsabilidad de tomar la decisión final. De acuerdo con el Reglamento citado, la COCOAG sería el foro donde se ventilarían y discutirían los problemas atendiendo los planteamientos de los empleados gerenciales. A su vez, ese mismo órgano administrativo tendría el deber ministerial de estudiar los planteamientos para realizar unas recomendaciones concretas al Director Ejecutivo, quien tomaría la decisión que correspondiera. Véase Art. 16.3 del Reglamento de Personal 02-005, supra.

En el contexto anterior, y contrario a la determinación del Comité de Apelaciones, la carta enviada al Director Ejecutivo por los recurrentes el 20 de diciembre de 2007, no puede concebirse como una solicitud de reconsideración formal, según esta es concebida en los procedimientos

adjudicativos administrativos tras recibirse una determinación final adversa, al tenor de la sección 3.15 de la LPAU, pues nunca se emitió tal determinación. Aunque el recurrente hizo uso del término *reconsideración* en dicha comunicación, dirigida al Director de la ACT, es de notar que esta nomenclatura solo tuvo el propósito de llamar la atención del último sobre el hecho de que la COCOAG no había atendido el reclamo sobre el bono pagado, contrario a lo que le correspondía.

De la prueba documental que obra en el expediente no surge evidencia que nos ponga en posición de concluir que la ACT, mediante la actuación de la COCOAG, o través de su Director Ejecutivo, hubiesen adjudicado la controversia sobre el bono que se le presentó. Al así concluir, entonces, tampoco se puede afirmar que mediara una determinación por parte de la ACT que pudiera estar sujeta a una *moción de reconsideración* y, consecuentemente, de apelación ante el Comité.

Matizamos que, la sección 19.8 del Reglamento de Personal, establece que el empleado afectado por una decisión del Director Ejecutivo radicará directamente ante el Comité un escrito de apelación dentro de los veinte (20) días, **a partir de la notificación de la acción objeto de la apelación**. Art. 19, Sección 19.8 del Reglamento 02-005. ¿De dónde surge tal notificación que activó, según la ACT y la Junta, el término para acudir en apelación? No hemos dado con ella.

Es decir, no hay una resolución administrativa que responda a las distintas reclamaciones esbozadas por la parte recurrente respecto al pago del bono de navidad de 2006, ni de 2007, a pesar de que acudieron oportunamente a los foros pertinentes para proteger sus derechos (en ambos casos, en menos de treinta días de haber recibido el pago del bono de navidad), que pudiera ser objeto de reconsideración y, en consecuencia, tampoco para recurrir al Comité de Apelaciones de la ACT.

Finalmente, aunque lo anterior dispone del asunto ante nosotros, notamos que **la única** comunicación que obra en el expediente emitida por la ACT con relación a la reclamación de los bonos cuestionados, es de 13 de febrero de 2008. Como adelantáramos en el recuento procesal, dicha comunicación fue suscrita por los principales directores de la ACT en tal fecha, el Ing. Luis M. Trinidad Garay (Director Ejecutivo de la ACT), Sr. Alberto Cabrera (Director Área de Recursos Humanos) y Sheila Reyes Orta (Directora de la Oficina de Análisis de Puestos, Compensación y Beneficios Marginales), pero dirigida a una comunicación suscrita por la Sra. Janet Vázquez Velázquez de forma individual y personal, el 24 de enero de 2008, a la parte recurrente. Es decir, esta comunicación no estaba adjudicando los procedimientos administrativos motivados por la AEGSAC, sino solo por la señora Vázquez. Con fines *in argüendo*, aun tomando esta carta como una notificación de la resolución administrativa en el caso de epígrafe, sujeta al término de veinte (20) días para acudir en apelación ante el Comité de Apelaciones, en ella tampoco se incluyeron las advertencias mínimas (ni ninguna advertencia) sobre el derecho de apelar tal determinación.

Nuestro derecho administrativo es claro al definir lo que constituye una resolución final de una agencia. Así, la Ley Núm. 38-2017, supra, define una *orden o resolución* como “aquella decisión o acción agencial de **aplicación particular** que adjudique derechos u obligaciones”. (Énfasis suplido.) Secc. 1.3 (h) de la Ley Núm. 38-2017. A su vez, establece que una orden o resolución final deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho, si estas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad de recurso de reconsideración o revisión, según sea el caso. Dispone, además, que la orden o resolución debe advertir sobre el derecho a reconsiderar o instar un recurso de revisión con expresión de los términos correspondientes. Solo

cuando se haya “cumplido este requisito comenzará a correr dichos términos”. Secc. 3.14 de la LPAU.

Bajo este análisis, tampoco podemos atribuirle incuria a la parte recurrente, visto que el procedimiento administrativo llevado a cabo ante la ACT estuvo plagado de dilaciones que han provocado que unos reclamos laborales que datan del 2006 y 2007 aun se esté litigando. Por otra parte, resultaba confuso, por decir lo menor, el proceso mediante el cual los recurrentes podían solicitar reparo a la acción administrativa cuestionada.

En definitiva, a la parte recurrente no se le proveyó un foro donde se pudiera dilucidar su reclamo en los méritos.

IV. Parte Dispositiva

Por los fundamentos antes expuestos, declaramos Con Lugar el recurso de revisión judicial interpuesto por la parte recurrente y, en consecuencia, revocamos la Resolución emitida por la Junta de Apelaciones de la ACT el 14 de junio de 2019. A tenor, ordenamos la continuación de los procedimientos, requiriéndose en este caso que la Junta de Apelaciones adjudique en los méritos las reclamaciones presentadas por la parte recurrente, respecto a los bonos expedidos en los años 2006 y 2007, y emita un dictamen cumpliéndose a cabalidad con las advertencias que deben acompañar las notificaciones administrativas.

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

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