

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

CARMEN L. APONTE
MARTÍNEZ

RECURRIDA

V.

MUNICIPIO DE
SALINAS

RECURRENTE

KLRA202200092

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso Núm.:
2006-07-0111

SOBRE:
Retención

Panel integrado por su presidenta la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Rivera Marchand y el Juez Salgado Schwarz.

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de mayo de 2022.

Comparece ante esta Curia el Municipio de Salinas (Municipio) y nos solicita que revoquemos una resolución emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Mediante el referido dictamen, ordenó al Municipio a reinstalar a la Sra. Carmen L. Aponte Martínez (recurrida) en el puesto de Auxiliar Administrativo en el servicio de carrera con estatus probatorio y a completar el tiempo que le faltaba para cumplir el periodo probatorio al momento de la destitución. Además, ordenó a remover la carta de destitución de su expediente y el pago de los salarios y beneficios marginales dejados de percibir por el tiempo que estuvo destituida hasta su reinstalación.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, *revocamos* la resolución recurrida.

-I-

A continuación, exponemos los hechos y el trámite procesal pertinente al recurso.

La recurrida fue nombrada en el puesto de Auxiliar Administrativo en la dependencia de Promoción Cultural del Municipio de Salinas con fecha de efectividad de el 16 de septiembre de 2005. Dicho nombramiento estaba sujeto a un periodo probatorio de seis (6) meses.

El 21 de febrero de 2006, dentro del periodo probatorio y mientras la recurrida se encontraba de licencia por enfermedad, el Municipio le entregó una misiva con fecha del 13 de febrero de 2006, en la cual le informaba que la Sra. Desardén, empleada del Municipio, había llevado ante la atención del Sr. Rafael Picó, Ayudante Administrativo del alcalde, varias situaciones ocurridas en el Departamento de Promoción Cultural (Departamento).

Entre otras cosas, hacía constar que la Sra. Desardén le había tomado a ésta un video en su área de trabajo en el Departamento, y que, a raíz de dicha situación el 9 de febrero de 2006 se celebró una reunión para discutir lo acontecido.¹ Añadía, que todos los funcionarios municipales pertenecientes a la División de Promoción Cultural que fueron entrevistados señalaron que el video era "*sumamente desagradable, impropio y hasta inmoral.*"

Según la misiva, el alcalde en aquel entonces le advirtió que había incurrido en las siguientes "faltas graves y violaciones" a la reglamentación vigente:

a) Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera del Municipio de Salinas (Reglamento de Personal)

Art. 9, Retención en el Servicio, Sección 9.1
Seguridad en el Empleo:

1. Los empleados de carrera con status regular tendrán permanencia en sus puestos siempre que satisfagan orden disciplina que deban prevalecer en el Servicio Público.

¹ A dicha reunión comparecieron: el Sr. Picó; la Sra. Lidia Gómez, quien para aquel entonces era la directora de Recursos Humanos y fue la única persona autorizada a ver el video; y, la asesora legal del Municipio.

2. Observar normas de comportamiento correcto, cortés y respetuoso en sus relaciones con supervisores, compañeros de trabajo y ciudadanos.

b) Ley 81 del 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada, en su Artículo 11.011-Deberes y Obligaciones de los Empleados

a. Los funcionarios y empleados municipales deberán:

2. Observar normas de comportamiento correcto, cortés y respetuoso en sus relaciones con sus supervisores, compañeros de trabajo y ciudadanos.

b. Los funcionarios y empleados municipales independientemente del servicio a que pertenezca o del estado legal que ostente, están sujetos a las prohibiciones establecidas en el Capítulo 3 de la Ley Núm. 12, de 24 de julio de 1985, según enmendada y estarán sujetas a las siguientes prohibiciones:

1. No podrán observar conductas incorrectas o lesivas al buen nombre del Municipio o del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

2. No incurrirá en prevaricación, soborno o conducta inmoral.

c. Procedimiento para el trámite de una medida disciplinaria

1. Además de las acciones mencionadas anteriormente constituirán una medida disciplinaria los siguientes actos:

18. Incurrir en conducta desordenada tal como realizar ruidos innecesarios, conversaciones estridentes o conducta de cualquier otra índole que cause distracción o molestia personal en o en los alrededores de la unidad de trabajo.

20. Ociosidad deliberada o pérdida de tiempo durante horas de trabajo.

37. Conducta inapropiada dentro o fuera del trabajo de tal naturaleza que afecte el buen nombre, refleje descrédito o ponga en dificultad a la Oficina o a cualquier Agencia o Dependencia de Gobierno.
(Subrayado en el original.)

Finalmente, le notificaba que la destituían de su puesto **"con efectividad inmediata"**, y que de no estar de acuerdo con lo determinado, tenía un término de quince (15) días para solicitar una vista administrativa informal. Puntualizaba, que de no solicitar la vista en el término indicado, se procedería a imponer la medida propuesta.

Mediante misiva con fecha del 22 de febrero de 2006, el representante legal de la recurrida solicitó que se celebrara la vista informal, y entre otras cosas, solicitó que se le permitiera examinar el vídeo.²

La vista informal fue celebrada los días 29 de marzo de 2006 y el 3 de mayo del mismo año, ante la Lcda. María Elena Margarida, quien fungió como oficial examinadora (oficial examinadora). Según surge del informe suscrito por ésta, durante los procedimientos, la recurrida se reservó el derecho de declarar, no presentó testigos, ni documentos, no obstante, su representante legal presentó los siguientes argumentos:

- Que los actos que se le imputan a la recurrida no ameritan una situación crítica o urgente que ameritara la suspensión sumaria de empleo;
- Que no se le podía imponer el despido sin que mediara vista previa;
- Que a la empleada se le violó el derecho constitucional a la autoincriminación, dado que fue entrevistada por el Agr. Seda y la Sra. Gómez sin antes haberle advertido sobre su derecho de guardar silencio;
- Que la empleada tenía derecho a paga durante el periodo de suspensión sumaria.

Evaluada la prueba presentada, así como la transcripción del testimonio de los empleados, la oficial examinadora recomendó que se sostuviera la determinación de despedir a la

² Posteriormente, el Municipio notificó que la vista informal se celebraría el 29 de marzo de 2006. En torno a la solicitud de examinar el video, el Municipio sostuvo que el mismo no estaba y nunca estuvo en el poder de éstos. Añadió, que conforme al Reglamento para Empleados de Carrera, la naturaleza de la vista era informal, donde se le concedería a la recurrida oportunidad de presentar su versión de los hechos que motivaron la medida disciplinaria y que éstos no presentarían prueba documental ni testifical.

recurrida ante la gravedad de la falta cometida en contravención del Art. 9.1 del Reglamento de Personal.

Específicamente sostuvo:

"...entendemos que procedía la destitución inmediata y que la facultad de la autoridad nominadora proviene de la Sección 9.3, sobre Acciones Disciplinarias la cual provee que:

En aquellos casos en que la conducta del empleado consista de [sic.]uso ilegal de fondos públicos o cuando exista base razonable para creer que este constituye un peligro real para la salud, vida o moral de los empleados o del pueblo en general, se le podrá suspender de empleo de forma sumaria. Luego de la suspensión sumaria, se le concederá una vista administrativa informal donde se le informará de la acción a tomarse y se le dará la oportunidad de expresarse."

El 20 de julio de 2006, el Municipio le notificó mediante misiva a la recurrida que luego de haber evaluado los planteamientos, así como la conclusión de la oficial examinadora, sostenía la determinación de destituirla tras concluir que el video era inapropiado y mostraba una conducta indecorosa, la cual no podía ser permitida en el municipio, irrespectivamente de las razones que motivaron su grabación o el propósito de la mismo. Además, le advirtió del término para apelar de la determinación ante la CASP.

Por su parte, la recurrida apeló la determinación del Municipio mediante misiva con fecha del 26 de julio de 2006. Los argumentos esbozados fueron: (1) que la destitución no se sostenía en la prueba aportada o descansó en una total prueba de referencia; (2) el Municipio no respetó el derecho de todo ciudadano a no auto incriminarse; (3) los señalamientos hechos en la carta de destitución sobre el llamado video, correspondían a la conducta ilegal y malsana de una empleada, actos divulgados con total desconocimiento o contrario a la voluntad de la recurrida y mediando el también malsano interés y lesiva o negligente conducta de empleados del Municipio; (4) la determinación de suspender de forma sumaria

a la recurrente, sin mediar formulación de cargos y una vista previa, ausentes las razones estatutarias-reglamentarias, era contrario a derecho.

El 27 de febrero de 2007, el Municipio presentó una contestación a la apelación en la que negó las alegaciones presentadas en su contra y levantó varias defensas afirmativas.³

El 22 de junio de 2018, el Municipio presentó ante la CASP, una moción de desestimación de la apelación incoada por la recurrida. Sostuvo, que lo presentado por la recurrida en su escrito de apelación no estaba cubierto por ninguna de las disposiciones contenidas en el *Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Personal* de modo que la CASP no tenía jurisdicción para atender la controversia. Añadió, que el escrito de apelación no cumplía con los requisitos establecidos en el Art. 2.1 del reglamento antes referido, debido a que carecía de forma sustancial de una clara exposición de hechos constitutivos de reclamo o infracción, no exponía los fundamentos de ley o reglamento en que se basaba, ni el remedio que solicitaba. Adujo, además, que la recurrente había alegado que era empleada de carrera del Municipio cuando la realidad era que era empleada en periodo probatorio. Así pues, solicitó la desestimación de la demanda.

El 20 de agosto de 2018, la CASP celebró una vista pública.⁴ La única prueba presentada por la parte recurrida

³ Posteriormente, la recurrida presentó ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Salinas, una demanda sobre daños y perjuicios en contra del Municipio. Durante el juicio, el Municipio sostuvo que el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender los reclamos presentados era la CASP. El TPI dictó una sentencia en la cual incluyó 23 determinaciones de hecho. No obstante, desestimó la demanda por concluir que el foro con jurisdicción primaria para atender las reclamaciones presentadas era la CASP.

⁴ Surge de la transcripción oral de la vista administrativa, que, al comenzar la vista, el Municipio hizo referencia a la moción de desestimación que había sido presentada, a lo que el oficial examinador

fue el testimonio de ésta. Por su parte, el Municipio presentó el testimonio de la Sra. Lidia Gómez, ex directora de Recursos Humanos del municipio, la Sra. María Rosario Mateo, directora de Recursos Humanos y de la Lcda. María Elena Margarida Lorenzo, oficial examinadora de la vista administrativa informal. La prueba documental presentada por el Municipio constó de doce (12) *exhibits*.⁵

El 6 de diciembre de 2021, notificado en esa misma fecha, la CASP emitió una resolución. Mediante la misma, hacía constar que acogían el informe de la oficial examinadora asignada a atender la controversia, por lo que declaraba ha lugar la apelación y ordenó la reinstalación de la recurrida en el puesto de Auxiliar Administrativo, por el periodo probatorio de seis (6) meses.

Surge del informe, que la oficial examinadora consignó las siguientes determinaciones de hechos.

1.El 16 de septiembre de 2005, la APELANTE pasó a ocupar el puesto de Auxiliar Administrativo, adscrito al servicio de carrera con status probatorio, en el Departamento de Promoción Cultural de la APELADA. El periodo probatorio correspondiente a dicho puesto era de seis (6) meses.

2.Para enero de 2006, casi a cuatro (4) meses después de iniciar el periodo probatorio, mientras la APELANTE se encontraba en su área de trabajo, en horas laborables, un video fue filmado por otra empleada en un teléfono móvil, en el cual se alegó que aparecía la APELANTE asumiendo una conducta inapropiada, contraria a la moral y al buen orden institucional.

3.El vídeo fue tomado por la empleada, Sra. Yadira Desardén Mateo, en una oficina cerrada sin cristales del Departamento de Promoción Cultural, ubicado en el Museo de la Apelada.

4.El 7 de febrero de 2006, transcurridas algunas semanas desde el día de los hechos, la señora Desardén Mateo le indicó al Sr. Rafael Picó Seda, ayudante administrativo del Alcalde, que había grabado a la APELANTE. El señor Picó Seda no vio el contenido del vídeo. Sin embargo, ese mismo día, a base de lo relatado por la señora Desardén

contestó que constaba en récord y se le estaría dando el valor probatorio que mereciera.

⁵ Apéndice del recurso, *Informe de la Oficial Examinadora*, págs. 211-212.

Mateo, la APELADA inició una investigación sobre los hechos.

5.Como parte de dicha investigación, el 9 de febrero de 2006, se celebró una reunión en la que participaron la señora Desardén Mateo, el señor Picó Seda, la Sra. Lydia [sic.] Gómez Santiago, la entonces directora de Recursos Humanos, y la Lcda. Malú Muñiz Nieves, asesora legal de la APELADA.

6.En esa reunión, la señora Gómez Santiago fue la única persona que vio el video, a solicitud del señor Picó Seda, quien también le requirió que le describiera las imágenes que estaba observando en el teléfono móvil a sus compañeros presentes.

7.La señora Gómez Santiago relató que en el video se podía observar a la APELANTE subirse la blusa que llevaba puesta, exponiendo un seno. Asimismo, se bajó sus pantalones, mostrando la parte baja de la pelvis, y mientras estaba sentada, abría las piernas. En el video también aparecía el Sr. Cedric Sáez, quien ejercía funciones de supervisión cuando el director del Departamento de Promoción Cultural, el Sr. Aníbal Márquez, no se encontraba en la oficina. La señora Gómez Santiago describió el ambiente como uno de jolgorio y relajó.

8.Asímismo, en la reunión del 9 de febrero de 2006, la señora Desardén Mateo mencionó los nombres de varios empleados de la APELADA que habían visto el video. Unos días después, como parte de la investigación administrativa, se citó para entrevista a cinco empleados, en específico la Sra. Vivian Cruz, la Sra. Carmen Delia Alvarado, el Sr. Cedric Sáez, el Sr. Iván Díaz y la APELANTE. Estas personas fueron entrevistadas por separado por el señor Picó Seda, la Lcda. Muñiz Nieves y la señora Gómez Santiago.

9.La APELADA no tomó declaraciones juradas a los empleados que entrevistó como parte de la investigación realizada.

10.Como resultado de la investigación administrativa, la señora Desardén Mateo fue destituida de su puesto por haber tomado el video, y el Sr. Cedric Sáez fue suspendido de empleo y sueldo por treinta (30) días.

11.El 13 de febrero de 2006, el alcalde le envió una comunicación a la APELANTE, en la cual le informó la conducta evaluada y la legislación y reglamentación infringida por dicha conducta, y le notificó su destitución inmediata del puesto de Auxiliar Administrativo, con estatus probatorio, en el Departamento de Promoción Cultural de la Apelada. (Subrayado en el original.)

12.En dicha comunicación se le concedió a la APELANTE un término de quince (15) días para solicitar una vista administrativa informal, de no estar de acuerdo con la medida impuesta.

13.El 22 de febrero de 2006, la APELANTE, a través de su representación legal, solicitó la vista administrativa informal. En dicha comunicación, reclamó que la destitución sin vista previa constituía una violación al debido proceso de ley.

14.La vista informal se pautó originalmente para el 23 de marzo de 2006, pero la representación legal de la parte APELANTE solicitó su suspensión. Finalmente, la vista se llevó a cabo el 29 de marzo y 3 de mayo de 2006.

15. El 20 de julio de 2006, la APELADA le dirigió una comunicación a la APELANTE, a través de la cual le informó que se reiteraba en su determinación de destituirla de su puesto de Auxiliar Administrativo, con status probatorio.

16.A la fecha de la vista pública celebrada en la CASP, la APELANTE no había tenido acceso al contenido del video objeto de la medida disciplinaria, y el mismo no fue presentado en evidencia durante las vistas administrativas informales celebradas en el 2006, ni en la vista pública del 20 de agosto de 2018.

La CASP concluyó que, si bien la recurrida no tenía un derecho de propiedad sobre su puesto de Auxiliar Administrativo por no tener la permanencia, al no aprobar satisfactoriamente el periodo probatorio,⁶ no podían obviar que el Reglamento de Personal disponía que la Autoridad Nominadora podía separarla del servicio mediante el mecanismo de destitución, que es el utilizado en las acciones disciplinarias. Puntualizó, que conforme al Reglamento, no podían destituirla de manera inmediata, pues antes debían

⁶ Por entenderlo pertinente, hacemos referencia a la nota al calce número 21 incluida en el informe de la oficial examinadora:

"Cualquier persona puede comportarse de la manera que le plazca en la intimidad de su hogar, pero ciertamente, no puede hacer lo mismo en un trabajo, en donde debe exhibir una conducta decorosa y apropiada. Durante su testimonio, la APELANTE expresó que la razón por la cual se quitó la ropa en el lugar de trabajo fue debido a que padecía de una condición médica que le producía picor en el cuerpo y que el baño de las mujeres estaba inundado, por lo que se le permitió usar una oficina cerrada para poder aplicarse una crema. Sin embargo, cuando la señora Desardén Mateo tocó la puerta para entrar a la oficina, porque deseaba discutir unos asuntos ajenos al trabajo con la APELANTE, esta última admitió que permitió que la empleada entrara a la oficina y continuó quitándose la ropa, momento en el cual, según la APELANTE, la señora Desardén Mateo grabó el video. Por lo tanto, al escuchar la versión de los hechos de ambas partes, no cabe duda de que la conducta de la APELANTE, durante sus horas laborables, no iba acorde con los hábitos que debe poseer un empleado en el servicio público.

brindarle el derecho a solicitar una vista administrativa informal, donde ésta pudiera explicar su versión de los hechos y presentar la prueba que estimara. Concluyó, que debido a que las dos vistas informales fueron celebradas posterior a la destitución, el Municipio no protegió las garantías del debido proceso de ley de la recurrente al no cumplir estrictamente con los requisitos reglamentarios.⁷ En consecuencia, ordenó la reinstalación de la recurrente a su puesto de Auxiliar Administrativo.

Insatisfecho con la determinación, el Municipio presentó una moción de reconsideración. En síntesis, sostuvo que contrario a lo determinado por la CASP, sí se le honró el debido proceso de ley a la recurrida. Hizo constar que desde el 9 de febrero de 2006 la recurrida conocía de todo el proceso investigativo y sobre las posibles consecuencias que enfrentaba ante lo sucedido y la gravedad de la situación. Añadió, que fue orientada sobre la intención de destitución, tuvo varias reuniones de vistas informales con testigos oculares de lo sucedido, posteriormente se le entregó la carta de su destitución con derecho a una vista administrativa informal, cuyo derecho fue incoado por la recurrida, y que finalmente, tras celebrada la vista informal, le enviaron la medida disciplinaria de destitución de su puesto probatorio.

Por su parte, la recurrida presentó una moción de reconsideración. Arguyó que la determinación omitió el ordenar el pago de los sueldos dejados de percibir desde el despido ilegal hasta su reposición, más los beneficios marginales, siendo éste el remedio para un despido ilegal o injustificado.

⁷ Específicamente, hizo referencia al Art. 9, Sección 9.3 del Reglamento.

Posteriormente, la CASP dictó una resolución enmendada declarando ha lugar la solicitud de la recurrida, y en consecuencia, ordenó: (i) la reinstalación de la recurrida en el puesto de Auxiliar Administrativo en el servicio de carrera, con estatus probatorio, por lo que la recurrida debía completar el tiempo que le faltaba para cumplir con el periodo probatorio, al momento de la destitución; (ii) ordenó al Municipio a remover del expediente del personal de la recurrida la carta de destitución; (iii) el pago de los salarios y beneficios marginales dejados de percibir por el tiempo que estuvo destituida del puesto hasta su reinstalación.

Inconforme, el Municipio acude ante esta Curia mediante el presente recurso, en el cual hace los siguientes señalamientos de error:

Erró la Comisión Apelativa al implicar en su informe del oficial examinador [sic.] violentar las garantías del debido proceso de ley a la apelante.

Erró la Comisión Apelativa al ordenar la reinstalación de la apelante-recurrida a su puesto de auxiliar administrativo en el servicio de carrera, con estatus probatorio y a la vez completar el tiempo que le faltaba para cumplir el periodo probatorio, al momento de la destitución.

Erró la comisión apelativa al ordenar la remoción de la carta de destitución del expediente de personal de la apelante recurrida.

Erró la comisión apelativa al ordenar el pago de los salarios a la apelante recurrida dejados de percibir por el tiempo que estuvo destituida del puesto hasta su reinstalación.

Contando con la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, según enmendada,

21 LPRA sec. 4001 *et seq.* (Ley 81-1991) era la fuente legal que autorizaba a los municipios a establecer las medidas disciplinarias necesarias para garantizar el buen orden y la sana administración pública.⁸

En lo pertinente al caso de marras, el Art.11.011 de la Ley Núm. 81-1991, establece:

a. Los funcionarios y empleados municipales deberán:

2. Observar normas de comportamiento correcto, cortés y respetuoso en sus relaciones con sus supervisores, compañeros de trabajo y ciudadanos.

b. Los funcionarios y empleados municipales independientemente del servicio a que pertenezca o del estado legal que ostente, están sujetos a las prohibiciones establecidas en el Capítulo 3 de la Ley Núm. 12, de 24 de julio de 1985, según enmendada y estarán sujetas a las siguientes prohibiciones:

1. No podrán observar conductas incorrectas o lesivas al buen nombre del Municipio o del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
2. No incurrirá en prevaricación, soborno o conducta inmoral.

A estos efectos, el Artículo 11.012, 21 LPRA sec. 4562, dispone que:

"Cuando la conducta de un empleado no se ajusta a las normas establecidas, la autoridad nominadora municipal impondrá la acción disciplinaria que corresponda. Entre otras medidas se podrán considerar las amonestaciones, las reprimendas escritas, las suspensiones de empleo y sueldo y las destituciones."

Las medidas disciplinarias impuestas a los empleados que trabajan en el servicio público deben guardar proporción con la falta cometida.⁹ La destitución de un empleado del

⁸ La Ley 107 del 14 de agosto de 2020 creó el Código Municipal de Puerto Rico con el objetivo de integrar, organizar y actualizar las leyes que disponen sobre la organización, administración y funcionamiento de los Municipios y derogó, entre otras, las disposiciones de la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico." No obstante, debido a que los hechos que originaron la controversia de marras tomaron lugar mediante la vigencia de la Ley Núm. 81-1991, es ésta la ley aplicable.

⁹ *Torres Soto v. PRTC*, 127 DPR 499, 515 (1990); *Srio. del Trabajo v. ITT*, 108 DPR 536, 547 (1979).

servicio público es un castigo extremo que solo procederá ante conducta y actuaciones de eminente gravedad.¹⁰ Como norma general, las primeras ofensas no ameritan la destitución. La destitución solo procederá en circunstancias extraordinarias. La falta o acto aislado que justifica el despido en primera ofensa tiene que ser de tal severidad o naturaleza que revele una actitud o un detalle de su carácter tan lesivo a la paz y al buen orden de la empresa, que sería una imprudencia esperar su reiteración para separarlo del establecimiento.¹¹

B.

Por medio de la Ordenanza Núm. 8, Serie 2000-2001, la Legislatura Municipal de Salinas aprobó el *Reglamento de Personal para los Empleados de Carrera de la Rama Ejecutiva del Municipio de Salinas*. Las normas establecidas en el Reglamento de Personal tienen como propósito alcanzar como meta los más altos niveles de excelencia, eficiencia y productividad en el servicio público municipal.

El Reglamento de Personal sostiene que los empleados probatorios de carrera estarán sujetos a un periodo de orientación, adiestramiento y evaluación periódica en cuanto a su productividad, eficiencia, **hábitos y actitudes**, a fin de demostrar su idoneidad como empleados públicos.¹² (Énfasis nuestro.) Todo empleado de carrera que fracase en el periodo probatorio por razones que no sean hábitos o actitudes y hubiere sido empleado regular inmediatamente antes, tendrá derecho a que se le reinstale en un puesto de la misma clase del que ocupaba con carácter regular o en otro puesto cuyos requisitos sean análogos. Pero si el fracaso en el periodo probatorio se debe a los **hábitos y actitudes del empleado, el**

¹⁰ *Rodrigo v. Tribunal Superior*, 101 DPR 151, 168 (1973).

¹¹ *Srio. del Trabajo v. ITT*, supra, pág. 544.

¹² Sec.5.2 del Reglamento de Personal.

Alcalde podrá separarlo del servicio mediante el mecanismo de destitución.¹³

El Art. 9, sección 9.1 del referido reglamento dispone que los empleados de carrera con status regular tendrán permanencia en sus puestos siempre que satisfagan los criterios de productividad, eficiencia, orden y disciplina que deban prevalecer en el Servicio Público. Entre los criterios que son evaluados se encuentran el asegurarse de que éstos observen normas de **comportamiento correcto, cortés y respetuoso en sus relaciones con supervisores, compañeros de trabajo y ciudadanos.** (Énfasis nuestro.)

De otra parte, la Sección 9.3 establece las acciones disciplinarias que tomará la autoridad nominadora cuando la conducta de un empleado no se ajuste a las normas establecidas. Entre las medidas que se podrán considerar, se encuentran la amonestación verbal, reprimendas escritas, las suspensiones de empleo y sueldo y las destituciones. Podrá ser motivo de acción disciplinaria contra el empleado, entre otras situaciones similares:

[...]

4. Faltar a cualquiera de los deberes y obligaciones dispuestos en el Artículo 9, 9.1 de este Reglamento.
5. Realizar cualquiera de los actos enumerados en el Capítulo III de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como "Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico."
6. **Observar conducta incorrecta o lesiva al buen nombre del Municipio o al Gobierno de Puerto Rico.**
7. Incurrir en prevaricación, soborno o **conducta inmoral.** (Énfasis nuestro.)

[...]

Conforme a la Sección 9.3, *supra*, en todo caso que surja la posibilidad de aplicación de medidas disciplinarias cuya

¹³ Sec.7.11(9) del Reglamento de Personal.

sanción pudiera resultar en la suspensión de empleo y sueldo o la destitución de un empleado, se adoptará el siguiente procedimiento:

"El Alcalde iniciará una investigación dentro de los diez días laborales desde que tuvo conocimiento oficial de los hechos y hará una determinación de si procede el tomar alguna medida disciplinaria. De proceder tal medida disciplinaria formulará al empleado cargos por escrito, los cuales le notificará advirtiéndole de su derecho a solicitar una vista administrativa informal dentro del término de quince (15) días laborales desde la fecha del recibo de la notificada al empleado con una relación de los hechos que sostienen la acción disciplinaria y de las leyes, ordenanzas, reglas y normas que han sido violadas por el empleado. En la vista, el empleado afectado tendrá derecho a explicar su versión de los hechos y presentar la prueba que estime necesaria. Luego de la vista o de transcurrido el término de (15) días sin que el empleado haya solicitado la misma, el Alcalde tomará la decisión que entienda conveniente. Si la decisión fuera destituir al empleado, o suspenderlo de empleo y sueldo le advertirá su derecho a apelación ante la Junta dentro del término de treinta (30) días desde el recibo de la notificación de la decisión del Alcalde.

En aquellos casos en que la conducta del empleado consista del uso ilegal de fondos públicos o cuando exista base razonable para creer que éste constituye un peligro real para la salud, vida o **moral de los empleados o del pueblo en general, se le podrá suspender de empleo en forma sumaria. Luego de la suspensión sumaria, se le concederá una vista administrativa informal donde se le informará de la acción a tomarse y se le dará oportunidad de expresarse.** (Énfasis nuestro.)

Así también, la Sección 9.8 establece que se podrá separar de su puesto a cualquier empleado de carrera en el transcurso y al final del periodo probatorio, luego de haber sido debidamente orientado y adiestrado, si se determina que su progreso y adaptabilidad a las normas de servicio público del Municipio de Salinas, no han sido satisfactorios, mediante el procedimiento de destitución.

C.

La revisión judicial es la figura jurídica que establece la facultad del Tribunal de Apelaciones para revisar las

“decisiones, órdenes y resoluciones finales de los organismos o las agencias administrativas.¹⁴ Dicho lo anterior, debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado que tienen las agencias administrativas sobre los asuntos que le son encomendados, los foros revisores les conceden gran consideración y la mayor deferencia judicial a sus decisiones.¹⁵

Dicha deferencia judicial presupone una participación restringida y limitada de los tribunales en la revisión de las acciones administrativas.¹⁶ Así pues, ante un recurso de revisión judicial, el foro revisor estará limitado a determinar si la agencia administrativa actuó de manera arbitraria o ilegal, o de forma tan irrazonable que sea considerado un abuso de discreción.¹⁷ Por ello, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales revisores será la razonabilidad de la actuación de la agencia.¹⁸

Ante esto, la deferencia judicial solamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irracional o ilegalmente al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales.¹⁹ Por lo tanto, cuando la decisión de la agencia administrativa cumple con

¹⁴ Art. 4.006.(c) de la Ley Núm. 201-2003, mejor conocida como la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 4 LPRA sec. 24(y)(c); Sec. 4.1 de la Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9671.

¹⁵ *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC*, 202 DPR 117, 126 (2019).

¹⁶ *P.R.T.C. v. Junta Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 282 (2000).

¹⁷ *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 626 (2016).

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*, pág. 628.

alguna de las 4 situaciones previamente enumeradas, el foro revisor podrá intervenir con la determinación emitida.²⁰

En cuanto a las determinaciones de hecho de una agencia administrativa, estas se sostendrán si se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad.²¹ Ahora bien, cuando una parte afectada por un dictamen administrativo impugna las determinaciones de hecho, esta tiene la obligación de derrotar con suficiente evidencia, que la determinación no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba que tuvo ante su consideración.²² De no identificarse esa otra prueba en el expediente administrativo, las determinaciones de hechos de la agencia deben sostenerse.²³

En relación con lo anterior, según el Máximo Foro, la regla de la evidencia sustancial busca "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor."²⁴

-III-

En síntesis, el Municipio aduce que erró la CASP al: (1) implicar en el informe del oficial examinador que le violentaron a la recurrida las garantías del debido proceso de ley a la apelante; (2) ordenar su reinstalación a su puesto de auxiliar administrativo en el servicio de carrera, con estatus probatorio y a la vez completar el tiempo que le faltaba para cumplir el periodo probatorio, al momento de la destitución; (3) ordenar la remoción de la carta de destitución del expediente de personal y el pago de los

²⁰ *Torres Rivera v. Policía de PR, supra*, pág. 628.

²¹ Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*.

²² *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 512 (2011).

²³ *O.E.G. v. Rodríguez y otros*, 159 DPR 98, 118 (2003).

²⁴ *Puerto Rico Telephone Co. v. Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico*, 151 DPR 269, 282 (2000).

salarios dejados de percibir por el tiempo que estuvo destituida la recurrente del puesto hasta su reinstalación.

En primer lugar, nos corresponde determinar si la destitución de la recurrida fue conforme al derecho vigente. Veamos.

Según surge de la resolución de la CASP, la oficial examinadora hizo constar que al escuchar la versión de los hechos de ambas partes, no cabía duda de que la conducta de la recurrente, durante sus horas laborables, no iba acorde con los hábitos que debe poseer un empleado en el servicio público. No obstante, concluyó que el Municipio no podía obviar que el Reglamento de Personal dispone que la Autoridad Nominadora podía separarla del servicio mediante el mecanismo de destitución, que es el utilizado en las acciones disciplinarias. Puntualizó, que conforme al Reglamento, no podían destituirla de manera inmediata, pues antes debían brindarle el derecho a solicitar una vista administrativa informal, donde ésta pudiera explicar su versión de los hechos y presentar la prueba que estimara. Concluyó, que debido a que las dos vistas informales fueron celebradas posterior a la destitución, el Municipio no protegió las garantías del debido proceso de ley de la recurrente al no cumplir estrictamente con los requisitos reglamentarios.

Tras un análisis minucioso del expediente y del Reglamento de Personal, colegimos que erró la CASP en su determinación.

La sección 7.11 del Reglamento de Personal regula todo lo relacionado a aquellos empleados en su periodo de trabajo probatorio. La sección 7.11(9) establece que si el fracaso en el periodo probatorio se debe a los hábitos y actitudes del empleado, el alcalde podrá separarlo del servicio mediante el mecanismo de destitución.

Por su parte, la sección 9.3 del Reglamento de Personal establece las medidas correctivas a ser impuestas cuando la conducta de un empleado no se ajuste a las normas establecidas, siendo la destitución una de éstas. Entre las conductas que pueden dar a lugar una acción disciplinaria en su contra se encuentran: el faltar al deber de observar normas de comportamiento correcto, cortés y respetuoso en sus relaciones con sus supervisores, compañeros de trabajo y ciudadano; observar conducta incorrecta o lesiva al buen nombre del Municipio o al Gobierno de Puerto Rico; incurrir en prevaricación, soborno o conducta inmoral.

En torno al procedimiento de destitución, el Reglamento de Personal indica, que en aquellos casos en que la conducta del empleado consista en el uso ilegal de fondos públicos o cuando exista base razonable para creer que éste constituye un peligro real para la salud, vida **o moral de los empleados o del pueblo en general, se le podrá suspender de empleo en forma sumaria.** Luego de la suspensión sumaria **se le concederá una vista administrativa informal donde se le informará de la acción a tomarse y se le dará oportunidad de expresarse.**

Así pues, al aplicar el derecho antes esbozado a los hechos del caso, es forzoso concluir que el Municipio actuó conforme al Reglamento de Personal. Indudablemente, la conducta imputada a la recurrida, según determinó el Municipio, la oficial examinadora en la vista informal, y posteriormente la oficial examinadora de la CASP, es una conducta impropia e inmoral, que afecta el buen nombre del Municipio y la moral de sus compañeros de trabajo, según se le informó en la misiva notificándole su despido. Dicha conducta no podía ser tolerada por el Municipio, máxime cuando ocurrió durante sus horas laborables y en su área de trabajo. Debido a que la conducta imputada constituía un

peligro para la moral de los empleados e inclusive del pueblo en general, conforme al procedimiento de destitución del Reglamento de Personal el Municipio podía suspender a la recurrente de manera sumaria y posteriormente concederle una vista administrativa informal donde la recurrente pudiera expresarse. Así pues, el Municipio cumplió con el procedimiento de destitución establecido en el Reglamento de Personal. A pesar de esto, en la vista informal concedida, la recurrente prefirió no declarar ni presentar evidencia a su favor.

Posteriormente, y conforme al reglamento ante referido, el Municipio le notificó a la recurrente que sostenían su determinación de destituirla y le advirtió de su derecho a apelar la determinación ante la CASP dentro del término de treinta (30) días.

Por todo lo anterior, concluimos que erró la CASP en su determinación pues en efecto el Municipio efectuó la destitución de la recurrente de acuerdo con el Reglamento y legislación vigente al momento de los hechos. En consecuencia, concluimos que todos los errores señalados fueron cometidos por la CASP, razón por la cual revocamos la resolución recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la resolución recurrida.

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

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