

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

JOSÉ L. VELILLA
GARCÍA

Recurrido

v.

MUNICIPIO DE
FAJARDO

Recurrente

Revisión Judicial
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

KLRA202200167

Sobre: Retención

Caso Número:
2008-07-0038
2022CA000069

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

Domínguez Irizarry, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de julio de 2022.

La parte recurrente, Municipio Autónomo de Fajardo, comparece ante nos para que dejemos sin efecto la determinación emitida y notificada por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), el 2 de febrero de 2022. Mediante la misma, el organismo declaró *Ha Lugar* una apelación presentada por el señor José L. Velilla García.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se revoca la resolución administrativa recurrida.

I

El señor José L. Velilla García, comenzó a laborar para el Municipio recurrente en el año 1985. El 2 de julio de 2008, luego de celebrada una vista informal, fue notificado de su despido del puesto de “Trabajador 1”, en virtud del cual se desempeñó como sepulturero. Conforme surge de la misiva correspondiente, la determinación en cuestión resultó luego de que se concluyera que incurrió en las siguientes conductas, según estatuidas en el Reglamento sobre Normas de Conducta y Procedimientos para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias del Municipio de Fajardo, Ordenanza Núm. 20, S. 2005-2006:

Infracción Número 36: No cumplir con las normas establecidas mediante ley, reglamento y/u órdenes administrativas.

Infracción Número 44: Ofrecer servicios profesionales o desarrollar otras actividades si la naturaleza de dichos intereses, servicios o actividades, pueden desviar su independencia de criterio o entrar en conflicto con los intereses públicos que le están encomendando.

Infracción Número 82: Brindar información errónea deliberadamente al público sobre el Municipio.

Específicamente, según surge del *Informe del Oficial Examinador* que dio base al despido del señor Velilla García, dicha acción se fundamentó en unos hechos acontecidos el 15 de diciembre de 2005. A tenor con las determinaciones allí establecidas, en la referida fecha, la señora Janet N. Rosa y los señores Wilfredo Díaz Fuentes y Alejandro Sánchez González, ambos empleados de una funeraria privada, se personaron al Cementerio Municipal de Fajardo para solicitar dos (2) exhumaciones. Conforme lo establecido, una vez allí, hicieron la solicitud correspondiente al señor Velilla García, quien se negó a efectuar las referidas gestiones. Según lo dispuesto en el *Informe* del Municipio, el señor Sánchez González ofreció al señor Velilla una suma de \$150 para que procediera con las exhumaciones solicitadas. Sin embargo, este replicó solicitándole un pago de \$500 para cumplir con lo requerido. Como resultado de lo anterior, la señora Rosa y los señores Díaz Fuentes y Sánchez González, acudieron hasta la Oficina de Auditoría Interna del Municipio recurrente y suscribieron una declaración jurada sobre el incidente. Ello, en consecuencia, dio paso a que se efectuara la investigación que culminó con el despido en disputa.

En desacuerdo con la notificación de su destitución, el 14 de julio de 2008, el señor Velilla García presentó una apelación ante la extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH), organismo

antecesor de CASP. En particular, objetó los términos de su cesantía, por lo que solicitó la restitución de su empleo y sueldo. Tras ciertos incidentes, el 12 de agosto de 2008, el Municipio recurrente presentó su *Contestación a Apelación*. En lo pertinente, dispuso que el señor Velilla García, por su condición de empleado municipal, estaba sujeto al cumplimiento de las disposiciones del Reglamento sobre Normas de Conducta, *supra*, así como que le eran oponibles los términos de la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1981, 21 LPRa sec. 4001 *et seq.*¹, y de la Ley de Ética Gubernamental, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRa 1801, *et seq.*². A su vez, el Municipio recurrente expuso que al señor Velilla García le eran aplicables las disposiciones de la Ordenanza Núm. 2, S. 2002-2003, sobre la reglamentación del uso y funcionamiento de los cementerios municipales, la cual expresamente confería la autoridad de efectuar exhumaciones solo a entidades privadas. De este modo, indicó que el despido en disputa estaba debidamente sustentado, toda vez que la actuación del señor Velilla García se apartó de las normas inherentes a su puesto.

Así las cosas, tras años de múltiples trámites e incidencias entre las partes, todas dirigidas a la disposición de la disputa entre ellas habida, el 15 de septiembre de 2015, a siete años de presentada la apelación en litigio, la CASP³ finalmente inició la

¹ Destacamos que, mediante la aprobación del Código Municipal de Puerto Rico, Ley 107-2020, 21 LPRa sec. 7001 *et seq.*, la Ley 81-1991, *supra*, quedó derogada. No obstante, toda vez que, al momento de acontecidos los hechos que dan origen a la controversia que atendemos, sus términos estaban en vigor, haremos alusión a los mismos por ser de aplicación al asunto.

² Advertimos que la Ley Núm. 12, *supra*, fue derogada mediante la aprobación de la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley 1-2012, 3 LPRa sec. 1854 *et seq.* No obstante, hacemos mención de la misma, toda vez su vigencia al momento de los hechos en controversia.

³ Mediante la aprobación de la Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009, Ley 182-2009, se creó el Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, por el cual se fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP), resultando ello en el establecimiento de la CASP como el foro administrativo para atender asuntos de naturaleza obrero-patronal y relacionadas al principio de mérito.

celebración de la correspondiente vista administrativa. Durante la misma, el Municipio recurrente ofreció en evidencia la declaración de los siguientes testigos: señora Ernestina Rivera Meléndez, Ayudante Especial del entonces alcalde del Municipio recurrente a la fecha de los hechos; señora Evelyn Pérez Medina, Auditora Interna del Municipio al momento de los hechos; señor Abraham de León Álvarez, entonces Supervisor del señor Velilla García; señor Bonifacio Estrada Martínez, Administrador de los cementerios del Municipio recurrente. La entidad compareciente también presentó como evidencia a favor de su teoría, el testimonio, mediante declaraciones previas, del señor Fuentes Díaz, empleado de la funeraria privada que solicitó las exhumaciones en disputa, toda vez su no disponibilidad para declarar en la vista por razón de haber fallecido meses antes de iniciado el procedimiento. Por su parte, el señor Velilla García, presentó como prueba a favor de sus argumentos en apelación su testimonio. A su vez, durante la vista, las partes estipularon cierta prueba documental.⁴

Según surge de la transcripción de los procedimientos, al inicio de la vista, el Municipio recurrente solicitó la admisión de dos (2) declaraciones juradas emitidas por el fenecido Fuentes Díaz,

⁴ Conforme surge de la *Resolución* recurrida, los siguientes fueron los documentos estipulados por los comparecientes: a) Exhibit A - Declaración jurada suscrita por el señor Velilla García, fechada el 30 de diciembre de 2005, ante la Sra. Evelyn Pérez Medina; b) Exhibit B - Declaración jurada suscrita por el señor Velilla García, fechada el 17 de enero de 2006, ante la Sra. Glorimar Burgos Matta; c) Exhibit B(1) - Declaración jurada del señor Wilfredo Fuentes Díaz, fechada el 15 de diciembre de 2005, ante la señora. Evelyn Pérez Medina; d) Exhibit B(2) - Declaración del señor Wilfredo Fuentes Díaz, fechada el 19 de enero de 2006, ante la señora. Glorimar Burgos Matta; e) Exhibit B(3) - Declaración jurada del señor Abraham De León Alvarez, fechada el 15 de diciembre de 2005, ante la Sra. Evelyn Pérez Medina; f) Exhibit C - Carta de Notificación de Intención de Medida Disciplinaria, fechada el 17 de mayo de 2007; g) Exhibit D - Carta del señor Velilla García, fechada el 29 de mayo de 2007, solicitando vista administrativa informal; h) Exhibit E - Notificación al señor Velilla García, fechada el 19 de julio de 2007, sobre el señalamiento de la vista administrativa informal para el 3 de agosto de 2007; i) Exhibit F - Informe del Oficial Examinador, fechado el 4 de abril de 2008; j) Exhibit G - Resolución emitida el 16 de junio de 2008 por el Municipio recurrente; k) Exhibit H - Carta de Destitución dirigida al señor Velilla García, fechada el 2 de julio de 2008; l) Exhibit H(1)- Decisión del Secretario del Trabajo en *Municipio de Fajardo v. Negociado de Seguridad (NSE)*, Apelación Núm. F-0214-08; m) Exhibit I- Ordenanza Núm. 2, Serie 2002-2003, según enmendada; n) Exhibit J - Reglamento sobre Normas de Conducta y Procedimientos para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias del Municipio de Fajardo.

respectivamente suscritas los días 15 de diciembre de 2005 y 19 de enero de 2006, toda vez su no disponibilidad para declarar. Por su parte, la primera testigo en declarar a favor de la postura del Municipio recurrente lo fue la señora Rivera Meléndez. A tenor con sus expresiones, en diciembre de 2005, el señor Fuentes Díaz, en compañía de otro caballero, acudió hasta su oficina en la Alcaldía. Conforme sostuvo, este le expresó que el señor Velilla García le hizo una solicitud de dinero para efectuar una exhumación, aun cuando este no tenía autoridad para ello. Según la declaración de la señora Rivera Meléndez, de inmediato se comunicó con la Auditora Interna del Municipio recurrente, la señora Pérez Medina, para referir el asunto a su consideración. Al respecto, declaró que, luego de que esta interviniera, presenció el momento en el que tanto el señor Fuentes Díaz, como el caballero que lo acompañaba, suscribieron unas declaraciones sobre los hechos, las cuales ella firmó en calidad de testigo. Al ser confrontada con la declaración jurada suscrita por el señor Fuentes Díaz previamente admitida en evidencia, la testigo autenticó su firma y expresó que, de acuerdo a su contenido, la misma estaba fechada del 15 de diciembre de 2005.

En su conainterrogatorio, la señora Rivera Meléndez fue confrontada con una segunda declaración jurada suscrita por el señor Fuentes Díaz el 19 de enero de 2006 sobre los hechos imputados al señor Velilla García. Al inquirírsele sobre su contenido, expresó que, según surgía del documento, la misma se efectuó ante la señora Glorimar Burgos, Técnica de Recursos Humanos del Municipio recurrente. Mediante solicitud a los efectos, la testigo dio lectura a parte del contenido del pliego en cuestión, verbalizando la siguiente aseveración:

El señor Fuentes le dijo: 'Yo voy a cobrar \$400 y les voy a dar \$150 si me ayudan.' El señor Velilla protestó y le dijo que él cobraba \$500 por hacer exhumaciones.⁵

⁵ Véase: Transcripción de Vista de 15 de septiembre de 2015, pág. 45.

A la luz de lo anterior, el representante legal del señor Velilla García inquirió a la señora Rivera Meléndez sobre si, en efecto, el señor Fuentes Díaz le expresó que el primero le hizo una solicitud de dinero para llevar a cabo las exhumaciones en disputa, a lo que respondió en la afirmativa. No obstante, al ser nuevamente confrontada con la declaración jurada suscrita por el señor Fuentes Díaz el 15 de diciembre de 2005, en la cual firmó como testigo, la señora Rivera Meléndez reconoció que este nada expresó en cuanto a haber ofrecido dinero a los empleados del cementerio. Al respecto expuso que el declarante solo se limitó a consignar que el señor Velilla García le impidió realizar las exhumaciones bajo el argumento de que el seguro no lo cubría. Aun así, la testigo expresó que, si bien de la referida declaración jurada no surgía lo del ofrecimiento de dinero por parte del señor Fuentes Díaz, este verbalmente se lo expresó.

La segunda testigo en declarar lo fue la señora Pérez Medina, quien afirmó conocer al señor Velilla García desde que ejercía como Directora de la Oficina de Auditoría Interna del Municipio y como Oficial Enlace de la Oficina de Ética Gubernamental. Sobre los hechos en controversia, expuso que, para diciembre de 2005, tres ciudadanos se personaron a su oficina para presentar una queja en contra del señor Velilla García, luego de que fueran referidas por la señora Rivera Meléndez. Al abundar, sostuvo que, tras escuchar sus alegaciones, procedió a tomarles una declaración jurada. La testigo fue confrontada con la declaración jurada suscrita ante sí por el señor Fuentes Díaz el 15 de diciembre de 2005. Respecto a la misma, se expresó en torno a la narración del incidente que el propio señor Fuentes Díaz escribió en el espacio designado en el pliego en cuestión, ello al sostener que este consignó un resumen de los hechos que le expuso mientras dialogaron. Tras ser inquirida sobre los términos de la conversación pertinente, la señora Pérez Medina

indicó que, las tres personas llegaron molestas a su oficina, porque el señor Velilla García les había solicitado dinero a cambio de realizar el servicio de exhumación por el cual se dirigieron hasta el cementerio. La testigo indicó que aun cuando dicha instancia precisa no aparecía consignada en la declaración jurada del señor Fuentes Díaz, tomó en consideración la entrevista con las partes para efectuar el referido correspondiente a la autoridad nominadora. Al exponer sus razones para dar peso a las alegaciones verbales de los querellantes, esta indicó que, por virtud de una ordenanza municipal, los empleados municipales estaban impedidos de efectuar exhumaciones. Por igual, expresó que ningún empleado municipal estaba legitimado para solicitar dinero a cambio de un servicio, así como tampoco, recibir regalía alguna por parte de terceros. De este modo, conforme declaró, intimó que resultaba meritorio dirigir el asunto a la consideración del entonces Alcalde.

En su testimonio, la señora Pérez Medina afirmó haber efectuado cerca de cinco entrevistas con relación a los hechos en disputa, a saber: a las tres personas que acudieron a su oficina, al señor de León Álvarez y al señor Velilla García. A su vez, indicó no haber coaccionado al señor Fuentes Díaz al momento de este suscribir su declaración jurada. Igualmente, la testigo fue confrontada con la declaración jurada que le tomó al señor de León Álvarez, Supervisor del señor Velilla García al momento de los hechos. En cuanto a este particular, y tras autenticar el documento mediante el reconocimiento de su firma, la testigo expuso que en el mismo constaba la narración escrita del declarante de León Álvarez, ello en cuanto a que, sobre el incidente en controversia, escuchó al señor Velilla decir “al muchacho más alto de la funeraria que el trabajo de exhumación costaba como \$400.”⁶

⁶ *Íd.*, págs. 73-74.

La testigo Pérez Medina también fue confrontada con la declaración jurada suscrita ante sí por el señor Velilla García el 20 de diciembre de 2005. Al expresarse sobre la misma, sostuvo que, luego de exponerle las alegaciones presentadas en su contra, este consignó lo siguiente en el pliego:

“Sí, le indiqué a dos personas que vinieron que no podían realizar la exhumación porque yo entendía que eran individuos y también entendía que podía hacer exhumaciones.”⁷

Al abundar, la señora Pérez Medina sostuvo que este le indicó creer que estaba autorizado para llevar a cabo exhumaciones, ello como parte de sus funciones. Sin embargo, la testigo afirmó que, al inquirirlo sobre las alegaciones relativas a la solicitud de dinero por la gestión en disputa, este ningún comentario le hizo. Al proseguir con su declaración, la señora Pérez Medina indicó que, dado a que contaba con cuatro declaraciones juradas en las que se imputaba al señor Velilla García haber solicitado dinero para realizar las exhumaciones en cuestión, redactó una carta que remitió al Alcalde recomendando que el empleado fuera sometido a un proceso de medidas disciplinarias.

En su conainterrogatorio, la testigo Pérez Medina admitió que la ordenanza municipal que restringía la intervención de los empleados municipales en los trámites de exhumaciones no era absoluta. No obstante ello, se reiteró en que el Municipio recurrente no proveía equipo ni materiales a sus empleados para llevar a cabo dicha gestión. Igualmente, al ser inquirida, expresó que el señor Fuentes Díaz, al momento de presentar la queja en contra del señor Velilla García, le mostró una licencia que certificaba que laboraba para una funeraria en Luquillo. Sin embargo, admitió que este no incluyó en su declaración jurada información relacionada a dicha credencial. Ahora bien, se reiteró en que las declaraciones juradas

⁷ *Íd.*, pág. 77.

de las personas que entrevistó le parecieron suficientes para referir su recomendación al Alcalde.

El próximo testigo en declarar lo fue el señor de León Fuentes, Supervisor del señor Velilla García al momento de los hechos. Con relación a la controversia que nos atañe, admitió haber suscrito una declaración jurada respecto al incidente en disputa, ello ante la señora Pérez Medina. Al ser confrontado con el documento, autenticó su firma y, a su vez, tras requerírsele, dio lectura parcial al mismo. En específico, expuso ante la funcionaria a cargo del proceso que, en el mismo hizo constar haber escuchado al señor Velilla García indicarle “al muchacho más alto de la funeraria”⁸ que el trabajo de exhumación costaba cerca de \$400.

Al ser contrainterrogado, el testigo de León Fuentes fue llamado a identificar a la persona a la que describió como “el muchacho más alto de la funeraria” en su declaración jurada. Sobre dicho particular, indicó que era conocido por el apodo de “Lápiz”, dato, que, según consta en el expediente de autos, hace referencia directa al señor Fuentes Díaz.

El señor Estrada Martínez, fue el cuarto y último testigo en prestar su declaración a favor de los argumentos del Municipio recurrente. Según expuso, al momento de los hechos, desempeñaba sus funciones como empleado municipal en uno de los cementerios adscritos al cabildo, ello en calidad de Administrador. Al ser inquirido sobre el incidente en disputa, expresó que recibió una llamada por la entonces secretaria del cementerio con relación a un descuerdo ente el señor Velilla García y los representantes de una funeraria. Conforme indicó, al llegar al lugar, se percató de que el señor Velilla García iba a efectuar una exhumación. Al abundar, indicó que allí se encontraban el señor Fuentes Díaz y el señor

⁸ *Íd.*, pág. 108.

Sánchez González, quienes, a su vez, también querían realizarla. El testigo expuso que intervino con las partes, ello al solicitarle al señor Velilla García que entregara a los representantes de la funeraria las herramientas para proceder, y al indicarle a estos últimos que debían depositar una cantidad de \$100 en calidad de fianza por si ocurría algún daño durante la gestión. Mediante su declaración, el señor Estrada Martínez expresó que la disputa entre las partes se produjo porque el señor Velilla García quería efectuar las exhumaciones en controversia. Al ser inquirido sobre la facultad de los empleados del Municipio para llevar a cabo dicha gestión, ello a la luz de la ordenanza municipal vigente respecto a las funciones de los cementerios, el testigo fue categórico al afirmar que el señor Velilla García no estaba autorizado. A su vez, el señor Estrada Martínez declaró que el señor Fuentes Díaz le indicó que Velilla García le hizo una solicitud de dinero por el trabajo de exhumación. Al ser inquirido sobre si el señor Fuentes Díaz aludió a una cantidad específica, el testigo indicó que la suma requerida por el señor Velilla García fue de \$400.

Mediante su declaración, el señor Estrada Martínez sostuvo que reiteró al señor Velilla García que permitiera a los señores Fuentes Díaz y Sánchez González llevar a cabo las exhumaciones, ello tras indicarle que él no tenía autorización para llevar a cabo dicho trabajo. Al exponer sobre los trámites propios a la investigación del incidente por parte del Municipio recurrente, el testigo sostuvo que la misma fue promovida por los representantes de la funeraria. A su vez, el testigo fue confrontado con la declaración jurada que suscribió el 17 de enero de 2006, sobre la cual indicó que contenía los hechos por él narrados en la vista.

Al ser contrainterrogado, el señor Estrada Martínez admitió que los señores Fuentes Díaz y Sánchez González no le mostraron documento alguno para poder efectuar los trabajos de exhumación.

No obstante, sostuvo que estos hicieron entrega del permiso pertinente a la secretaria del cementerio. A su vez, declaró que los señores Fuentes Díaz y Sánchez González no llevaron herramientas, razón por la cual les requirió el pago de una fianza de \$100 ante la División de Finanzas del Municipio. El testigo fue confrontado con la ordenanza municipal en controversia y admitió que, de conformidad con su letra, en la misma no se proveía para la prestación de la partida requerida.

Finalmente, el señor Velilla García ofreció su testimonio a favor de los argumentos de su apelación. En lo pertinente, indicó que, para la fecha de los hechos, laboraba en el cementerio “nuevo” del Municipio recurrente, entidad para la cual laboró desde el año 1995. Al abundar sobre la controversia de autos, indicó que, el día en cuestión, se encontraba con varios compañeros de trabajo cuando los señores Fuentes Díaz y Sánchez González se personaron al lugar y le presentaron una boleta para llevar a cabo unas exhumaciones. Según expuso, les indicó que necesitaban presentar el contrato de compraventa de la tumba, así como contar con la presencia del titular de la misma, o acreditar su autorización. Por igual, de acuerdo a su testimonio, les expresó que “según el reglamento”⁹, los trabajos de exhumación podían prolongarse de tres a treinta días, todo sujeto a lo dispuesto por su Supervisor. Al proseguir, el señor Velilla García expresó que el señor Fuentes Díaz se molestó, por lo que le indicó que se comunicara con el Administrador del cementerio. Añadió que, pese a ello, el señor Fuentes Díaz continuó argumentando que necesitaba realizar las exhumaciones, más sostuvo que este y su compañero acudieron a la Alcaldía para tratar de obtener la autorización del señor Estrada Martínez.

⁹ *Íd.*, pág. 173.

De acuerdo a la versión del señor Velilla García, los señores Fuentes Díaz y Sánchez González regresaron al cementerio, toda vez que no encontraron al Administrador. Según su declaración, el señor Fuentes Díaz ofreció a uno de sus compañeros, a quien identificó como Gamalier Pérez, la suma de \$150 a cambio de que le ayudara a efectuar las exhumaciones. El señor Velilla García indicó que intervino, ello al expresar al señor Fuentes Díaz que aunque ofreciera \$500 o \$1,000, ninguna exhumación se haría a su favor, toda vez que su compañero no hacía dicho tipo de trabajos. Al proseguir, el señor Velilla García sostuvo haberle dicho al señor Fuentes Díaz: “[...] ¿Por qué tú no le ofreces lo que tú estás ganando a los muchachos?”¹⁰ No obstante, afirmó que hizo dicha expresión “sarcásticamente”.¹¹ De igual forma, al abundar, el testigo expuso que, en esta segunda visita al cementerio, los señores Fuentes Díaz y Sánchez González llegaron en compañía de una dama que era conocida del titular de la tumba. Añadió, que el señor Estrada Martínez se personó al lugar, momento en el cual se retiró para que este continuara los trámites con las personas.

Al ser inquirido sobre el curso del incidente, el señor Velilla García sostuvo que, días después, el señor Estrada Martínez acudió a su residencia, indicándole que, por la situación acontecida en el cementerio, querían destituirlo. Al respecto, sostuvo que le indicó al Administrador que habría de servir de testigo a su favor, por lo que se presentó ante la Auditora del Municipio recurrente. Según sostuvo, esta le tomó una declaración jurada, documento suscrito el 20 de diciembre de 2005, y con el cual fue confrontado en la vista. Tras autenticar su firma, dio lectura a parte de su contenido. En cuanto a dicho particular, expuso de lo allí contenido, surgía que hizo constar que se negó a permitir a los señores Fuentes Díaz y

¹⁰ *Íd.* Pág. 177.

¹¹ *Íd.*

Sánchez González efectuar las exhumaciones en disputa, por entender que eran individuos particulares y que, como empleado municipal, podía realizar trabajos de exhumación. A ello añadió que, con posterioridad fue citado por el Departamento de Personal del Municipio y que, al comparecer, expuso ante la señora Glorimar Burgos, el hecho de que el cementerio no tenía protocolo de exhumaciones. Al preguntársele sobre los términos de dicho diálogo, expresó que narró lo sucedido el día de los hechos y que, con fecha el 17 de enero de 2006, suscribió una declaración ante la funcionaria, quien consignó un resumen escrito de la versión que le ofreció durante la entrevista. Según sostuvo, al leer el documento, le mostró su desacuerdo, más reconoció que finalmente lo firmó.

Al ser requerido para dar lectura al pliego de referencia, el señor Velilla García estableció que del mismo surgía que fue a él a quien el señor Fuentes Díaz hizo el ofrecimiento de \$150 por hacer el trabajo de exhumación, a lo que, conforme lo contenido en el documento, replicó diciendo: “[...] Le indico que no, que el trabajo sale en \$500 que es lo que cualquiera cobraría.”¹² Sin embargo, reiteró que dicha manifestación la suscribió la señora Burgos, y que se expresó en contra de la misma. Cónsono con ello, el señor Velilla García se reafirmó en que no hizo solicitud de dinero alguna por la gestión objeto de controversia. A su vez, sostuvo que, en todo momento, creyó que estaba sirviendo de testigo a favor del señor Estrada Martínez, hasta que recibió la carta de notificación del proceso disciplinario que culminó en su destitución.

Al ser contrainterrogado, el señor Velilla García reconoció no haber mencionado en la declaración jurada a su compañero de trabajo, a saber, “Gamalier”, a quien, según su testimonio en la vista, el señor Fuentes Díaz hizo el ofrecimiento de dinero.

¹² *Íd.*, pág. 189.

Igualmente, expresó haber suscrito otra declaración jurada ante la señora Pérez Medina, en la que, estableció que se negó a permitir las exhumaciones en disputa, por entender que las personas acudían en su carácter personal. Al ser inquirido sobre su facultad para realizar exhumaciones, el señor Velilla García indicó que ostentaba autoridad suficiente, puesto que, como empleado municipal, estaba llamado a proteger y velar por la propiedad del Municipio.

A preguntas del representante legal del Municipio recurrente, el señor Velilla García nuevamente reprodujo las exigencias y requisitos que planteó a los señores Fuentes Díaz y Sánchez González al momento en el que estos llegaron al cementerio para llevar a cabo las exhumaciones. Del mismo modo, reconoció que, en sus años de servicio, realizó múltiples exhumaciones, ello bajo el entendido de que era parte de sus funciones. Sin embargo, expresó que, luego del incidente objeto de controversia, y por desconocer sobre el proceso en detalle, buscó información sobre los términos y requisitos legales de dicho trámite. Al abundar, admitió que quien tenía autoridad para permitir, o no, una exhumación era el señor Estrada Martínez, más expresó que, respecto al asunto en cuestión, él procuró hacer valer lo que, a su entender, era el trámite en el cementerio.

Al ser inquirido, el testigo se reiteró en que la declaración jurada que suscribió ante la señora Burgos contenía información falsa. Sobre ello, sostuvo que esta fue quien consignó la afirmación en cuanto a que fue a él a quien el señor Fuentes Díaz ofreció \$150 para efectuar las exhumaciones, y que, en réplica a ello, le solicitó \$500 para llevar a cabo la gestión. No obstante, al preguntársele sobre la razón por la cual firmó el referido pliego, a pesar de no estar de acuerdo con dicho contenido, el señor Velilla García indicó que lo hizo con la intención de defender al Administrador del cementerio.

A su vez, insistió que el referido ofrecimiento de \$150 se hizo respecto a la persona de su compañero de trabajo, ello en presencia de otros empleados. Sobre ello, admitió que, pese a haber advertido al señor Fuentes Díaz que dicha conducta era constitutiva de soborno, no presentó querrela formal alguna en su contra. Igualmente, reconoció que no mencionó al señor Gamalier Pérez en la declaración jurada que suscribió ante la señora Pérez Medina, ni en la declaración suscrita ante la señora Burgos. Del mismo modo, el señor Velilla García reconoció que tampoco hizo mención de este en los documentos pertinentes a la apelación de su destitución. El testigo, por igual, admitió que el Informe emitido por el Oficial Examinador del Municipio, ello como parte de la vista informal previo al decreto de su despido, tampoco mencionaba el incidente por él aducido en cuanto al señor Gamalier Pérez, sino que, por el contrario, expresamente indicaba que el ofrecimiento de dinero por parte del señor Fuentes Díaz, se hizo respecto a su persona.

El 2 de febrero de 2022, a casi siete años de celebrada la vista administrativa en controversia, la Oficial Examinadora concernida al caso emitió su *Informe*. Precisa destacar que, durante el referido periodo, el señor Velilla García falleció, razón por la cual se procuró la correspondiente sustitución mediante la inclusión de su Sucesión en el proceso. A tenor con su apreciación, la funcionaria a cargo del caso dispuso que, con relación a los hechos por los cuales se produjo el despido del señor Velilla García, la prueba presentada por el Municipio recurrente no sustentó las faltas reglamentarias que se le imputaron, así como, tampoco, la acción disciplinaria aplicada en su contra. Específicamente, resolvió que, mediante su testimonio, el señor Velilla García estableció que, el día en controversia, los señores Fuentes Díaz y Sánchez González acudieron en una primera ocasión al cementerio en el que se desempeñaba para solicitar efectuar las exhumaciones en controversia, ello como oficiales

representativos de una funeraria privada. Según lo resuelto por la Oficial Examinadora concernida, dado a que los individuos no estaban acompañados por el dueño de la funeraria, el señor Velilla García interpretó que estos acudían en su carácter personal, razón por la cual les alertó sobre la necesidad de cumplir con los protocolos relativos a evidenciar su autoridad y la titularidad de la tumba a ser abierta para la exhumación, así como contar con la anuencia del Administrador del cementerio, el señor Estrada Martínez. Conforme lo dispuesto por la funcionaria, ello a la luz del testimonio del señor Velilla García, luego de que no se pudiera contactar al señor Estrada Martínez, los señores Fuentes Díaz y Sánchez González nuevamente acudieron al cementerio, esta vez acompañados por la señora Rosa, conocida de la titular de la tumba en la que yacían las osamentas a exhumarse. No obstante, según dispuso la funcionaria, el señor Velilla García se reiteró en la negativa de permitirles realizar las exhumaciones en cuestión, ello bajo la creencia de que los solicitantes no acudían en representación de entidad autorizada alguna y bajo el entendido razonable de que los empleados del cementerio estaban autorizados para efectuar exhumaciones.

Respecto a las alegaciones sobre la solicitud ilegal de dinero que se le imputó al señor Velilla García, la Oficial Examinadora hizo constar en su *Informe* que el Municipio recurrente no pudo establecer tal hecho mediante la prueba que a dicho fin presentó. En particular, dispuso que la entidad aquí compareciente no ofreció los testimonios de los señores Fuentes Díaz y Sánchez González, ambos fallecidos al momento la celebración de la vista. A ello añadió que las declaraciones juradas emitidas por Fuentes Díaz, ambas admitidas en evidencia como declaraciones previas de testigo no

disponible, “no versa[ban] sobre solicitud de dinero alguna.”¹³ A su vez, expuso que, si bien las señoras Rivera Meléndez y Pérez Medina testificaron haber escuchado al señor Fuentes Díaz acusar al señor Velilla García de haberle solicitado dinero para llevar a cabo las exhumaciones en disputa, lo cierto era que estas no presenciaron el momento en el que dicho intercambio de palabras se produjo. Así, al amparo de tal afirmación, la Oficial Examinadora reputó como prueba de referencia las declaraciones de las antedichas funcionarias municipales. Igualmente, sobre el asunto en cuestión, la Oficial Examinadora destacó que, aun cuando, en su testimonio, el señor de León Álvarez afirmó haber escuchado al señor Velilla García expresar que el costo por exhumación en el cementerio ascendía a, aproximadamente, \$400, este nada expresó sobre haber presenciado solicitud de dinero atribuible al señor Velilla García a cambio de efectuar la gestión en controversia.

En su *Informe*, la funcionaria compelida al caso indicó que, mediante su declaración en la vista, el señor Velilla García indicó que fue el propio señor Fuentes Díaz quien ofreció la cantidad de \$150 a uno de sus compañeros para efectuar las exhumaciones. Ahora bien, sobre dicho particular, y contrario a la referida afirmación, destacamos que, entre las determinaciones de hechos resueltas, la Oficial Examinadora hizo constar que, de la declaración jurada suscrita por el señor Velilla García el 17 de enero de 2006, surgía su afirmación en cuanto a que el ofrecimiento antes aludido se hizo respecto a su persona, hecho ante el cual replicó indicando que el trabajo en disputa tenía un valor de \$500. Igualmente, la Oficial Examinadora dispuso que, durante su declaración, el señor Velilla García admitió haber manifestado al señor Fuentes Díaz “que le ofreciera todo lo que iba a cobrar por realizar las exhumaciones”¹⁴.

¹³ Véase: Apéndice, *Informe de la Oficial Examinadora*, pág. 086.

¹⁴ *Íd.* pág. 086 (b).

No obstante, a juicio de la funcionaria, y tal cual lo aducido por el señor Velilla García durante la vista, dicha expresión se hizo de manera sarcástica y no con intención particular de solicitar pago alguno no autorizado.

De acuerdo a lo antes expuesto, la Oficial Examinadora resolvió la insuficiencia de la evidencia propuesta a fin de sostener la legitimidad del despido del señor Velilla García a la luz de las alegaciones hechas en su contra. Así, dispuso que nada apoyaba la destitución del señor Velilla García de su empleo al amparo de las faltas reglamentarias que se le imputaron, razón por la cual recomendó a la CASP declarar *Con Lugar* la apelación que respecto a la determinación de su despido este promovió. En consecuencia, propuso que se ordenara al Municipio recurrente dejar sin efecto el despido del señor Velilla García, y se le impusiera la obligación de satisfacer todos los haberes dejados de percibir desde la fecha de su destitución, hasta la fecha de su muerte o su retiro por años de servicio, lo que hubiese ocurrido primero.

En igual fecha a la de la emisión del *Informe de la Oficial Examinadora*, a saber, el 2 de febrero de 2022, la CASP notificó la *Resolución* aquí recurrida. En virtud de la misma, acogió en toda su extensión las recomendaciones de la funcionaria.

Inconforme, y luego de denegada una previa solicitud de reconsideración, el 25 de marzo de 2022, la parte recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. En el mismo formula los siguientes señalamientos:

Erró la CASP al emitir una Resolución que no estaba basada en el expediente administrativo donde consta abundante y sólida evidencia testifical que sostiene la infracción del Sr. José L. Velilla incurriendo en error manifiesto, prejuicio, y parcialidad en la apreciación de la evidencia presentada.

Erró la CASP al no determinar que las medidas disciplinarias impuestas por MAF, estaban dentro del marco legal de la Ley de Municipios Autónomos, las ordenanzas y los reglamentos aplicables.

Erró la CASP al emitir una Resolución que no pone fin a todas las controversias del caso.

Erró la CASP al dilatar los procedimientos por trece (13) años claramente violando la política pública expuesta en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, el debido proceso de ley y el propio Reglamento de la CASP.

Luego de examinar el expediente que nos ocupa, así como la transcripción de los procedimientos orales ante el organismo administrativo, procedemos a expresarnos.

II

A

La Ley de Municipios Autónomos, Ley 81-1991, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*,¹⁵ vigente al momento de los hechos de autos, faculta a los municipios para, entre otras prerrogativas, establecer las medidas disciplinarias que resulten necesarias y convenientes para garantizar la sana administración pública en sus respectivas jurisdicciones. En atención a ello, y a fin de procurar la marcha ordenada de las gestiones de los cabildos, el referido estatuto, en su Artículo 12.012, arroga autoridad suficiente para imponer la acción correctiva que corresponda en ocasión a que la conducta de un empleado municipal no se ajuste a las normas establecidas por la autoridad nominadora. 21 LPRA sec. 4562. Así, “[e]ntre otras medidas se podrán considerar la amonestación verbal, las reprimendas escritas, las suspensiones de empleo y sueldo y las destituciones.” *Íd.* Al respecto, la referida disposición reza como sigue:

(a) Se podrá destituir o suspender de empleo y sueldo a cualquier empleado, por justa causa, y previa formulación de cargos por escrito y advertencia de su derecho a una vista informal.

[...]

¹⁵ Destacamos que, mediante la aprobación del Código Municipal de Puerto Rico, Ley 107-2020, 21 LPRA sec. 7001 *et seq.*, la Ley 81-1991, *supra*, quedó derogada. No obstante, toda vez que, al momento de acontecidos los hechos que dan origen a la controversia que atendemos, sus términos estaban en vigor, haremos alusión a los mismos por ser de aplicación al asunto.

(b) La formulación de cargos le será notificada al empleado con una relación de los hechos que sostienen la acción disciplinaria y de las leyes y ordenanza, reglas, o normas que han sido violadas por el empleado. Se le informará de su derecho a una vista administrativa informal para explicar su versión de los hechos.

(c) El alcalde o el Presidente de la Legislatura en caso de empleados de ésta, determinará la acción final que corresponda y la notificará al empleado. Si la decisión fuera destituir al empleado o suspenderlo de empleo y sueldo se le advertirá por escrito su derecho de apelación ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, según se provee en la sec. 4552 de este título, dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de recibo de la notificación.

[...]. 21 LPRA sec. 4562.

En la consecución de lo anterior, el Reglamento sobre Normas de Conducta y Procedimientos para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias del Municipio de Fajardo, Ordenanza Núm. 20, S. 2005-2006 (Reglamento), codifica los derechos y obligaciones de los empleados y funcionarios municipales, con independencia de su clasificación, ello a los fines de maximizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos correspondientes. Así, entre sus disposiciones, expresamente dispone que, entre sus deberes, los empleados del Municipio de Fajardo vienen llamados a sujetar su conducta a las normas expresamente establecidas en la Ley Núm. 81-1991, *supra*, en la Ley de Ética Gubernamental, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRA sec. 1801 *et seq.*¹⁶, así como, también, a los límites impuestos por las ordenanzas y reglamentos aplicables. Reglamento, Art. IV, Sec. 1, (h), (i). A su vez, el Reglamento específicamente detalla las prohibiciones aplicables a los funcionarios y empleados municipales en el quehacer de las tareas que le asisten. En lo pertinente, la Sección 3 del Artículo IV del Reglamento, dispone que estos no podrán:

¹⁶ Reiteramos que la Ley Núm. 12, *supra*, fue derogada por la Ley 1-2012, 3 LPRA sec. 1854, *et seq.*

- a. Aceptar regalos, donativos o cualquier recompensa por labor realizada como empleado público, a excepción de aquellas autorizadas por ley.

[...]

- d. Realizar u omitir cualquier acción prohibida por la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Número 12 del 24 de julio de 1985, según enmendada.

- e. Observar conducta incorrecta o lesiva al buen nombre del Gobierno Municipal o del Gobierno de Puerto Rico.

[...].

En atención a lo anterior, el Reglamento confiere autoridad al Municipio de Fajardo para imponer las medidas correctivas que intime necesarias en ocasión a que un funcionario o empleado municipal haya incurrido en alguna de las conductas prohibidas. Respecto a este particular, provee una *Tabla sobre Infracciones* para dirigir el criterio del Municipio al momento de implantar la sanción que corresponda, la cual, como norma general, sugiere el empleo del orden sucesivo de las acciones disciplinarias que contempla. No obstante, el Reglamento reconoce que, a manera de excepción, y en consideración a la gravedad de la falta cometida por el empleado o funcionario de que trate, el Municipio de Fajardo, en el efectivo ejercicio de su discreción, está facultado para imponer las sanciones más severas. Reglamento, Sec. 1, Art. VIII. Pertinente a lo que nos ocupa, la *Tabla sobre Infracciones* que acompaña al Reglamento, establece la sanción de *destitución* para las siguientes conductas:

[...]

36. No cumplir con las normas establecidas mediante ley, reglamento y/u órdenes administrativas.

[...]

44: Ofrecer servicios profesionales o desarrollar otras actividades si la naturaleza de dichos intereses, servicios o actividades, pueden desviar su independencia de criterio o entrar en conflicto con los intereses públicos que le están encomendando.

[...]

82: Brindar información errónea deliberadamente al público sobre el Municipio.

[...].

Nuestro ordenamiento jurídico establece que las medidas disciplinarias impuestas a los empleados destinados al servicio público deben ser proporcionales a las faltas cometidas. *Torres Soto v. PRTC*, 127 DPR 499 (1990). Al amparo de dicha premisa se reconoce que su destitución, como sanción, constituye un castigo extremo y excepcional, que solo habrá de proceder ante conducta y actuaciones de eminente gravedad. *Rodrigo v. Tribunal Superior*, 101 DPR 151 (1973).

B

De otro lado y en el contexto particular del servicio público regulado en el Municipio de Fajardo, la Ordenanza Núm. 2, S. 2002-03, *Para Reglamentar el Uso, Funcionamiento, Administración, Mantenimiento, Establecer las Condiciones para el Arrendamiento de Solares, la Inhumación Exhumación de Cadáveres en los Cementerios del Municipio de Fajardo y para Derogar todas las Ordenanzas Anteriores, la Número 16 Serie 1981-82, la Numero 8 Serie 1983-84, la Número 13 Serie 1994-95 y Cualquier Otra que Esté Vigente*, reglamenta la administración y funcionamiento de los cementerios municipales en su jurisdicción. Atinente a la controversia de autos, específicamente define la *exhumación* como el proceso de desenterrar o extraer de la sepultura un cadáver o restos humanos. Sec. 2da (B), Ordenanza Núm. 2, S. 2002-03, *supra*. Respecto a dicho trámite la Sección 7ma (B) del referido cuerpo de reglas, dispone como sigue:

[...]

B. Las exhumaciones e inhumaciones serán hechas en horas laborables (de 9:00 am a 3:00 pm) y si fuese necesario serán extendidos a sábados y domingos y días feriados y las exhumaciones serán realizadas por empresas privadas. El osario será responsabilidad de la familia o persona interesada en la exhumación. Para

las exhumaciones se seguirán las disposiciones establecidas por el Reglamento General de Salud Ambiental. Si el Municipio decidiera realizar las exhumaciones en los cementerios con sus empleados se cobraría cien dólares (\$100) por cada exhumación.

C

Por su parte, 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.

3 LPRA sec. 9675.

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).

D

En materia de derecho administrativo, el debido proceso de ley, en su vertiente procesal, se extiende al ejercicio de las facultades adjudicativas delegadas a la agencia, esto por su intervención directa con intereses de estirpe constitucional. *Almonte et al. v. Brito*, 156 DPR 475 (2002). La *adjudicación* constituye el procedimiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que corresponden a una parte. 3 LPRA sec. 9603 (b). De este modo, la ejecución de la referida garantía necesariamente debe propender al ejercicio de un proceso justo y uniforme para todos los involucrados.

En lo pertinente, y cónsono con las obligaciones que le asisten a un organismo administrativo al momento de ejercer sus funciones de adjudicación, la Sección 3.13 (g) de la Ley Núm. 38-2017, *supra*, expresamente dispone como sigue: “Todo caso sometido a un procedimiento adjudicativo ante una agencia deberá ser resuelto dentro de un término de seis (6) meses, desde su radicación, salvo circunstancias excepcionales.” 3 LPRA sec. 9653 (g). Por su parte, la Sección 3.14 del antedicho estatuto, establece que: “Una orden o resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de noventa (90) días después de concluida la vista o después de la radicación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, a menos que este término sea renunciado con el consentimiento escrito de todas las partes o por causa justificada. [...]”. 3 LPRA sec. 9654. La interpretación doctrinal de las referidas disposiciones reconoce que los plazos para los cuales respectivamente proveen son de carácter directivo. Si bien el estado de derecho impone a las agencias la obligación de adjudicar toda controversia sometida a su consideración dentro de los términos señalados, lo cierto es que los mismos no son jurisdiccionales. *UPR Aguadilla v. Lorenzo Hernández*, 184 DPR 1001 (2012); *OEG v. Román*, 159 DPR 401 (2003); *Lab. Inst, Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 DPR 121 (1999). Por tanto, el aludido deber adjudicativo dentro de los periodos dispuestos, es uno esencialmente de cumplimiento estricto. *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías ey al.*, 144 DPR 483 (1997).

A tenor con lo antes expuesto, los términos adjudicativos en cuestión únicamente pueden ser ampliados si median circunstancias excepcionales, la anuencia de las partes involucradas, o causa justificada que excuse una dilación en la observancia de los mismos. Sin embargo, en defecto de la concurrencia de alguno de los referidos escenarios y ante el incumplimiento de un organismo administrativo respecto a la

diligente y expedita ejecución de sus facultades, la parte afectada tiene a su haber el remedio de *mandamus* ante el foro judicial, a fin de que se ordene a la agencia actuar sobre su causa. *UPR Aguadilla v. Lorenzo Hernández*, supra. Lo anterior responde a que los términos en cuestión obedecen al fin de asegurar que los procesos de naturaleza administrativa sean eficientes. De ahí que “las agencias, y sus directores no tienen discreción para incurrir en tardanzas o dilaciones injustificadas.” *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, supra.

En lo concerniente, la Comisión de Apelación del Servicio Público (CASP), constituye el organismo administrativo mediante el cual se canalizan aquellas reclamaciones de índole obrero patronal y del principio de mérito relativas a los empleados públicos cobijados por la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público de Puerto Rico, Ley 45-1998, 3 LPRR sec. 1451 *et seq.*, y por la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público de Puerto Rico, Ley 184-2004, 3 LPRR sec. 1461 *et seq.* El referido organismo se creó mediante la aprobación del Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público, Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, 3 LPRR Ap. XIII, fusionando en él entidades con facultades análogas, todo para optimizar la gestión adjudicativa de los asuntos que le fueron delegados. En lo aquí pertinente, el Reglamento Procesal de la Comisión de Apelación del Servicio Público, Reglamento Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007 ¹⁷, adoptado a los fines de dar consecución a las facultades que, mediante ley, le fueron delegadas a CASP, expresamente estatuye el término del cual dispone la entidad para emitir la correspondiente resolución respecto a todo trámite

¹⁷ Destacamos que, mediante la Orden Administrativa CASP OA 2010-2, se extendió la vigencia de los términos del Reglamento Núm. 7313, *supra*, al funcionamiento de CASP, toda vez que el mismo se aprobó bajo las operaciones de la extinta CASARH.

adjudicativo promovido ante su atención. En específico, la aludida disposición reglamentaria reza como sigue:

Salvo en circunstancias excepcionales, todo caso sometido a un procedimiento adjudicativo ante una agencia deberá ser resuelto dentro de un término de seis (6) meses, desde su radicación. Como norma general una resolución debe ser emitida por escrito dentro de noventa (90) días después de concluida la vista o después de la radicación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, a menos que este término sea renunciado o ampliado con el consentimiento escrito de todas las partes o por causa justificada.

Solicitudes de prórroga por justa causa o incumplimientos con las disposiciones de este reglamento o las órdenes dictadas, la complejidad de los asuntos traídos ante el foro, expedientes incompletos, consentimiento de las partes, consolidaciones, causas justificadas, el número de apelantes, atendiendo las circunstancias particulares de cada apelación, escasez de recursos humanos y económicos de la Comisión, serán consideraciones que podrán constituir circunstancias excepcionales o causa justificada para no resolver el procedimiento adjudicativo en los términos directivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme dispuestos previamente.

Por otro lado, sabido es que las reglas y reglamentos aprobados por las agencias administrativas constituyen normas de carácter general, que ejecutan la política pública en la que descansa la función de determinado organismo. Sec. 1.3 (m), Ley 38-2017, 3 LPRA sec. 9603 (m). Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el valor vinculante de los preceptos estatuidos por una agencia por lo que su cumplimiento le es plenamente oponible a la ciudadanía. Ahora bien, en el referido fundamento descansa la afirmación en cuanto a que las agencias administrativas están, por igual, obligadas a observar con fidelidad su cumplimiento, no quedando a su arbitrio el reconocer los derechos allí incluidos. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696 (2004); *Com. Vec. Pro. Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750 (1999). De este modo, las reglas y reglamentos aprobados por un organismo administrativo limitan su discreción, quedando llamado, entonces, a velar porque

las prerrogativas y requisitos estatutarios reconocidos en los mismos sean cumplidos. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra.

III

En la presente causa, el Municipio recurrente sostiene que la CASP erró al acoger los argumentos de la apelación que ante sí propuso el hoy fenecido señor Velilla García y, en consecuencia, al dejar sin efecto la destitución que, respecto a sus funciones como empleado municipal se decretó en el año 2008. En esencia, plantea que la resolución agencial impugnada no consideró la totalidad de la prueba que obra en el expediente administrativo, la cual, a su juicio, sostiene la legitimidad de la imposición de la acción disciplinaria en controversia. En este contexto, la entidad compareciente afirma que la CASP incidió al no resolver que su determinación respecto al señor Velilla García estaba apoyada en ley, así como, también, al dilatar los procedimientos por más de trece años, incidiendo ello sobre el debido proceso de ley de las partes y repercutiendo, a su vez, en las obligaciones que, por razón de la determinación emitida, se le impusieron. Habiendo examinado los referidos señalamientos, a la luz del derecho aplicable y de la prueba que obra en autos, resolvemos revocar la resolución administrativa recurrida.

El ejercicio de nuestras funciones revisoras, a la luz del estándar establecido por el ordenamiento jurídico respecto a las determinaciones administrativas, mueve nuestro criterio a firmemente concluir que la CASP, en efecto, erró al dejar sin efecto la destitución del señor Velilla García. Tras entender sobre los documentos que conforman el expediente de autos, el contenido del expediente administrativo y la transcripción de los procedimientos orales durante la vista, no podemos sino acoger los argumentos del Municipio recurrente y decretar que, en efecto, el organismo recurrido se apartó de los límites impuestos a sus funciones

adjudicativas. Ciertamente, el dictamen que atendemos no responde a la totalidad de la evidencia habida en el expediente administrativo, no considera la oponibilidad de los preceptos legales pertinentes a la conducta objeto de disputa y descarta elementos de prueba que sustentan la legitimidad de la sanción resuelta por el Municipio. Además, la determinación administrativa recurrida presenta una preocupante gestión administrativa por parte de la CASP, ello en consideración a la dilación en extremo excesiva en la que incurrió al disponer del asunto.

Contrario a lo resuelto, es nuestro parecer que el expediente administrativo del caso de autos acredita, mediante evidencia suficiente y sólida, que el señor Velilla García, en efecto, efectuó una solicitud indebida de dinero, penalizada por ley y reglamento, a fin de llevar a cabo una gestión para la cual no estaba autorizado. En principio, mediante sus respectivas declaraciones, los testigos presentados por el Municipio coincidieron en que tal fue la razón por la cual el también fenecido señor Fuentes Díaz presentó la queja que dio paso al proceso administrativo aquí en controversia. Las declaraciones pertinentes corroboraron el contenido de la declaración jurada suscrita por el señor Fuentes Díaz el 19 de enero de 2006, debidamente admitida en evidencia, pliego en el que expresamente este hizo constar que, luego de ofrecer \$150 dólares si se le colaboraba en los trabajos de exhumación para los cuales visitó el cementerio, el señor Velilla García replicó solicitándole un pago de \$500.

A lo antes expuesto, resulta preciso sumar la expresa admisión del señor Velilla García a tales efectos, según lo consignado en la declaración que suscribió el 17 de enero de 2006. Aun cuando, durante su testimonio, este se opuso a la veracidad de lo expuesto en el pliego, ello en cuanto a que rechazó la oferta de \$150 propuesta por el señor Fuentes Díaz, al indicarle que la gestión

en disputa tenía un costo de \$500, lo cierto es que, mediante la consignación voluntaria de su firma, asumió como cierto lo allí establecido. En este contexto, destacamos que, durante la vista, y en el ánimo de derrotar dicha afirmación, el señor Velilla García, se reafirmó en que el ofrecimiento de \$150, por parte del señor Fuentes Díaz, se le hizo a su compañero Gamalier Pérez, y que su intervención únicamente se limitó a expresar que este no estaba autorizado a llevar a cabo dicho tipo de gestión. Sin embargo, tal argumento, el cual no incluyó en los documentos relativos a la investigación del Municipio, ni en la apelación propuesta ante la CASP, no estuvo respaldado por prueba adicional alguna. Por el contrario, el mismo quedó desvirtuado por el contenido de la declaración antes indicada, en la cual, mediante su firma, validó la afirmación relativa a que el ofrecimiento de dinero en disputa se hizo en cuanto a su persona. Además, se hace meritorio apuntar que, durante su testimonio, el señor Velilla García admitió haber sugerido al señor Fuentes Díaz ofrecer todo lo que habría de cobrar por realizar las exhumaciones en disputa. Lo anterior, unido, al hecho de que el entonces Supervisor del señor Velilla García, durante su declaración, afirmó de manera categórica haberlo escuchado decir al señor Fuentes Díaz que los trabajos de exhumación tenían un costo de \$400, lleva razonablemente a concluir que, en efecto, lejos de haber proferido una expresión “sarcástica”, el señor Velilla García, en el ejercicio de sus funciones como empleado municipal, efectuó una solicitud de dinero proscrita por el ordenamiento.

Lo anterior necesariamente exige que se resalte el hecho de que, la solicitud de dinero en controversia se produjo a los fines de efectuarse una labor para la cual el señor Velilla García no tenía autoridad. Contrario a lo resuelto en la resolución recurrida, el hecho de que este genuinamente considerara que realizar

exhumaciones era una tarea inherente a su puesto, no valida su proceder ni suprime la ilegalidad de su conducta. Los testimonios de la señora Pérez Medina y del señor Estrada Martínez, unidos a una interpretación razonable de la letra de la Ordenanza Núm. 2, S. 2002.03, *supra*, permiten concluir que dicha gestión no era una función autorizada para los empleados municipales. Según lo esbozado en la previa exposición doctrinal, el antedicho cuerpo de reglas provee para el funcionamiento de los trámites en los cementerios municipales en el pueblo de Fajardo, y expresamente reconoce que las exhumaciones habrán de ser realizadas por entidades privadas, todo bajo los controles de calidad de salud ambiental aplicables. Ahora bien, aun cuando, en efecto, la Ordenanza Núm. 2, S. 2002.03, *supra*, confiere discreción al Municipio recurrente para efectuar una exhumación por conducto de sus empleados, en el caso de autos, nada en la prueba establece que el señor Velilla García ostentara facultad suficiente para emitir una determinación a tal efecto. De ahí que, al impedir a los señores Fuentes Díaz y Sánchez González llevar a cabo las exhumaciones en controversia, este ciertamente actuó fuera de su competencia. De hecho, de su declaración durante la vista surge su admisión en cuanto a conocer que no era él la persona autorizada para determinar quién realizaba, o no, exhumaciones en el cementerio. Por igual, también, mediante su testimonio, estableció su desconocimiento sobre los términos del trámite en cuestión, por lo que, en efecto, al exigirle a los representantes de la funeraria cumplir con determinados requisitos, ofreció información errónea e imprecisa.

Es nuestra firme postura que, tal cual lo aducido por el Municipio recurrente, la resolución administrativa recurrida, no consideró la totalidad de la prueba desfilada en la vista administrativa. Lejos de que este incumpliera con presentar prueba

suficiente en apoyo a sus argumentos, lo cierto es que estableció, mediante la carga probatoria correspondiente, la legitimación de la acción disciplinaria impuesta al señor Velilla García. En particular, destacamos que las tres faltas reglamentarias que se le imputaron contemplan la destitución como una de las medidas correctivas a aplicarse. Por tanto, y en vista de la magnitud de la conducta objeto de litigio, cabe concluir que el Municipio actuó de manera informada, correcta y razonable.

Finalmente, tal cual aduce el Municipio recurrente en su comparecencia, la dilación de la CASP, ello al disponer del asunto de autos a, aproximadamente, catorce años de presentada la apelación adjudicada, nos parece excesiva e irrazonable. El expediente administrativo pertinente acredita el esfuerzo continuo de los involucrados, particularmente del Municipio, en cuanto a que se dispusiera de la controversia con prontitud, todo a los fines de garantizar la más justa y correcta adjudicación de los derechos y obligaciones de las partes. Sin embargo, conforme se nos advierte, el retraso en la gestión agencial pertinente lógicamente ocasionó severos inconvenientes procesales, tales como la inhabilidad para presentar ciertos testigos por razón de su muerte durante el transcurso de los años. A su vez, conforme aduce el Municipio recurrente, la dilación en disputa afectó, por igual, la extensión de la obligación que erróneamente la CASP le impuso, ello al no tomar en cuenta que, de haber sido correcto su dictamen, este hubiera estado impedido de presentar prueba a favor de las partidas exactas que en virtud de ley hubiese tenido que desembolsar, ello dado el fallecimiento del señor Velilla García previo a emitirse la resolución recurrida.

Esta incidencia, en efecto antagoniza con el principio de celeridad en el que se fundan los procesos administrativos y se contrapone a los fines a los cuales los mismos sirven. Según

expusiéramos, la Ley 38-2017, *supra*, provee un término directivo de seis meses para que las agencias administrativas dispongan de todo caso sometido a sus procesos adjudicativos, ello sujeto a la concurrencia de las circunstancias excepcionales que el propio estatuto contempla. Cónsono con ello, el Reglamento Núm. 7313, *supra*, establece igual condición respecto a los trámites adjudicativos promovidos ante la CASP. Lo anterior obedece a la firme postura asumida por el estado de derecho en cuanto a que, a los efectos de procurar la eficiencia de la intervención de las agencias, estas no pueden incurrir en dilaciones irrazonables y excesivas en el ejercicio de las funciones que le son delegadas. Sin embargo, en el caso de autos, tal principio fue omitido por la CASP. Esta no solo incumplió con la exigencia impuesta por la Ley 38-2017, *supra*, sino que inobservó los mandatos de su propio reglamento, transgrediendo con ellos las obligaciones que en virtud del mismo le asisten. Siendo así y, en mérito de todo lo antes expuesto, no podemos sino sostenernos en la ineficacia del dictamen que atendemos.

IV

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

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

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