

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

JORGE L. HERNÁNDEZ
SANTANA

Recurrido

v.

MUNICIPIO DE SAN
JUAN

Recurrente

KLRA202000183

Revisión Judicial
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Sobre:
Retención

Caso Número:
2013-02-1154

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand

Domínguez Irizarry, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de febrero de 2021.

La parte recurrente, Municipio de San Juan, comparece ante nos y solicita que dejemos sin efecto la determinación agencial emitida y notificada por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) el 14 de noviembre de 2019. Mediante la misma, el referido organismo declaró *Ha Lugar* una apelación sobre retención de empleo incoada por el señor Jorge L. Hernández Santana (recurrido).

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se confirma la resolución administrativa recurrida.

I

Conforme surge del expediente de autos, el 22 de enero de 1999, el recurrido fue destituido de su puesto como miembro de la Policía Municipal del Municipio aquí recurrente. La referida determinación se fundamentó en un alegado patrón de ausencias no autorizadas durante el periodo comprendido entre diciembre del año 1997 a abril de 1998. No obstante, tras determinados procesos de naturaleza apelativa, el 2 de julio de 2012 fue reinstalado en su puesto, luego de que la Comisión de Investigación, Procesamiento y

Apelación (CIPA) resolviera que la determinación en su contra se emitió sin autoridad legal para ello.

Así las cosas, el 31 de julio de 2012, el recurrido fue notificado de una nueva destitución de su puesto de policía municipal, basada en el alegado patrón de ausencias que motivó la primera determinación emitida en su contra. Inconforme, el 5 de febrero de 2013, el recurrido dio curso a la causa de autos, ello tras presentar la correspondiente apelación ante CASP. En esencia, alegó que la acción tomada por la autoridad nominadora era una arbitraria, irrazonable y lesiva a su debido proceso de ley. En particular, impugnó el hecho de que esta nueva destitución se fundamentó en los hechos por los cuales se le destituyó en una primera ocasión, siendo posteriormente reinstalado en sus funciones. Tras ciertas incidencias, el 29 de enero de 2016, el Municipio presentó su contestación a la apelación del recurrente y se reafirmó en que su determinación fue una conforme a derecho, ello por fundamentarse en un patrón injustificado de ausencias debidamente establecido. En igual fecha, sometió ante el organismo concernido una *Moción Solicitando Resolución Sumaria*, petición que se le denegó.

Acontecidos múltiples trámites ante la agencia, el 9 de marzo de 2019 se celebró la correspondiente vista administrativa. Según se desprende de los documentos que nos ocupan, el Municipio presentó en evidencia el expediente atinente a la primera destitución del recurrido, según decretada en el año 1998. Igualmente, ofreció los testimonios de la teniente Janette Salgado Torres y de la capitán Sandra Hernández Colón. El aquí recurrido no presentó prueba a su favor.

El 19 de septiembre de 2019, la licenciada Maranyelí Medina Durán, Comisionada Asociada de CASP y Oficial Examinadora delegada al caso de autos, suscribió el correspondiente *Informe de la Oficial Examinadora*. Según se desprende del mismo, el testimonio

de la teniente Salgado Torres puso de manifiesto su falta de conocimiento personal sobre los hechos por los cuales se destituyó al recurrido. Conforme se hizo constar, su declaración se ciñó a exponer un resumen sobre los trámites inherentes a la investigación de una querrela, así como a desglosar el contenido del expediente del recurrido. En lo pertinente, se hizo constar que la teniente Salgado Torres admitió no haber efectuado la investigación administrativa del caso del recurrido en el 1998, así como que no constaba entre los documentos notificación alguna de ausencias sin justificar, ni descuento de nómina por razón de ello. Por su parte, sobre el testimonio de la capitán Hernández Colón, surge del Informe que esta tampoco tenía conocimiento personal de las incidencias objeto de disputa. En síntesis, la testigo se limitó a aludir a la importancia de la asistencia de la Policía Municipal a sus labores y a expresar los efectos adversos de la ausencia del personal, tanto para el sistema como para la ciudadanía.

En su Informe, la Oficial Examinadora destacó que la prueba documental provista por el Municipio no cumplió con el *quantum* de prueba robusta y convincente requerido para los casos de autos. En específico, expresó que los documentos no respaldaron la alegación en cuanto a que la destitución apelada obedeció al historial de ausencias del recurrido. Indicó que a este se le separó de su empleo por ausentarse en catorce (14) ocasiones durante el periodo comprendido entre diciembre de 1997 a abril de 1998, todo, alegadamente, sin autorización a tal fin. No obstante, señaló que los documentos habidos en el expediente de personal del recurrido acreditaban que, de las catorce (14) ausencias aducidas, “8 fueron por enfermedad, 3 fueron ausencias a adiestramientos (de estas 3, en dos ocasiones el [recurrido] tuvo turno de trabajo; solo en una ocasión el adiestramiento estaba pautado para un día libre), 2 ausencias fueron a un servicio especial y solo con relación a una

ausencia no existe justificación en el expediente.”¹ La funcionaria añadió que, ni en los Informes, ni en las hojas de asistencia anual y semanal del recurrido para el periodo en disputa, surgía señalamiento alguno sobre ausencia injustificada por razón de no haber presentado un certificado médico para excusar sus incomparecencia. Ahora bien, destacó que, de los documentos por ella examinados, surgía una observación escrita para la semana del 29 de diciembre de 1997 al 4 de enero de 1998. Sin embargo, afirmó que la misma no era legible, hecho que impedía definir si la misma constituía algún señalamiento de falta.

En su Informe, la Oficial Examinadora calificó como “cuestionable”² el hecho de que, de la prueba presentada por el Municipio, no surgiera descuento alguno al salario del recurrido, ello a pesar de ser su alegación principal el patrón de ausencias a su trabajo sin justificación. Al abundar, afirmó que ninguno de los documentos presentados tenía consignada sigla alguna que reflejara un señalamiento de ausencia no autorizada, y recalcó la importancia de la autoridad nominadora en cuanto a dar cumplimiento a las formalidades administrativas para efectuar los descuentos aplicables a las licencias de los empleados. De este modo, la funcionaria concluyó que el Municipio no cumplió con la carga probatoria requerida para establecer que el recurrido incurrió en las faltas que se le imputaron. Indicó que la ausencia de prueba al respecto impedía que se dieran por probados los hechos alegados y, por ende, que se legitimara su destitución. Así, recomendó a CASP declarar *Ha Lugar* la apelación del recurrido, reinstalándolo en su puesto de carrera como miembro de la Policía Municipal de San Juan. A su vez, recomendó que se le satisficieran los haberes dejados de percibir, ello con la correspondiente deducción de los

¹ Véase: Apéndice 19, *Informe de la Oficial Examinadora*, págs. 449-450.

² *Íd.*, pág. 451.

ingresos obtenidos por trabajo realizado durante el periodo de su cesantía.

El 14 de noviembre de 2019, CASP notificó la resolución aquí recurrida. Mediante la misma, acogió en toda su extensión las recomendaciones consignadas en el *Informe de la Oficial Examinadora* y proveyó para la reinstalación solicitada por el recurrido. Igualmente, ordenó al organismo remover del expediente de personal del recurrido la carta mediante la cual se le notificó la medida disciplinaria por este apelada y satisfacer los beneficios marginales dejados de percibir, a tenor con lo prescrito por el ordenamiento. En desacuerdo, el Municipio recurrente solicitó la reconsideración de lo resuelto, petición que le fue denegada.

Inconforme, el 13 de julio de 2020, el Municipio recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial.³ En el mismo propone los siguientes señalamientos:

Erró la CASP al ordenar la reinstalación del ex policía municipal Jorge Hernández Santana cuando el Municipio demostró con evidencia sustancial que el recurrido incurrió en un patrón repetitivo de ausentismo injustificado, habiendo sido sancionado previamente por la misma conducta.

Erró la CASP al aplicar el derecho cuando impuso al Municipio un requisito *ultra vires*; la carga de descontarle en dinero del salario (en vez de licencias) cuando un empleado municipal se ausente injustificadamente y, a su vez, determinar que se considera justificada la ausencia si no se hace el descuento.

Luego de examinar el expediente de autos y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes de epígrafe, procedemos a expresarnos.

³ Conforme surge, el 13 de enero de 2020, el Municipio recurrente compareció ante nos mediante un primer recurso de revisión judicial de denominación alfanumérica KLRA2020-0012. Mediante *Sentencia* notificada el 14 de febrero de 2020, un Panel hermano desestimó la referida causa por falta de jurisdicción, toda vez la falta de notificación adecuada de la resolución final por parte de CASP. Una vez enmendado el defecto señalado, el 5 de marzo de 2020, CASP notificó adecuadamente a las partes, proveyendo así para la eficacia de la presentación del recurso de epígrafe.

II**A**

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la totalidad del expediente administrativo. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada

para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

III

En la presente causa, el Municipio recurrente plantea que incidió CASP al ordenar la reinstalación del recurrido en su puesto como policía municipal. En apoyo a su contención, afirma que presentó evidencia sustancial para sostener el patrón de ausentismo injustificado que alegó en contra de este. Del mismo modo, el Municipio arguye que el organismo recurrido erró en su aplicación del derecho, al alegadamente imponerle el “requisito *ultra vires*” de descontar del salario del recurrido toda ausencia ilegítima, en lugar de hacer uso de las licencias disponibles. En este contexto, imputa a CASP haber resuelto que “se considera justificada la ausencia si no se hace el descuento.” Habiendo entendido sobre los referidos señalamientos a la luz de la prueba y de la norma pertinente, confirmamos el dictamen agencial recurrido.

Al entender sobre los documentos que obran ante nos, coincidimos en que no se hacen presentes los criterios legales que legitiman nuestra intervención respecto a lo dispuesto por el organismo concernido. A nuestro juicio, la determinación aquí impugnada, obedeció a una correcta y razonable apreciación de la prueba que ante sí tuvo la Oficial Examinadora designada al caso de autos. Del Informe en el cual descansa el pronunciamiento recurrido surge que, en efecto, el Municipio no cumplió con su obligación probatoria para sostener la legitimidad de la destitución del recurrido.

El expediente que nos concierne establece que la actuación del Municipio se fundamentó en un alegado patrón de ausencias no justificadas atribuido al recurrido que, durante el proceso apelativo correspondiente, no encontró respaldo fáctico suficiente. Según surge, en el ejercicio de legitimar su determinación, el Municipio no produjo testigo alguno con conocimiento personal de los hechos en controversia. Lejos de ello, ofreció en evidencia la declaración de dos funcionarias que admitieron desconocer las incidencias que motivaron la destitución del recurrido y que nada pudieron aportar para validar la acción tomada en su contra. De hecho, de acuerdo a lo consignado en el Informe, una de ellas admitió que, al revisar el expediente del caso en controversia, no encontró registro alguno de ausencias sin justificar por parte del recurrido, ni descuento a su nómina salarial por dicha razón.

Igualmente, según se desprende del expediente de autos, los documentos que el Municipio presentó durante el procedimiento ante CASP tampoco fueron suficientes para establecer que las ausencias reportadas por el recurrido no fueron debidamente excusadas. De acuerdo a lo resuelto, el Municipio no demostró la ausencia de certificados médicos que justificaran las ausencias del recurrido, así como, tampoco, registro alguno sobre faltas

relacionadas. Este tampoco ofreció evidencia sobre acciones disciplinarias continuas en su contra por razón de un ausentismo recurrente. A su vez, la funcionaria a cargo de los procedimientos también concluyó que la prueba aportada por el Municipio no reveló descuento salarial alguno al recurrido por motivo de ausencias sin autorización. Al respecto, el Municipio sugiere que dicha determinación le impuso una obligación que excede los parámetros de su autoridad, por exigirle efectuar un descuento salarial independiente a empleo de las licencias aplicables a las ausencias de los empleados. Sin embargo, no nos persuade su raciocinio, el cual, a nuestro juicio, descontextualiza las expresiones de la Oficial Examinadora. Sabido es que el uso de las licencias hábiles de los empleados únicamente aplica a ausencias justificadas o autorizadas. Es precisamente un argumento en contrario el que promueve el Municipio respecto al apelante, razón por la cual, su postura en cuanto al uso de las licencias nos resulta contradictoria a su causa.

Por otra parte, es importante destacar que, a pesar de que en su recurso el Municipio notificó a este Foro que habría de tramitar la producción de la regrabación de los procedimientos ante CASP, no actuó de conformidad. Tampoco presentó ante nos la transcripción de los procedimientos orales, de modo que pudiéramos colocarnos en igual posición que el organismo adjudicador para entender sobre la evidencia testifical ante sí sometida. Ciertamente, dicha omisión no nos permite descartar la corrección y razonabilidad de la determinación agencial aquí recurrida a la luz de la evidencia que se evaluó. Tal cual expresáramos, como norma, los pronunciamientos de las agencias administrativas gozan de un amplio margen de deferencia por parte del tribunal revisor, ello dado su conocimiento especializado en la materia que regulan. En este escenario, nuestra función estriba en

resolver si los mismos son razonables a luz de la prueba que obra en el expediente administrativo. Así pues, en ausencia de señalamiento alguno sobre la existencia de prueba que establezca lo contrario respecto al dictamen aquí recurrido, resolvemos no imponer nuestro criterio sobre aquel ejecutado por el organismo administrativo compelido.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la resolución administrativa recurrida.

Notifíquese a todas las partes y directamente al Municipio de San Juan.

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

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