

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

JUAN L. NIEVES RIVERA,
ALEJANDRO I. OYOLA
PÉREZ

Recurridos

Vs.

DIRECTORA
ADMINISTRATIVA DE
LOS TRIBUNALES

Recurrente

KLRA201501088

Revisión
administrativa
procedente de la
Junta de Personal de
la Rama Judicial

Casos Núm.:
A-13-39, A-13-40

Sobre: Ausencia sin
Autorización y
Suspensión de
Empleo y Sueldo

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Romero García¹

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de enero de 2016.

La Directora Administrativa de los Tribunales (en adelante, la Directora) comparece ante nosotros y solicita que revoquemos la determinación de la Junta de Personal de la Rama Judicial (en adelante, Junta de Personal) que dejó sin efecto la suspensión de empleo y sueldo de seis días laborables de Juan L. Nieves Rivera (en adelante, Nieves Rivera) y de Alejandro I. Oyola Pérez (en adelante, Oyola Pérez) mientras mantuvo la determinación de considerar sus respectivas ausencias a sus centros de trabajo el 14 de noviembre de 2011, como no autorizadas e injustificadas. Además, la Junta de Personal ordenó la devolución del caso para la emisión de una nueva carta de formulación de cargos, pues concluyó que la carta original no satisfacía los requisitos de la reglamentación aplicable.

¹ Conforme la Orden Administrativa TA-2015-207, la Jueza Romero García sustituye al Juez Hernández Sánchez.

Perfeccionado el recurso sin la comparecencia de los recurridos, Nieves Rivera y Oyola Pérez, procedemos a resolver.

I

Los hechos, según expuestos en la resolución revisada, son los siguientes. Durante el fin de semana del 11 al 13 de noviembre de 2011, un grupo de empleados de la Rama Judicial convocó a sus compañeros a ausentarse de sus labores el lunes, 14 de noviembre de 2011. El propósito de la convocatoria fue participar de una manifestación ante el Tribunal Supremo para reclamar justicia salarial.

El domingo 13, previo a la manifestación que se planificaba, la Oficina de la Administración de los Tribunales (en adelante, OAT) emitió un comunicado especial, en el cual requirió a los empleados la asistencia puntual a sus puestos de trabajo el siguiente lunes, 14 de noviembre. La comunicación se difundió por radio, prensa, televisión y por el sistema de comunicación interna denominado "En Contacto".

Los recurridos no acudieron a trabajar el lunes, 14 de noviembre. Por ello, el 28 de noviembre de 2011, la Directora les envió sendas comunicaciones similares a la siguiente:

Durante el fin de semana del viernes 11 al domingo 13 de noviembre de 2011, un grupo de empleados de la Rama Judicial convocaron públicamente a sus compañeros de trabajo a ausentarse de sus labores el lunes, 14 de noviembre de 2011. Esto, con el presunto y previsible propósito de dilatar y entorpecer el funcionamiento eficiente de la Rama Judicial, conducta que está prohibida por las leyes y reglamentos aplicables.

En vista de ello, el domingo 13 de noviembre de 2011, desde la *Oficina de Administración de los Tribunales* (OAT), emitimos una comunicación especial a través del sistema *En Contacto* dirigida a los empleados de la Rama Judicial. Igualmente, el mensaje fue difundido a través de radio, prensa y televisión en toda la Isla. Mediante dicha comunicación se le requirió la asistencia puntual a su puesto de trabajo el lunes 14 de noviembre de 2011 a todos los empleados en cumplimiento con su deber de servir a la ciudadanía.

Conforme el registro de asistencia -de la dependencia de la Rama Judicial donde labora- surge que usted se ausentó de sus labores el lunes 14 de noviembre de 2011, en presunta desobediencia de, e incumplimiento con, su deber como empleado de la Rama Judicial y con la clara y específica directriz que a esos efectos impartiera.

En vista de ello, le notifico la intención de formularle cargos, y de estos probarse, imponerle una medida disciplinaria a tenor con las disposiciones de los Artículos 16 y 22 del *Reglamento de la Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial*; de la Regla 24 de las *Reglas de Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial*, según enmendadas; el Artículo VI de las *Normas y Procedimientos sobre Asistencia y Licencias*; de las Reglas 4 y 5 del *Código de Ética para Funcionarios, Empleados, Ex Funcionarios y Ex Empleados de la Rama Judicial*; y de las Reglas 2, 6 y 10 de las *Reglas de Conducta y Eficiencia para los Alguaciles y Alguaciles Auxiliares del Tribunal de Primera Instancia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, según aplique.

La sanción que podrá ser impuesta, de esta proceder, dependerá de las circunstancias particulares de cada caso y la misma podría conllevar desde una amonestación escrita hasta la destitución del cargo.

Por lo antes expuesto, se le concede un plazo de 10 días calendarios, contados a partir de esta notificación, para que, de entenderlo usted procedente, exponga bajo juramento las razones por las cuales no deba imponérsele una medida disciplinaria ante la ausencia a sus labores el lunes 14 de noviembre de 2011. Su contestación deberá ser juramentada por un notario de su preferencia o, gratuitamente, en la Secretaría de la Sala del Tribunal de Primera Instancia donde preste sus servicios, en la Secretaría del Tribunal de Apelaciones o en la del Tribunal Supremo.

Se le apercibe que usted tiene derecho a solicitar una vista informal ante un asesor legal de la Oficina de Asuntos Legales de la OAT, dentro del término de 10 días calendarios, contados a partir de esta notificación.

De no recibir contestación de su parte o de no solicitar la vista informal, dentro del término dispuesto, se procederá a aplicar la medida disciplinaria correspondiente, de la cual podrá usted solicitar revisión ante la Junta de Personal de la Rama Judicial.

Los recurridos solicitaron separadamente la celebración de la vista informal, que se celebró para cada uno de ellos en distintas fechas. Durante la vista, el recurrido Nieves Rivera, de entrada, optó por solicitar que le explicaran la carta del 28 de noviembre,

porque él no entendía: “Hay una... hay una situación que la carta esta (sic) hablando yo no la entiendo, el por qué (sic) el lenguaje de tal carta y pues, ante que no se me pueda explicar, verdad, este, el por qué (sic) des... del lenguaje, el porqué de las expresiones públicas, pues, me... me... me limita a mi un poco. Este, lo que sí dije es que asunto personal”.²

Por su parte, en la vista informal el recurrido Oyola Pérez expuso que él entendía que no se le debía aplicar ninguna sanción porque él hizo lo que dice el reglamento, que era llamar con anticipación e informar que no asistiría al trabajo; que si es una ausencia para un asunto personal, “pues es un asunto privado y no requiere mayores... mayores requisitos”³. Él llamó y dijo que no iría a trabajar por un asunto personal y lo atendió Celenia, quien lo anotó.

Luego de evaluar la explicación de los recurridos sobre la ausencia a sus respectivos centros de trabajo, la Directora les envió la siguiente comunicación:

La Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) inició una investigación en su contra tras habersele imputado, mediante comunicación de 28 de noviembre de 2011, ausentarse de sus labores el lunes, 14 de noviembre de 2011, en presunta desobediencia de, e incumplimiento con sus deberes como empleado de la Rama Judicial.

Culminada la investigación que incluyó la celebración de una vista informal, concluimos que usted incurrió en la conducta imputada al ausentarse el 14 de noviembre de 2011 sin autorización, incumpliendo con su obligación de asistir con puntualidad a su trabajo, así como con los deberes y responsabilidades de su puesto. De otra parte, los hallazgos de la investigación demostraron que, además de incurrir en una ausencia no autorizada, usted incurrió en conducta impropia al convocar e incitar a los otros empleados a ausentarse de sus labores en abierto incumplimiento con sus deberes como empleados de la Rama Judicial, con el abierto propósito de obstaculizar y dilatar la prestación eficiente de los servicios que se prestan en los tribunales del País.

² Véase Ap., pág. 105.

³ Véase Ap., pág. 56.

Por consiguiente, concluimos que usted violó los Artículos 16.1, incisos (b), (c), y (f), y 22.0, inciso (b), del *Reglamento de la Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial*; la Regla 24, incisos (b), (c) y (f), de las *Reglas de Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial*; la Regla 4, incisos (1) y (5), y la Regla 5 del *Código de Ética para Funcionarios, Empleados, Ex Funcionarios y Ex Empleados de la Rama Judicial*; las Reglas 2, 6 y 10 de las *Reglas de Conducta y Eficiencia para los Alguaciles y Alguaciles Auxiliares del Tribunal de Primera Instancia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*; y el Art. VI (A) (2) y Art. VI (C) (1), (2) y (6) de las *Normas y Procedimientos sobre Asistencia y Licencias de la Rama Judicial*.

En atención a lo expuesto, hemos determinado imponerle una medida disciplinaria consistente en la suspensión de empleo y sueldo por el término de seis (6) días laborables por su ausencia no autorizada e incitación a otros empleados a actuar de igual modo, en incumplimiento con la normativa antes expuesta. Esta medida disciplinaria notificada en el día de hoy será efectiva al siguiente día laborable.

Por otro lado, como medida administrativa, y sin que ello constituya una sanción, le informamos que procede descontarle la totalidad de un (1) día de su salario en concepto del día no trabajado el 14 de noviembre de 2011.

Conforme el Apartado IV, inciso (A), de las *Normas para la Investigación de Quejas y Querellas contra Funcionarios de la Rama Judicial*, se le apercibe sobre su derecho a solicitar revisión de esta determinación ante la Junta de Personal de la Rama Judicial. Por su parte, el Artículo VII, inciso (a), del *Reglamento de la Junta de Personal de la Rama Judicial*, dispone sobre su derecho a apelar esta determinación por escrito ante la Junta de Personal de la Rama Judicial dentro de un término de quince (15) días, contados a partir del recibo de esta determinación. (Énfasis en original)

Cada uno de los aquí recurridos apeló por separado a la Junta de Personal. Mediante una orden de 21 de noviembre de 2013, la Junta de Personal consolidó las apelaciones de los aquí recurridos y el 12 de noviembre de 2014, emitió una Resolución en la que dejó sin efecto las respectivas medidas disciplinarias, mientras sostuvo la determinación de considerar la ausencia de los recurridos como una sin autorización.

La Directora acudió al Tribunal de Apelaciones, que consolidó veintiséis recursos, entre ellos los relacionados con los aquí recurridos y los desestimó porque en la Resolución la Junta

de Personal no cumplió con la notificación requerida para cumplir con el debido proceso de ley. Luego, a petición de la Directora, la Junta de Personal emitió una Resolución Enmendada, en la que incluyó la advertencia del término y foro al cual podía acudir la parte perjudicada, en este caso, la Directora. Esta es la resolución cuya revisión se solicita mediante este recurso.

La Directora le imputa a la Junta de Personal los siguientes errores.

Erró la Junta de Personal al determinar que procedía revocar la medida disciplinaria impuesta a los recurridos por razón de una supuesta infracción a su debido proceso de ley.

Erró la Junta de Personal al ordenar el reinicio del procedimiento disciplinario de autos como remedio a una supuesta infracción al debido proceso de los recurridos, cuando lo procedente era atender sumariamente los méritos de la reclamación presentada y decretar que existía causa legal suficiente para imponer una medida disciplinaria por razón de haberse ausentado de sus labores el lunes 14 de noviembre de 2011 sin autorización para ello.

II

La Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, también conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 2101 *et seq*, no le aplica a la Rama Judicial. 3 LPRA sec. 2102 (a) (2). Además, las normas legales aplicables en la Rama Judicial no establecen un procedimiento de revisión judicial de decisiones de la autoridad nominadora. No obstante, en *Rivera v. Dir. Adm. Trib.*, 144 DPR 808 (1998), nuestro Tribunal Supremo resolvió que, aun cuando la Rama Judicial no es una agencia administrativa, los procesos relacionados con empleados se rigen por procedimientos similares a la revisión judicial de determinaciones administrativas. En consecuencia, el Tribunal de Apelaciones quedó facultado para revisar las determinaciones que tome la Junta de Personal, mediante un recurso de revisión judicial. *Íd.*, págs. 822-823.

La revisión judicial nos permite asegurar que los organismos administrativos actúen de acuerdo a las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). Particularmente, la revisión judicial permite que evaluemos si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, respetar y garantizar los requerimientos del debido proceso de ley que le asiste a las partes. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property, supra*, pág. 1015. Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Respecto al estándar que debemos utilizar al intervenir y revisar determinaciones administrativas, se ha resuelto que, al ejercer la revisión judicial, debemos concederle deferencia a las determinaciones administrativas y no debemos reemplazar el criterio especializado característico de las agencias por el nuestro. *Morales Tañón v. AEE*, 193 DPR ___, (2015), 2015 TSPR 103. Las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsistirá mientras no se produzca suficiente prueba como para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

La revisión administrativa comprende tres áreas: 1) revisar que se concediera un remedio apropiado; 2) revisar que se hicieran las determinaciones de hechos de conformidad con el criterio de evidencia sustancial, y 3) revisar completamente las conclusiones de derecho, aunque se les debe deferencia. *Íd.*, pág. 217; *Asoc. Facias. v. Caribe Specialty et al II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279-280 (1999).

Al revisar las determinaciones e interpretaciones del foro administrativo, en un ejercicio de razonabilidad, nos debemos

limitar a analizar si se actuó de modo arbitrario, ilegal o de modo tan irrazonable que constituye un abuso de discreción. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 216; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). Si se incurriera en estas actuaciones, entonces, podemos prescindir de la deferencia y no sostendremos o confirmaremos las actuaciones o determinaciones administrativas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property, supra*, pág. 1013; *San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co.*, 153 DPR 374, 396 (2001); *Misión Ind. P.R. v. J.C.A.*, 145 DPR 908, 929-930 (1998).

Es decir, al revisar la determinación de la agencia, el criterio a aplicarse no debe ser si la determinación administrativa es la más razonable o la mejor, según el entender del foro revisor. Lo que gobierna estas situaciones es si la interpretación de sus reglamentos y de las leyes que le corresponde aplicar al ente administrativo es razonable. *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 616 (2006); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122-123 (2000). El foro judicial podrá sustituir el criterio administrativo por el suyo, cuando el del ente administrativo no encuentre base racional que fundamente la actuación administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors, supra*, pág. 78. Sobre todo, cuando no se requiera conocimiento especializado de la agencia y se trate solo de una interpretación de Derecho.

III

Nuestra Constitución en su Sección 7, Artículo V, habilita, entre otros, al Tribunal Supremo para que adopte las reglas para la administración del personal de la Rama Judicial. *Rivera Padilla et al v. OAT*, 189 DPR 315, 336-337 (2013). Por su parte, la Ley Núm. 64 del 31 de mayo de 1973, *Ley de Personal de la Rama Judicial*, 4 LPRA sec. 521 *et seq.*, facultó a la Rama Judicial para que adoptara las reglas necesarias para la administración de su personal.

En *Rivera Padilla et al v. OAT, supra*, elocuentemente se narraron y apuntaron los distintos preceptos que, a los efectos de administrar su personal, la Rama Judicial ha aprobado y se comentó que:

[...] el 30 de junio de 1974, esta Curia adoptó las Reglas del Sistema de Personal de la Rama Judicial, 4 L.P.R.A. Ap. XII (“Reglas del Sistema de Personal”). Estas Reglas fueron promulgadas con el fin de regir efectivamente la administración y el funcionamiento del sistema de personal de la Rama Judicial, “basado en el principio del mérito, excelencia e idoneidad y sin discrimen de clase alguna”.

Luego, el 30 de agosto de 1974, el Tribunal Supremo adoptó el *Reglamento de la Administración del Sistema de Personal*, 4 LPRA Ap. XIII. (“Reglas del Sistema de Personal”). Este reglamento aplica a todos los puestos en la Rama Judicial, siempre y cuando sus disposiciones no contravengan las Reglas del Sistema de Personal. Art. 1, 4 LPRA Ap. XIII. Atiende mayormente las normas relativas a los procesos de clasificación, reclutamiento, retribución, medidas disciplinarias y licencias de los empleados de la Rama Judicial. De esta manera, el *Reglamento de la Administración del Sistema de Personal* quedó supeditado a las *Reglas del Sistema de Personal*. Véase, *Rivera Padilla et al v. OAT, supra*, pág. 337.

Además de lo anterior, se adoptó el *Reglamento de la Junta de Personal*, 4 LPRA Ap. XIV, el cual regula la organización, funciones y facultades de la Junta de Personal de la Rama Judicial. *Rivera v. Dir. Adm. Trib., supra*, pág. 815. Una lectura de este Reglamento refleja que la Junta de Personal es un foro administrativo *cuasi judicial* que revisa decisiones de la autoridad nominadora, es decir, decisiones del o la Juez Presidente del Tribunal Supremo o la persona en quien este delegue, en todo lo que no sea incompatible con la disposición constitucional sobre los nombramientos de los jueces y de la facultad nominadora que ostentan los Jueces Asociados del Tribunal Supremo y de este en

pleno sobre los empleados del Servicio Central, y el Director Administrativo de los Tribunales. 4 LPRA Ap. XIV, Artículo II (6).

Como foro administrativo *cuasi* judicial, la Junta de Personal tiene autoridad para celebrar vistas. Celebrada la vista, la Junta de Personal puede confirmar, revocar o modificar las determinaciones de la autoridad nominadora. 4 LPRA Ap. XIV, Artículo VI (1) y Artículo XII.

IV

Es norma firmemente arraigada en nuestro ordenamiento jurídico que, previo a interferir con los intereses propietarios o libertarios de un ciudadano, el Estado debe cumplir con las exigencias del debido proceso, según surge de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Véase, Art. II, Sec. 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Este derecho constitucional tiene dos vertientes: la procesal y la sustantiva. La vertiente procesal, la pertinente en este recurso, se enfoca en garantizar un proceso justo y equitativo ante acciones estatales que interfieran con intereses privados de un ciudadano. *Garriga Villanueva v. Mun. de San Juan*, 176 DPR 182, 196 (2009).

Ahora bien, el debido proceso de ley no es un molde rígido que prive de flexibilidad a los organismos administrativos. Lo que exige este derecho es que se le conceda al empleado un proceso justo y equitativo que respete la dignidad de los individuos. *Ramírez Ferrer v. Policía de PR*, 158 DPR 320, 337-338 (2002).

En el contexto del empleo público, se ha reconocido que un empleado público tiene un reconocido interés en la retención de su empleo, si dicho interés está protegido por la ley (empleado de carrera) o cuando las circunstancias crean una expectativa de continuidad. *Díaz Martínez v. Policía de P.R.*, 134 DPR 144, 148 (1993); *Orta v. Padilla Ayala*, 131 DPR 227, 241 (1992). Es decir, los empleados que tienen un interés propietario en sus puestos,

tienen derecho a las garantías de un debido proceso de ley en su vertiente procesal, antes de ser destituidos o separados de su empleo. *Ramírez Ferrer v. Policía de PR, supra.*

Una medida disciplinaria, aun cuando no sea una destitución, puede afectar la tenencia de empleo del servidor público de carrera. *Díaz Martínez v. Policía de P.R., supra,* pág. 150-151. Por tanto, tal curso de acción requiere el cumplimiento con la vertiente procesal del debido proceso de ley. Las garantías que tienen los empleados son: una notificación adecuada de los cargos, una descripción de la prueba que posee el patrono en su contra y una vista informal que le brinde al empleado la oportunidad de presentar su versión de los hechos. *Íd.* Ver, además, *Calderón Otero v. C.F.S.E.,* 181 DPR 386, 399 (2011); *Garriga Villanueva v. Mun. de San Juan, supra.*

Para distinguir la vista informal de la vista formal, la siguiente expresión del Tribunal Supremo es ilustrativa, “[...] la vista informal es el primer escalón procesal en el cual ambas partes expresan de manera informal los cargos y las posibles defensas que podrían ser utilizadas posteriormente ante el foro apelativo correspondiente”. *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.,* 146 DPR 611, 618-619 (1998). Incluso, a menos que la ley orgánica o el reglamento de la agencia concernida concedan mayores garantías procesales, la vista informal no establecerá procedimientos de descubrimiento de prueba ni vistas adversativas formales. Tampoco se concederá al empleado el derecho a confrontar toda la prueba en su contra. *Íd.*

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. *Íd.,* pág. 621.

Luego de la vista informal, si el patrono o la autoridad nominadora no queda convencida de la explicación que ofrece el

empleado por la conducta que se le imputa, puede proceder e imponer la medida disciplinaria. El empleado debe tener, entonces, la oportunidad de una vista formal ante un cuerpo apelativo con jurisdicción para atender la apelación. Por lo regular, el foro apelativo celebra un *juicio de novo*, en el cual escuchará la prueba del patrono como la del empleado y emitirá una decisión a esos efectos. La parte afectada por una determinación administrativa tiene derecho a: “[...] presentar toda la prueba necesaria para sostener su reclamo, así como refutar oralmente o por escrito evidencia sometida en su contra”. *Ramírez Ferrer v. Policía de PR, supra*, pág. 337.

En un caso de la Corte de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico, precisamente sobre empleados de la Rama Judicial que llevaron a cabo una actividad concertada frente al Tribunal Supremo, refiriéndose a la Junta de Personal, la Corte señaló que es allí que el empleado tiene la oportunidad de una vista evidenciaria plena y, subsiguientemente, un derecho a revisión judicial. *Federación de Empleados v. Torres*, 532 F. Supp. 436 (1982). Es decir, la Junta de Personal es el foro donde se celebra una vista formal para evaluar las determinaciones de la autoridad nominadora.

V

Los empleados públicos que no trabajan en agencias o instrumentalidades del gobierno que operan como privadas, no tienen los derechos garantizados en las secciones 17 y 18 del Art. II de la Constitución, *supra*. *CRIM v. F.C.T.*, 142 DPR 968 (1997). Estos son: derecho a la negociación colectiva y derecho a la huelga. En el 1998, la Asamblea Legislativa concedió a estos empleados el derecho a la negociación colectiva mediante la Ley Núm. 45-1998.

Los empleados de la Rama Judicial quedaron excluidos de la Ley Núm. 45-1998⁴. Por tanto, al presente, a estos empleados no les asiste un derecho constitucional o estatutario a la negociación colectiva, ni a la huelga.

En el contexto obrero patronal, una huelga implica una paralización de servicios y su definición coincide con la definición que contiene la Ley Núm. 45-1998. Con el propósito de una interpretación analógica, acudimos a ella. La huelga se define como la acción concertada de un grupo de empleados con el propósito de interrumpir, paralizar, detener u obstruir las labores y servicios de una agencia durante un tiempo determinado, breve o prolongado, o un tiempo indefinido. La huelga puede producirse por la ausencia de los empleados a su lugar de trabajo o por asumir estos una actitud de brazos caídos. 3 LPRA sec. 1451a(s).

La prohibición de huelga no impide que los empleados públicos, que no tienen derecho a huelga, ejerciten su derecho constitucional a la expresión, siempre y cuando no se afecten los servicios que se ofrecen al pueblo.

El año pasado, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos atendió un caso, en el cual un empleado público alegó que se le destituyó de su puesto al ejercer su libertad de expresión al exponer su versión de unos hechos en un documento juramentado, como parte de una investigación criminal sobre corrupción. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos distinguió los hechos del caso de los hechos de *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006), otro caso en el cual se atendió la controversia sobre libertad de expresión de un empleado público. En el caso *Lane v. Franks*, 573 U.S. ____, 134 S.Ct. 2369 (2014), se hizo la siguiente expresión:

⁴ La Ley Núm. 45-1998 define agencia como cualquier subdivisión de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

Speech by citizens on matters of public concern lies at the heart of the First Amendment, which was fashioned to assure unfettered interchange of ideas for the bringing about of political and social changes desired by the people... This remains true when speech concerns information related to or learned through public employment. After all, public employees do not renounce their citizenship when they accept employment, and this Court has cautioned time and again that public employers may not condition employment on the relinquishment of constitutional rights [...].

Citando de *Garcetti v. Ceballos*, *supra*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reiteró que, unido al derecho de libre expresión del empleado público, se encuentra el derecho del patrono público a controlar las operaciones de su centro de trabajo para proveer servicios públicos eficientes.

Our precedents have also acknowledged the government's countervailing interest in controlling the operation of its workplaces... "Government employers, like private employers, need a significant degree of control over their employees' words and actions; without it, there would be little chance for the efficient provision of public services." Íd. (Citas omitidas).

También, reiterando expresiones hechas en *Garcetti v. Ceballos*, *supra*, el Tribunal repite que, para determinar si la expresión de un empleado público es expresión protegida, se debe hacer una prueba de dos pasos:

The first requires determining whether the employee spoke as a citizen on a matter of public concern. If the answer is no, the employee has no First Amendment cause of action based on his or her employer's reaction to the speech. If the answer is yes, then the possibility of a First Amendment claim arises. The question becomes whether the relevant government entity had an adequate justification for treating employee differently from any other member of the general public. Lane v. Franks, supra.

Sobre el primer paso, distinguió la expresión de una persona como empleado, *versus* su expresión como ciudadano.

[...]Whereas speech as a citizen may trigger protection, the Court held that 'when public employees make statements pursuant to their official duties, the employees are not speaking as citizens for First Amendment purposes, and the Constitution does not insulate their communications from employer discipline'...Applying that rule to the facts before it, the

Court found that an internal memorandum prepared by a prosecutor in the course of his ordinary job responsibilities constituted unprotected employee speech[...]. Íd.

Ya en el 1999, nuestro Tribunal Supremo había incorporado la normativa federal existente en ese momento sobre la libertad de expresión de empleados públicos que, como vemos, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reiteró recientemente.

En *Hernández Estrella v. Junta*, 147 DPR 840 (1999), donde un grupo de maestros participó en una actividad de protesta frente a una escuela, nuestro Tribunal Supremo inició el análisis de la controversia sobre libertad de expresión, afirmando que los maestros, como empleados del Departamento de Educación de Puerto Rico, agencia gubernamental que no funciona como empresa o negocio privado, no tienen derecho a la huelga, pues no están amparados por la disposición constitucional. *Íd.*, pág. 847.

Ante el reclamo de estos de que ejercían su derecho a la libertad de expresión, el Tribunal expresó que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, ni toda conducta está constitucionalmente protegida. Es preciso:

[...] sopesar el alcance de la restricción a la libre expresión y asociación, y la importancia del interés gubernamental que anima la restricción, a la luz de la amenaza que la conducta impedida representa para tal interés del Estado [...] [C]uando la conveniencia y necesidad pública lo requieran, han de subordinarse a otros intereses [...]. *Íd.*

En aquella ocasión, nuestro Tribunal Supremo contrastó el interés de los maestros en repudiar la manera en que la directora conducía las actividades administrativas de la escuela donde se celebró el piquete, las relaciones entre los empleados, las directrices en dicho plantel -asunto de interés público- con el interés del Estado y determinó que la sanción impuesta estuvo justificada y fue razonable. Al así proceder, expresó:

Con su conducta ese día, alteraron las tareas y actividades escolares que, como maestros, debían ofrecer en *ambas* escuelas [...] [E]n las agencias o instrumentalidades públicas, la responsabilidad del empleado es directa e indeclinable para con la ciudadanía; detener los servicios que ofrecen, es paralizar *pro tempore* el cumplimiento de esas responsabilidades [...] Fuera de horas laborables, sin ausentarse ni abandonar sus responsabilidades, los maestros tienen a su disposición una gran variedad de medios para protestar y manifestar su repudio a prácticas administrativas; de nuevo, sin alterar o menoscabar el servicio para el cual fueron empleados: la enseñanza pública, primordial e importante encomienda. *Íd.*, págs. 853 y 855.

Sobre la libertad de expresión de los empleados públicos, se indica en la Opinión del Tribunal que, en primer lugar, como cuestión de derecho, se debe determinar si la expresión es sobre un asunto de interés público. De no ser así, o sea, si la expresión se trata de asuntos de interés personal, como regla general, no está implicada la libertad de expresión. En segundo lugar, si la expresión se refiere a un asunto de interés público, el empleado debe demostrar, como cuestión de hecho, que su expresión fue un factor sustancial en la decisión del patrono. Tercero, de haber sido un factor sustancial, es preciso analizar entonces si la acción disciplinaria estuvo justificada y debe prevalecer. *Hernández Estrella v. Junta, supra*, pág. 848. Por lo tanto, es necesario sopesar los intereses del empleado como ciudadano particular en expresarse libremente sobre asuntos de interés público, y los intereses del Estado en promover la mejor eficacia y productividad en el servicio. Si el empleado lograra demostrar que la expresión fue el factor sustancial para la medida disciplinaria, el Estado tiene la oportunidad de demostrar que hubiera llegado a la misma decisión, ausente la expresión protegida. *Íd.*

La Corte de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico, con relación a una actividad concertada de empleados de la Rama Judicial, similar a la que motiva la controversia que atendemos en este recurso, determinó que no se violó el derecho a un debido

proceso de ley de los empleados sancionados. Sobre el reclamo de estos que la acción tomada en su contra constituyó una violación al derecho a la libre expresión, la Corte manifestó lo siguiente:

Notwithstanding the above, the allegations made by plaintiffs in the complaint as to deprivation of their free speech right are merely conclusory, devoid of any factual basis. Plaintiffs would have this Court believe that because they were involved in the August 1, 1980, protest and, because no charge could have been filed against them had they stayed at their worksites performing their duties, that, therefore, the reason why charges were filed and disciplinary measures imposed was the exercise of their alleged free speech right. It is quite apparent from the very allegations of the complaint that Plaintiffs, whether for purpose of exercising their right to free speech or not, abandoned their duties on August 1, 1980, which is sufficient reason to apply disciplinary sanctions against them. Furthermore, at no time have Plaintiffs alleged that any of the charges made against them are false. Federación de Empleados v. Torres, supra.

VI

En síntesis, en los casos consolidados la Directora argumenta ante este foro que los recurridos fueron adecuadamente informados de las imputaciones específicas en su contra y del derecho a solicitar una vista informal y someter sus comentarios. Aduce que ambos tuvieron oportunidad en la vista informal de exponer sus respectivas explicaciones sobre la ausencia a su trabajo para atender asuntos personales precisamente el día que hubo una paralización de funciones en tribunales.

Aun asumiendo que se le requiriera cumplir con una exigencia adicional al notificar la imposición de la medida disciplinaria, lo que niega, la Directora arguye que ello no justifica que la Junta de Personal invalidara la sanción impuesta y dispusiera el reinicio del proceso ante la OAT. Menciona que la Rama Judicial tiene la delicada responsabilidad de resolver los casos y controversias que se presenten para propiciar la paz social, garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos constitucionales de los individuos. Señala que, ante el importantísimo rol que desempeñan los

tribunales en nuestra sociedad, resulta imprescindible mantener una continua, ininterrumpida y eficiente prestación de servicios.

A tenor con los argumentos expuestos, la Directora menciona que resulta evidente que la ausencia no autorizada, en violación a la directriz impartida y a las normas y reglamentos de la Rama Judicial en la que incurrieron los recurridos, constituye causa legal suficiente para disciplinarlos. Concluye aseverando que lo que procedía era que la Junta de Personal atendiera los méritos de la reclamación presentada y adjudicara en derecho.

Le asiste la razón a la Directora. El resumen de derecho que antecede nos lleva a concluir que los empleados de la Rama Judicial no tienen un derecho a abstenerse de prestar los servicios de sus respectivos puestos y que la autoridad nominadora de esta Rama de gobierno tiene que velar por el ofrecimiento de servicios judiciales al pueblo.

De los hechos que se recogen en la Resolución Enmendada que revisamos, así como del recurso y su apéndice, surge que el fin de semana del 11 al 13 de noviembre de 2011, un grupo de empleados de la Rama Judicial convocó a sus compañeros a ausentarse de sus labores el lunes, 14 de noviembre de 2011. El propósito de la convocatoria era manifestarse ante el Tribunal Supremo para reclamar justicia salarial. El domingo 13, antes de la manifestación que se planificaba, la Oficina de Administración de los Tribunales emitió un comunicado especial, en el cual requirió la asistencia puntual a sus puestos de trabajo el siguiente lunes. La comunicación se difundió por radio, prensa, televisión y por el sistema interno de comunicación denominado "En Contacto".

El hecho de que el lunes, 14 de noviembre de 2011, un alto número de empleados de la Rama Judicial no acudió a sus centros de trabajo, no ha sido controvertido. De igual forma, no se ha

controvertido que ese día hubo una manifestación frente a los predios del Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Entre los empleados que no acudieron a realizar sus labores ese día se encuentran los recurridos. Ello motivó que, el 28 de noviembre de 2011, se les enviara la carta formulándoles cargos. En ella, se les informó que su ausencia ese día se presumía como una desobediencia a la directriz impartida para que se presentaran a trabajar como era su deber. Además, se les informó sobre su derecho a solicitar una vista informal y las normas que se les imputaban como violadas.

Las normas que la Directora arguye que los recurridos violaron son las siguientes⁵:

Reglamento de la Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial, 4 LPRA Ap. XIII.

[...]

Artículo 16. Medidas Disciplinarias

(16.1) Entre otras, constituirán justa causa para la destitución las siguientes:

[...]

(b) Insubordinación.

(c) Conducta desordenada, inmoral, ilegal o incorrecta, lesiva al buen nombre de la Rama Judicial de Puerto Rico.

[...]

(f) Conducta impropia en el desempeño de sus funciones.

Artículo 22. Normas de Conducta y de intereses financieros

La misión de la Rama Judicial claramente requiere de sus funcionarios y empleados una conducta moral inmaculada. Dentro del significado y espíritu del principio anterior y sin que la siguiente enumeración excluya otras actividades de por sí impropias, los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se regirán por las siguientes normas:

⁵ La carta del 28 de noviembre de 2011 contiene solo las citas de las disposiciones legales en las que se basa la formulación de cargos. La carta del 30 de junio de 2014 contiene el texto de las disposiciones legales imputadas.

[...]

(b) No dilatarán la prestación de los servicios que están obligados a ofrecer ni entorpecerán el funcionamiento eficiente de la Rama Judicial. Tampoco solicitarán o aceptarán pago alguno para realizar o dejar de realizar dichos deberes.

Reglas de Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial, 4 LPRA Ap. XII

[...]

Regla 24. Medidas Disciplinarias

Los funcionarios y empleados, excepto los que el Tribunal Supremo determine por estas reglas, podrán ser suspendidos o destituidos sólo por justa causa, mediante la formulación de cargos, y tendrán el derecho de defenderse y ser oídos en la forma en que dispone esta ley [estas reglas].

(1) Destituciones: Podrán ser motivos de destitución los siguientes:

[...]

(b) Insubordinación.

(c) Conducta desordenada, inmoral, ilegal o incorrecta, lesiva al buen nombre de la Rama Judicial de Puerto Rico.

[...]

(f) Conducta impropia en el desempeño de sus funciones.

Normas y Procedimientos sobre Asistencia y Licencias de la Rama Judicial- 20 de noviembre de 2003

VI Normas y Procedimientos Relacionados con la Asistencia de Empleados

A. Jornada Regular de Trabajo

[...]

2. El horario regular de trabajo de la Rama Judicial es de 8:30 a.m. a 12:00m. y de 1:00 p.m. a 5:00 p.m., cinco días a la semana, a menos que las necesidades del servicio requieran horas adicionales, horarios especiales, o se autoricen horarios escalonados los cuales deberán ser aprobados

[...]

C. Ausencias.

1. Un(a) empleado(a) se considerará ausente cuando no comparezca a su lugar de trabajo.

2. Todo(a) empleado(a) será responsable de notificar con anticipación a su supervisor cuando espera ausentarse del trabajo. Si razones justificadas imposibilitan notificar la ausencia conforme a lo establecido, el (la) empleado(a) deberá informar el motivo de la misma por el medio de comunicación más rápido y efectivo posible durante las primeras horas de la mañana del día en que se ausente. Si por razones justificadas tampoco pudiera notificar la ausencia por este medio, el (la) empleado(a) deberá solicitar la autorización de su ausencia tan pronto se reintegre al trabajo durante el transcurso de ese día. Si el (la) empleado(a) no realizara esta gestión, la ausencia se podrá considerar no autorizada y se descontará del sueldo.

[...]

6. Las ausencia no autorizadas serán aquellas en las cuales los empleados incurran y que a juicio del Supervisor(a) inmediato(a) se considerarán sin causa justificada o cuando se incurre en la ausencia sin previa autorización habiendo tenido la oportunidad para solicitarla o informarla y no lo hizo. El (la) supervisor(a) le notificará la decisión al empleado. Esta ausencia debe notificarse en el Certificado de Ausencias Semanales como ausencia sin autorizar y se le descontará del sueldo del (la) empleado(a)....

*Código de Ética para Empleados, Funcionarios, Ex Funcionarios y Ex Empleados de la Rama Judicial-
Abril 1998*

[...]

REGLA 4-DEBERES Y FUNCIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

La misión de la Rama Judicial requiere de sus funcionarios y empleados el estricto cumplimiento de los principios de honestidad, integridad, imparcialidad y de las más altas normas de conducta a fin de garantizar la óptima prestación de servicios.

En el desempeño de sus funciones debe satisfacer los criterios de productividad, efectividad, eficiencia, orden y disciplina que requiere el servicio público y observarán estrictamente los deberes siguientes:

1. Actuarán con eficiencia y diligencia en la realización de las tareas asignadas a los puestos que ocupan y otras afines que se les asignen para cubrir las necesidades del servicio.

[...]

5. Prestarán sin dilación los servicios que están obligados a ofrecer, evitarán entorpecer el funcionamiento eficiente de la Rama Judicial. Tampoco solicitarán o aceptarán pago o beneficio alguno para realizar o dejar de realizar dichos deberes, aparte del sueldo o compensación a que tienen derecho.

[...]

REGLA 5-OTRAS NORMAS DE CONDUCTA

Los funcionarios y empleados tienen la obligación de realizar los deberes y responsabilidades de sus cargos aportando el máximo de sus capacidades con un alto espíritu de dedicación y diligencia [...]

Reglas de Conducta y eficiencia para los Alguaciles y Alguaciles Auxiliares del Tribunal de Primera Instancia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

[...]

Regla 2 Por ser el alguacil parte del funcionamiento eficiente del Tribunal, deberá brindar su cooperación a todos los otros funcionarios del Tribunal a los fines de conseguir un rápido y eficiente despacho de los asuntos pendientes que puedan estar relacionados con sus obligaciones.

[...]

Regla 6 El alguacil debe ser puntual en el cumplimiento de sus obligaciones.

[...]

Regla 10 El alguacil será responsable de la seguridad personal de los jueces, fiscales, abogados y demás funcionarios, partes o testigos y tomará las medidas necesarias para mantener el orden en el tribunal.

[...]

Luego de considerar la versión de los recurridos sobre los hechos imputados, la Directora mantuvo las medidas disciplinarias impuestas a cada uno y les informó sobre el derecho a solicitar revisión de su determinación ante la Junta de Personal. La función de la Junta de Personal, como foro administrativo *cuasi judicial*, es brindarle a los recurridos la oportunidad de una vista formal, en la que puedan presentar prueba que demuestre que la acción tomada por la **autoridad nominadora** no procede. Les

corresponde demostrar con evidencia sustancial que el lunes, 14 de noviembre de 2011, en el que se ausentó un alto número de empleados y se celebró una actividad concertada equivalente a una paralización de funciones, sus respectivas ausencias estuvieron justificadas.

En consecuencia, puede ser que el caso no sea susceptible de solución sumaria, pues existe controversia de un hecho sustancial, esta es, si la ausencia de cada uno de los recurridos para atender asuntos personales en un día crucial para la Rama Judicial justifica una suspensión de empleo y sueldo de seis días. No es lo mismo la ausencia de un día que la ausencia sin justificación, precisamente el día que un grupo de empleados optó por ausentarse de sus deberes y realizar una manifestación.

Una vez se celebre la vista, le corresponde a la Junta de Personal, como foro administrativo *cuasi* judicial, emitir las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho atinentes a la evidencia en el récord, con la notificación adecuada del derecho que le asiste a la parte perjudicada de acudir ante este foro.

La Junta de Personal erró al dejar sin efecto las medidas disciplinarias, al determinar que las ausencias de los recurridos fueron sin autorización, mientras devolvió los casos a la autoridad nominadora para otra formulación de cargos. Resulta innecesario reiniciar la etapa previa a la determinación final de la Directora, pues esta se hizo conforme a derecho y en cumplimiento con el debido proceso de ley. Ver, *Vázquez González v. Mun. de San Juan*, 178 DPR 636, 646 (2010).

VII

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la Resolución Enmendada y se devuelven los casos de los recurridos a la Junta de Personal para la celebración de la vista formal.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones