

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

SONIA N. MUÑOZ BERRIOS
APELANTE(S)-RECURRIDA(S)

v.

MUNICIPIO DE GUAYNABO
APELADA(S)-RECURRENTE(S)

KLRA202200489

**Revisión de
Decisión
Administrativa**
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Civil Núm.:
2008-08-0197

Sobre:
Retención

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Juez Barresi Ramos y Jueza Rivera Pérez

Barresi Ramos, juez ponente.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, hoy día 23 de mayo de 2023.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** mediante *Recurso de Revisión Administrativa* incoado el 7 de septiembre de 2022. En su recurso, nos solicita que revisemos la *Resolución* decretada el 22 de julio de 2022 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP).¹ Mediante esta decisión, entre otras cosas, se declaró ha lugar la apelación presentada por la señora **SONIA N. MUÑOZ BERRIOS** (señora **MUÑOZ BERRIOS**).

Exponemos el trasfondo fáctico y procesal que acompaña a la presente controversia.

I.

El 15 de junio de 1993, la señora **MUÑOZ BERRIOS** comenzó a laborar para el **MUNICIPIO DE GUAYNABO**. Desde ese entonces y hasta el día de su destitución el 15 de agosto de 2008, la señora **MUÑOZ**

¹ Este dictamen judicial fue notificado y archivado en autos el 22 de julio de 2022. Véase Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 181- 194.

BERRIOS ocupó la posición de oficinista mecanógrafa I, adscrita al Departamento de Arte, Cultura, Juventud y Educación. Su supervisor era el señor Juan Delgado (señor Delgado).²

Así las cosas, el 11 de febrero de 2008, la señora **MUÑOZ BERRIOS** presentó una *Solicitud de Vacaciones* por quince (15) días, que comprendía desde el 15 de febrero de 2008 hasta el 7 de marzo de 2008.³

No obstante, el 14 de febrero de 2008, la señora **MUÑOZ BERRIOS** le suscribió una comunicación al entonces alcalde del **MUNICIPIO DE GUAYNABO**, Honorable Héctor O'Neill García, en la cual reclamó una licencia sin sueldo efectiva desde el 8 de marzo de 2008 hasta el 8 de marzo de 2009, ello para atender a su hija quien se encontraba enferma en los Estados Unidos.⁴ En la mencionada misiva, la señora **MUÑOZ BERRIOS** expresó: “[señor] *Alcalde no tengo muchos días acumulados, lo que me queda de vacaciones regulares me cubren hasta [el] 8 de marzo de 2008. (Espero estar cubierta con ausencia excusada). He dialogado y tiene conocimiento el director de este Departamento, Juan Delgado y el no tiene ninguna objeción*”.⁵

Más adelante, el 27 de marzo de 2008, el Lcdo. Eduardo Faria Rodríguez (señor Faria Rodríguez), director de la Oficina de Recursos Humanos, le suscribió una carta en la cual le requirió que proveyera documento o certificado médico que apoyara su solicitud.⁶

Sin embargo, al no recibir la información requerida y la señora **MUÑOZ BERRIOS** continuar ausente, el señor Faria Rodríguez procedió a referir el caso a la Oficina de Asuntos Legales. Ello para la formulación de cargos, debido a que el *Timecard* de la señora **MUÑOZ BERRIOS** reflejaba las ausencias y no estaban cargadas a

² Véase Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, pág. 2.

³ *Íd.*, pág. 22.

⁴ *Íd.*, pág. 24.

⁵ *Íd.*

⁶ *Íd.*, pág. 28.

ningún balance o licencia, por lo que, se entendió como una ausencia no excusada.⁷

En el transcurso del referido a la Oficina de Asuntos Legales y la formulación de cargos, el 15 de mayo de 2008, el señor Faria recibió un facsímil tramitado por la señora Omayra Díaz, hija de la señora **MUÑOZ BERRIOS**. Ello acompañado de un documento suscrito por una enfermera de St. Luke's Hospital en Bethlehem, Pennsylvania, expresando que la señora **MUÑOZ BERRIOS** había estado cuidando a su hija durante su reciente enfermedad.⁸

Específicamente, el documento lee de la siguiente manera:

*“Mrs Diaz’s mother, Sonia Noemi Muñoz, was her[e] from Feb 14 to April 28, to care for her and her children during an episode of severe depression”.*⁹

En consecuencia, el 27 de mayo de 2008, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** remitió un comunicado a la señora **MUÑOZ BERRIOS** la cual fue firmada por el alcalde. En síntesis, apercibió a la señora **MUÑOZ BERRIOS** que: *“[d]e concluirse que hubo una violación a los preceptos legales anteriores, las medidas disciplinarias aplicables lo son una reprimenda escrita, suspensión de empleo y sueldo o la destitución del servicio”*.¹⁰ De igual forma, le citó a Vista Administrativa Informal a celebrarse el 19 de junio de 2008, a las 9:00 de la mañana, en la Oficina del Oficial Examinador (División Legal).¹¹

En virtud de ello, el día de la Vista Administrativa, la señora **MUÑOZ BERRIOS** sometió como prueba dos (2) documentos expedidos por la institución médica en Bethlehem, Pennsylvania. Basándose en esa evidencia, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** determinó que la prueba suministrada fue tardía puesto que los certificados fueron expedidos

⁷ Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 25– 27.

⁸ La señora Omayra Díaz se encontraba en los Estados Unidos y su cuadro clínico era sensitivo. Su expediente clínico forma parte del Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*. Véase, Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 33– 116.

⁹ *Íd.*, pág. 32A.

¹⁰ *Íd.*, págs. 1 – 3.

¹¹ *Íd.*, pág. 3.

con posterioridad a la fecha de las ausencias correspondientes al periodo desde el 10 de marzo de 2008 hasta el 29 de abril de 2008.

De esta forma, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** concluyó que la señora **MUÑOZ BERRIOS** violentó las disposiciones citadas en la *Ley de Municipios Autónomos* y del Municipio de Guaynabo.¹² Cónsono con lo anterior, el 15 de agosto de 2008, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** destituyó de su posición a la señora **MUÑOZ BERRIOS**.¹³

Insatisfecha con esa determinación, el 21 de agosto de 2008, la señora **MUÑOZ BERRIOS** compareció ante la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH).¹⁴ En su reclamación, impugnaba la determinación sobre la destitución de su puesto de Oficinista Mecanógrafo I, adscrito al servicio de carrera con *status* permanente, por haber incurrido en un abandono de servicio que fuese realizado por el **MUNICIPIO DE GUAYNABO**.

El 24 de noviembre de 2008, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** presentó su *Contestación de Apelación*. En su alegación responsiva, expresó que la señora **MUÑOZ BERRIOS** había incurrido en abandono de servicio al ausentarse de su trabajo, sin autorización, desde el 10 de marzo de 2008 hasta el 29 de abril de 2008.

Luego de varios trámites procesales, los días 17 de agosto de 2014 y 18 de septiembre de 2014, se celebraron dos (2) audiencias públicas. En dichas audiencias, se escuchó el testimonio de las siguientes personas: Lcdo. Eduardo Faria Rodríguez; Enelia Auret Miranda; Sandra Pagán Pérez; Liliana Muñoz Berrios; **MUÑOZ BERRIOS**; y Juan Delgado.

Escuchada la prueba testifical y evaluado el expediente administrativo, el 16 de marzo de 2022, se rindió el *Informe de la Oficial Examinadora (Informe)*. En este *Informe*, entre otras cosas,

¹² Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, pág. 8.

¹³ *Íd.*, pág. 9.

¹⁴ *Íd.*, pág. 10- 12.

se recomendó declarar ha lugar la apelación; reinstalar a la señora **MUÑOZ BERRIOS** a su puesto; abonarle los salarios y beneficios marginales dejados de percibir menos las cuantías que haya devengado de otro trabajo que correspondiese a las horas en que hubiera trabajado para el **MUNICIPIO DE GUAYNABO**.¹⁵ Dicho *Informe* contenía veinticuatro (24) determinaciones de hechos. A saber:

1. La apelante ocupaba un puesto de Oficinista Mecanógrafa I, con estatus regular, en el servicio de carrera, en el Departamento de Arte, Cultura, Educación y Juventud de la apelada.
2. La apelante solicitó una licencia de vacaciones para el periodo del 15 de febrero al 7 de marzo de 2008, la cual la apelada aprobó.
3. El Sr. Juan Delgado, director del Departamento de Arte, Cultura, Educación y Juventud de la apelada, instruyó a la Sra. Sandra Pagán Pérez, oficinista, a adiestrarse en las tareas que realizaba la apelante para que la sustituyera durante el tiempo en que la apelante estuviese fuera de su área de trabajo.
4. El día antes de comenzar la licencia de vacaciones, el 14 de febrero de 2008, la apelante suscribió una comunicación escrita dirigida al Alcalde de la apelada, solicitando una licencia sin sueldo para el periodo del 8 de marzo de 2008 al 8 de marzo de 2009.
5. Antes de iniciar su licencia de vacaciones, la apelante dejó la carta antes mencionada en manos de su hermana, la Sra. Liliana Muñoz Berrios, quien laboraba en la Sección de Beneficios Marginales de la Oficina de Recursos Humanos de la apelada, para que realizara las gestiones pertinentes para la entrega de la solicitud de licencia sin sueldo.
6. La apelante no se reportó a trabajar el 10 de marzo de 2008, fecha en que se suponía que retornara a su lugar de trabajo, luego de vencer su licencia de vacaciones.
7. Para la fecha del 10 de marzo de 2008, la apelante se encontraba en los Estados Unidos, atendiendo a su hija mayor de edad, quien padecía de una enfermedad inmunológica, depresión mayor y pensamientos suicidas.
8. Previo a los hechos que motivaron la medida disciplinaria impugnada, el personal del Departamento de Arte, Cultura, Educación y Juventud de la apelada tenía conocimiento de que la apelante estaba pasando por una situación familiar, debido a que se había organizado una actividad para recolectar fondos para asistir a un familiar de la apelante.
9. El 25 de marzo de 2008, la hermana de la apelante entregó en la Oficina del Alcalde de la apelada la solicitud de licencia sin sueldo por un año de la apelante.
10. Mediante comunicación escrita del 27 de marzo de 2008, la apelada solicitó a la apelante evidencia para sustentar su solicitud de licencia sin sueldo, la cual debía proveer “lo antes posible”.
11. En la carta del 27 de marzo de 2008, la apelada no mencionó el *Family Medical Leave Act of 1993*, ni que

¹⁵ Véase Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 128- 148.

- la apelante podía ser acreedora de este beneficio. Tampoco mencionó que la apelante estaba incurriendo en ausentismo.
12. La apelante se comunicó vía telefónica con su supervisor inmediato, el Sr. Juan Delgado, en al menos una (1) ocasión, mientras se encontraba en los Estados Unidos, para mantenerlo informado sobre la condición médica de su hija.
 13. La apelante no hizo entrega de evidencia médica que justificara su solicitud de licencia sin sueldo, por lo que regresó a Puerto Rico y se reincorporó en su empleo el 30 de abril de 2008.
 14. La apelante se ausentó de su lugar de empleo desde el 10 de marzo de 2008 al 29 de abril de 2008, para un total de 35 ausencias.
 15. Durante ese periodo de tiempo, la Sra. Sandra Pagán Pérez realizó las funciones de la apelante en su lugar de trabajo, por lo que el servicio del Departamento de Arte, Cultura, Educación y Juventud no se vio afectado.
 16. El 16 de mayo de 2008, la hija de la apelante envió, vía fax, un certificado médico a la Oficina de Recursos Humanos, fechado el 15 de mayo de 2008, que leía de la siguiente manera: "*Ms. Diaz's mother, Sonia Muñoz, has been here with her to care for her during her recent illness*". El documento original fue entregado el 19 de mayo de 2008 por la apelante en la oficina del Director de Recursos Humanos de la apelada.
 17. El certificado médico entregado por la apelante fue expedido por una enfermera, la Sra. Elizabeth Hyde, CRNP (*Certified Registered Nurse Practitioner*).
 18. Durante el periodo de tiempo en que la apelante estuvo en los Estados Unidos, cuidando a su hija, esta última no visitó un hospital o clínica para atender su condición médica. Su hija nunca estuvo hospitalizada.
 19. Luego de evaluar la evidencia sometida por la apelante, en apoyo a su solicitud de licencia sin sueldo, la apelada no aprobó la referida licencia sin sueldo, pero no notificó a la apelante ni al jefe del Departamento tal determinación.
 20. El Director del Departamento de Arte, Cultura, Educación y Juventud no refirió el asunto de las ausencias a la Oficina de Recursos Humanos para que la imposición de medida disciplinaria.
 21. La apelada notificó a la apelante la intención de formularle cargos por abandono de servicio, mediante comunicación fechada el 27 de mayo de 2008.
 22. La apelante solicitó una vista administrativa informal, que se llevó a cabo el 19 de junio de 2008.
 23. En el Informe del Oficial Examinador, fechado el 7 de julio de 2008 por el Lcdo. Francisco Pérez Miranda, recomendó la destitución de la apelante por haber incurrido en abandono de servicio.
 24. La apelada destituyó a la apelante mediante comunicación fechada el 15 de agosto de 2008.

El 22 de julio de 2022, la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) adoptó el *Informe* y lo hizo formar parte de la *Resolución* impugnada.¹⁶

Después, el 4 de agosto de 2022, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** presentó su *Reconsideración*.¹⁷ Así las cosas, el 12 de agosto de 2022, la CASP decretó *Resolución* en la cual denegó la solicitud de reconsideración.¹⁸

Aún inconforme, el 7 de septiembre de 2022, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** presentó ante este Tribunal de Apelaciones un escrito intitulado *Recurso de Revisión Administrativa*. En el mismo, señala el(los) siguiente(s) error(es):

Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público en la apreciación de la prueba, siendo la determinación de los hechos arbitraria.

Erró la Comisión Apelativa del Servicio Público en la aplicación del derecho y jurisprudencia.

El 12 de septiembre de 2022, determinamos *Resolución* en la cual, entre otras cosas, concedimos un plazo de treinta (30) días para presentar alegato(s) en oposición al recurso. Así las cosas, el 6 de octubre de 2022, la señora **MUÑOZ BERRIOS** presentó su *Alegato de la Parte Recurrida*. Más tarde, el 19 de diciembre de 2022, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** presentó su *Alegato Suplementario de la Parte Recurrente*. El 20 de marzo de 2023, la señora **MUÑOZ BERRIOS** presentó su *Alegato Suplementario de la Parte Apelante-Recurrida*.

Evaluated concienzudamente el expediente del caso; contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, y habiendo estudiado minuciosamente la transcripción de la prueba oral estipulada, nos encontramos en posición de resolver. A continuación, exponemos las normas de derecho pertinentes a la(s) controversia(s) planteada(s) a los fines de adjudicar.

¹⁶ Véase Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 124- 127.

¹⁷ *Íd.*, págs. 149- 161.

¹⁸ *Íd.*, págs. 162- 164.

II.

A. Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP)

El Plan de Reorganización Núm. 2-2010, conocido como el Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público (Plan) unificó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, como la nueva Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP).¹⁹ En conformidad con su Artículo 2, el referido Plan instituyó un nuevo foro administrativo cuasi judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas.²⁰

Consecuentemente, la CASP se constituyó como un ente administrativo, con jurisdicción primaria exclusiva, facultada por mandato de ley para atender y adjudicar las querellas y apelaciones de los empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico, que se presenten oportunamente y conciernan a su jurisdicción.²¹ Entre sus facultades, podrá “conceder los remedios que estime apropiados y emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes conforme a las leyes aplicables”.²² Ello incluye, en lo pertinente, emitir “órdenes para la reposición de empleados suspendidos o destituidos, con o sin el abono de la paga atrasada dejada de percibir y la concesión de todos los beneficios marginales a los cuales los empleados hubiesen tenido derecho durante el periodo de suspensión o destitución.”²³

¹⁹ 3 LPRa Ap. XIII.

²⁰ Véase Art. 4 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

²¹ Art. 8(k) del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.; *Colón Rivera et al., v. ELA*, 189 DPR 1033, 1053 (2013).

²² Art. 8 (i) del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

²³ *Íd.*

B. La Ley de Municipios Autónomos

Por otro lado, la derogada Ley Núm. 81-1991, mejor conocida como *Ley de Municipios Autónomos*, otorgaba a los municipios la facultad de establecer las medidas disciplinarias y correctivas que estimaran necesarias para garantizar el buen orden y la sana administración pública.²⁴ El Artículo 11.012 de la mencionada *Ley*, reconocía autoridad a los municipios para reglamentar las medidas disciplinarias, de manera que se pudieran aplicar por razón de conducta de empleados que violentaran las normas establecidas.

Dicho Artículo expresaba:

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

(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.

(...)

(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, ordenanzas, 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 [...]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...

En lo concerniente a la controversia que nos ocupa, el 10 de julio de 2003, el **MUNICIPIO AUTÓNOMO DE GUAYNABO** aprobó el *Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera del Municipio de Guaynabo (Reglamento)* con el propósito de proteger a los empleados contra despidos, separaciones y otras acciones disciplinarias arbitrarias.

²⁴ 21 LPRA secs. 4000 *et. seq.* Citamos la legislación derogada ya que era la que aplicaba al momento de los hechos acaecidos y al dictamen ante nuestra consideración. Esta fue derogada por el *Código Municipal de Puerto Rico*, Ley Núm. 107-2020.

La Sección 4.4.3 del *Reglamento*, en lo pertinente, prescribe:

La Autoridad Nominadora tomará las medidas correctivas necesarias cuando la conducta de un empleado no se ajuste a las normas establecidas. Entre otras medidas, se podrán considerar la amonestación verbal, las reprimendas escritas, las suspensiones de empleo y sueldo y las destituciones.

[...]

Por otro lado, la Sección 4.4.4 del *Reglamento* dispone que en todo caso en que surja la posibilidad de la aplicación de medidas disciplinarias²⁵ se deberá acatar lo establecido en el Manual denominado *Procedimiento para el Trámite de una Medida Disciplinaria (Procedimiento)* el cual forma parte del *Reglamento*.²⁶

El *Procedimiento* dispuesto alecciona que los supervisores o jefes de división u oficina tendrán la responsabilidad de velar por el fiel cumplimiento de las normas de conducta y tomar las medidas correctivas que procedan por las infracciones cometidas.²⁷ Asimismo, serán responsables de iniciar, de inmediato, el proceso para la aplicación de la medida disciplinaria correspondiente cuando un empleado incurra en una infracción de las normas de conducta. La Oficina Administración de Recurso Humanos tendrá la responsabilidad de procesar cualquier medida correctiva o acción disciplinaria recomendada.²⁸

El Artículo 6, Sección 6.2, del referido *Procedimiento* implanta el trámite para la aplicación de las medidas correctivas que constituyen una acción disciplinaria. El mismo precisa:

1. A nivel de supervisor, jefe de división u oficina
Cuando la conducta de un empleado constituya una infracción a las normas de conducta establecidas que haga necesaria la aplicación de una acción disciplinaria, el supervisor:
 - a. Realizará una investigación dentro de los diez días en que tuvo conocimiento oficial de los hechos.
 - b. Prepara[rará] un informe que contenga, por lo menos, la siguiente información; hechos, nombre

²⁵ Según contempladas en las *Normas de Conducta para los Empleados del Municipio de Guaynabo*.

²⁶ Este estatuto fue aprobado el 10 de febrero de 1994.

²⁷ Artículo 1 del *Procedimiento para el Trámite de una Medida Disciplinaria*.

²⁸ *Id.*

de testigos presenciales (si alguno), evidencia documental que sostenga la acción que se recomienda, normas infringidas, medida disciplinaria que se recomienda (reprimenda escrita, suspensión de empleo y sueldo, indicando el número de días, o destitución). En las dos últimas situaciones indicará la fecha de efectividad.

- c. Prepara[rará] borrador de comunicación al empleado para la firma del Alcalde. La misma deberá contener; los hechos que dan motivo a la medida correctiva, las normas de conducta que violó, la acción disciplinaria que se impone. Si es suspensión de empleo y sueldo, fechas de efectividad. En estos últimos dos casos se indicará su derecho a una vista administrativa informal y su derecho [a] apelar ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal [...]
- d. Referirá el informe y borrador de comunicación para el empleado, al jefe de la división u oficina. Este lo revisará y si fuere necesario ampliará la investigación [y] hará las enmiendas pertinentes. Luego lo referirá y enviará a la Oficina de Administración de Recursos Humanos.

2. A nivel de la Oficina de Administración de Recursos Humanos

Una vez recibida la documentación pertinente:

- a. Revisará y analizará la misma para cerciorarse de que cumple con todo lo dispuesto en esta Orden Administrativa.
- b. Revisará el expediente del empleado, a los fines de estudi[ar] su historial como servidor público vis a vis la acción recomendada.
- c. Como resultado de lo anterior, podrá ampliar la investigación si lo estima necesario y hará las enmiendas pertinentes. En este caso, deberá discutir las enmiendas con el supervisor y jefe de división u oficina.

3. A nivel del Asesor Legal

Una vez recibida la documentación enviada por la Oficina de Administración de Recursos Humanos, la Oficina de Servicios Legales:

- a. Revisará y analizará la prueba documental y testifical.
- b. Tomará declaraciones juradas a los testigos si fuere necesario.
- c. Determinará si la acción disciplinaria y recomendada guarda proporción con la infracción cometida y recomendará aquellas modificaciones que estime necesarias.
- d. Revisará la comunicación al empleado a los fines de que se cumpla con las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

4. A nivel de la Oficina del Alcalde

- a. Recibidos el informe final y la carta para su firma, el Alcalde en el uso de [su] discreción, impondrá la acción disciplinaria que corresponda o exonerará al empleado.

- b. Si la decisión fuere la imposición de una acción disciplinaria, firmará la comunicación al empleado.
 - c. En el caso de exonerar al empleado, así lo hará constar.
 - d. Refiere el caso a la Oficina de Administración de Recursos Humanos para el trámite correspondiente.
5. Trámite de la Acción Disciplinaria en la Oficina de Administración de Recursos Humanos
- Una vez recibida la decisión final y la carta al empleado, debidamente firmada por el Alcalde, la Oficina de Administración de Recursos Humanos:
- a. Notificará al supervisor y al jefe de división u oficina la decisión final del Alcalde.
 - b. Entregará el original de la comunicación al empleado y guardará constancia oficial de la entrega.
En el caso de que el empleado no esté presente y no sea posible hacer la entrega de la carta personalmente, la misma deberá enviarse por correo certificado con acuse de recibo.
 - c. Si la acción disciplinaria fuere una suspensión de empleo y sueldo o una destitución; preparará y tramitará los informes de cambios correspondientes; notificará a la División de Finanzas para la acción correspondiente.
 - d. Archivará la documentación en el expediente de personal del empleado.

Como parte del *Procedimiento*, el Artículo 5, Sección 5.2, especifica que toda medida impuesta debe estar sostenida por la prueba y guardar proporción con la infracción cometida.

En el caso de autos, la conducta imputada a la señora **MUÑOZ BERRIOS** es abandono de trabajo. Al respecto, el Artículo 5 del *Procedimiento* sobre los deberes y obligaciones de los empleados del Municipio de Guaynabo especifica “[a]sistir al trabajo con regularidad y puntualidad y cumplir la jornada de trabajo establecida.” Al mismo tiempo, la Sección 4.4.10 del *Reglamento* respecto al abandono del servicio enuncia:

Todo empleado que permanezca ausente de su trabajo injustificadamente durante cinco (5) días consecutivos y sin autorización de su supervisor inmediato, incurrirá en abandono de servicio. Tal abandono de servicio será causa justificada para que el Alcalde suspenda o destituya al empleado.

La tabla de *Medidas Correctivas Aplicables a las Infracciones a las Normas de Conducta para los Empleados del Municipio de*

Guaynabo en las infracciones 9 y 10 relacionadas al ausentismo señala:²⁹

[...]

9. Ausentarse del trabajo sin autorización. Se entenderá ausencia sin autorización cuando el empleado no se comunica con el supervisor el día [que] incurrirá la ausencia para notificar la razón de la misma, tampoco lo comunica inmediatamente se reintegre a sus labores o cuando el supervisor no considera justificada la ausencia o excusa por no haber informado la misma.

10. Abandonar el servicio. Se entenderá por abandono de servicio, ausentarse del trabajo durante cinco (5) días laborales consecutivos, sin la autorización previa del supervisor.

[...]

Para la infracción número nueve (9), la medida correctiva a imponerse es la amonestación escrita, reprimenda escrita, suspensión de empleo y sueldo, y la destitución dependiendo de las ocasiones en que el empleado haya incurrido en estas infracciones. En el caso de abandono de trabajo, la infracción número diez (10), la medida disciplinaria a imponerse es la destitución.

De hecho, el *Reglamento* dispone en su Sección 5.1.4 inciso 8 toda la normativa relacionada a las solicitudes de licencias sin paga. Empero, el 28 de febrero de 2005, se aprobó la *Ordenanza Número 125 Serie 2004-2005* para “adicionar el inciso I, al Artículo 5.1.4(8)” a los efectos de establecer el proceso para su solicitud.

C. El Debido Proceso de Ley

El debido proceso de ley se activa cuando se intenta privar a una persona de su derecho propietario, derecho a la libertad o a la vida.³⁰ Este proceso se extendió a los procesos administrativos a través de la *Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU). La Sección 3.1 de la LPAU, *supra*, extendió ciertas garantías mínimas a los procesos administrativos, inherentes al debido proceso de ley. Por consiguiente, los procedimientos adjudicativos administrativos, deben cumplir, entre

²⁹ La referida tabla está unida al *Procedimiento*.

³⁰ Art. II, Sec. 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

otras, con las siguientes: (1) la concesión de una vista previa; (2) oportuna y adecuada notificación; (3) derecho a ser oído; (4) confrontarse con los testigos; (5) presentar prueba oral y escrita a su favor; (6) la presencia de un adjudicador imparcial, y (7) que la decisión tomada esté basada en el expediente.³¹

Cónsono con la anterior, para determinar si un proceso administrativo fue uno justo y equitativo, y cumplió con las garantías constitucionales del debido proceso de ley, se deben sopesar los siguientes factores: (1) el interés privado que puede resultar afectado por la actuación oficial; (2) el riesgo de una determinación errónea debido al proceso utilizado y el valor probable de las garantías adicionales o distintas; y (3) el interés gubernamental protegido en acción sumaria, incluso los cargos fiscales y administrativos que conllevaría imponer otras garantías procesales.³² Ello debido a que debemos considerar que lo que busca garantizar el mencionado precepto constitucional es que la dignidad de los individuos afectados sea respetada.

D. Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme

La *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (LPAU), instituye en la Sección 4.1 que “aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos son revisadas mediante recurso de revisión.”³³ Es doctrina reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial.

Por ello, en nuestro ordenamiento jurídico se concede gran deferencia a las determinaciones administrativas, ello en vista al gran conocimiento especializado y experiencia que las agencias ostentan.³⁴ Tal deferencia se debe a que son estos los que cuentan

³¹ *Gutiérrez Vázquez v. Hernández Hernández*, 172 DPR 232, 245-246 (2007).

³² *Báez Díaz v. ELA*, 179 DPR 605, 623 (2010).

³³ Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada. 3 LPRA sec. 9601 et als. 3 LPRA sec. 9671.

³⁴ *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

con el *expertise* y conocimiento especializado de los asuntos que les son encomendados.³⁵

De esta forma, la decisión de una agencia administrativa gozará de una presunción de legalidad y corrección que será respetada, siempre que la parte que la impugna no produzca evidencia suficiente para rebatirla.³⁶ Así pues, el criterio rector para la revisión de este tipo de determinación es el de razonabilidad, esto es, si la actuación de la agencia fue **ilegal, arbitraria, o tan irrazonable que constituye un abuso de discreción.**³⁷

La revisión se limita a examinar si: (1) se concedió el remedio apropiado; (2) las determinaciones de hechos son conformes al principio de *evidencia sustancial*; y (3) las conclusiones de derecho son correctas.³⁸

En lo pertinente, nuestro máximo foro ha expresado reiteradamente que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto, y su revisión judicial se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente o en forma tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.³⁹

Cuando la agencia administrativa colige los fundamentos legales adoptados, se debe proceder con la evaluación de la validez de los hallazgos de hecho realizados por la entidad. Esa evaluación partirá del principio de que los tribunales de justicia deben la más amplia deferencia a las decisiones emitidas por la agencia administrativa.⁴⁰ Precisamente por ello, las determinaciones de

³⁵ *DACo v. Toys R Us*, 191 DPR 760, 764 (2014); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005).

³⁶ *Batista, Nobbe v. Junta de Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

³⁷ *Id.*, en la pág. 216. (énfasis nuestro).

³⁸ *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163 (2010).

³⁹ *Mun. de San Juan v. CRIM*, *supra*.

⁴⁰ J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ed. Situm, pág. 346. (2017).

hechos consignadas por el foro administrativo están cobijadas por una presunción de regularidad y corrección.⁴¹

En ese sentido, la doctrina de *evidencia sustancial* tiene el propósito de evitar la sustitución del criterio del tribunal por el del organismo administrativo en materia especializada.⁴² Conforme a ello, la revisión judicial se debe limitar a determinar si en el expediente existe *evidencia sustancial* que sostenga la conclusión de la agencia o si por el contrario actuó de manera arbitraria o caprichosa.⁴³

De hecho, el término de *evidencia sustancial* ha sido definido por la jurisprudencia como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”.⁴⁴ Ahora bien, no significa que la determinación de la agencia refleje la única posible conclusión lógica a la que podría llegar el juzgador, sino que criterio rector será la razonabilidad de la decisión de la agencia luego de considerarse el expediente administrativo en su totalidad.⁴⁵

Así, el tribunal no está llamado a evaluar solo la presencia de la prueba que sostiene la determinación administrativa, sino el récord en su totalidad.⁴⁶ Los preceptos establecidos en la doctrina de *evidencia sustancial* disponen que: (1) una *evidencia sustancial* es aquella relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión; (2) de existir un conflicto razonable y auténtico en la prueba, el tribunal debe considerar como concluyente la determinación de la agencia; (3) debe respetarse la determinación de credibilidad realizada por la agencia

⁴¹ *Vázquez v. Municipio de San Juan*, 178 DPR 636 (2010).

⁴² *PCME Comercial v. Junta de Calidad Ambiental*, 166 DPR 599 (2005).

⁴³ *Vélez Rodríguez v. ARPE*, 167 DPR 684 (2006).

⁴⁴ J. Echevarría Vargas, *supra*, en la pág. 347; *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670 (1954).

⁴⁵ *Ramos Román v. Corp. del Centro de Bellas Artes*, 178 DPR 867 (2010).

⁴⁶ *Universal Camera Corp., v. NLRB*, 340 US 474 (1951).

administrativa; y (4) es concluyente una determinación de la agencia que tenga una base racional.⁴⁷

De ordinario, en caso de que puedan existir dos (2) interpretaciones razonables, la determinación de la agencia debe prevalecer y el tribunal no debe sustituir el criterio adoptado por la agencia. Es decir, **el tribunal no debe entrar en una evaluación relativa a la veracidad o falsedad de los hechos, sino que se considera si la determinación se realizó con razonabilidad.**⁴⁸

III.

En el caso de marras, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** señaló que la CASP erró en la apreciación de la prueba y en la aplicación del derecho. Para argumentar su planteamiento expuso que: (1) el CASP resolvió el caso, ocho (8) años después de celebrada la audiencia evidenciaria y luego de varias mociones solicitando que se dictara resolución del presente caso, al hacerlo, la prueba fue conflictiva entre sí; (2) las ausencias de la señora **MUÑOZ BERRIOS** no fueron autorizadas, por lo que, constituyeron abandono al servicio al ausentarse un total de treinta y cinco (35) días sin autorización; (3) en los casos en que el empleado dejara de asistir al trabajo sin haberse aprobado la licencia sin sueldo, el supervisor certificará dicha ausencia como no autorizada; (4) el empleado no puede ausentarse del trabajo sin que se le haya autorizado la petición; (5) la solicitud de licencia sin sueldo se tramitó tarde y la certificación del hospital fue tardía; y (6) fue destituida a la luz de la *Ley de Municipios Autónomos* y del Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera del Municipio de Guaynabo.⁴⁹

Por otro lado, la señora **MUÑOZ BERRIOS** argumentó que: (1) la *Ordenanza Número 125 Serie 2004-2005* no especifica un término cierto para entregar evidencia médica; (2) el **MUNICIPIO DE GUAYNABO**

⁴⁷ *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo, supra.*

⁴⁸ J. Echevarría Vargas, *supra*, en la pág. 348. (énfasis nuestro).

⁴⁹ Véase Apéndice del *Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 5– 9.

no realizó el trámite para imponer sanciones conforme a derecho, pues no le notificó ni a ella ni a su supervisor inmediato la razón por la cual, denegó la solicitud de licencia sin sueldo; y (3) el *Reglamento* dispone que el director del Departamento era quien debía iniciar el proceso de imposición de medida disciplinaria mediante un informe y eso no sucedió.⁵⁰

La prueba testifical evidenció que: (1) previo a los hechos que motivaron la medida disciplinaria impugnada, el personal del Departamento de Arte, Cultura, Educación y Juventud en el cual trabajó la señora **MUÑOZ BERRIOS**, tenía conocimiento de su situación familiar, pues habían organizado actividades para recolectar fondos; (2) el señor Delgado, supervisor inmediato, tenía conocimiento de la situación que la señora **MUÑOZ BERRIOS** enfrentaba y durante el periodo de ausencias logró comunicación con ella en al menos una ocasión;⁵¹ (3) el señor Delgado no realizó ningún informe para iniciar el procedimiento disciplinario; y (4) después del **MUNICIPIO DE GUAYNABO** notificarle la intención de formularle cargos por abandono de servicio, es la propia señora **MUÑOZ BERRIOS** quien solicitó una Vista Administrativa informal, pues su posición era una de carrera, por lo que, está revestido de un interés propietario.⁵²

Ciertamente, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** inició el procedimiento sobre medida disciplinaria el cual culminó con la destitución de la señora **MUÑOZ BERRIOS**. Empero, un análisis del expediente refleja que el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** no logró demostrar que las ausencias de la señora **MUÑOZ BERRIOS** fueron injustificadas, o haber cumplido a cabalidad con su reglamentación. Esto es, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** no tramitó la acción disciplinaria contra la señora **MUÑOZ BERRIOS** en conformidad con su *Reglamento de Personal para el*

⁵⁰ Véase *Alegato de la Parte Recurrida*, págs. 3– 12.

⁵¹ Véase *Transcripción de Prueba Oral*, págs. 83– 102.

⁵² *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 43– 44 (2010).

Servicio de Carrera del Municipio de Guaynabo y el *Procedimiento para el Trámite de una Medida Disciplinaria*. El señor Delgado, supervisor inmediato de la señora **MUÑOZ BERRIOS**, afirmó que **no** tuvo ninguna participación ni recomendó algún procedimiento para el trámite de la solicitud de licencia sin sueldo o una medida disciplinaria.⁵³ Es decir, el **MUNICIPIO DE GUAYNABO** incumplió con sus propios estatutos.

Por consiguiente, forzosamente colegimos que la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) no actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que haya abusado de su discreción.⁵⁴ Así pues, la decisión de la agencia está fundamentada en *evidencia sustancial* que surge del expediente administrativo. Cónsono con lo anterior, nos abstenemos de incidir sobre la decisión administrativa. La interpretación de la ley, por parte de la CASP, tiene una base racional y no es producto ni de error manifiesto ni de pasión, perjuicio o parcialidad.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, *confirmamos* la *Resolución* intimada el 22 de julio de 2022 por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP).

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

La Jueza Cintrón Cintrón concurre con el resultado sin opinión escrita.

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

⁵³ Véase *Transcripción de Prueba Oral*, págs. 82- 92.

⁵⁴ *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606 (2016).