

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

OFICINA DE ETICA  
GUBERNAMENTAL

PARTE RECURRIDA

V.

MARGARITA A. SOTO  
BELEN  
ANA T. FIGUEROA  
FONTANEZ

PARTE RECURRENTE

KLRA202200495

*REVISIÓN JUDICIAL*  
procedente de la  
Oficina de Ética  
Gubernamental

Caso Núm.  
22-02  
22-04

Sobre:

Violación al Artículo  
4.2(b), (p) y (s) de la  
Ley 1-2012, según  
enmendada.

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Candelaria Rosa.

Brignoni Mártir, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de noviembre de 2022.

Margarita A. Soto Belén y Ana T. Figueroa Fontánez (señora Figueroa) (denominadas en conjunto “recurrentes”) presentaron un recurso de *Revisión Administrativa* en el que nos solicitan que revoquemos la *Resolución Sumaria* emitida por la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) el 29 de julio de 2022. Mediante el referido dictamen se resolvió que incurrieron en violaciones a los incisos (b), (p) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental del Puerto Rico, *infra*, por lo que se le impuso a cada una, una multa administrativa de \$7,000.

Por los fundamentos que expondremos a continuación *modificamos* la determinación recurrida.

I

El 13 de julio de 2021, la Oficina de Ética Gubernamental (OEG o “recurrida”) presentó *Querellas* contra Ana T. Figueroa Fontánez (señora Figueroa) y Margarita A. Soto Belén (señora Soto). Contra la señora Figueroa, Gerente de Capital Humano del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), se alegó que ordenó a un empleado de Recursos Humanos a modificar en el sistema electrónico de asistencia

(Kronos) sus balances de licencias para el periodo ya cerrado, del 30 de junio de 2020. Según se alegó, el propósito de la modificación era no perder el exceso de 5 días acumulados en su licencia de vacaciones al acogerse al retiro bajo la Ley Núm. 80-2020, *infra*, pues solo tendría derecho al pago de liquidación de licencia de vacaciones hasta un máximo de 60 días. A esos efectos, Luis Santiago González (señor Santiago), empleado de recursos humanos, hizo un ajuste para que el balance de sus licencias que originalmente era de **49 días de enfermedad y 65 días de vacaciones** fuera de **61:03:45 días de enfermedad y 52:03:45 días de vacaciones**. Contra la señora Soto, Directora de Recursos Humanos del DDEC, se alegó que autorizó a la señora Figueroa, a modificar sus balances de licencia de enfermedad y vacaciones para evitar que los perdiera al acogerse al retiro.

En resumen, se planteó que ambas funcionarias utilizaron los deberes y facultades de su cargo para obtener una ventaja que le permitiría a la señora Figueroa liquidar más días en sus balances acumulados que de lo contrario perdería al acogerse a su retiro bajo la Ley 80-2020, *infra*. A su vez se les atribuyó haber utilizado los sistemas de información bajo su cargo para ordenar la alteración en el sistema Kronos, poniendo con ello en duda la integridad y el buen nombre del servicio público. Por la conducta antes descrita, la OEG le imputó a ambas funcionarias haber violado los incisos (b), (p) y (s) del Artículo 4.2 de la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental del Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRR sec. 1857a.

Según solicitado, la OEG autorizó la consolidación de ambas querellas. Culminado el descubrimiento de prueba las recurrentes presentaron una *Solicitud Sumaria* alegando que no había controversia en torno a los hechos esenciales para dilucidar las querellas, por lo que procedía desestimarlas de manera sumaria. La OEG se opuso a la desestimación. Sin embargo, coincidió en que no existían hechos

esenciales en controversia, por lo que se unió a la solicitud de adjudicación sumaria de las recurrentes.

Atendidas las solicitudes de resolución sumaria la Oficial Examinadora a cargo emitió un *Informe* recomendado que, por la vía sumaria, se encontrara a ambas querelladas incurso en violación a los incisos (b), (p) y (s) del Art. 4.2 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. De conformidad con lo recomendado el Director Ejecutivo de la OEG emitió una *Resolución Sumaria* imponiendo a ambas querelladas una multa administrativa de \$7,000 por las infracciones imputadas, las cuales se desglosan de la siguiente forma: \$3,000 por el inciso (b); \$2,000 por el inciso (p); y \$2,000 por el inciso (s).

En desacuerdo las recurrentes presentaron una *Solicitud de Reconsideración* en la que incluyeron, a modo de anejos, documentos que no fueron parte del expediente administrativo de las querellas. Al atender la reconsideración, la OEG tomó por no puestos varios de los Anejos por no formar parte del expediente oficial del caso, y denegó la reconsideración solicitada.

Oportunamente, las recurrentes presentaron el recurso de *Revisión Administrativa* que nos ocupa, solicitando que revoquemos la *Resolución Sumaria* y dejemos sin efecto las multas impuestas, pues, a su juicio la OEG incidió en lo siguiente:

Primer error – Erró la OEG, al negarse hacer determinaciones de hechos adicionales, pertinentes y esenciales en asuntos donde no existían controversias para una adjudicación imparcial conforme a la prueba en el expediente, abusando de su discreción.

Segundo error – Al concluir que el formulario ORH-3254 requiere justificación para el ajuste de licencias y que el mismo tiene carácter obligatorio a pesar de la prueba de su desuso en PRIDCO.

Tercer error – Concluir que existe alguna prohibición de ajustar los balances en las licencias en el Manual *Procedimiento Horario de Trabajo y Registro Electrónico de Asistencia* (MA-DCH-005) o en otras leyes laborales.

Cuarto error – Al asumir, sin prueba en el expediente, que la coquerellada Figueroa Fontáñez se exponía a perder algún balance de sus licencias, luego de la

aprobación de la Ley 80-2020, abusando de su discreción.

Quinto error – Concluir que las acciones de las querelladas, en virtud del cargo que ocupaban, recibieron o permitieron conceder un beneficio que no estaba permitido en Ley, obligando a subalternos alterar el sistema KRONOS y con ello, se puso en dudas la integridad y en entredicho el buen nombre de la agencia, sin prueba en el expediente.

A solicitud nuestra la OEG presentó su *Alegato en Oposición* por lo que, contando con la posición de ambas partes, exponemos a continuación el marco jurídico aplicable a la controversia planteada y resolvemos de conformidad.

## II

### A.

En nuestro ordenamiento jurídico las decisiones de las agencias administrativas gozan de la mayor deferencia por los tribunales. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Esta norma de deferencia se basa en que las agencias son las que cuentan con conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados, así como con vasta experiencia en la implantación de sus leyes y reglamentos. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Camacho Torres v. Admin. para el Adiestramiento de Futuros Empresarios y Trabajadores*, 168 DPR 66 (2006). Es por ello que tales determinaciones tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección que debe respetarse. *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1, 26 (2012); *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012).

Las determinaciones finales de las agencias administrativas son revisadas en este Tribunal de Apelaciones mediante el recurso de revisión administrativa. El estándar de revisión de este tipo de recurso está fundamentado en el principio rector de la razonabilidad; es decir, se examina que la agencia no haya actuado de manera arbitraria o ilegal, o de forma tan irrazonable que sea considerado un abuso de discreción. *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018); *Torres Rivera v. Policía*, 196 DPR 606, 626 (2016). En este sentido, la revisión judicial se limita a

examinar: 1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra, pág. 940; véase, además, Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG), 3 LPR sec. 9675.

No obstante, la deferencia judicial cede cuando la actuación administrativa es irrazonable o ilegal y ante interpretaciones administrativas que conduzcan a la comisión de injusticias. *Asoc. Fcias. V. Caribe Specialty II*, supra, pág. 941. Así, para impugnar la razonabilidad de una determinación o demostrar que la evidencia que obra en el expediente administrativo no es sustancial, es necesario que la parte recurrente señale la prueba en el récord que reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387, 398 (1999). La evidencia sustancial es la prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Caldero López*, supra, pág. 36.

De otro lado, las conclusiones de derecho de la agencia son revisables en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motos*, 161 DPR 69, 77 (2004). Aun así, debemos dar deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos hacen de las leyes y reglamentos que administran. Ante casos dudosos, donde pueda concebirse una interpretación distinta de estas leyes y reglamentos, la determinación de la agencia merece deferencia sustancial. *Torres Santiago v. Depto. de Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011).

#### B.

La sentencia sumaria es un mecanismo procesal que provee nuestro ordenamiento para propiciar la solución justa, rápida y económica de controversias en las cuales resulta innecesario celebrar un juicio plenario. *Meléndez González et al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100 (2015); *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414 (2013); *Const. José Carro v. Mun.*

*Dorado*, 186 DPR 113 (2012); *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, 185 DPR 288 (2012). Su función esencial es permitir en los litigios de naturaleza civil que una parte pueda mostrar previo al juicio que, tras las partes contar con la evidencia que ha sido debidamente descubierta, no existe una controversia material de hecho que deba ser dirimida en un juicio plenario y que, por tanto, el tribunal está en posición de aquilatar esa evidencia para disponer del caso ante sí. *Rodríguez Méndez, et als v. Laser Eye*, 195 DPR 769 (2016); *Lugo Montalvo v. Sol Meliá Vacation*, 194 DPR 209 (2015); *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra, pág. 128.

El mecanismo de la sentencia sumaria está regido por la Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Esta Regla dispone que procede dictar sentencia sumaria si las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, junto a cualquier declaración jurada y otra evidencia si la hubiere, acreditan la inexistencia de una controversia real y sustancial sobre algún hecho esencial y pertinente y, además, si el derecho aplicable así lo justifica. Regla 36.3 (e) de Procedimiento Civil, supra; *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, supra. Es decir, únicamente procede cuando lo que resta es aplicar el Derecho. *Oriental Bank & Trust v. Perapi S.E*, 192 DPR 7 (2014); *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, supra; *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820 (2010).

Un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación al amparo del Derecho sustantivo aplicable. *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200 (2010); *Abrams Rivera v. E.L.A.*, 178 DPR 914 (2010). La calidad del “hecho material” debe ser suficiente como para que sea necesario que el tribunal lo dirima a través de un juicio plenario. *Ramos Pérez v. Univisión*, supra. Es decir, luego de aquilatar prueba testifical y de dirimir cuestiones de credibilidad.

Para demostrar de manera efectiva la inexistencia de controversia de hechos, la parte promovente está obligada a desglosar los hechos sobre los cuales aduce no hay controversia en párrafos debidamente numerados,

para cada uno de ellos especificar la página o párrafo de la declaración jurada u otra prueba admisible en evidencia que los apoye y las razones en derecho por las cuales debe ser dictada la sentencia. Regla 36.3 (a) (1)-(4) de Procedimiento Civil, *supra*; *SLG Zapata-Rivera v. J. F. Montalvo*, *supra*, pág. 432.

La parte que se oponga a que se dicte sentencia sumaria deberá controvertir la prueba presentada por la parte que la solicita. Para ello, deberá cumplir con los mismos requisitos con los que tiene que cumplir el proponente, pero, además, su solicitud deberá contener: una relación concisa y organizada, con una referencia a los párrafos enumerados por la parte promovente, de los hechos esenciales y pertinentes que están realmente controvertidos, con indicación de los párrafos o las páginas de las declaraciones juradas u otra prueba admisible en evidencia donde se establecen los mismos, así como de cualquier otro documento admisible en evidencia que se encuentre en el expediente del tribunal. Regla 36.3 (b) (2) de Procedimiento Civil, *supra*.

Al determinar si existen controversias de hechos que impiden dictar sentencia sumaria, el juzgador debe analizar los documentos que acompañan la solicitud de sentencia sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como los que obren en el expediente. Dicho examen debe ser guiado por el principio de liberalidad a favor de la parte que se opone a que se dicte sentencia sumaria. *Rosado Reyes v. Global Health Group, LLC*, 205 DPR 796, 809 (2020); *Ramos Pérez v. Univisión*, *supra*. De existir dudas sobre la existencia de una controversia de hechos, estas deben resolverse en contra del promovente ya que este mecanismo procesal no permite que el tribunal dirima cuestiones de credibilidad. *Íd.*; *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599, 610 (2000); *Cuadrado Lugo v. Santiago Rodríguez*, 126 DPR 272, 279-280 (1990); *Corp. Presiding Bishop v. Purcell*, 117 DPR 714, 720 (1986).

En *Meléndez González et al. v. M. Cuebas*, *supra*, se estableció el estándar específico que debe utilizar este Tribunal de Apelaciones al

momento de revisar denegatorias o concesiones de mociones de sentencia sumaria. Primero, el Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición del TPI al momento de revisar solicitudes de sentencia sumaria. Ello implica que, este Tribunal está regido por la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, y, por consiguiente, le aplican los mismos criterios que la jurisprudencia y la Regla 36, *supra*, le exigen al foro primario. Segundo, por estar este foro apelativo en la misma posición que el primario, tenemos la obligación de revisar que tanto la moción de sentencia sumaria como su oposición cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, según fueron pautados en *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo*, *supra*.

Tercero, en el caso de revisión de una sentencia dictada sumariamente, este tribunal tiene que examinar si en realidad existen hechos materiales en controversia. De haberlos, estamos compelidos a cumplir con la exigencia de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, *supra*, por lo que tenemos la ineludible obligación de exponer concretamente los hechos materiales que encontramos están en controversia y, de haberlos, cuáles resultan ser incontrovertidos. Esta determinación procede ser hecha en la Sentencia que disponga del caso. También estamos facultados para hacer referencia al listado enumerado de hechos incontrovertidos que determinó el TPI. Cuarto, de encontrar este Tribunal de Apelaciones que los hechos materiales realmente resultan ser incontrovertidos, procede entonces revisar de *ново* si el TPI aplicó correctamente el Derecho.

De conformidad con lo anterior, la Sección 3.7(b) de la LPAUG concede autoridad a las agencias para dictar resoluciones sumarias cuando no existen hechos materiales o esenciales controvertidos y cuando su ley orgánica no disponga lo contrario. 3 LPRA sec. 9647. En este respecto, el Artículo 6.11 del *Reglamento sobre Asuntos Programáticos de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, Núm. 8231, viabiliza la resolución sumaria de controversias adjudicadas por la OEG.

## C.

La Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, según emendada, creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Ley Núm.1-2012). 3 LPRA sec. 1855. Entre otros propósitos la OEG se encarga de fiscalizar la conducta de los servidores públicos y penalizar aquellos que transgreden las normativas éticas expuestas en el estatuto. *Íd.* Entre sus deberes, designa oficiales examinadores o jueces administrativos para que presidan los procesos de adjudicación que se inicien como resultado de la presentación de una querrela. 3 LPRA sec. 1855b. Si luego de realizar una investigación exhaustiva, la OEG entiende que un funcionario público ha violado alguna disposición establecida en el referido estatuto, los reglamentos, órdenes o normas promulgadas a su amparo, presenta una querrela y realiza un procedimiento de adjudicación de conformidad con la LPAUG, *supra.* 3 LPRA sec. 1860a.

El Capítulo IV de la Ley Núm. 1-2012, establece un Código de Ética para los servidores públicos de la Rama Ejecutiva. En su Art. 4.2 se establecen las prohibiciones éticas de carácter general. En lo aquí pertinente, los incisos (b), (p) y (s) del Artículo 4.2 disponen lo siguiente:

**Artículo 4.2 Prohibiciones éticas de carácter general**

(b) Un servidor público no puede utilizar los deberes y las facultades de su cargo ni la propiedad o los fondos públicos para obtener, directa o indirectamente, para él o para una persona privada o negocio, cualquier beneficio que no esté permitido por ley.

(p) Un servidor público no puede alterar, destruir, mutilar, remover u ocultar, en todo o en parte, la propiedad pública bajo su custodia.

(s) Un servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. 3 LPRA sec. 1857a.

Para que se configure una infracción al Art. 4.2(b) es necesario que se pruebe lo siguiente:

- (1) que se trate de un funcionario público;
- (2) que haya utilizado sus deberes, facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos;

- (3) con el fin de proporcionarse a sí mismo, a algún miembro de su familia o a otra persona;
- (4) alguna ventaja, beneficio o privilegio que no esté permitido en ley. *O.E.G. v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 134 (2003).

El Art. 1.2(i) de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, define *beneficio* como cualquier provecho, utilidad, lucro o ganancia, sin limitar el término a una ganancia pecuniaria o material, sino que denota cualquier forma de ventaja. 3 LPRA sec. 1854.

De otro lado, los elementos esenciales para que se configure una violación al Art. 4.2(p) surgen de su propio texto, a saber:

- (1) que se trate de un servidor público;
- (2) que altere, destruya, mutile, remueva u oculte, total o parcialmente, propiedad pública;
- (3) que se encuentre bajo su custodia.

Por su parte, el Art. 4.2(s) penaliza el hecho de que un servidor público lleve a cabo acciones que pongan en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. *O.E.G. v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, 209 DPR \_\_\_\_\_. Esta norma está dirigida a sancionar aquellas acciones que aparenten perjudicar, o de alguna manera estropear, la confianza del público en sus instituciones gubernamentales. Ahora, la apariencia de parcialidad o deshonestidad que penaliza tiene que estar sostenida sobre una robusta impresión dada al público de una acción antiética. Esto es así, pues la amplitud con la que puede ser interpretada una prohibición de este tipo no puede representar, una carta blanca para que la mínima percepción sea procesada y castigada, sin tomar en consideración la totalidad de la prueba. *Íd.* Valga indicar que una infracción a este artículo es individual e independiente de cualquier otro artículo del estatuto. *Íd.*

Los procedimientos adjudicativos bajo la Ley Núm. 1-2012, *supra*, son de naturaleza acusatoria pues el empleado público imputado de infringir una norma ética se expone a ser castigado con una multa sustancial o con el despido de su empleo. En vista de ello, el cargo imputado debe quedar establecido mediante prueba clara, robusta y convincente que supere y descarte todos los planteamientos basados en

conjeturas. *Íd.* En este sentido, recae sobre la OEG la carga de probar con prueba suficiente en derecho, que sus alegaciones no constituyen meros señalamientos, sino un reclamo cierto y sostenible. *Íd.*

D.

El 3 de agosto de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 80-2020, Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos. Ese mismo día entró en vigor. El estatuto creó el Programa de Retiro Incentivado para ofrecer una oportunidad de retiro temprano a los empleados del Gobierno que cumplieran con una serie de requisitos. 3 LPRA sec. 10013. Entre los beneficios del programa, el Art. 7(e) dispone que todos los participantes tendrían derecho al pago de liquidación de vacaciones regulares y enfermedad acumuladas a la fecha de separación del servicio, de acuerdo con los topes establecidos en la legislación o reglamentación aplicable. 3 LPRA sec. 10017.

La Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal, Ley Núm. 26-2017, vigente al momento de los hechos alegados, disponía lo siguiente en cuanto a las licencias de vacaciones y enfermedad:

**1. Licencia de vacaciones**

- a. A partir de la vigencia de esta Ley, todo empleado público tendrá derecho a acumular licencia de vacaciones, a razón uno y un cuarto ( $1 \frac{1}{4}$ ) días por cada mes de servicio.
- b. ...
- c. La licencia por vacaciones se podrá acumular hasta un máximo de sesenta (60) días laborables al finalizar cualquier año natural.**
- d. La licencia de vacaciones se concede al empleado para proporcionarle un período razonable de descanso anual. Como norma general, deberá ser disfrutada durante el año natural en que fue acumulada. Cada agencia o instrumentalidad pública viene obligada a formular un plan de vacaciones, por cada año natural, en coordinación con los supervisores y los empleados, que establezca el período dentro del cual cada empleado disfrutará de sus vacaciones, en la forma más compatible con las necesidades del servicio. Dicho plan deberá establecerse no más tarde del 31 de diciembre de cada año para que entre en vigor el primero de enero de cada año siguiente. Será responsabilidad de las agencias,

instrumentalidades públicas y de todos los empleados dar cumplimiento estricto al referido plan. Sólo podrá hacerse excepción por necesidad clara e inaplazable del servicio, debidamente certificada.

- e. La agencia o instrumentalidad pública viene obligada a, de forma diligente y con estricto cumplimiento de lo establecido en la presente Ley, formular y administrar el plan de vacaciones de modo que los empleados no pierdan licencia de vacaciones al finalizar el año natural y disfruten de su licencia regular de vacaciones.
- f. ...
- g. Los empleados que no puedan disfrutar de licencia de vacaciones durante determinado año natural por necesidades del servicio, evidenciada de forma escrita y a requerimiento de la agencia o instrumentalidad pública, están exceptuados de las disposiciones del inciso (e) de este Artículo. En este caso, la agencia o instrumentalidad pública viene obligada a realizar los ajustes necesarios para que el empleado disfrute de por lo menos, el exceso de licencia acumulada sobre el límite de sesenta (60) días, en la fecha más próxima posible, dentro del término de los primeros tres (3) meses del siguiente año natural.

[...]

## 2. Licencia por enfermedad

(a) Todo empleado que haya sido contratado en el Gobierno de Puerto Rico antes de entrar en vigor la secs. 1469 et seq. de este título, conocidas como 'Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico' tendrá derecho a acumular licencia por enfermedad a razón de un día y medio (1 1/2) por cada mes de servicio.

[...]

(d) La licencia por enfermedad se utilizará cuando el empleado se encuentre enfermo, incapacitado o expuesto a una enfermedad contagiosa que requiera su ausencia del trabajo para la protección de su salud o la de otras personas.

(e) Todo empleado podrá disponer de hasta un máximo de cinco (5) días al año de los días acumulados por enfermedad, siempre y cuando mantenga un balance mínimo de doce (12) días, para solicitar una licencia especial con el fin de utilizar la misma en:

[...]

(f) **La licencia por enfermedad se podrá acumular hasta un máximo de noventa (90) días laborables al finalizar cualquier año natural.** La licencia por enfermedad se comenzará a acumular

una vez el empleado cumpla los tres (3) meses en el empleo y será retroactiva a la fecha de comienzo del empleo.

(g) La agencia o instrumentalidad pública viene obligada a, de forma diligente y con estricto cumplimiento de lo establecido en este capítulo, realizar todos los ajustes necesarios para que el empleado pueda hacer uso de la totalidad de la licencia por enfermedad que tenga acumulada durante cualquier año natural en el momento en que la necesite. El empleado podrá hacer uso de toda la licencia por enfermedad que tenga acumulada durante cualquier año natural. [...] Énfasis suplido. (3 LPRA sec. 9474).

Al considerar ambas normas en armonía, se concluye que, al acogerse al programa de retiro incentivado, un empleado podría obtener liquidación de hasta un máximo de 60 días por licencia de vacaciones y hasta un máximo de 90 días por licencia de enfermedad,.

#### E.

La Compañía de Fomento Industrial, ahora DDEC, adoptó el *Manual de Sistemas y Procedimientos Administrativos*, Procedimiento Núm. MA-DCH-005, (Manual) con el fin de establecer los mecanismos que rigen el registro de tiempo trabajado por los empleados, así como las normas a seguir para el uso el sistema electrónico de registro de asistencia.

Mediante Orden Administrativa Núm. ODOCH-DIR-001-2019, se enmendó el Manual con el propósito de especificar asuntos para los empleados exentos. Así, el inciso G del Art. IV sobre normas, indica lo siguiente:

G. Los empleados deberán aprobar su tarjeta semanal (*Time Card*) el próximo día laborable, luego de terminada la semana anterior, asegurándose que su supervisor haya realizado los ajustes correspondientes. No se modificará licencia alguna para cumplir con las horas requeridas [1,950 horas] posterior a los cierres de periodos establecidos por la Oficina de Desarrollo Organizacional y Capital Humano.

De otro lado, el inciso C del Art. VI sobre disposiciones generales indica lo siguiente:

C. El Oficial de Capital Humano actualizará mensualmente el Informe de Balance de Licencias y enviará un correo electrónico a todo el personal para

que verifiquen sus balances en la red intranet de la Compañía. Esta información estará disponible en o antes de los primeros quince (15) días de cada mes. El empleado tendrá hasta un máximo de siete (7) días laborables para hacer una reclamación, a partir de la fecha de notificación de la disponibilidad en la red intranet de los balances de licencias. Las reclamaciones deben ser enviadas a la Oficina de Desarrollo Organizacional y Capital Humano mediante el formulario ORH-324, Reclamación sobre Informe de Balances de Licencias.

Según surge del Manual, el formulario ORH-324 debe ser completado, en el término descrito anteriormente, por todo empleado que interese realizar una reclamación cuando encuentre diferencias al recibir el informe de sus balances de licencias.

### III

A modo de umbral, evaluamos si en el caso de autos existía controversia sobre hechos esenciales que requiriera ser dilucidada mediante un proceso plenario. Notamos que en su *Solicitud Sumaria* las recurrentes establecieron treinta y seis (36) hechos que a su juicio no estaban en controversia e hicieron referencia a documentos presentados en apoyo. Entre los hechos enumerados incluyeron órdenes administrativas y cartas circulares emitidas después de los hechos alegados.

De otro lado, en su *Oposición a la Solicitud Sumaria* la parte recurrida se allanó a la disposición sumaria de las querellas pues aceptó que no existía controversia sobre los hechos esenciales formulados por la parte promovente, con excepción de las fuentes de derecho incluidas como hechos. A su vez, añadió que no había controversia en torno a que la señora Figueroa no llenó el Formulario ORH-324. Presentó documentos adicionales en apoyo a su posición.

Evaluada la solicitud sumaria, su oposición, los documentos adjuntos, así como los que obran en el expediente, concluimos que tal cual estimó la OEG no había hechos en controversia que impidieran la disposición sumaria de las querellas.

En la discusión de su primer señalamiento de error las recurrentes sostienen que la OEG erró al no acoger los hechos 15, 30, y 36 alegadamente incontrovertidos en su *Solicitud Sumaria*.<sup>1</sup> No obstante, tras analizar los hechos mencionados advertimos que no eran esenciales para la dilucidación de las querellas, por tanto, concluimos que el error no se cometió.

#### B.

Nos corresponde ahora evaluar si la determinación recurrida va acorde con el derecho aplicable. Para ello conviene analizar cada violación imputada por separado teniendo en cuenta que, según lo resuelto en *O.E.G. v. Martínez Giraud*, *supra*, la OEG tiene que probar con prueba clara, robusta y convincente los elementos de cada una de las violaciones imputadas.<sup>2</sup>

Según vimos para que se configure una violación al Art. 4.2(b) de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, es necesario probar (1) que el imputado es un funcionario público; (2) que utilizó los deberes, facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos; (3) con el fin de proporcionarse a sí mismo, a algún miembro de su familia o a otra persona; (4) alguna ventaja, beneficio o privilegio que no esté permitido en ley.

Del expediente surge evidencia de que para la fecha de los hechos alegados la señora Figueroa fungía como Gerente de Capital Humano y Asuntos Laborales del DDEC y entre otros deberes era

---

<sup>1</sup> Hechos alegadamente incontrovertidos en la Solicitud Sumaria de las recurrentes: **15.** A la fecha de los hechos de ambos casos y en virtud de la ley federal *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* conocida como Ley PROMESA, Pub. L. 114-187, el Gobierno de Puerto Rico estaba impedido de poner en vigor la Ley 80-2020; **30.** En ningún momento la Sra. [Ivonne] Pérez Burgos expresó a Ana T. Figueroa Fontánez o a la Directora Margarita A. Soto Belén objeción alguna a los trámites relacionados a los ajustes de tales licencias en el Sistema Kronos; **36.** PRIDCO no utiliza [el] formulario [ORH-324] para tramitar solicitudes o trámites de empleados o funcionarios con relación a sus licencias, ante Fernando Luis Santiago Centeno y la Sra. Ivonne Pérez Burgos.

<sup>2</sup> Resulta preocupante que la OEG nos solicite que obviemos lo resuelto por el Tribunal Supremo en el caso *O.E.G. v. Martínez Giraud*, *supra*, bajo el pretexto de que han interpuesto una solicitud de reconsideración de tal determinación. Tal solicitud es totalmente improcedente pues la doctrina del precedente, una norma consabida de nuestro ordenamiento, exige que mientras el Tribunal Supremo no revoque o modifique una doctrina establecida en sus decisiones las cortes y organismos inferiores estamos obligados a seguirla en la resolución de los casos en que sea aplicable. *Capestany v. Capestany*, 66 DPR 764 (1946).

responsable de supervisar los programas de capital humano y asuntos laborales. El 14 de agosto de 2020, solicitó mediante correo electrónico a su supervisora, la señora Soto, autorización para realizar un cambio en el balance de sus licencias que incluía la alteración de periodos ya cerrados. La señora Soto, en ese entonces Directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del DDEC, emitió la autorización solicitada, también mediante correo electrónico.

La señora Figueroa informó al señor Santiago, asistente de recursos humanos, de la autorización brindada, y el 19 de agosto de 2020 le solicitó que ajustara sus licencias de vacaciones y enfermedad. A tales efectos, el señor Santiago realizó los cambios solicitados en trece fechas, con lo cual la licencia de vacaciones de la señora Figueroa disminuyó de 65 días a 52 días, 3 horas y 45 minutos y la de enfermedad aumentó de 49 días a 61 días, 3 horas y 45 minutos. Es decir, el ajuste realizado se limitó a traspasar del tiempo acumulado en la licencia de vacaciones a la licencia por enfermedad. El señor Santiago admitió que, aunque los cambios solicitados no eran comunes en el DDEC, los realizó por que la señora Soto lo había autorizado.

Tal cual reseñado, la Ley Núm. 26-2017, *supra*, dispone que como parte de sus beneficios marginales, los empleados de la rama ejecutiva acumulan licencia de vacaciones y enfermedad según los días trabajados. En un año natural la licencia por vacaciones se puede acumular hasta un máximo de 60 días y la licencia por enfermedad hasta un máximo de 90 días. La licencia de vacaciones tiene el objetivo de conceder al empleado un periodo razonable de descanso anual. Como regla general debe ser disfrutada durante el año que fue acumulada siguiendo el plan de vacaciones proyectado. A modo de excepción el estatuto ofrece un mecanismo para que aquellos que en un año natural no hayan disfrutado de licencia de vacaciones, puedan agotar el exceso de licencia acumulada sobre el límite de sesenta (60) días en la fecha más próxima posible. De otra parte, la licencia de enfermedad se utiliza cuando el empleado está

indispuesto y no puede acudir al trabajo. Por tanto, cada licencia tiene un objetivo distinto. La transferencia de balances de la licencia de vacaciones a la licencia de enfermedad no es una alternativa reconocida en el estatuto para agotar el exceso de días de vacaciones.

La prueba presentada por la OEG y que no fue rebatida por las recurrentes, demostró lo siguiente: el 14 de agosto de 2020, a once días de entrar en vigor la Ley Núm. 80-2020, *supra*, sobre el programa de retiro incentivado, la señora Figueroa solicitó autorización a la señora Soto para realizar el ajuste en sus licencias.<sup>3</sup> Para esa fecha la señora Figueroa cumplía con los requisitos para acogerse al retiro bajo la Ley Núm. 80-2020, *supra*.<sup>4</sup> Antes de febrero de 2021, la señora Figueroa sometió su solicitud de evaluación al programa de retiro incentivado.<sup>5</sup> A la luz de dicha evidencia es razonable concluir que la recurrente promovió el ajuste en su licencia de vacaciones pues al acogerse al retiro se exponía a perder los días acumulados en exceso de 60. Esta conclusión está basada en prueba clara, robusta y convincente y no en conjeturas e inferencias.

En este sentido, la señora Figueroa utilizó las facultades de su cargo como Gerente de Capital Humano y Asuntos Laborales, con el fin de obtener una ventaja que no está permitida en ley, consistente en el traspaso de días de su licencia de vacaciones a su licencia de enfermedad.<sup>6</sup> La señora Soto, por su parte, utilizó las facultades de su cargo como Directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, con el fin de permitir que la señora Figueroa obtuviera una ventaja que no está permitida en ley. Por tanto, resolvemos que la OEG probó que las recurrentes infringieron el Art. 4.2(b) de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, por lo que se mantiene la multa administrativa impuesta a cada una por \$3,000.

El hecho de que con posterioridad a los hechos la recurrente advino en conocimiento de que no podría retirarse hasta el 31 de diciembre de

---

<sup>3</sup> Véase *Apéndice* del recurso de *Revisión Administrativa*, pág. 278.

<sup>4</sup> Véase *Apéndice* del recurso de *Revisión Administrativa*, págs. 125 y 139.

<sup>5</sup> Véase *Apéndice* del recurso de *Revisión Administrativa*, pág. 281.

<sup>6</sup> Adviértase que el ajuste realizado en los balances de las licencias no obedeció a errores o enmiendas en los registros de asistencia de la funcionaria.

2022, no es relevante. Tampoco es relevante si la señora Figueroa completó o no el Formulario ORH-324 o si éste está en desuso. Según vimos, dicho formulario se utilizaba para hacer reclamaciones sobre el informe de balance de licencias mensual cuando el empleado entiende que hubo un error. (Ej. se le descontaron días de más o de menos en una de las licencias o las licencias acumuladas no van acorde con los días trabajados). El Formulario no se utiliza para traspasar días de la licencia de vacaciones a la licencia de enfermedad porque dicho procedimiento sencillamente no está avalado por la Ley Núm. 26-2017, *supra*.

En cuanto a la infracción al Art. 4.2(p) de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, resolvemos que la OEG no presentó prueba clara, robusta y convincente para sostenerlo. Según vimos, una infracción a este artículo requiere probar que un servidor público, alteró, destruyó mutiló u ocultó, en todo o en parte, propiedad pública que se encuentra bajo su custodia.

En este caso, la propiedad pública alterada son los registros electrónicos de asistencia. Según la prueba presentada, durante el 2020 el señor Santiago y la señora Ivonne Pérez Burgos eran los funcionarios a cargo de manejar la asistencia y los trámites de licencia de los empleados en el sistema electrónico de asistencia utilizado en el DDEC, conocido como Kronos. De hecho, fue el señor Santiago, quien con ayuda de la señora Pérez, realizó el ajuste en las licencias objeto de la presente controversia. Ninguna de las recurrentes tenía bajo su custodia el referido sistema, ni alteraron el mismo.

Con respecto al Art. 4.2(s) de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, sobre acciones que ponen en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental, concluimos que la OEG tampoco presentó prueba clara, robusta y convincente que sostenga la alegada infracción. La prueba demostró que las recurrentes no ocultaron el trámite realizado con el ajuste de licencias. Por el contrario, utilizaron sus correos electrónicos institucionales para abordar el asunto y se encargaron de que el récord del mismo quedara preservado. Al solicitar a la señora Soto su autorización

para el ajuste en sus licencias, la señora Figueroa enfatizó lo siguiente “[t]e digo que lo apruebes para récord porque hay unos periodos que están cerrados y hay que hacerlo histórico”.<sup>7</sup> Ese ajuste a realizarse en “histórico” fue lo que la señora Soto autorizó. Tal fue el interés de transparencia que la señora Figueroa envió al señor Santiago un correo electrónico, con copia a la señora Pérez Burgos, comunicándole del visto bueno de su supervisora. A su vez le indicó lo siguiente “guarda esto para récord. Te voy a decir los días que vas a cambiar e Ivonne [Pérez Burgos] te va a explicar porque tiene que ser en histórico”.<sup>8</sup> De manera que, al considerar la totalidad de la prueba, entendemos que la conducta desplegada por las recurrentes no constituye una acción punible bajo este inciso.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos *modificamos* la determinación recurrida a los efectos de encontrar a las recurrentes incurso en violación al inciso (b) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, mas no de los incisos (p) y (s). En consecuencia, se reduce la multa administrativa impuesta a \$3,000 a cada una.

Notifíquese.

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

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

---

<sup>7</sup> Véase *Apéndice* del recurso de *Revisión Administrativa*, pág. 278.

<sup>8</sup> Véase *Apéndice* del recurso de *Revisión Administrativa*, pág. 278.