

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

WANDA I. GÓMEZ FRANCO

Recurrida

v.

CENTRO DE RECAUDACIÓN
DE INGRESOS MUNICIPALES

Recurrente

KLRA201500464

Revisión Judicial
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Número:
2008-03-0791
2008-10-0492

Sobre: Retención

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Jueza Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Ortiz Flores, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2015.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM, Recurrente, Agencia), mediante un recurso de revisión judicial, y nos solicita que revisemos una *Resolución* emitida el 6 de abril de 2015 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) en los casos consolidados 2008-03-0791 y 2008-10-0492. Mediante el dictamen recurrido, la CASP declaró con lugar las apelaciones presentadas por la señora Wanda I. Gómez Franco (Sra. Gómez, parte Recurrída) sobre despido injustificado y ordenó su reinstalación al servicio público.

Adelantamos que se confirma la *Resolución* recurrida, por los fundamentos que exponemos más adelante.

I

La Sra. Gómez ocupaba un puesto de carrera como Auxiliar de Recursos Humanos en la Oficina Central del CRIM desde el año 1994, aproximadamente. Allá para el 14 de diciembre de 2007, la Agencia le notificó por escrito su intención de suspenderla de empleo y sueldo, a base de diversos incidentes que se mencionan en dicha comunicación. En específico, el CRIM mencionó dos (2) incidentes. De las alegaciones contenidas en la *intención de suspensión* se desprende que el primero

ocurrió “durante el año 2005”¹ y el segundo el 3 de diciembre de 2007. En el primero, la Sra. Gómez alegadamente reaccionó con “una actitud agresiva e insolente”² hacia una secretaria, quien se acercó a ella para notificarle que la señora Janice Díaz (Sra. Díaz),³ había impartido instrucciones dirigidas a que la Sra. Gómez no se acercara a la oficina del Director Ejecutivo del CRIM. La *intención de suspensión* indica que ese incidente había sido provocado por la Sra. Gómez.⁴ En cuanto al incidente de diciembre de 2007, la *intención de suspensión* establece que la parte Recurrída había actuado de manera grosera al comunicarse con la oficina de Recursos Humanos para indicarle al señor Luis A. Cuadrado Román (Sr. Cuadrado)⁵ que no asistiría al trabajo ese día, como sigue:

No conforme a todo lo antes expuesto, el día 3 de diciembre usted llamó a la Oficina de Recursos Humanos para informar que no asistiría al trabajo. La Sra. Aida Medero contestó la llamada y se lo indicó al Sr. Cuadrado. Este le pidió a la Sra. Medero que le preguntara a qué licencia iba a cargar la ausencia; conversación que usted estaba escuchando, ya que la línea de teléfono estaba abierta “Speaker.” Cuando el Sr. Cuadrado contestó, usted, de manera grosera le dijo: “Cuadrado, lo escuché todo, que tenga buen día” y colgó el teléfono sin indicar a qué licencia iba a cargar su ausencia.

Al siguiente día, al entrar a la Oficina de Recursos Humanos, usted observó al señor Cuadrado y comenzó a reírse sarcásticamente. Este la llamó a su oficina y le preguntó por qué se reía de esa forma, aclarándole que debía respetarlo y no tratarlo como ha hecho con otros empleados y/o supervisores. A raíz de esto se tomó el atrevimiento de indicarle a su supervisor de forma alterada y amenazante que él era un acomplexado.

Al observar su actitud éste le pidió que saliese de la oficina y usted se alteró aún más negándose a salir, haciendo caso omiso a la petición y requiriendo que se le repitiera en más de una ocasión que saliera, demostrando una actitud de insubordinación total.⁶

A base de los eventos allí descritos, el CRIM procedió con una *intención de suspensión de empleo y sueldo* por 30 días calendario. La Sra. Gómez apeló esta determinación y a esos efectos, el 4 de febrero de

¹ Anejo 8 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 55.

² *Id.*

³ Para el momento de los hechos, la Sra. Díaz fungía como ayudante administrativo de la oficina del Director Ejecutivo, el señor Norman E. Foy.

⁴ Anejo 8 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 55.

⁵ El Sr. Cuadrado fungía como Director de Recursos Humanos al momento en que ocurrieron los hechos.

⁶ *Id.*, pág. 56.

2008 se celebró una vista administrativa informal ante la Agencia. A base de la evidencia presentada, concluyó que existía justificación razonable para creer que los cargos que pesaban contra la Sra. Gómez eran ciertos. Sin embargo, la Agencia redujo la medida correctiva a un término de 5 días laborables. La Sra. Gómez apeló esta determinación el 13 de marzo de 2008 ante la extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH, Comisión)⁷ en el caso núm. 2008-03-0791.

No obstante la pendencia de la celebración de esa vista administrativa, el CRIM destituyó a la Sra. Gómez el 6 de octubre de 2008.⁸ De la carta se desprende que el CRIM tomó, como fundamento específico para la destitución, un suceso ocurrido el 12 de agosto de 2008 con la señora Yanelis Marrero (Sra. Marrero), compañera de trabajo de la Sra. Gómez, que se cita a continuación:

Adicional a este evento, el 12 de agosto de 2008, usted entró al cubículo que ocupa la señorita Yanelis Marrero, (quien sustituye a Ivelisse Batista, custodio de los expedientes de personal), y tomó un documento dirigido a la Sra. Iris Rosado, compañera de esta oficina, sobre el ascenso concedido. Cuando la señorita Marrero le preguntó que para qué lo quería usted le indicó; “para sacarle copia” y agregó, “no todo lo que aquí se ve se puede decir, no digas nada”. (Énfasis omitido.)⁹

La Sra. Gómez solicitó una vista administrativa informal de la *intención de destitución* el 13 de marzo de 2008, la cual se celebró el 17 de septiembre siguiente. El CRIM concluyó, a base de la evidencia presentada, que existía justificación razonable para creer que la Sra. Gómez incurrió en la conducta imputada.¹⁰ Por ende, la Agencia destituyó

⁷ Posteriormente se aprobó el Plan de Reorganización Núm. 2-2010, con el cual se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), agencia que fusionó a la CASARH y a la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público.

⁸ La *carta de destitución* fue notificada a la Sra. Gómez luego de notificarle, también por escrito, la *intención de destitución* el 14 de agosto de 2008. La Sra. Gómez apeló esta determinación y a esos efectos se celebró una vista administrativa informal ante el CRIM el 17 de septiembre de 2008.

⁹ Anejo 8 del apéndice de la parte Recurrida, pág. 75.

¹⁰ El CRIM concluyó que a base de la conducta observada en el suceso antes descrito, en unión a otros también mencionados, aunque a grandes rasgos, la Sra. Gómez incurrió en las infracciones núm. 21 y 28 de la Orden Administrativa 94-01 sobre Medidas Disciplinarias de los empleados del CRIM. La infracción núm. 21 prohíbe “interferir deliberadamente con otros empleados para impedir o limitar el trabajo de éstos.” Por otro lado, la infracción núm. 28 proscribe incumplir “con las normas establecidas mediante la Ley, Reglamentos y Ordenes Administrativas que rigen la Agencia.” Véase, Anejo 8 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 75.

a la Sra. Gómez de su puesto, efectivo el 6 de octubre de 2008, por las razones descritas en la *intención de destitución*.

La Sra. Gómez apeló la determinación de destitución el 30 de octubre de ese mismo año ante la CASARH, en el caso núm. 2008-10-0492. En síntesis, alegó que el CRIM la destituyó de manera injustificada, discriminatoria y caprichosa. Añadió que la decisión fue extrema y desproporcional y que debía ser reinstalada en su empleo, en virtud del principio de mérito que rige los procedimientos de reclutamiento, selección, ascenso, traslado, descenso, clasificación de puestos, adiestramiento y retención de los empleados del servicio público.¹¹

El CRIM contestó la apelación el 10 de noviembre de 2008. Manifestó que la medida disciplinaria que se tomó fue efectuada en estricta observancia y cumplimiento de las normas aplicables. Agregó que la conducta de la apelante creó un ambiente hostil en el trabajo que ameritaba la medida tomada.¹² Luego de varios trámites procesales, la CASP consolidó ambos casos mediante la *Minuta* y Orden de 20 de marzo de 2013. La vista pública se llevó a cabo los días 10 y 11 de diciembre de 2013 y 1 de abril de 2014.

Durante la vista de 10 de diciembre se presentó el testimonio del Sr. Cuadrado.¹³ Su testimonio fue dirigido a atender ciertas circunstancias sobre la suspensión de empleo y sueldo de la Sra. Gómez.¹⁴ La Agencia continuó con el testimonio de la señora Nancy Sánchez Maldonado (Sra. Sánchez), supervisora de la Sra. Gómez al momento de los hechos. La Sra. Sánchez testificó sobre la suspensión de empleo y sueldo de la Sra. Gómez, y las circunstancias que concluyeron con su destitución.¹⁵

Sobre este particular, el CRIM buscó probar, mediante el testimonio de la Sra. Sánchez, el alegado incidente ocurrido entre la Sra.

¹¹ Anejo 1 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 2.

¹² Anejo 2 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 4.

¹³ El Sr. Cuadrado fue anunciado como testigo de ambas partes.

¹⁴ Según se desprende del Informe del Oficial Examinador, ya que el CRIM no acompañó con su solicitud de revisión judicial una transcripción del testimonio oral del Sr. Cuadrado durante la vista de 10 de diciembre de 2013.

¹⁵ Véase, Anejo 7 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 20. Cabe mencionar que la parte Recurrente tampoco acompañó con su solicitud de revisión judicial una transcripción del testimonio oral ofrecido por la Sra. Sánchez el 10 de diciembre de 2013.

Gómez y la Sra. Marrero. No obstante, la parte Recurrída objetó esta línea de interrogatorio, bajo el fundamento de que la testigo no tenía conocimiento personal de la referida situación, sino la Sra. Marrero. Añadió en su argumento que la seriedad de una destitución como medida disciplinaria amerita que se presente prueba convincente al respecto. Por su parte, el CRIM alegó que la testigo había investigado la situación, por lo que debía permitirse su testimonio.¹⁶

A esos efectos, el Oficial Examinador indicó al CRIM que ésta tenía el peso de la prueba en el caso, y que si así interesaba, podía solicitar que se expidiera una citación a la Sra. Marrero para que presentara su testimonio. El CRIM acogió la sugerencia. No obstante, informaron que la Sra. Marrero había renunciado a la Agencia durante el mes de mayo de 2013 y actualmente residía en los Estados Unidos. Aun así, el Oficial Examinador emitió una citación a la Sra. Marrero. Sin embargo, hizo la salvedad a la Agencia que, de no poder localizarla, permitiría que presentaran el testimonio de la Sra. Sánchez y él le daría el valor probatorio que entendiera merecedor, ya que concurría con la apreciación de la parte Recurrída sobre la falta de conocimiento personal de la testigo. Así las cosas, el CRIM continuó su presentación de la prueba con el testimonio del señor Carlos Feliciano Cancel (Sr. Feliciano), quien testificó sobre el alegado incidente entre la Sra. Gómez y la Sra. Marrero.¹⁷

El 11 de diciembre de 2013 se celebró la continuación de la vista en sus méritos. El CRIM continuó con el testimonio de la Sra. Sánchez, respecto a la suspensión de empleo y sueldo de la Sra. Gómez.¹⁸ El tercer y último día de la vista se ofrecieron los testimonios de la Sra. Sánchez y la Sra. Gómez. Antes de comenzar con los testimonios, el CRIM informó que las gestiones dirigidas a que la Sra. Marrero ofreciera su testimonio resultaron infructuosas.

¹⁶ Anejo 3 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 7.

¹⁷ *Id.*, pág. 8

¹⁸ La parte Recurrente no presentó transcripción de la prueba oral del 11 de diciembre de 2013.

El Oficial Examinador permitió el testimonio de la Sra. Sánchez, tal como fue acordado entre las partes durante la vista de 10 de diciembre de 2013. Además, previo a la presentación del testimonio de la Sra. Sánchez, la parte Recurrída llamó a la atención del Oficial Examinador que la *carta de destitución* de la Sra. Gómez indicaba que la Sra. Marrero había prestado juramento del alegado incidente, sin embargo, tal juramento no se encontraba entre los documentos que formaban parte del record administrativo.¹⁹ El CRIM confirmó que en efecto el juramento no se encontraba en el expediente debido a que el mismo no pudo ser localizado por la Agencia.²⁰ Acto seguido, el CRIM comenzó con la continuación del testimonio de su testigo, la Sra. Sánchez.

La testigo afirmó, a preguntas de la representación legal de la Agencia, que la Sra. Gómez había sido destituida “[p]orque se apropió de (...) la carta de ascenso de la Sra. Iris Rosado, le sacó copia y eso era un documento privado.”²¹ Manifestó que confrontaron a la Sra. Gómez con lo alegadamente sucedido mediante una entrevista, pero que esta negó los hechos. Indicó que al día siguiente preparó un memorando de lo sucedido en la entrevista con la Sra. Gómez. Arguyó que, para llegar a la conclusión de destituir a la Sra. Gómez, se tomó en consideración **“la conducta repetitiva (...) de faltas de respeto.”**²² La representación legal de la Sra. Gómez objetó ese testimonio, bajo el fundamento de que la carta de despido sólo aludía a dos incidentes, incluyendo el ocurrido con la Sra. Marrero, y que el CRIM **no había presentado ante la Comisión específicamente a qué se refería la Agencia al hablar de una ‘conducta repetitiva’ por parte de la Sra. Gómez.** La Sra. Sánchez intentó abundar en cuanto a las instancias que consistían la alegada ‘conducta repetitiva.’ Sin embargo, la representación legal de la Sra. Gómez también objetó esa porción de testimonio debido a que las

¹⁹ Transcripción de prueba Oral (TPO), 1 de abril de 2014, págs. 5-6.

²⁰ *Id.*, pág. 6.

²¹ *Id.* (Citas omitidas.)

²² (Énfasis nuestro.) *Id.*, pág. 11.

instancias mencionadas no formaban parte de la *carta de destitución* ni de la *intención de destitución*, como sigue:

Eso constituiría una enmienda aquí a dicho documento en este momento, lo que dice la carta de destitución son dos incidentes. El alegado asunto con el documento sobre el cual la señora ya testificó y el... un asunto de una carta de amonestación que ya le habían dado. No menciona ningunos otros dos, aunque haga acopio de repetidas ocasiones esa carta de intención y la carta de destitución son los pliegos acusatorios y si no me los incluyó en detalle no puede ahora decir que eso fue lo que se tomó en consideración. Porque me pueden traer... por ahí me pueden traer un sinfín de cosas sobre l[a]s cuales [D]oña Wanda no se defendió y sobre los cuales se vi[o] la vista sumaria.²³

No obstante, el Oficial Examinador permitió la línea de preguntas objetada por la parte Recurrente.

En cuanto al acceso a los expedientes de los empleados del CRIM, la Sra. Sánchez testificó que dichos expedientes son confidenciales, y que la única autoridad que tenía 'acceso irrestricto' era el Director Ejecutivo del CRIM o sus representantes, el Director de Recursos Humanos, la propia testigo y el custodio de los expedientes.²⁴ Respecto al resto de los empleados, declaró que estos únicamente tenían acceso a los expedientes, si como parte de sus funciones de trabajo surgía la necesidad de revisar asuntos de ese empleado.²⁵ Específicamente en cuanto al acceso de la Sra. Marrero a los mismos, testificó que esta tenía acceso a los expedientes si necesitaba hacer alguna gestión relacionada con el Sistema de Retiro.²⁶

Por otra parte, testificó que la alusión en la carta de despido a un juramento hecho por la Sra. Marrero realmente se refería a que ésta expresó que juraba decir la verdad cuando se documentó lo sucedido entre esta y la Sra. Gómez, y no se refiere a que se haya tomado por escrito la declaración de la Sra. Marrero sobre el alegado incidente ocurrido.²⁷ Afirmó que el CRIM utilizó los fundamentos de la *carta de*

²³ TPO, 1 de abril de 2014, pág. 13.

²⁴ *Id.*, págs. 14-15.

²⁵ *Id.*, pág. 15.

²⁶ *Id.*, pág. 19

²⁷ TPO, 1 de abril de 2014, pág. 17

suspensión para apoyar la *carta de destitución*²⁸ y que, previo a la amonestación de julio de 2008, la Sra. Gómez había recibido varias amonestaciones, sin embargo, éstas no se mencionan en la *carta de suspensión*.²⁹

Por su parte, la Sra. Gómez testificó que su labor consistía en “conseguir documentos para actualizar el expediente del [Sistema de] Retiro.”³⁰ Reiteró su posición en cuanto a que no había fotocopiado la hoja de ascenso de la señora Iris Rosado (Sra. Rosado). Relató que el día de los hechos imputados entró a la oficina del Sr. Cuadrado, en la cual se encontraban las Sras. Marrero y Sánchez, y la confrontaron sobre el alegado suceso. La Sra. Gómez contestó que desconocía del ascenso de la Sra. Rosado, y negó haber fotocopiado documento alguno al respecto.

Además, la Sra. Gómez afirmó que el día del alegado incidente hizo uso del acordeón en el que se guardaban documentos pendientes de archivar en los expedientes del personal. Indicó que cualquier empleado del Departamento de Recursos Humanos tenía acceso a ese acordeón y que el mismo estaba organizado por orden alfabético, comenzando con el apellido del empleado.³¹ Aclaró que ese día hizo uso del acordeón, pero no sostuvo comunicación con la Sra. Marrero. Añadió que ese día en que alegadamente ocurrió el incidente, el 12 de agosto de 2013, fue la primera vez que vio a la Sra. Marrero, debido a que la Sra. Gómez estuvo varios meses fuera de su trabajo bajo una licencia por incapacidad, otorgada por la Corporación del Fondo del Seguro del Estado.³² Al reinstalarse, encontró a la Sra. Marrero en su área de trabajo.³³

Luego que las partes presentaran la correspondiente prueba documental y testifical, sometieron el caso para la consideración del Oficial Examinador. Este emitió Informe en el caso el 6 de febrero de

²⁸ *Id.*, pág. 18

²⁹ *Id.*, pág. 19

³⁰ *Id.*, pág. 26

³¹ *Id.*, pág. 32

³² TPO, 1 de abril de 2014, pág. 27.

³³ *Id.*, pág. 28.

2015, en el que recomendó a la CASP que declarara con lugar la apelación y en consecuencia dejara sin efecto la destitución de la Sra. Gómez.

En cuanto a la determinación de suspensión de empleo y sueldo, el Oficial Examinador concluyó que el CRIM no pasó prueba **específica o convincente** para acreditar que era meritoria la medida disciplinaria impuesta,³⁴ como se cita a continuación:

A pesar de estas imputaciones, tan solo se presentó prueba sobre la situación ocurrida entre el señor Cuadrado Román y la [Sra. Gómez] para el 3 de septiembre de 2007, pues fue el único incidente considerado para sostener la referida suspensión de empleo y sueldo. En cuanto a este incidente, el señor Cuadrado Román expresó que la [Sra. Gómez] no le llamó “acomplejado” y solo aceptó que ocurrió la llamada telefónica, lo cual clasificó como un suceso insignificante.³⁵

A modo de ejemplo, el Oficial Examinador otorgó poca credibilidad al testimonio ofrecido por la Sra. Sánchez, por entender que el mismo constó en “alegaciones repetitivas, superfluas y estereotipadas que no merecen credibilidad.”³⁶ Veamos:

Gran parte de los acontecimientos reseñados por la señora Sánchez Maldonado fueron remotos, y tan solo aluden a que la [Sra. Gómez] “no seguía instrucciones”, portaba una “risa burlona”, y actuaba de manera “destemplada”, “irrespetuosa”, “desajustada”, “estridente” e “incoherente”. No se explicó claramente qué instrucciones se incumplieron, o cual conducta específica ameritaba ser corregida o disciplinada conforme a la Orden Administrativa 94-01.

El Oficial Examinador estableció que los sucesos relatados por la Sra. Sánchez no constan en la formulación de cargos, ni fueron considerados por el CRIM para suspender a la Sra. Gómez de empleo y sueldo.

Respecto a la destitución de la Sra. Gómez, el Oficial Examinador concluyó que las imputaciones relacionadas a la suspensión de empleo y sueldo no podían ser consideradas para propósitos de disciplina progresiva, “ya que no obra en autos prueba que sustente dicha

³⁴ Anejo 7 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 27.

³⁵ *Id.*, pág. 29. Cabe mencionar que la parte Recurrente no acompañó con su solicitud de Revisión Judicial una transcripción del testimonio oral ofrecido por el Sr. Cuadrado.

³⁶ *Id.*

medida.”³⁷ Por un lado, concluyó que la amonestación de 31 de julio de 2008, emplea un lenguaje ambiguo, impreciso y estereotipado. Por otro lado, determinó que no obró prueba suficiente para determinar qué ocurrió entre la Sra. Marrero y la Sra. Gómez. Indicó que la primera no testificó sobre lo ocurrido, “y los demás testigos no tenían conocimiento personal de lo acontecido.”³⁸ Por ende, concluyó que la Sra. Gómez no incurrió en las faltas administrativas imputadas.

A raíz de lo antes expuesto, el Oficial Examinador recomendó declarar ha lugar la apelación de la Sra. Gómez y en consecuencia dejar sin efecto la suspensión y la destitución de esta. El 6 de abril de 2015, la Comisión adoptó el Informe del Oficial Examinador. Inconforme, el CRIM acude ante nos mediante solicitud de revisión judicial y plantea, en síntesis, que la CASP erró en la apreciación de la prueba testifical presentada, y que los motivos esbozados por la Agencia para destituir a la Sra. Gómez son suficientes en derecho.

La parte Recurrente radicó ante nos, el mismo día que presentó su solicitud de revisión judicial, 6 de mayo de 2015, una moción para que le permitiéramos presentar la transcripción de los testimonios de la Sra. Sánchez y el Sr. Feliciano, en virtud de la Regla 66 de este Tribunal, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 66. La parte Recurrída radicó su escrito en oposición el pasado 4 de junio de 2015. Accedimos a la petición de la parte Recurrente mediante la *Resolución* de 17 de junio de 2015 y esta presentó el documento solicitado el 7 de agosto de 2015.³⁹ Mediante *Resolución* del 14 de agosto de 2015, quedo admitida la transcripción de la vista pública celebrada el 1 de abril de 2014.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, así como la presentación de la transcripción de prueba oral, estamos en posición de resolver a base de las disposiciones legales que exponemos a continuación.

³⁷ Anejo 7 del apéndice de la parte Recurrente, pág. 31.

³⁸ *Id.*, pág. 32.

³⁹ Debemos resaltar que la parte Recurrente presentó únicamente la transcripción de prueba oral de los testimonios vertidos el 1 de abril de 2014.

II**A**

La revisión judicial de las determinaciones finales administrativas por este Tribunal se realizan al amparo de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2171 y ss. La LPAU dispone que la revisión judicial se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 L.P.R.A. sec. 2175.

Es norma reiterada del Tribunal Supremo de Puerto Rico que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Debido a ello, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. El tribunal revisor podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, 1006 (2009); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 187 (2009).

La norma general es que las decisiones de las agencias administrativas deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de estas respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, pág. 186.

Las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado en su totalidad. A esos fines, evidencia

sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, págs. 186-187. A esos efectos, el alto foro ha reiterado lo siguiente:

Para que un tribunal pueda decidir que la evidencia en el expediente administrativo no es sustancial, es necesario que la parte afectada demuestre que existe otra prueba en el expediente que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia (...). Si en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben sostenerse por el tribunal revisor. (Citas omitidas.) *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999).

Por tanto, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 77 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998).

De otro lado, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el foro revisor. Los tribunales, como concedores del derecho, no tienen que dar deferencia a las interpretaciones de derecho que hacen las agencias administrativas. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 D.P.R. 464, 469-470 (2009). No obstante, los tribunales no pueden descartar liberalmente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos que administran, “*la determinación de la agencia merece deferencia sustancial*”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, pág. 187.

B

La Ley Núm. 184-2004, mejor conocida como la *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público* (Ley Núm. 184), 3 L.P.R.A. sec. 1461 y ss, establece como política pública la reafirmación del mérito como principio que rige el servicio público. 3

L.P.R.A. sec. 1462. Conforme a ello, los empleados públicos son seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo según el principio de mérito; esto es, sobre la base de su capacidad, sin discrimen por razón de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen, condición social, ideas políticas, religiosas, condición de veterano o impedimento físico o mental. 3 L.P.R.A. sec. 1461; *Adventist Health v. Mercado Ortiz*, 171 D.P.R. 255, 263 (2007).

Así, los empleados de carrera gozan de seguridad en el empleo, siempre que satisfagan los criterios de productividad, eficiencia, hábitos, actitudes, orden y disciplina que deben prevalecer en el servicio público. 3 L.P.R.A. sec. 1462e(1). Estos criterios se establecerán, entre otros factores, a base de las funciones de los puestos, los deberes y obligaciones y aquellos otros que, conforme a la función operacional de cada agencia, resultaren necesarios para la prestación de servicios. *Id.*

Un empleado de carrera tiene un interés propietario protegido sobre su empleo, ya sea protegido por ley o cuando exista una expectativa de continuidad sobre el mismo. *Orta v. Padilla Ayala*, 131 D.P.R. 227, 241 (1992); *Torres Solano v. P.R.T.C.*, 127 D.P.R. 499 (1990); *Board of Regents v. Roth*, 408 U.S. 565 (1972). En vista de ello, dichos empleados sólo pueden ser destituidos por justa causa, previa formulación de cargos y apercibimiento de su derecho a solicitar una vista previa. 3 L.P.R.A. sec. 1462e(4); *Adventist Health v. Mercado Ortiz*, *supra*, págs. 263-264. La Ley Núm. 184 establece que la retención es una de las áreas esenciales al principio de mérito. 3 L.P.R.A. sec. 1462.

Como mencionamos anteriormente, la Ley Núm. 182 requiere que las agencias determinen y establezcan el sistema más adecuado para la evaluación del desempeño, productividad, ejecutorias y cumplimiento eficaz de los criterios establecidos, de acuerdo a sus necesidades operacionales. Estos sistemas de evaluación serán revisados y aprobados por la autoridad nominadora de cada agencia. 3 L.P.R.A. sec. 1462e(2).

En el supuesto de que la conducta de un empleado no se atine a las normas y requerimientos establecidos, la agencia deberá tomar las medidas correctivas o acciones disciplinarias necesarias y adecuadas. Se podrá considerar la amonestación verbal, reprimenda escrita, la suspensión de empleo y sueldo y la destitución, entre otras medidas correctivas. 3 L.P.R.A. sec. 1462e(3). Ahora bien, la autoridad nominadora sólo podrá suspender de empleo y sueldo o destituir a un empleado de carrera por justa causa, previa notificación de formulación de cargos por escrito y apercibimiento de su derecho a solicitar vista previa. 3 L.P.R.A. sec. 1462e(4).

C

Por otra parte, el *Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos* Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007 (Reglamento Núm. 7313) aplica en todos los procedimientos ante la CASP. Uno de sus objetivos principales es procurar el debido proceso a las partes, “incluyendo la adecuada notificación a la parte apelada, el proceso de descubrimiento de prueba, y la oportunidad de presentar sus posiciones ante la Comisión. Base legal y propósito, Reglamento Núm. 7313.

A tales efectos, el Tribunal Supremo ha expresado que los requisitos para garantizar el debido proceso de ley en su modalidad procesal son: **(1) la notificación adecuada del proceso;** (2) un proceso ante un juez imparcial; (3) la oportunidad de ser oído; (4) derecho a conainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el récord o expediente del caso. (Énfasis nuestro.) *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 D.P.R. 881, 889 (1993).

Como corolario del derecho constitucional a un debido proceso de ley, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció, en *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 D.P.R. 716 (1982), “el derecho de aquellos empleados públicos poseedores de un interés propietario en sus puestos

a ser notificados de los cargos en su contra y a la celebración de una vista informal previa a su despido.” *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, 146 D.P.R. 611, 617 (1998).

Posteriormente, en *Marrero Caratini v. Rodríguez*, 138 D.P.R. 215 (1995), el alto foro reiteró los componentes básicos de la vista informal previa al despido de un empleado público para satisfacer el debido proceso de ley, a saber: (1) una notificación de los cargos administrativos contra el empleado, (2) una descripción de la prueba con la que cuenta el patrono y (3) una oportunidad para que el empleado exprese su versión de lo sucedido. *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, *supra*, pág. 618.

La sección 4.6 del Reglamento Núm. 7313 establece en la parte apelada el peso de la prueba en casos de medidas correctivas, tales como la destitución, cesantías, suspensión de empleo y sueldo, reprimendas escritas, nulidad de transacciones de personal, cancelación o suspensiones de certificados de maestros. El peso de la prueba infiere la obligación de convencer al juzgador de los hechos sobre la forma particular en que ocurrieron los hechos que se alegan. *Rivera Figueroa v. The Fuller Brush Co.*, 180 D.P.R. 894, 913 (2011) que cita a R. Emmanuelli Jiménez, *Prontuario de Derecho Probatorio Puertorriqueño*, 2010, pág. 121.

A continuación, aplicaremos el derecho aplicable a la controversia presentada mediante los dos señalamientos de error. Sin embargo, los mismos se discutirán conjuntamente, por la estrecha relación que guardan entre si.

III

Nos corresponde determinar si la CASP actuó conforme a derecho al determinar que la Sra. Gómez no incurrió en las faltas administrativas imputadas y que las medidas disciplinarias no fueron impuestas conforme a derecho. En este caso tenemos ante nosotros dos medidas disciplinarias que el CRIM llevó a cabo en contra de la Sra. Gómez, a saber, la suspensión de empleo y sueldo, allá para el 25 de febrero de

2008 y la destitución, efectiva el 6 de octubre de 2008. Nuestra determinación debe ir atada a la adecuación del remedio concedido por la CASP, de acuerdo a la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente. Ello en consideración de la presunción de regularidad y corrección que cobija el dictamen recurrido.

En el caso de autos, el CRIM es la parte que sostiene el peso de la prueba en ambos foros, tanto en el administrativo como en la revisión judicial. En el primero, la Agencia debía producir evidencia relevante suficiente (evidencia sustancial) que lograra convencer al juzgador de los hechos que ambas medidas disciplinarias, entiéndase la suspensión de empleo, sueldo y la destitución, fueron adecuadas. Por otro lado, el peso de la prueba a nivel apelativo busca convencer a este foro que las determinaciones hechas por la CASP no están basadas en el expediente que la Comisión tuvo ante sí para emitir su *Resolución*.

La parte Recurrente alega en su solicitud de revisión que la destitución de la Sra. Gómez estuvo “plenamente justificada, y [que] así lo demostró de forma fehaciente el Recurrente durante la vista pública.”⁴⁰ A esos efectos, el CRIM arguyó que la prueba testifical y documental admitida en evidencia demuestra que el CRIM le otorgó muchas oportunidades de mejorar y continuar en su empleo en lugar de destituir a la parte Recurrída.⁴¹

No obstante, son dos los documentos que cobran especial importancia al momento de determinar si las medidas disciplinarias impuestas a la Sra. Gómez fueron adecuadas. Nos referimos a la *intención de destitución* y la *intención de despido*. Estos documentos constituyen la formulación de cargos en contra de la parte Recurrída, a base de los cuales se pretende imponer medidas disciplinarias a una empleada de carrera, que goza de un interés propietario protegido sobre su empleo. La formulación adecuada de los cargos responde al derecho que le asiste a la Sra. Gómez a que el CRIM le garantice el debido

⁴⁰ Escrito de la parte Recurrente, pág. 5.

⁴¹ *Id.*, pág. 6

proceso de ley durante el proceso disciplinario. Por ende, tanto la *intención de suspensión*, como la *intención de destitución* deben contener los incidentes específicos a raíz de los cuales la Agencia pretende suspender o destituir. De otro modo, la Agencia laceraría el derecho constitucional que protege a la parte Recurrída en términos de la seguridad en el empleo.

Como bien expresó el Oficial Examinador en su *Informe*, de la *intención de destitución* se desprende un solo incidente, ocurrido el día 3 de diciembre de 2007 entre el Sr. Cuadrado y la Sra. Gómez. A esos efectos, el *Informe* indica que el Sr. Cuadrado, durante su testimonio ofrecido, expresó que la Sra. Gómez no lo llamó “acomplejado”. Por otro lado, calificó de “insignificante” el incidente ocurrido durante la llamada telefónica que efectuó la Sra. Gómez para notificar al Sr. Cuadrado que se iba a ausentar a su trabajo. Estas determinaciones administrativas se presumen correctas, en virtud de la norma de deferencia y en vista de que la parte Recurrente no presentó, para nuestro beneficio y el de su pedir, la transcripción del testimonio ofrecido por el Sr. Cuadrado.

La *Orden Administrativa sobre medidas correctivas* Núm. 01-94 fue promulgada por el CRIM para decretar las medidas disciplinarias a utilizarse cuando la conducta de un empleado no se ajuste a las normas establecidas. Por otro lado, la *Orden Administrativa* resalta la importancia del “buen juicio y ponderación al hacer la determinación sobre la medida a aplicarse.” Introducción, *Orden Administrativa* Núm. 01-94.

A esos efectos, el Artículo 5 de dicha *Orden* menciona la suspensión de empleo y sueldo como medida correctiva aplicable a los empleados del CRIM en el servicio de carrera. Igualmente, indica que la “suspensión de empleo y sueldo” se refiere a “la separación del servicio por un periodo determinado impuesta a un empleado por el Director Ejecutivo como medida disciplinaria por justa causa previa formulación de cargos **por cada situación de hechos** que den lugar a la acción correctiva.” *Orden Administrativa* Núm. 01-94, Art. 5, secc. 5.1 (4).

Del mismo documento que utiliza el CRIM para identificar la conducta constitutiva de disciplina se desprende el deber de la Agencia de formular cargos por cada situación de hechos que da lugar a la acción correctiva. Por ende, como bien consideró el Oficial Examinador, no procede tomar en consideración expresiones generalizadas, “repetitivas, superfluas y estereotipadas”⁴² que se desprenden de la *intención de suspensión*.

Hay que tener en cuenta que la notificación tiene el propósito vital de informar al empleado que se va a celebrar una vista, de suerte que pueda prepararse de forma adecuada para ella. Por lo tanto, es de poca utilidad y no atiende el propósito de la notificación expresiones como las que en su gran parte compone la *intención de suspensión*. Por tanto, el error no fue cometido.

Por otro lado, la carencia de especificidad que reviste la *intención de suspensión* es la misma que se encuentra en la *intención de destitución*. El Oficial Examinador resolvió que “las imputaciones relacionadas a la suspensión de empleo y sueldo no deben ser consideradas para propósitos de disciplina progresiva, ya que no obra prueba en autos que sustente dicha medida.”⁴³ Consecuentemente, el Oficial Examinador concluyó que el CRIM se basó en dos incidentes para destituir a la Sra. Marrero: (1) una amonestación recibida el 31 de julio de 2008; y (2) el incidente de 12 de agosto de 2008, en el que alegadamente fotocopió sin autorización un documento privado que obtuvo del expediente de una compañera de trabajo, la Sra. Rosado.

La *intención de destitución* reza de la siguiente manera en cuanto a la amonestación de 31 de julio de 2008:

Luego de integrarse a su área de trabajo el 30 de julio de 2008 continuó observando una conducta que no va acorde con los deberes y obligaciones de los servidores públicos. A esos efectos, el día 31 de julio fue amonestada por su supervisora Nancy Sánchez, por cometer la Infracción Núm. 17 de la Orden Administrativa 94-01 sobre Medidas disciplinarias de los empleados del CRIM, la cual indica:

⁴² Véase, anejo 7 de la parte Recurrente, pág. 29.

⁴³ *Id.*, pág. 31.

“Incurrir en conducta desordenada tal como: realizar ruidos innecesarios, conversaciones estridentes o conducta de cualquier otra índole que cause distracción o molestia personal en la unidad de trabajo”.⁴⁴

La aludida amonestación de 31 de julio de 2008 explica que la Sra. Gómez comenzó a reírse “de forma burlona” y “estridente”⁴⁵ al pasar cerca de la oficina de la Sra. Sánchez, sin ofrecer contexto o motivo para ello. Tanto la amonestación como la porción de la intención de destitución que alude a dicha amonestación emplean un lenguaje ambiguo, impreciso y estereotipado. No es posible que tales documentos sirvan de notificación adecuada para efectos de procurar el debido proceso de ley procesal de la parte Recurrida.

Sobre el incidente de 12 de agosto de 2008, el Oficial Examinador resolvió que no obró en autos prueba suficiente que permitiera determinar qué ocurrió entre la Sra. Marrero y la Sra. Gómez. Lo cierto es que la primera no testificó sobre lo ocurrido, y los demás testigos presentados por el CRIM no tenían conocimiento personal de lo sucedido. La juramentación que alegadamente había realizado la Sra. Marrero sobre el incidente nunca fue presentada ante el juzgador de los hechos y a última instancia, la Sra. Sánchez testificó que al aludir a un juramento en la *intención de destitución*, la Agencia no se refería a una declaración jurada como tal, sino a la expresión de la Sra. Marrero en cuanto a que juraba decir la verdad cuando se documentó lo sucedido entre ésta y la Sra. Gómez.⁴⁶

Igualmente, debemos tomar en consideración que la Sra. Gómez, en el ejercicio de sus funciones, tenía acceso autorizado a los expedientes del personal del CRIM con el propósito de actualizar los expedientes del Sistema de Retiro. Por ende, es razonable concluir que la prueba presentada por el CRIM no es sustancial, como tampoco lleva a convencer a una mente razonable de la certeza del incidente imputado, para así justificar una medida tan drástica como la destitución. No le

⁴⁴ (Énfasis suplido.) Apéndice 8 de la parte Recurrente, pág. 72.

⁴⁵ *Id.*, pág. 52.

⁴⁶ TPO, 1 de abril de 2014, pág. 17.

asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a sus señalamientos de error.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Fraticelli Torres concurre con la ponencia mayoritaria y entiende que el CRIM no presentó la prueba robusta, clara y convincente necesaria para sostener la destitución de un empleado público. Ante esa deficiencia en el *quantum* de la prueba requerida para privar a un empleado de un puesto de carrera, hay que concluir que el expediente no carece de evidencia sustancial que sostenga la razonabilidad de la resolución recurrida.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones