

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

ZAHIREH I. SOTO
VELÁZQUEZ

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA

Recurrido

KLRA202200609

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Comisión Apelativa del
Servicio Público

Caso número:
2022-08-0422

Sobre:
Bajo investigación

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Juez Domínguez Irizarry y el Juez Monge Gómez¹.

Monge Gómez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de marzo de 2023.

Compareció ante este Tribunal la parte recurrente, Lcda. Zahireh I. Soto Velázquez (en adelante, la “Recurrente” o la “licenciada Soto Velázquez”) mediante recurso de revisión judicial presentado el 10 de noviembre de 2022. Nos solicitó la revocación de la *Resolución* emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante, la “CASP”) el 24 de octubre de 2022, la cual denegó una solicitud de reconsideración interpuesta por la Recurrente a una *Resolución* emitida por dicho ente administrativo el 28 de septiembre de 2022.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se *desestima* el recurso, por ser prematuro.

I.

Los hechos que originaron el recurso de autos se produjeron luego de que el 25 de febrero de 2021, el Departamento de Justicia (en adelante, el “Recurrido” o “DJ”) aprobara el “Reglamento para Establecer las Normas Aplicables al Programa de Teletrabajo del Departamento de Justicia” de 25

¹ Mediante Orden Administrativa OATA-2023-001, se designó al Hon. José Johel Monge Gómez en sustitución de la Hon. Giselle Romero García, para entender en los méritos del recurso de epígrafe. Igualmente, mediante Orden Administrativa OATA-2023-040, se designó a la Hon. Ivelisse Domínguez Irizarry en sustitución de la Hon. Gina R. Méndez Miró, quien cesó de ejercer funciones como jueza de apelaciones.

de febrero de 2021 (en adelante, el “Reglamento del DJ”). Al amparo de las disposiciones del Reglamento del DJ, el 3 de abril de 2021, la licenciada Soto Velázquez presentó una solicitud para laborar remotamente dos (2) días a la semana. Mediante “Acuerdo de Teletrabajo” emitido el 18 de mayo de 2021, el DJ autorizó a trabajar los dos días remotos solicitados, por espacio de seis (6) meses. Transcurrido dicho término, el 3 de noviembre de 2021, la Recurrente solicitó continuar teletrabajando. Dicha solicitud le fue aprobada el 8 de noviembre de 2021, por un nuevo término de seis (6) meses, es decir, hasta el mes de mayo de 2022.

No obstante lo anterior, el 9 de marzo de 2022, el Recurrido envió una misiva en la cual notificó a todo el personal del DJ que, a partir del 14 de marzo de 2022, se dejaban sin efecto todos los acuerdos de trabajo remoto. Indicó que los funcionarios que quisieran solicitarlo podían así hacerlo, pero para ello debían presentar la solicitud conforme al Artículo 7 del Reglamento del DJ. Así mismo, señaló que el teletrabajo era un privilegio que se les estaba concediendo y no un derecho o beneficio adicional.

El 11 de marzo de 2022, la licenciada Soto Velázquez presentó una solicitud de continuación de trabajo remoto. Luego de varios incidentes, y sin ésta recibir respuesta sobre esta última solicitud, el 13 de mayo de 2022, el Secretario Auxiliar de Recursos Humanos del DJ (en adelante, “SARH”) envió un correo electrónico mediante el cual recalcó que los acuerdos de teletrabajo quedaron sin efecto desde el 14 de marzo de 2022, que las solicitudes para disfrutar del teletrabajo debían hacerse conforme al Artículo 7 del Reglamento del DJ y que el teletrabajo no era un derecho sino que un privilegio. Además, indicó que no se les permitía a los supervisores aprobar solicitudes sin contar con la autorización del SARH, y, por último, señaló que la mera solicitud de teletrabajo no concede el privilegio de laborar a distancia; ello puesto a que las solicitudes eran evaluadas conforme al plan de trabajo de cada división y/o dependencia y las funciones del puesto.

A pesar de ello, el 16 de mayo de 2022, la Recurrente reiteró su solicitud de continuación de trabajo remoto. El 5 de julio de 2022, el DJ le notificó a la Recurrente que “al momento, no se está concediendo dicha modalidad de trabajo”, por lo tanto, denegó su solicitud.² **Es menester destacar que en dicha determinación de la agencia no se incluyó ningún tipo de advertencia legal, relacionada con el derecho que le asistía a la licenciada Soto Velázquez a solicitar reconsideración o algún remedio posterior a la determinación del DJ.**

No conteste con esta determinación, la licenciada Soto Velázquez presentó “**Reconsideración Denegatoria Continuidad de Trabajo Remoto**” el 8 de julio de 2022. En ésta, hizo énfasis a lo que, a su juicio, constituían múltiples incumplimientos con la Ley Núm. 36-2020, conocida como la “Ley de Trabajo a Distancia del Gobierno de Puerto Rico” (en adelante, “Ley 36-2020”), y con el Reglamento de DJ. El 18 de julio de 2022, el DJ, mediante comunicación escrita, denegó la solicitud de reconsideración. **Dicho dictamen tampoco incluyó advertencia legal alguna sobre los derechos que le asistían a la Recurrente posterior a la determinación en reconsideración.**

A pesar de lo anterior, el 1 de agosto de 2022, la Recurrente compareció ante la CASP impugnando la denegatoria de teletrabajo emitida por el DJ. Alegó que este actuó de forma arbitraria y caprichosa, en violación de la Ley Núm. 8-2017, también conocida como “Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico” (en adelante, “Ley 8-2017”), la Ley 36-2020 y los reglamentos aplicables. **De igual forma, indicó que no se realizó una notificación adecuada de la decisión administrativa.**

Posteriormente, el 30 de agosto de 2022, el DJ presentó “**Moción Asumiendo Representación Legal y en Solicitud de Prórroga para Contestar Apelación**” y el 1 de septiembre de 2022, “**Moción en Réplica**”.

² Véase, correo electrónico enviado por la Lcda. Cecilia Ivonne Vega Pabón, directora del Área de Cumplimiento, Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos enviado el 5 de julio de 2022, aludiendo al correo electrónico del 1 de julio de 2022.

Solicitó el plazo de quince (15) días adicionales para presentar su alegación responsiva. La licenciada Soto Velázquez presentó moción en oposición y, sin contestación alguna por parte de la CASP resolviendo las mociones presentadas, el DJ presentó su “**Contestación a Apelación y en Solicitud de Desestimación**” el 8 de septiembre de 2022. El Recurrido fundamentó su solicitud en que la CASP no tenía jurisdicción para atender la controversia planteada por la Recurrente, pues la Ley Núm. 36-2020 no provee para procesos de revisión de ninguna índole debido a que el teletrabajo es considerado bajo la mencionada ley como un privilegio del empleado y no un derecho. Siendo ello así, indicó que queda a la discreción de la entidad gubernamental, en este caso el DJ, concederlo o no.

El 28 de septiembre de 2022, notificada en la misma fecha, la CASP emitió *Resolución* en la que desestimó la apelación presentada por la licenciada Soto Velázquez, por falta de jurisdicción sobre la materia. No obstante, al día siguiente, la licenciada Soto Velázquez presentó “**Moción en Oposición a Contestación de Demanda (Apelación) y Solicitud de Desestimación y para Reiterar Solicitud de Anotación de Rebeldía**”. Así mismo, solicitó la reconsideración el 17 de octubre de 2022, ante la determinación desestimatoria de la CASP. Esta última fue declarada No Ha Lugar mediante *Resolución* de 24 de octubre 2022, notificada en misma fecha.

Insatisfecha, el 10 de diciembre de 2022, la licenciada Soto Velázquez presentó el recurso de revisión judicial ante nos, mediante el cual formuló los siguientes errores:

Erró la Comisión al declararse sin jurisdicción sobre la materia.

Erró la Comisión al resolver que la apelada no tiene ningún derecho a apelar porque los empleados de confianza no están cubiertos por la Ley 8-2017.

Erró la Comisión al entrar en los méritos y concluir que las determinaciones administrativas bajo la Ley 36-2020, no son revisables todo ello luego de declararse sin jurisdicción.

El Recurrido presentó su alegato en oposición mediante el cual, en síntesis, reiteró la falta de jurisdicción de la CASP, por ostentar jurisdicción sobre asuntos relacionados a empleados de carrera y con el principio de mérito. Así mismo, sostuvo que como la licenciada Soto Velázquez es una empleada de confianza y la Ley Núm. 36-2020 no establece procedimiento de revisión o apelación alguna, la CASP no tenía autoridad para resolver la controversia.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

A.

El Artículo 4.006 (c) de la Ley Núm. 201-2003, según enmendada, conocida como la “Ley de la Judicatura de 2003”, dispone que mediante el recurso de revisión judicial el Tribunal de Apelaciones acogerá, como cuestión de derecho, “las **decisiones, órdenes y resoluciones finales** de organismos o agencias administrativas”. 4 LPRA sec. 24y (énfasis suplido).

Por su parte, la Sección 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” (en adelante, la “LPAU”), establece –en su parte pertinente– lo siguiente:

El Tribunal de Apelaciones revisará como cuestión de derecho las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. 3 LPRA sec. 9676 (énfasis suplido).

Asimismo, la Sección 4.2 del precitado estatuto expone que:

Una parte adversamente afectada por una **orden o resolución final** de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 9655 de este título cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación **oportuna de una moción de reconsideración**. 3 LPRA sec. 9672 (énfasis suplido).

Entretanto, la Sección 3.15 de la LPAU preceptúa el curso de acción ante la inconformidad de una parte de una resolución administrativa. En dicha Sección se establece lo siguiente:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, 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**. La agencia dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los noventa (90) días de ésta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.

Si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución es distinta a la del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico, según corresponda. 3 LPRA sec. 9655 (énfasis suplido).

Además, la Sección 3.14 de la referida pieza legislativa dispone que:

La orden o resolución [final] advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho en 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 comenzaran a correr dichos términos. 3 LPRA sec. 9654 (énfasis suplido).

Atinente al caso que nos ocupa, la Sección 1.4 de la LPAU dispone que esta Ley “se aplicará a todos los procedimientos administrativos conducidos **ante todas las agencias que no están expresamente exceptuados por el mismo**”. 3 LPRA sec. 9604 (énfasis suplido). Para

propósitos del estatuto, el término “agencia” abarca “cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, corporación pública, comisión, oficina independiente, división, administración, negociado, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad o cualquier instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico u organismo administrativo autorizado por ley a llevar a cabo funciones de reglamentar, investigar, o que pueda emitir una decisión”. 3 LPRA sec. 9603.

B.

La notificación adecuada de las decisiones administrativas es parte del principio constitucional de que todo ciudadano ostenta un derecho a un debido proceso de ley. Colón Torres v. A.A.A., 143 DPR 119, 124 (1997). La notificación sirve un propósito lógico y sabio en la administración de la justicia, al proteger el derecho de la parte afectada a procurar la revisión judicial de un dictamen adverso. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 DPR 310, 329 (2006); Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc., 133 DPR 881, 889 (1993).

La notificación concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia y otorga a las personas, cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación. Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan, 140 DPR 24, 34 (1996). Ante ello, resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de la agencia que afecte los intereses de una parte. Íd.

La notificación adecuada supone la advertencia de lo siguiente: (1) derecho a solicitar reconsideración de la decisión tomada; (2) derecho a solicitar revisión judicial o juicio de *novo*, según sea el caso; y (3) los términos correspondientes para ejercitar dichos derechos. **El incumplimiento con alguno de estos requisitos resulta en una notificación defectuosa.** Maldonado v. Junta Planificación, 171 DPR 46, 57-58 (2007).

El deber de notificar a las partes una determinación administrativa de manera adecuada y completa no constituye un mero requisito. Olivo v. Srio. de Hacienda, 164 DPR 165, 178 (2005). Una notificación insuficiente puede traer consigo consecuencias adversas a la sana administración de la justicia, además de que puede demorar innecesariamente los procedimientos administrativos y, posteriormente, los judiciales. Íd. A la luz de lo anterior, se ha resuelto que, si una parte no es notificada de la determinación de una agencia conforme a derecho, **no se le pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de la misma.** Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property, 173 DPR 998, 1015 (2008).

En fin, la correcta y oportuna notificación de una decisión final, sea judicial o administrativa, es un requisito *sine qua non* para un ordenado sistema judicial. De lo contrario, se crearía una incertidumbre sobre cuándo comienzan los términos para incoar los remedios *post-dictamen*, entre otras graves consecuencias y demoras. Dávila Pollock et al v. R. F. Mortgage, 182 DPR 86, 94 (2011).

Es por ello que una notificación defectuosa nos priva de revisar la decisión administrativa. Hasta tanto se notifique adecuadamente la decisión final administrativa, el recurso apelativo resultará prematuro y, como foro apelativo, careceremos de jurisdicción.

C.

La jurisdicción es el poder o autoridad que ostenta un tribunal para resolver los casos y las controversias que tiene ante sí. Cobra Acquisitions, LLC v. Municipio de Yabucoa y otros, 2022 TSPR 104, 210 DPR ____ (2022); Pueblo v. Ríos Nieves, 2022 TSPR 49, 209 DPR ____ (2022); Metro Senior Development, LLC. v. Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico, 2022 TSPR 47, 209 DPR ____ (2022).

Reiteradamente, se ha expresado que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción y no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. Pueblo v. Ríos Nieves, supra; Pérez Soto v. Cantera Pérez, Inc., et al., 188 DPR 98, 104-105 (2013). De igual

manera, es conocido que la ausencia de jurisdicción no puede ser subsanada por las partes. Pueblo v. Ríos Nieves, *supra*; Pérez Soto v. Cantera Pérez, Inc., et al., *supra*. Por consiguiente, las cuestiones relacionadas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y deben atenderse y resolverse con preferencia a cualquier otra. Íd. Por ello, cuando un tribunal emite una sentencia sin tener jurisdicción sobre las partes o la materia, su dictamen es uno inexistente o *ultravires*. Maldonado v. Junta de Planificación, 171 DPR 46, 55 (2007). Por ello, al carecer de jurisdicción o autoridad para considerar un recurso, lo único que procede en Derecho es la desestimación de la causa de acción. Romero Barceló v. E.L.A., 169 DPR 460, 470 (2006); Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc., 158 DPR 345, 370 (2003).

Así pues, estamos imposibilitados de atender recursos prematuros o tardíos. En lo particular, un recurso prematuro es aquel que se presenta en la Secretaría de un tribunal apelativo antes de que este adquiera jurisdicción. Torres Martínez v. Torres Ghigliotty, 175 DPR 83, 97 (2008). En virtud de ello, carece de eficacia y no produce efectos jurídicos. Íd., págs. 97-98. Siendo ello así, un recurso presentado prematuramente adolece de un defecto insubsanable que sencillamente priva de jurisdicción al tribunal que se recurre, pues al momento de su presentación no existe autoridad judicial para acogerlo. Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc., *supra*, pág. 370.

Cónsono con lo anterior, este Tribunal de Apelaciones puede desestimar, *motu proprio*, un recurso por falta de jurisdicción. Regla 83(B)(1) y (C) de Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPR Ap. XXII-B. Sin embargo, la desestimación de un recurso por prematuro le permite a la parte recurrente volver a presentarlo una vez el foro apelado resuelva lo que tenía ante su consideración o cumpla con los rigores que dispone nuestro ordenamiento sobre una efectiva notificación de un dictamen. Véase, Pueblo v. Ríos Nieves, *supra*; Yumac Home v. Empresas Massó, 194 DPR 96 (2015).

III.

En el presente caso, aunque la Recurrente le imputó a la CASP la presunta comisión de varios errores, la controversia medular a resolver se reduce a determinar si la notificación de la determinación de la cual se recurrió ante dicho ente administrativo apelativo fue adecuada y, por consiguiente, conforme a derecho.

En el caso que nos ocupa, se recurre del dictamen emitido por el Secretario del DJ a una solicitud de reconsideración interpuesta por la Recurrente, en la cual, reiteró su denegatoria a la solicitud de trabajo remoto presentada por esta última. Del expediente del caso ante nuestra consideración, se desprende que ni la determinación inicial denegando la solicitud de trabajo remoto, ni la suscrita por el Secretario del DJ incluyeron advertencia alguna de revisión o apelación, conforme lo requiere nuestro ordenamiento jurídico. El reglamento del DJ tampoco cuenta con disposición alguna relacionada a las advertencias legales que deben contener todas las determinaciones administrativas de una agencia.

A la luz de lo discutido, la notificación adecuada de cualquier dictamen final emitida por un ente administrativo supone la advertencia de lo siguiente: (1) derecho a solicitar reconsideración de la decisión tomada; (2) derecho a solicitar revisión judicial o juicio de *novus*, según sea el caso; y (3) los términos correspondientes para ejercitar dichos derechos. **Así pues, el incumplimiento con alguno de estos requisitos resulta en una notificación defectuosa.** Maldonado v. Junta Planificación, *supra*, págs. 57-58.

El resultado de lo anterior es que a la licenciada Soto Velázquez no le son oponibles los términos jurisdiccionales para recurrir de las mismas. Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property, *supra*, pág. 1015. La notificación defectuosa de ambos dictámenes convierte el recurso de revisión judicial ante nos en uno prematuro, lo que priva de jurisdicción a este Foro revisor. Hasta tanto el DJ no le notifique adecuadamente a la licenciada Soto Velázquez de su derecho a solicitar reconsideración o

revisión del dictamen relacionado con la controversia que nos ocupa, no comenzará a transcurrir el término para acudir ante este Tribunal de Apelaciones. La ausencia de una notificación adecuada de una decisión administrativa menoscaba y acarrea la violación del debido proceso de ley del ciudadano, en su vertiente procesal.

Por todo lo anterior, determinamos que carecemos de autoridad para entender en los méritos del recurso de epígrafe, debido a que la determinación emitida por el DJ no le fue notificada adecuadamente a la Recurrente. Conforme la Sección 1.3 de la LPAU, el DJ no es uno de los entes excluidos del cumplimiento con las disposiciones de dicho estatuto. 3 LPRA sec. 9603. Por tanto, venía en la obligación de cumplir taxativamente con lo dispuesto en la misma. 3 LPRA sec. 9604. Dicha circunstancia revela que el recurso presentado adolece del grave e insubsanable defecto de falta de jurisdicción por la presentación prematura del mismo. Luego de que el foro administrativo vuelva a notificar adecuadamente su dictamen, los términos para solicitar la reconsideración o para presentar un recurso ante este Tribunal comenzarán a transcurrir. Por tanto, ante la falta de autoridad para considerar el presente recurso por notificación inadecuada, lo que procede es su desestimación.

De conformidad a lo dispuesto en la Regla 84(E) de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 84(E), le ordenamos al DJ a que, luego de que reciba el correspondiente mandato, actúe de conformidad con lo resuelto y notifique nuevamente la decisión tomada.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se *desestima* el presente recurso por falta de jurisdicción, al ser éste prematuro.

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

La Juez Domínguez Irizarry disiente por entender que la determinación agencial de no otorgar la *Solicitud de Teletrabajo*, es una discrecional, que no incide en derecho y/o obligaciones de la parte

recurrente, ni es producto de un procedimiento adjudicativo formal, sujeto a revisión judicial.

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