

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL III

ARMANDO RODRÍGUEZ RIVAS  
Y OTROS

*Apelados*

v.

ZULMA R. ROSARIO VEGA;  
EN SU CAPACIDAD OFICIAL  
COMO DIRECTORA EJECUTIVA  
DE LA OFICINA DE ÉTICA  
GUBERNAMENTAL; OFICINA DE  
ÉTICA GUBERNAMENTAL DE  
PUERTO RICO; ESTADO LIBRE  
ASOCIADO DE PUERTO RICO

*Apelantes*

KLAN201500572

*Apelación*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala Superior de  
San Juan

*Civil núm.:*  
K AC2011-1338

*Sobre:*  
Sentencia  
declaratoria;  
Daños y perjuicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa.

Steidel Figueroa, Juez Ponente

**S E N T E N C I A**

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de diciembre de 2015.

La Oficina de Ética Gubernamental [por sus siglas, OEG] nos solicita que revoquemos una Sentencia Parcial del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan [en adelante, TPI]. Mediante dicho dictamen el foro apelado declaró Ha Lugar parcialmente la solicitud de sentencia sumaria presentada por la parte apelada en cuanto a la nulidad de la medida disciplinaria impuesta por la Directora Ejecutiva de la OEG y ordenó la continuación de los procedimientos para determinar si debía conceder la indemnización por los daños alegados en la demanda. Evaluados los argumentos de las partes, **CONFIRMAMOS**.

**-I-**

En el año 2010, la OEG subarrendó en calidad de arrendatario varios espacios de estacionamiento del edificio contiguo, propiedad de Marvel International, Inc. [en adelante, Marvel], debido a que el predio en donde ubica la OEG no cuenta

con suficientes estacionamientos para los vehículos privados de sus empleados. El 1 de diciembre de 2010, la Lcda. Zulma R. Rosario Vega, Directora Ejecutiva de la OEG [en adelante, Directora Ejecutiva], convocó una reunión para informar a los empleados de la agencia que no logró renovar el contrato de arrendamiento con Marvel, razón por la cual no podían estacionar sus vehículos en el edificio del cual este era propietario.

Luego de hacer gestiones directamente con el propietario y agentes de Marvel, el 3 de diciembre de 2010 los empleados apelados<sup>1</sup> y otros que no forman parte del presente pleito estacionaron sus vehículos privados en el edificio. Ese mismo día, la Directora Ejecutiva cursó una reprimenda escrita a cada uno de los apelados por usar el estacionamiento de Marvel. Imputó a los empleados, aquí apelados, incurrir en una falta de respeto e insubordinación e incumplir las órdenes e instrucciones de sus supervisores.<sup>2</sup>

A consecuencia de lo anterior, la parte apelada presentó una solicitud de sentencia declaratoria y una reclamación por daños y perjuicios ante el TPI en contra de la OEG y su Directora Ejecutiva, tanto en su carácter oficial como personal. La parte apelante, por su parte, negó las alegaciones de la demanda y presentó varias defensas afirmativas.

Luego de varios trámites procesales, entre estos, la presentación de mociones de sentencia sumaria por ambas partes, el TPI ordenó a las partes a que presentaran una moción conjunta para que expresaran sus respectivas posturas para disponer del pleito.

---

<sup>1</sup> Los demandantes apelados son: Armando Rodríguez Rivas, Edwin Nieves Rivera, José J. Rodríguez Forty, Norma I. Alsina Martínez, Maritza Rivera Hernández y Yaminelle Martínez Canales.

<sup>2</sup> La reprimenda escrita se emitió por violación a los incisos 5 y 7 de la Sección III de las Guías Internas para la Administración de Recursos Humanos de la OEG de 1 de julio de 2010.

El 16 de marzo de 2015, el TPI emitió la Sentencia Parcial aquí apelada. Concluyó que la actuación de la Directora Ejecutiva no cumplió con el procedimiento administrativo dispuesto por la agencia y, por ende, fue *ultra vires*. Manifestó que:

correspondía que la [Directora Ejecutiva] enviara un informe a la Dirección del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, luego, dicha unidad emitiría una recomendación a la Directora Ejecutiva. En consecuencia, al no haber realizado el proceso administrativo establecido por la agencia, corresponde decretar que la reprimenda escrita es nula.

El TPI, además, concluyó que no se configuró una violación al derecho de intimidad de los demandantes, según estos alegaron. Por último, determinó que conforme el derecho aplicable, la Directora Ejecutiva no era responsable en su capacidad personal, ya que las acciones que dieron lugar a la demanda fueron realizadas en el ejercicio de sus funciones. En su sentencia parcial, el TPI ordenó la continuación de los procedimientos “para determinar los alegados daños causados por la reprimenda escrita”<sup>3</sup>.

Inconforme con tal proceder, la OEG acudió a este foro mediante recurso de apelación en el que alegó que el TPI incurrió en los siguientes errores:

**PRIMER ERROR:** ERRÓ EL TPI AL DETERMINAR QUE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL NO HABÍA SEGUIDO EL PROCEDIMIENTO INTERNO CONTEMPLADO EN SUS “GUÍAS INTERNAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS” A PESAR DE QUE CITÓ EXPRESAMENTE LA DISPOSICIÓN MISMA QUE DIO AUTORIDAD A LA DIRECTORA EJECUTIVA PARA ACTUAR COMO LO HIZO.

**SEGUNDO ERROR:** ERRÓ EL TPI AL ORDENAR UNA ACCIÓN EN DAÑOS POR PRESUNTA NULIDAD DE UNA REPRIMENDA CUANDO DE LOS HECHOS SURGE QUE LOS RECURRIDOS, EN EFECTO, HABÍAN INCURRIDO EN INSUBORDINACIÓN CONTRA UNA INSTRUCCIÓN EXPRESA, NO DE UN SUPERVISOR DIRECTO, SINO DE LA PROPIA AUTORIDAD NOMINADORA.

El 18 de junio de 2015, dictamos una Resolución en la que declaramos No Ha Lugar la solicitud de desestimación de la parte apelada, quien alegó que la omisión de la OEG de no incluir ciertos

---

<sup>3</sup> Sentencia parcial apelada, en la pág. 16.

documentos en el apéndice era causa para desestimar el recurso. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos.

**-II-**

La Oficina de Ética Gubernamental aprobó las Guías Internas para la Administración de los Recursos Humanos [en adelante, Guías Internas] el 1 de julio de 2010, en virtud de los poderes delegados a la Dirección Ejecutiva<sup>4</sup> de tal agencia de conformidad con el entonces vigente Artículo 2.4 de la Ley de Ética Gubernamental de 1985, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRA 1801 *et seq.* Dicha reglamentación informal provee las directrices internas para uniformar los procesos relacionados a la administración de los recursos humanos de la OEG.

En lo que nos concierne, la Sección III de las Guías Internas establece las normas de conducta de la agencia. El inciso (A) de tal sección dispone que:

[s]erá motivo de acción correctiva o disciplinaria, entre otras, las siguientes faltas:

...

5. falta de respeto o insubordinación hacia sus supervisores.

...

7. incumplir con órdenes e instrucciones de sus supervisores.

...

Cuando la conducta del empleado constituya una de las faltas enumeradas, la Dirección Ejecutiva podrá tomar una de las siguientes medidas correctivas y disciplinarias: amonestación verbal, reprimenda escrita, suspensión de empleo y sueldo, o destitución.

Sección III, inciso (A) (5) y (7) de las Guías Internas, *supra*.

Las Guías Internas catalogan la falta número 5 como una falta grave, que puede acarrear como sanción en primera instancia la suspensión de empleo y sueldo o la destitución del empleado. Sección III, inciso (A) de las Guías Internas, *supra*. En cambio, la conducta dispuesta en la falta número 7 se considera como una menos grave. *Íd.*

---

<sup>4</sup> La "Dirección Ejecutiva" se refiere a la Directora o el Director Ejecutivo de la OEG. Sección IV, inciso (h) de las Guías Internas, *supra*.

En el inciso (B) de la Sección III de las Guías Internas, *supra*, se establece el procedimiento que rige la imposición de medidas disciplinarias. Dispone que:

[c]uando cualquier empleado incurra en alguna falta de las enumeradas en la sección 3 o en cualquier otra que se considere perjudicial a los mejores intereses de la Oficina, el supervisor inmediato o cualquier supervisor de mayor rango podrá amonestarlo verbalmente. De ser necesaria una sanción mayor, se procederá de la siguiente manera:

- a) El supervisor de mayor rango del empleado preparará y someterá a la Dirección del Área de Recursos y Desarrollo Profesional, un informe que contenga los hechos relacionados con la falta cometida.
- b) La Dirección del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional evaluará los hechos, según presentados por el supervisor y someterá un informe a la Dirección Ejecutiva con sus recomendaciones.

Por “amonestación verbal” se entiende todo “señalamiento oral efectuado por un supervisor o la Dirección Ejecutiva al empleado que ha cometido una falta”. Sección IV, inciso (a) de las Guías Internas, *supra*. Por su parte, la “reprimenda escrita” se refiere a una “medida disciplinaria que formará parte del expediente de personal del empleado”. *Íd.*, inciso (o).

Las Guías Internas, *supra*, también conceden facultad a la Dirección Ejecutiva de la OEG para investigar y tomar medidas disciplinarias de estimarlo apropiado. Al respecto establece que:

[n]ada de lo dispuesto anteriormente limita la facultad de la Dirección Ejecutiva para ordenar una investigación, que pueda resultar en la imposición de medidas disciplinarias, de entender que algún empleado ha violado la Ley de Ética Gubernamental y sus Reglamentos o ha infringido las normas de productividad, eficiencia, orden y disciplina vigentes en la Oficina.

Sección III, inciso (B) (e) de las Guías Internas, *supra*.

A la luz de las normas expuestas, evaluamos los señalamientos de error planteados.

### -III-

En el primer error señalado, la OEG plantea que el TPI incidió al determinar que la Directora Ejecutiva no siguió el

procedimiento dispuesto en las Guías Internas, *supra*, a pesar de que esta tenía facultad para actuar, según lo hizo. En particular, señaló que la medida disciplinaria fue impuesta por la Directora Ejecutiva dentro del marco legal de sus funciones y que la autoridad ejercida por esta no estaba supeditada a recomendación alguna.

Los empleados apelados, por su parte, arguyeron que la Directora Ejecutiva de la OEG estaba obligada a observar las reglas promulgadas por dicha agencia. Con relación a la medida disciplinaria impuesta, manifestaron que fue arbitraria y caprichosa, ya que la Directora Ejecutiva se desvió de los procedimientos dispuestos en las Guías Internas. Examinemos los planteamientos.

La Directora Ejecutiva de la OEG cursó a los empleados apelados una reprimenda escrita por violación a los incisos (5) y (7) de la Sección III de las Guías Internas, *supra*, (falta de respeto e insubordinación e incumplimiento con las órdenes e instrucciones de sus supervisores), debido a que llegaron a un acuerdo, en su carácter personal, con el dueño y los agentes del edificio contiguo para utilizar varios espacios de estacionamiento allí disponibles.

Nos llama la atención de manera significativa el hecho de que la sanción impuesta a los apelados estuvo basada en una gestión privada que ellos realizaron. Sin duda la Directora Ejecutiva de la OEG les comunicó que no podían usar el estacionamiento del edificio propiedad de Marvel, por razón de que el contrato de arrendamiento no pudo renovarse. Sin embargo, nada impedía, y consideramos que la Directora Ejecutiva tampoco podía impedir, que, como una gestión personal o grupal privada, los empleados gestionaran un lugar en donde estacionarse, incluso con los propietarios del edificio con quienes la OEG no

pudo contratar. Al fin y al cabo, los empleados utilizaban vehículos privados que podían estacionar en cualquier lugar apropiado para ello si su patrono no podía proveerles un estacionamiento. Estas consideraciones, sin embargo, no fundamentaron la sentencia apelada. El TPI apoyó su dictamen en lo que consideró desviaciones del proceso regular de imposición de una medida disciplinaria.

Como se dijo, el inciso (B) de la Sección III de las Guías Internas, *supra*, establece el procedimiento para imponer una medida disciplinaria. Dispone que de ser necesaria una sanción mayor a una amonestación, “[e]l supervisor de mayor rango del empleado preparará y someterá a la Dirección del Área de Recursos y Desarrollo Profesional, un informe que contenga los hechos relacionados con la falta cometida”. Añade que “[l]a Dirección del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional evaluará los hechos, según presentados por el supervisor y someterá un informe a la Dirección Ejecutiva con sus recomendaciones”. Con este mecanismo el reglamento incorpora al proceso disciplinario a la Dirección del Área de Recursos y Desarrollo Profesional, dependencia que evaluará los hechos alegados por un supervisor y someterá recomendaciones al Director Ejecutivo.

Se aduce que como la sanción cuestionada fue impuesta precisamente por la Directora Ejecutiva, quien conocía de primera mano los hechos implicados, no era necesario cumplir con el proceso descrito. En primer lugar, el reglamento no establece excepción alguna a este proceso. En segundo lugar, aun cuando la Directora Ejecutiva es la autoridad máxima con facultades disciplinarias al interior de la agencia, lo cierto es que la incorporación de la Dirección del Área de Recursos y Desarrollo Profesional al proceso disciplinario y requerir a esta dependencia

una evaluación de los hechos y que provea recomendaciones confiere garantías procesales adicionales al proceso, que contribuyen a minimizar el potencial de arbitrariedad en la imposición de una sanción. Lo dicho nos mueve a rechazar la interpretación propuesta por la OEG.

Consecuentemente, la medida disciplinaria impuesta, por ser una sanción mayor, requería que se remitiera un informe con los hechos relacionados a las faltas cometidas a la Dirección del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional, para que esta última preparara y sometiera un informe con sus recomendaciones.

De los hechos incontrovertidos de la Sentencia Parcial emitida por el TPI y del expediente no surge que la Directora Ejecutiva haya ordenado una investigación antes de la imposición de la reprimenda escrita a los empleados apelados. Tampoco surge que esta haya remitido el asunto a la Dirección del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional de la OEG para la preparación de un informe con recomendación sobre las violaciones imputadas a la parte apelante. Así pues, la Directora Ejecutiva de la OEG no cumplió con el procedimiento administrativo dispuesto en las Guías Internas. En consecuencia, las medidas disciplinarias impugnadas son nulas, tal y como lo resolvió el TPI.

En el segundo señalamiento de error, la OEG alegó que el foro de primera instancia erró al ordenar la continuación de los procedimientos en cuanto a la causa de acción por daños y perjuicios. Al respecto, expresó que los empleados apelados habían incurrido en actos de insubordinación contra las instrucciones expresas de la Directora Ejecutiva de la OEG y que no existía un fundamento jurídico que justificara la concesión de tal remedio.

En la demanda presentada se incluyó una reclamación por alegados daños y perjuicios al amparo del Artículo 1802 del Código Civil de Puerto Rico, *supra*. Los demandantes alegaron que sufrieron daños por “la acción *ultra vires* y en violación al derecho a la intimidad”.<sup>5</sup> El TPI se expresó sobre la causa de acción basada en una violación al derecho de intimidad de los empleados al concluir que la prueba no avalaba tal reclamo. Aun cuando en la parte dispositiva de la sentencia no hizo una expresión específica al respecto, sin duda quedaba pendiente la reclamación por los daños generales causados por la conducta *ultra vires*, que concluyó el TPI que se configuró, determinación que este Tribunal ha avalado. Resta, por lo tanto, resolver la reclamación por los daños alegados causados por dicha conducta.

**-IV-**

Por los fundamentos antes expuestos, se **CONFIRMA** la Sentencia Parcial apelada.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica.

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

<sup>5</sup> *Demanda*, en la pág. 6.