

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

OFICINA DE LA PROCURADORA
DE LAS MUJERES; AMANDA
NICOLE CASTRO FIGUEROA

Querellante-Recurrida

Vs.

MUNICIPIO DE GUAYNABO
REPRESENTADO POR EL HON.
ALCALDE ÁNGEL PÉREZ OTERO

Querellado-Recurrente

KLRA202200194

Revisión
administrativa
procedente de
la Oficina de
la Procuradora
de las Mujeres

Querella Núm.:
OPM-Q-2021-12

Sobre: Ley Núm.
20-2021 Ley de
la Ofic. de la
Procuradora de
las Mujeres;
Ley Núm. 427-
2000 Ley para
Reglamentar el
Periodo de
Lactancia o
Extracción de
Leche Materna

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Juez Méndez Miró y la Jueza Rivera Pérez

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de junio de 2022.

El Municipio de Guaynabo (Municipio) solicita que este Tribunal revise la *Resolución y Orden* que emitió la Oficina de la Procuradora de las Mujeres (OPM) el 7 de febrero de 2022 y que notificó el 8 de febrero de 2022. Mediante esta, la OPM impuso al Municipio una multa de \$12,257.25 a favor de la Sra. Amanda N. Castro Figueroa (señora Castro), desestimó y archivó con perjuicio la causa de acción de una multa adicional en virtud del Art. 10 y el Art. 13 de la Ley Núm. 20 de 11 de abril de 2001, según enmendada, conocida como la *Ley de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres* (Ley de la Procuradora de las Mujeres), y resolvió no imponer costas y honorarios de abogado.

Se confirma la *Resolución y Orden* de la OPM.

I. Tracto Procesal

El 27 de abril de 2021, la señora Castro, quien ocupa un puesto como Técnica de Rescate en la Oficina para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres del Municipio (Oficina de Manejo de Emergencias), presentó una querrela ante la OPM. Alegó que, una vez se reincorporó al trabajo luego de su periodo de maternidad, no podía extraerse la leche materna dado que la Oficina de Manejos de Emergencias no contaba con las facilidades necesarias y adecuadas conforme dispone la Ley Núm. 427 de 16 de diciembre de 2000, según enmendada, conocida como *Ley para Reglamentar el Periodo de Lactancia o Extracción de Leche Materna* (Ley Núm. 427-2000).¹

Según declaró, hizo requerimientos al Sr. David Rivera Medina (señor Rivera), Director de Manejo de Emergencias del Municipio (Director de Manejo de Emergencias) y al Sr. Luis Córdova (señor Córdova), Administrador del Municipio (Administrador del Municipio) para que le proveyeran un espacio apropiado para extraerse la leche materna. Sin embargo, estos no atendieron sus reclamos hasta que la OPM intervino con el Municipio en diciembre de 2020. Testificó que el Municipio la envió a la Sala de Lactancia de la Policía Municipal, pero dicha sala no tenía las condiciones adecuadas, por lo que se vio obligada a utilizar su vehículo de motor como lugar para extraerse la leche materna. El 23 de diciembre de 2020, la OPM realizó una inspección ocular de dicha sala. Determinó que no cumplía con los requisitos de higiene, seguridad, y

¹ Apéndice del *Recurso de Revisión*, pág. 31. Dado que el Municipio no enumeró las páginas del Apéndice, conforme exige el Reglamento de este Tribunal, se procedió a enumerarlas para fácil referencia.

privacidad, además de que el Municipio no contaba con un reglamento para el uso de la sala de lactancia y tampoco con un lugar adecuado para el almacenamiento de la leche materna extraída.²

El Municipio solicitó que se le concediera hasta el 11 de enero de 2021 para corregir los señalamientos de incumplimiento.³ El 19 de febrero de 2021, el Municipio certificó a la OPM que la sala de lactancia contaba con todo lo que la Ley Núm. 427-2000, *supra*, exige y que estaba lista para usarse. El 24 de marzo de 2021, la OPM volvió a inspeccionar la sala de lactancia de la Oficina de Manejo de Emergencias y concluyó que, a partir del 24 de marzo de 2021, el Municipio estaba en cumplimiento. Igualmente, determinó que --antes de esa fecha-- estaba en incumplimiento, pues no había provisto a la señora Castro con un lugar adecuado, privado, seguro e higiénico para extraerse la leche según establece exige la legislación que aplica.⁴

En consecuencia, el 1 de junio de 2021, la OPM emitió el documento *Procedimiento Adjudicativo de Acción Inmediata; Orden para Mostrar Causa* (Orden) el cual se notificó al Municipio el 11 de junio de 2021.⁵ La OPM ordenó al Municipio a mostrar causa por la cual no se le debía imponer una multa de \$10,000.00 por incumplir con las disposiciones de la Ley de la Procuradora de las Mujeres, *supra*, y \$10,000.00 por incumplir con la Ley Núm. 427- 2000, *supra*. Ello, además de pagar a la señora Castro una compensación de \$12,874.92, por daños y angustias mentales por las violaciones a las referidas

² *Íd.*, pág. 32.

³ *Íd.*, pág. 33.

⁴ *Íd.*

⁵ *Íd.*, pág. 31.

los cuales la OPM contabilizó a razón de 62 días que la madre lactante, la señora Castro, no pudo extraerse la leche materna.

En cumplimiento de dicha Orden, el 17 de junio de 2021, el Municipio presentó ante la OPM una *Moción Asumiendo Representación Legal* y una *Contestación a Orden de Mostrar Causa*.⁶ En síntesis, argumentó que subsanó todas las deficiencias que la OPM señaló y sobre las cuales, posteriormente, la OPM certificó el cumplimiento. Además, alegó que la señora Castro no informó a la Oficina de Recursos Humanos del Municipio (Recursos Humanos) que era una madre lactante y tampoco solicitó la *Licencia Especial con Paga para la Lactancia* vigente en la reglamentación del Municipio al momento de reintegrarse a sus labores.

El 21 de junio de 2021, el Oficial Examinador de la OPM emitió una *Orden*.⁷ Dispuso que "por lo menos a partir del 24 de marzo de 2021 no hay controversia en que el Municipio satisfizo los señalamientos y medidas cuyo cumplimiento fueron ordenados por la OPM".⁸ Sin embargo, encontró que la *Orden de Mostrar Causa* de 1 de junio de 2021 no procedía pues se emitió posterior a que la OPM determinara que el Municipio ya estaba en cumplimiento, *i.e.*, luego de que el Municipio hubiera subsanado el incumplimiento detectado a raíz de la llamada de la señora Castro el 23 de diciembre de 2020.

El 28 de junio de 2021, la Procuradora acogió las recomendaciones del Oficial Examinador y emitió una *Resolución Parcial*.⁹ Resolvió archivar la parte de la

⁶ *Íd.*, págs. 40-46.

⁷ *Íd.*, pág. 47.

⁸ *Íd.*

⁹ *Íd.*, págs. 51-53.

querella en relacionada a mostrar causa para la no imposición de una multa de \$10,000.00 por violación a las disposiciones de la *Ley de la Procuradora de las Mujeres, supra*. También determinó que, con respecto a las reclamaciones restantes, debían reanudarse los procedimientos.

El 29 de junio de 2021, el Oficial Examinador notificó una *Orden*.¹⁰ Decretó la reanudación de los procedimientos y señaló una *Vista Transaccional y Conferencia con Antelación a la Vista Adjudicativa*.

El 19 de julio de 2021, el Municipio presentó ante la OPM una *Moción de Reconsideración y Reiterando la Desestimación de la Querella*¹¹ (Reconsideración), por entender que procedía el archivo total de la querella. El 27 de julio de 2021, la señora Castro presentó una *Oposición a [Reconsideración] y Reiterando la Desestimación de la Querella*.¹² El 16 de agosto de 2021, se celebró la *Vista Transaccional y Conferencia con Antelación a la Vista Adjudicativa*. Luego de escuchar las argumentaciones de ambas partes, el Oficial Examinador declaró no ha lugar la Reconsideración. Ambas partes estipularon estos tres hechos durante la conferencia con antelación a la vista¹³:

1. La señora Castro funge actualmente como Técnico de Rescate en la Oficina de Manejo de Emergencias del Municipio.
2. La señora Castro comenzó a trabajar para el Municipio de Guaynabo el 1 de julio de 2015.
3. La licencia de maternidad que disfrutó la señora Castro terminó el 6 de mayo de 2020, pero debido a las órdenes ejecutivas emitidas a raíz de la pandemia, se reincorporó

¹⁰ *Íd.*, págs. 54-58.

¹¹ *Íd.*, págs. 58-64.

¹² *Íd.*, pág. 1.

¹³ *Íd.*, pág. 8.

efectivamente a su trabajo el 1 de junio de 2020.

El 6 de octubre de 2021 se celebró la vista adjudicativa. Durante la vista se admitió un total de 14 piezas de evidencia documental y fotográfica. La prueba testifical incluyó a la señora Castro, a la Investigadora de Querellas de la OPM, Sra. Nohemi Rodríguez Rosa (Investigadora de la OPM) y a la Sra. Sandra E. Ramos Merced, Directora Interina de Recursos Humanos del Municipio (Directora Interina de Recursos Humanos).

El Oficial Examinador de la OPM emitió un *Informe de Recomendación* el 31 de enero de 2022.¹⁴ Formuló una serie de determinaciones de hechos algunas de las cuales, por su pertinencia, este Tribunal transcribe, con ciertos ajustes para mayor claridad:

1. La señora Castro funge actualmente como Técnico de Rescate en la Oficina de Manejo de Emergencias del Municipio.
2. La señora Castro comenzó a trabajar para el Municipio el 1 de julio de 2015. No obstante, se desempeña como Técnico de Rescate desde diciembre del año 2016.
3. En su primer día de empleo con el Municipio, 1 de julio de 2015, la señora Castro firmó dos documentos: (1) un "Nombramiento Oficial y Juramento de Fidelidad y Toma de Posesión o Cargo"; y (2) una "Certificación" en la que dio fe de no estar recibiendo remuneración por compensaciones o servicios prestados al gobierno estatal o a otros municipios. No surge del expediente que haya firmado documentos adicionales.
4. La señora Castro disfrutó de su licencia de maternidad hasta el 6 de mayo de 2020, pero debido a las órdenes ejecutivas a raíz de la pandemia, se reincorporó a su empleo el 1 de junio de 2020.
5. Para la fecha de los hechos relevantes a la querrela, el señor Rivera fungía como Director de la Oficina de Manejo de Emergencias del Municipio.

¹⁴ *Íd.*, págs. 4-20.

6. Para la fecha de los hechos relevantes a la querrela, el señor Córdova fungía como Administrador del Municipio.
7. Para la fecha de los hechos relevantes a la querrela, el Sr. Giovanni Mercado Reyes fungía como Director de Recursos Humanos.
8. Tanto el Director como el Administrador impartían instrucciones de trabajo a la señora Castro.
9. El hijo de la señora Castro nació el 12 de marzo de 2020. Por lo tanto, al 12 de julio de 2020, tenía 4 meses, mientras que, para el 12 de noviembre de 2020, tenía 8 meses. Para esas fechas la señora Castro no había entregado al Municipio certificaciones médicas indicativas de que era una madre lactante. El Municipio tampoco las solicitó como requisito para concederle una licencia especial para lactar.
10. A pesar de la señora Castro no haber entregado las certificaciones médicas, desde el 1 de junio de 2020 cuando regresó a su empleo, esta notificó que era una madre lactante. Informó verbalmente al Director de Manejo de Emergencias que no tenía un espacio adecuado para extraerse la leche materna. Este le indicó que podía usar su oficina o la de los supervisores, "en lo que el hacha va y viene". Esas oficinas estaban restringidas por una llave, de modo que cuando el Director y el Administrador no estaban, no las podía utilizar. La señora Castro solicitó copia de las llaves y se le negó.
11. En ausencia de los custodios de las llaves, la señora Castro se tenía que extraer la leche materna en su automóvil o frente a sus compañeros de trabajo, sin ninguna privacidad, en un espacio donde había un escritorio disponible.
12. En términos de horario, el Municipio nunca restringió el tiempo en que la señora Castro podía extraerse la leche materna. Esto es, se extraía la leche cuando tenía que hacerlo, ya fuera por dolor en los senos o por secreciones. El Municipio nunca efectuó descuentos salariales por este concepto.
13. Luego de la intervención de la OPM, el 26 de enero de 2021, el Director de Recursos Humanos envió una carta a la señora Castro. Indicó: "[p]or haber surgido varios incidentes relacionados

- al salón de lactancia provisto, el Municipio ha estado trabajando en conjunto con la OPM para asegurar proveer un espacio adecuado para el uso de [las] madres lactantes”.
14. En la carta de 26 de enero de 2021 a la señora Castro, el Director de Recursos Humanos, se refirió a la aprobación de la *Política sobre el Periodo de Lactancia o Extracción de Leche Materna para los Empleados del Gobierno Municipal de Guaynabo y sus Visitantes*, el 22 de enero de 2021 se aprobó la mediante la Ordenanza Núm. 15, Serie 2020-2021 (Ordenanza Núm. 15).
 15. En la carta de 26 de enero de 2021 a la señora Castro, el Director de Recursos Humanos alegó que el *Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera del Municipio Autónomo de Guaynabo* (Reglamento de Personal) ya incluía la reglamentación de la Ordenanza Núm. 15 sobre las solicitudes de la licencia especial para lactancia.
 16. Sin embargo, en el expediente administrativo, no obra evidencia del Reglamento de Personal ni del contenido relacionado a las licencias para la lactancia.
 17. El Municipio tampoco presentó una copia del alegado Reglamento de Personal durante la vista adjudicativa. Consecuentemente, se determina que, durante el período relevante entre el 1 de junio de 2020 hasta el 21 de enero de 2021, el Municipio no contaba con una reglamentación particular para atender y procesar las solicitudes de licencias especiales para la lactancia, así como para regular el ejercicio de ese derecho según la Ley 427-2000, *supra*.
 18. El 31 de agosto de 2020, la señora Castro entregó una carta al Director de la Oficina de Manejo de Emergencias. Solicitó que se le concediera una licencia conforme a la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus (“FFCRA”, por sus siglas en inglés). En dicha carta, la señora Castro reiteró que era madre lactante “full” de su niño de 5 meses.
 19. El 1 de septiembre de 2020, el Director de Recursos Humanos del Municipio, contestó la solicitud de la señora Castro mediante una carta. Concedió la licencia con efectividad desde ese mismo día, 1 de

septiembre de 2020, hasta el 23 de noviembre de 2020.

20. Cuando la señora Castro regresó de su licencia por la FFCRA, a finales de noviembre de 2020, se encontró con la misma situación de no tener disponible en su lugar de trabajo una sala de lactancia adecuada para extraerse la leche materna.
21. Ante ello, el Municipio le proveyó un área en la sala de investigaciones del cuartel de la policía municipal, ubicado en un edificio contiguo de nombre "Santos Rivera Pérez". Dicho espacio, sin embargo, según la Investigadora de la OPM, no cumplía con el requisito de higiene ya que no estaba limpio ni contaba con acceso a agua para que la señora Castro pudiera lavar los materiales y el equipo para la extracción de leche. La señora Castro también tenía que limpiar esa área por sí misma y llevar sus propios utensilios y detergentes para realizar la limpieza. El área tampoco tenía buena ventilación, pues carecía de aire acondicionado y era un lugar extremadamente caluroso. El área designada tampoco contaba con una nevera para almacenar la leche materna, aunque sí había una nevera común en el edificio contiguo correspondiente a la Oficina de Manejo de Emergencias. Para ese entonces, el Municipio tampoco contaba con un reglamento para el uso de la sala de lactancia.
22. A la señora Castro no se le proveyó una sala de lactancia adecuada (con privacidad, seguridad, higiene y buena ventilación) durante un total de 59 días, los cuales se desglosan así:

junio 2020: 15 días
julio 2020: 13 días
agosto 2020: 8 días
noviembre 2020: 4 días
diciembre 2020: 10 días
enero 2021: 9 días
23. El salario bruto diario de la señora Castro (quien trabajaba a jornada de tiempo completo), durante el periodo de tiempo relevante a la querrela, era \$69.25.
24. A finales de diciembre de 2020, la señora Castro llamó a la OPM para quejarse de la falta de una sala de lactancia adecuada para extraerse la leche materna. A raíz de esa llamada, la Investigadora de la OPM hizo una inspección ocular de la sala

de lactancia que el Municipio había provisto para la señora Castro.

25. El 23 de diciembre de 2020, la Investigadora de la OPM realizó los siguientes en su inspección ocular: (1) la sala no cumplía con el requisito de higiene; (2) la sala no cumplía con el requisito de tener buena ventilación; (3) la sala no cumplía con el requisito de un reglamento de uso, conforme al Art. 3 de la Ley Núm. 155-2002, *supra*.
26. Una vez la OPM comenzó su intervención, el Municipio fue proactivo y diligente en adecuar la sala de lactancia para que cumpliera con los requisitos de ley y se corrigieran los señalamientos de la OPM.
27. El 19 de febrero de 2021, el Municipio certificó a la OPM que la nueva sala de lactancia estaba en cumplimiento y lista para utilizarse.
28. El 24 de marzo de 2021, la OPM hizo una segunda inspección de la sala de lactancia y concluyó que estaba en cumplimiento con las leyes aplicables y que se había corregido los señalamientos que realizó la OPM en la primera inspección.

En síntesis, el Oficial Examinador concluyó que el Municipio incumplió con la Ley 427-2000, *supra*, al no proveerle a la señora Castro --durante 59 días de jornada a tiempo completo-- un espacio adecuado, privado, higiénico, seguro y con buena ventilación para extraerse la leche materna. En consecuencia, recomendó: (1) una multa de \$12,257.25 conforme a la Ley 427-2000, *supra*, a favor de la señora Castro; (2) la desestimación y archivó de una multa adicional \$10,000 bajo el Art. 10 y el Art. 13 de la *Ley de la Procuradora de las Mujeres, supra*; y (3) el relevo de pago de costas y honorarios de abogado a favor del Municipio.

El 7 de febrero de 2022, la OPM emitió una *Resolución y Orden*¹⁵. Tras acoger el *Informe de*

¹⁵ Apéndice de la Revisión, págs. 1-3.

Recomendación del Oficial Examinador, ordenó al Municipio a pagar la multa de \$12,257.25, conforme a la Ley 427-2000, *supra*. Igualmente, desestimó y ordenó el archivo con perjuicio de la multa adicional de \$10,000.00 en virtud del Art. 10 y el Art. 13 de la *Ley de la Procuradora de las Mujeres, supra*.

Inconforme, el 11 de abril de 2022, el Municipio presentó un *Recurso de Revisión*. Señaló que la OPM cometió los errores siguientes:

Erró la OPM al violar el debido proceso de ley [al Municipio] al imponerle de manera arbitraria, caprichosa e ilegal la obligación del pago de una "multa" por la cantidad de [\$12,257.25] a favor de la [señora Castro], aun cuando la ley establece que, de proceder el pago a la [señora Castro], este corresponde a los daños que esta hubiera sufrido por el tiempo que el salón de lactancia no estuvo disponible para su uso y a pesar de que de las propias determinaciones de hechos y derecho hechas por el Oficial Examinador establece[n] que la [señora Castro] no sufrió daños.

El 17 de mayo de 2022, la OPM presentó una *Oposición a Recurso de Revisión*. Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. Marco Legal

A. Revisión Administrativa

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9672, autoriza la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. Este Tribunal puede conceder el remedio solicitado o cualquier otro que considere apropiado. 3 LPRA sec. 9676.

La revisión judicial permite asegurar que las actuaciones de los organismos administrativos estén en línea con las facultades que les concede la ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015

(2008). Particularmente, este Tribunal puede evaluar si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función. Entre estos, que respeten y garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que tienen las partes. *Íd.*, pág. 1015.

Con respecto al estándar de revisión, el Foro Judicial Máximo estableció que se debe deferencia a las determinaciones administrativas. Es decir, este Tribunal no debe reemplazar el criterio especializado de las agencias por el suyo. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Esta deferencia responde a la experiencia y pericia que se presume tienen las agencias administrativas para atender y resolver los asuntos que le fueron delegados. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 2019 TSPR 59, 202 DPR 117 (2019). Por ende, este Tribunal está obligado a diferenciar entre las cuestiones de interpretación estatutaria, el área de especialidad de los tribunales y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004). Ello, responde a que las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsistirá mientras no se produzca prueba suficiente para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

Los tribunales podemos revisar las conclusiones de derecho de las agencias administrativas en su totalidad. Sin embargo, no quiere decir que podamos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de las agencias y sustituirlas por las de este Tribunal. El foro judicial debe darle gran peso y deferencia a las interpretaciones que las agencias administrativas hacen

de las leyes particulares que le corresponde poner en vigor. Esta deferencia está fundamentada en la vasta experiencia y el conocimiento especializado de las agencias sobre los asuntos encomendados. Las agencias, contrario a los tribunales, cuentan con conocimientos altamente especializados acerca de los asuntos que les ha delegado el legislador. Por lo tanto, la revisión de este Tribunal se limita a determinar si la interpretación o actuación administrativa fue razonable a la luz de las pautas trazadas por el legislador. Si la interpretación de la ley que hizo la agencia es razonable, aunque no sea la únicamente razonable, debemos honrar su deferencia. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614-616 (2006).

Ahora bien, la regla de deferencia no es absoluta y los tribunales no pueden, bajo el pretexto de deferencia, imprimirle un sello de corrección a las determinaciones o interpretaciones administrativas que sean irrazonables, ilegales o contrarias a derecho. El análisis de las mismas se rige por un estándar de razonabilidad. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra; Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Así, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, de forma que sus acciones constituyen un abuso de discreción. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra; Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía*, 201 DPR 26 (2018). Este Tribunal también podrá intervenir si la decisión no se fundamenta en la evidencia sustancial que obra en el expediente, o si la agencia se equivocó en la aplicación del derecho. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía, supra.*

Si la parte que cuestiona el dictamen administrativo no establece que existe otra prueba, que demuestre que la decisión de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada, los tribunales estamos obligados a respetar su determinación y a no sustituir su criterio por el nuestro. La evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonable puede aceptar como adecuada para sostener una conclusión. La parte que cuestiona la deferencia del foro administrativo tiene que convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se apoyó la agencia para formular su determinación no es sustancial. Quien impugna una resolución administrativa debe demostrar que en el récord administrativo existe otra prueba que razonablemente reduce o menoscaba el peso de la que sostiene la decisión recurrida. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005).

En suma, el alcance de la revisión administrativa se ciñe a determinar: 1) si el remedio fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho se fundamentaron en la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía*, *supra*; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, *supra*; 3 LPRA sec. 9675.

B. Ley Núm. 427-2000

La Ley para Reglamentar el Período de Lactancia o de Extracción de Leche Materna, Ley Núm. 427 de 16 de diciembre de 2000, según enmendada, 29 LPRA sec. 478 *et seq.* (Ley Núm. 427-2000), se creó para adelantar la política pública de la lactancia como el método más

idóneo de alimentación para los infantes. El razonamiento legislativo es que “[n]o existe impedimento legal que impida a la madre continuar lactando a su bebé aun después de regresar al trabajo”. Esta ley aplica al Gobierno y a la empresa privada sin distinción. *Siaca v. Bahía Resort*, 194 DPR 559 (2016).

Esta ley concede a las madres trabajadoras la oportunidad de extraer su leche materna en el lugar habilitado a estos efectos dentro de su lugar de empleo. Para ello, la madre tendrá una hora dentro de cada jornada de tiempo completo, la cual se puede distribuir en dos periodos de 30 minutos o en tres periodos de 20 minutos. 29 LPRA sec. 478b. La ley especifica, además, que el lugar provisto para estos fines deberá garantizar a la madre lactante privacidad, seguridad e higiene, y contar con tomas de energía eléctrica y ventilación. 29 LPRA secs. 478 (a) y (b).

El Foro Más Alto dispuso que el patrono privado debe cumplir con esta obligación “sin importar su tamaño o número de sus personas trabajadoras”. *Siaca v. Bahía Resort, supra*, pág. 591. Una vez las partes acuerden el horario para extraer la leche materna, el patrono no puede cambiarlo sin el consentimiento expreso de ambas partes. 29 LPRA sec. 478f.

En *Siaca v. Bahía Resort, supra*, pág. 581, el Foro Judicial Máximo determinó que los patronos tienen que proveer a las madres lactantes un lugar habilitado para extraer la leche materna. Tal lugar tiene que ser privado, seguro e higiénico. Ello no constituye una aspiración discrecional del patrono. *Íd.*, pág. 563.

De nada sirve, y ningún propósito tiene, el que un patrono le provea a su empleada un periodo de tiempo para amamantar o extraerse

la leche materna si no le brinda para ello un espacio que sea seguro, privado e higiénico. Concluir [...] que el patrono satisface este criterio al proveer "cierto espacio adecuado" es convertir la Ley Núm. 427-2000 en letra muerta. Concederle a una empleada que sea madre lactante un tiempo y espacio privado, seguro e higiénico no es una aspiración de nuestro legislador: es el mandato claro de la ley. *Íd.*, pág. 593.

De otra parte, la madre trabajadora a la que el patrono no le permita amamantar o extraerse leche materna en el lugar de trabajo, puede reclamar ese derecho ante los foros pertinentes. El foro con jurisdicción puede imponer una multa al patrono que se niegue a garantizar ese derecho por los daños que sufra la empleada. La indemnización podrá ser igual a tres veces el sueldo devengado por esta, por cada día que se le negó el período de amamantar o de extraerse la leche materna. *Siaca v. Bahía Resort*, 194 DPR 559, pág. 579; Véase, además, el Art. 6 de la Ley Núm. 427-2000, 29 LPRA sec. 478h.

C. Oficina de la Procuradora de las Mujeres

La *Ley de la Procuradora de las Mujeres*, *supra*, establece a la OPM como una entidad jurídica independiente y separada de cualquier otra agencia o entidad pública. 1 LPRA sec. 312. Conforme al Art. 3, el cargo de la Procuradora de las Mujeres será responsable de fiscalizar la implantación de esta política pública y de su cumplimiento por parte de agencias públicas y las entidades privadas. 1 LPRA sec. 318. A tono con esto, "está dotada de funciones educativas, investigativ[a]s, fiscalizadoras, de reglamentación y [cuasi] judiciales, con el propósito de que se investiguen y se provean los remedios y las actuaciones correctivas que sean necesarias ante acciones u omisiones que lesionen los

derechos de las mujeres." Íd. Asimismo, en lo pertinente, el Art. 10 establece que, a fin de cumplir con los propósitos de esta ley, la Procuradora de las Mujeres tendrá, entre otras, la facultad de:

- (a) Atender, investigar, procesar y adjudicar querellas relacionadas con acciones y omisiones que lesionen los derechos de las mujeres [...]
- (b) [...]
- (c) Realizar investigaciones, por su propia iniciativa o en relación con las querellas que investigue, obtener la información que sea pertinente, celebrar vistas administrativas y llevar a cabo inspecciones oculares. Las vistas ante la Procuraduría serán públicas a menos que por razón de interés público se justifique que se conduzcan en privado.
- (d) [...]
- (e) [...]
- (f) Inspeccionar récords, inventarios, documentos e instalaciones de las agencias públicas y de las personas y entidades privadas cuando ello sea pertinente y necesario para una investigación o querella ante su consideración.
- (g) Ordenar la comparecencia y declaración de testigos, requerir la presentación o reproducción o cualesquiera papeles, libros, documentos y otra evidencia pertinente a una investigación o querella ante su consideración. [...]
- (h) Imponer y cobrar multas administrativas hasta un máximo de \$10,000 por acciones u omisiones que lesionen los derechos de la mujer amparados por la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de conformidad y fijar la compensación por daños ocasionados, en los casos que así proceda. [...]. (Énfasis nuestro).

A la luz de la normativa expuesta, se resuelve.

III. Discusión

En su único señalamiento de error, el Municipio alega que la OPM erró al "violiar el debido proceso de ley [al Municipio] al imponerle de manera arbitraria,

caprichosa e ilegal la obligación del pago de una "multa" por la cantidad de [\$12,257.25] a favor de la [señora Castro]". (Énfasis suplido). Según el Municipio, no procede compensar a la señora Castro por los daños que alega sufrió por la falta de un salón de lactancia adecuado. No tiene razón.

Al examinar el expediente, este Tribunal concluye que la multa que impuso la OPM se basó en determinaciones de hechos que se sostienen en la prueba oral y documental que se presentó en la vista de 6 de octubre de 2021. Lo cierto es que, desde el momento en que la señora Castro se incorporó de su licencia de maternidad, el Municipio no brindó la atención adecuada al reclamo de la señora Castro; y tampoco proveyó un salón de lactancia conforme exige la ley, a pesar de que la señora Castro lo requirió de manera reiterada. Como si fuera poco, al reintegrarse de la licencia bajo el FFCRA, a finales de noviembre de 2020, la situación empeoró. Tales actuaciones menoscabaron los derechos de la señora Castro bajo la Ley Núm. 427-2000, *supra*. No hay duda de que tuvo que intervenir la agencia reguladora en su función fiscalizadora --lo cual incluyó imponer varias multas-- para que el Municipio reaccionara. Veamos.

De entrada, el testimonio de la señora Castro comprobó que no pudo extraerse la leche materna conforme dispone la Ley Núm. 427-2000, *supra*, una vez comenzó a trabajar el 1 de junio de 2020. En palabras sencillas, la señora Castro parió, se incorporó a su trabajo de su licencia de maternidad, alertó que era una madre lactante a sus supervisores --quienes, de paso, son las personas que ocupan los cargos administrativos más altos en la Oficina de Manejo de Emergencias-- y estos no

cumplieron con sus obligaciones bajo la Ley 427-2000, *supra* y la *Ley de la Procuradora de las Mujeres, supra*.

Se sabe, porque así se probó, que la dependencia de Manejos de Emergencias del Municipio no contaba con las facilidades necesarias y adecuadas para que la señora Castro pudiera extraerse la leche materna conforme establece la ley. Tanto es así, que el Municipio aceptó que estaba en incumplimiento hasta el 19 de febrero de 2021, cuando notificó a la OPM que había corregido los hallazgos que la OPM había señalado como resultado de la inspección que se había llevado a cabo en diciembre de 2020.

Se sabe, además, que la señora Castro alertó al Municipio, de manera oportuna --más bien desde el día uno que regreso a sus labores-- que era una madre lactante a tiempo completo y que no tenía un espacio adecuado para extraerse la leche materna. La prueba que creyó el Oficial Examinador estableció que la señora Castro ofreció tales alertas en ocasiones múltiples tanto al Director, como al Administrador. La respuesta del Municipio fue, como mínimo, inadecuada:

Pues, cuando yo me querellé y les informé a ellos sobre que no tenía un espacio para Las Cascadas... extraerme leche, nunca me ofrecieron un área, no me dieron directrices, no me establecieron un horario.

Y simplemente me dijeron "Puedes usar mi oficina -que es la oficina del director- en lo que el hacha va y viene" o la oficina de supervisores. Pero esas áreas estaban restringidas por una llave. Que si ellos no se encontraban en el área, pues no se podía utilizar. (Énfasis suplido).¹⁶

De igual modo, los testimonios que se vertieron en la vista, junto a la evidencia documental, establecieron

¹⁶ Apéndice de la Revisión, Transcripción de la Vista, pág. 58.

que las oficinas que el Municipio ofreció a la señora Castro para que se extrajera la leche tenían llave, por lo que su acceso, en el mejor de los casos, era limitado. A pesar de que la señora Castro solicitó copia de las llaves para acceder tales oficinas, el Director y el Administrador se la negaron. Se suma que las oficinas, según constató la Investigadora de la OPM de primera mano, tampoco cumplían con los requisitos de privacidad, seguridad e higiene que ordena la Ley 427-2000, *supra*. Se corroboró pues que, cuando el Director y el Administrador no estaban, la señora Castro no podía accederlas, por lo que terminaba extrayéndose la leche en su vehículo o frente a sus compañeros de trabajos. Esto, más allá de incumplir con la legislación que aplica, dista del trato considerado y digno que los patronos deben conferir a las madres obreras que lactan. El Municipio no presentó evidencia para rebatir este testimonio de la señora Castro.

Ahora bien, más allá de que se evidenció la ausencia de una sala de lactancia adecuada para extraerse la leche materna, quedó al descubierto el estado precario de los espacios que el Municipio utilizaba para ello. Surge que la señora Castro solicitó al Administrador, a su regreso de la licencia de FFCRA, a finales de noviembre de 2020, un lugar para extraerse la leche materna y que el Municipio proveyó un área absolutamente inadecuada: una oficina en la Sala de Investigaciones del Cuartel de la Policía Municipal:

LCDA. ALMODÓVAR:

Sí. Nosotros estamos presentando los docu... el documento con los respectivos anejos y fotos para demostrar cómo, cómo estaba la sala de

lactancia antes de que la OPM interviniera. Podemos hacer las preguntas necesarias...¹⁷

P: Vamos otra vez al Exhibit 8, a la parte de las fotografías para que, entonces, usted describa lo que estaba en una de ellas. La número 1.

Establecida en la sala de... sí, en la sala de investigaciones de la Policía, que era una oficina del supervisor.¹⁸

R: La número 1 es el área de, de lactancia establecida en la sala de... sí, en la sala de investigaciones de la Policía, que era una oficina del supervisor.¹⁹

[...]

Esa foto es en el cuarto de lactancia, lo que daba para donde entraban los, los policías, si fueran a investigar o a almorzar o cualquier área. Que, si se fijan abajo, no tenía privacidad, porque ellos podían ver hacia adentro.²⁰

Se acreditó que esa área tampoco cumplía con los requisitos de higiene ya que no estaba limpia y tampoco contaba con acceso al agua. La señora Castro tenía que llevar sus propios materiales de limpieza y detergentes para ponerla en condiciones higiénicas antes de extraerse la leche materna; y era un lugar extremadamente caluroso, que carecía de aire acondicionado, y con apenas ventilación. Tampoco contaba con la nevera para almacenar la leche materna conforme establece la ley.

De otro lado, para cuestionar la imposición de la sanción de la OPM, el Municipio argumenta que la señora Castro no tiene derecho recibir compensación alguna porque no entregó la certificación médica y no puso en conocimiento al patrono de que era madre lactante. Esto es insostenible. El expediente refleja que: (1) el

¹⁷ *Íd.*, pág. 62.

¹⁸ *Íd.*, pág. 66.

¹⁹ *Íd.*

²⁰ *Íd.*, pág. 68.

Municipio supo que la señora Castro era madre lactante desde que se reincorporó a su trabajo el 1 de junio de 2020; (2) no le requirió ni certificado médico; y (3) no le requirió que llevara a cabo ninguna gestión para tramitar su solicitud. No fue hasta 8 meses después de que ella le notificó --y demandó-- a su supervisor el derecho a obtener un espacio para la lactancia, que el Municipio requirió a la señora Castro el certificado médico. Esto pasó el 26 de enero de 2021. Es elocuente que, en esa misma comunicación, el Municipio aceptara que no tenía una sala de lactancia, y tampoco contaba con la reglamentación que ordena la ley. Según surge de la carta que se admitió, no fue hasta el 22 de enero de 2021 --tras la intervención de la OPM-- que el Municipio aprobó la Ordenanza. Núm. 15, *supra*. El Municipio no controvirtió este hecho.

Igualmente, surge que la señora Castro entregó la Certificación Médica el 3 de febrero de 2021, luego de que se le solicitó, conforme surge de los Exhibits 4(a) y 4(b) de la vista adjudicativa, los cuales las partes estipularon. Se reitera, la señora Castro notificó verbalmente a sus supervisores en la Oficina de Manejo de Emergencias, pero estos hicieron caso omiso a sus reclamos y tan siquiera le proveyeron la información necesaria para que pudiera canalizar el asunto con la Oficina de Recursos Humanos. De hecho, sorprende que le imputen alguna negligencia en el trámite de su licencia pues el Municipio no tuvo reparo en que ella tomara tiempo para extraerse la leche, aun cuando no le proveyó un lugar adecuado, y nunca estableció un horario específico para ello. Entiéndase, a sabiendas de que la señora Castro era una madre lactante, no mostró interés

en que se acreditara ese hecho mediante una certificación medica previo a la intervención de la OPM. No puede ahora argumentar que, porque la señora Castro no entregó el certificado médico, no procede el derecho a extraerse la leche materna en un lugar adecuado para llevar a cabo su proceso de lactancia o su compensación por los daños que sufrió por el tiempo que no se le proveyó un lugar adecuado para ejercer su derecho. La pretensión del Municipio está en contra de la política pública que se establece en la Ley Núm. 427-2000, *supra*. Se insiste, hasta el 22 de enero de 2021, el Municipio siquiera contaba con una reglamentación para tramitar las solicitudes de estas licencias.

Al respecto, nótese durante el periodo relevante en este caso, entre el 1 de junio de 2020 hasta el 21 de enero de 2021, el Municipio no tuvo una reglamentación para atender y procesar las solicitudes de licencias especiales para la lactancia, así como para regular el ejercicio de ese derecho según lo establece la Ley Núm. 427-2000, *supra*.

En fin, durante 59 días el Municipio no proveyó a la señora Castro una sala de lactancia adecuada, con privacidad, seguridad, higiene y buena ventilación según exige el ordenamiento. La multa que la OPM impuso es la compensación a la señora Castro por los daños que el Municipio le causó durante ese periodo al violarle sus derechos mediante su incumplimiento con la Ley Núm. 427-2000, *supra*.

Según la Sección II (A), las decisiones de las agencias administrativas están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa

deberá sostenerse por los tribunales, a menos que se derrote mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. Por lo que, al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para de este Tribunal será la razonabilidad en la actuación de la agencia. De modo que, hay que determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.

Este Tribunal hizo lo propio, y no tiene duda que la multa que impuso la OPM, no respondió a actuaciones arbitrarias y/o caprichosas por parte de la agencia. Por el contrario, la determinación de la OPM se basó en evidencia sustancial que el Municipio no refutó. Los testimonios y la prueba que desfiló en la vista adjudicativa convencieron al Oficial Examinador y a la OPM de que el Municipio no proveyó a la señora Castro un espacio físico adecuado para extraerse la leche materna durante esos 59 días. Esto es, el Municipio no derrotó la deferencia que este Tribunal debe a la OPM, como el foro administrativo con la pericia en la materia objeto de la *Resolución y Orden* que este Tribunal revisa. El Municipio tampoco probó que en el expediente administrativo existiera otra prueba que menoscabe el peso y el valor probatorio de la evidencia sustancial que sostuvo el dictamen. Por el contrario, este Tribunal concluye que la OPM atendió y resolvió el reclamo de la señora Castro, por demás, de forma razonable.

Como se expuso, el deber de la OPM es fiscalizar la implantación de la política pública que elimine el discrimen y la desigualdad, y propicie la participación ciudadana de las mujeres más plena, especialmente en el

ámbito laboral. Esta política pública se lacera cuando se adoptan conductas que, lejos de salvaguardar los derechos de las madres lactantes, las ubican en lugares calurosos, no salubres, inaccesibles y públicos para extraerse la leche materna, y las dejan sin otro remedio que tener que irse a su carro. Este Tribunal no va a condonar tales actuaciones.

La OPM actuó como corresponde y con anclaje fuerte en el Art. 9 de la Ley Núm. 427-2000, *supra*, que dispone que "podrá imponer una multa al patrono que se niegue a garantizar el derecho aquí establecido por los daños que sufra la empleada". Por ende, este Tribunal ratifica la determinación de la OPM y añade: ya es tiempo que el Municipio pague a la señora Castro, sin dilaciones ulteriores, la multa de \$12,257.25 que impuso la OPM. Esa es la consecuencia de su manejo inadecuado de esta situación. Lejos que continuar intentando justificar las actuaciones de sus directivos, debe asumir su responsabilidad y actuar con la celeridad con la que atendió los señalamientos de la OPM en su momento. Ello, nota este Tribunal, redundó en la eliminación de una cantidad significativa de miles y miles de dólares en multas y gastos de costas y honorarios. Sorprende que, a pesar de la consideración de la OPM para con el Municipio --en particular cuando era obligado concluir que las violaciones eran patentes-- pretenda evadir su obligación de pagarle a la señora Castro lo que le debe por los daños que le causó.

En ausencia total de prueba que establezca que la OPM actuó de forma arbitraria, ilegal, irrazonable, fuera de contexto o huérfana de evidencia sustancial, este Tribunal debe ratificar su determinación.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Resolución y Orden* de la OPM.

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

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