

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel Especial DJ2025-063B

MIGUEL ANDINO
PASTRANA

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE SAN
JUAN

Recurrido

TA2026RA00083

**Revisión
Administrativa**
Procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

Caso Núm.
SM-14-000437

SOBRE:
RETENCIÓN

Panel integrado por su presidenta la Jueza Grana Martínez, el Juez Ronda Del Toro, la Jueza Lotti Rodríguez

Grana Martínez, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2026.

El recurrente, señor Miguel Andino Pastrana, comparece ante este foro solicitando que revisemos la Resolución en la que la Comisión Apelativa del Servicio Público declaró no ha lugar una apelación presentada por este, y en la cual impugnaba una suspensión laboral. Contando con el beneficio de su alegato suplementario, la transcripción de la prueba oral y el alegato en oposición, resolvemos confirmar la determinación recurrida. Los hechos esenciales para comprender nuestra determinación se incluyen a continuación.

I

El 13 de septiembre de 2013, el Municipio de San Juan notificó por escrito al recurrente su intención de destituirlo como Director Auxiliar del Programa de Inversión de la Fuerza Trabajadora del Departamento de Desarrollo Económico y Turismo. El Municipio fundamentó su intención en las siguientes imputaciones. El 22 de agosto de 2013 se comportó de forma grosera e irrespetuosa con la Directora Ejecutiva del Programa de Inversión

en la Fuerza Trabajadora, Iraidá Hornedo. La carta incluyó los detalles de los hechos alegados y las violaciones de ley cometidas. El Municipio, advirtió al recurrente, que tomó conocimiento oficial de que el 9 de marzo de 2011, fue suspendido de empleo y sueldo durante 15 días por una conducta similar contra la directora de la Oficina de Desarrollo Juvenil y Fuerza Trabajadora, Brunilda Varona.¹

El recurrente asistió a la vista informal junto a su abogado y solicitó autorización para presentar su versión de los hechos por escrito. El informe del oficial examinador incluyó las alegaciones más relevantes de la versión del recurrente, transcritas a continuación.

1. Lo que declaró el Sr. Julio Arroyo es lo que realmente ocurrió. El señor Arroyo emitió una declaración donde expresó que no pudo escuchar al Peticionario, porque “regularmente habla en tono de voz bajo”. Sin embargo pudo escuchar a la señora Hornedo porque esta habló en un tono alto, por lo que no es correcto decir que el Peticionario le estaba gritando. El señor Arroyo también **indicó que entre el señor Andino y la señora Hornedo hubo una discusión**, pero no era acalorada y que **el señor Andino estaba gesticulando con las manos de manera normal**, contrario a lo indicado por la señora Hornedo. Además, declaró que no apreció ningún gesto de intimidación de parte del señor Andino contra la señora Hornedo y que no ha percibido gesto alguno de intimidación anterior o posterior al suceso que conllevó a la presente acción.
2. Las actuaciones discriminatorias de la señora Hornedo llevaron a la **discusión** que ocurrió el 22 de agosto de 2013. El peticionario en ningún momento le faltó el respeto a la señora Hornedo. No se puede decir lo mismo de la señora Hornedo. Lydia Rivera testificó en el correo electrónico que Hornedo le indicó al Peticionario por qué no se retiraba. Estas actuaciones de la señora Hornedo discriminan totalmente en contra del Peticionario, lo que puede conllevar a reclamaciones estatales y/o federales.
3. De la misma prueba el Municipio se desprende que no tienen base alguna para imponer la sanción de despido al Peticionario. La señora Hornedo lo que tiene es una persecución en contra del señor Andino.
4. La señora Hornedo presentó una querrela por alteración a la paz, la cual fue declarada no ha lugar. Dicha querrela no tan solo fue declarada no ha lugar sino que el oficial de la **Policía Municipal Joel Encarnación Colón**, que investigó los hechos, hizo unas declaraciones sumamente

¹ Véase Anejo 1, Primera Instancia (PI), Carta 27 enero de 2014, Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC).

preocupantes bajo juramento y ante el magistrado. El oficial testificó que **no había elementos para presentar una querrela por alteración a la paz, pero que recibió instrucciones de presentar la querrela como quiera**. Al final Encarnación Colón quiso dejar claro para el récord por si su declaración conllevaba medidas disciplinarias contra él. Véase transcripción de vista celebrada el 10 de septiembre de 2012 en el Tribunal de Primera Instancia de San Juan ante la Honorable Alfrida M. Tomey Imbert.

5. La posición del peticionario es que toda esta actuación criminal y en la Oficina de Administración de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Municipio de San Juan es una fabricación conspirativa, de enormes proporciones, para destituirlo, desacreditarlo y humillarlo, no se justifica, ni se sustenta en la evidencia contradictoria de la Querellante, los testigos y las versiones encontradas, caprichosas y exageradas de ésta.
6. El Peticionario niega las imputaciones falsas, calumniosas, libelosas, caprichosas, exageradas y conspirativas de la carta de formulación de cargos disciplinarios y suspensión de empleo del 13 de septiembre de 2013, tres días después de que el Tribunal de Primera Instancia, en Regla 6, encontrara no causa de la querrela de la querellante por los mismos hechos.
7. Lo que ocurrió en la vista en el Tribunal de Primera Instancia y la misma prueba con la que cuenta el Municipio es evidencia exculpatoria y suficiente para desestimar los cargos en contra el Peticionario. (Énfasis suplido).²

Recibida la prueba en su totalidad, el oficial examinador del municipio determinó que no procedía la destitución sumaria, debido a que el recurrente no constituía un peligro para la salud, seguridad, vida o moral de los empleados o del público en general. Por esa razón, resolvió que la formulación debía tramitarse conforme al procedimiento ordinario. No obstante, concluyó que el 22 de agosto de 2013, se negó sin justa causa a realizar el trabajo asignado y uso lenguaje irrespetuoso y amenazante contra la señora Hornedo en su lugar de trabajo. El funcionario no le dio credibilidad a la versión del recurrente.

Según el oficial examinador, el recurrente alegó sin éxito que:

(1) la señora Hornedo asumió todas las funciones de su puesto como Director Auxiliar; (2) las pocas tareas que le asignó no eran compatibles con su puesto; (3) fue despojado de sus funciones; (4)

² Entrada Núm. 7 PI, Exh. 1.3 Informe Oficial Examinador Vista Adm. Informal.

los actos en su contra eran discriminatorios, porque estaban basados en su edad y reflejaban una persecución para obligarlo a renunciar o crear un expediente negativo para forzar su salida; (5) los actos en su contra tenían la intención de dejar su puesto vacante, para que lo ocupara Hornedo, porque era una empleada de confianza; (6) la discusión del 22 de agosto de 2013 fue ocasionada por las acciones discriminatorias de Hornedo; (7) la acusación criminal fue fabricada para destituirlo, desacreditarlo y humillarlo.

El funcionario municipal no creyó la versión del recurrente, porque no estaba sustentada con evidencia en el expediente. Por el contrario, creyó la versión de la señora Holmedo sobre incidente del 22 de agosto de 2013. El oficial examinador determinó que ese día Holmedo fue a la oficina del recurrente a preguntarle el resultado de una encomienda. Según el oficial examinador, Andino le contestó que no podía cumplir su encomienda, porque no tenía conexiones, no iba a hacer nada y que Diana resolviera. El oficial examinador concluyó que el recurrente se insubordinó, porque se negó sin justa causa a realizar el trabajo asignado y determinó los hechos siguientes. El recurrente se molestó, se levantó de la silla y caminó hacia Hornerdo gesticulando con sus manos. La señora Hornedo tuvo que retroceder, porque el recurrente caminaba hacia ella, diciéndole que hacia el trabajo que ella le daba hipócritamente y que iba a llevarla al tribunal. La señora Hornedo llamó a Lydia Rivera para que fuera testigo, porque se sintió amenazada e intimidada.³

El oficial examinador concluyó que el recurrente violó las normas de conducta **1 (e) 1 (h) y 6**. Fue enfático en que el recurrente incurrió en insubordinación por segunda ocasión. El funcionario hizo hincapié en que el 9 de marzo de 2011, fue sancionado por la misma conducta contra la directora de la Oficina de Desarrollo

³ Entrada Núm. 7 PI, Exh. 1.3 Informe Oficial Examinador Vista Adm. Informal.

Juvenil, Brunilda M. Varona Collazo. Según el oficial examinador, el recurrente en vez de corregir su conducta, volvió a cometerla. Aunque advirtió que una segunda violación a las normas de conducta podía conllevar la destitución, reconoció la existencia de los atenuantes establecidos en el Artículo 4.10 de Reglamento de Conducta y Medidas Disciplinarias. Según el oficial examinador, el recurrente tenía como atenuantes a su favor: (1) veinte años de servicio en el municipio, (2) más de treinta en el servicio público, (3) que no causó daños a los servicios u operaciones del programa ni a persona o propiedad, (4) no representaba un peligro para la salud o seguridad pública, ni para los empleados y (5) la gravedad de las violaciones no ameritaba la imposición de una destitución. En su lugar, el funcionario recomendó una suspensión de empleo y sueldo de 90 días, en vista de que era la segunda violación. Por último, resolvió que la determinación de no causa por alteración a la paz no lo exoneraba de la acción administrativa. El municipio acogió las recomendaciones del oficial examinador y recomendó una suspensión de empleo y sueldo de 90 días.⁴

El recurrente apeló la decisión ante la Comisión Apelativa del Servicio Público. Durante la vista administrativa formal declaró, la señora Iraida Hornedo Camacho y el señor Andino Pastrana. Además, se presentó como evidencia documental el expediente de medidas disciplinarias del recurrente. Según consta en el informe de la oficial examinadora, el testimonio de la señora Iraida Hornedo Camacho fue el siguiente. El 1 de julio de 2013 comenzó a trabajar en el Municipio de San Juan como asesora y directora del área de desarrollo laboral del Departamento de Desarrollo Económico y Turismo. Sus funciones eran: (1) administrar directamente los fondos federales WIA/WIOA, (2) cumplir todas las regulaciones

⁴ Id.

estatales y federales aplicables, (3) supervisar aproximadamente 56 empleados y el personal destacado en agencias estatales. El señor Anthony Cardona era su supervisor directo. El programa estaba en riesgo, debido a unos señalamientos federales correspondiente a los años 2011 al 2012, por tres millones de dólares. Como medidas correctivas: (1) mantuvo comunicación directa con el Departamento del Trabajo Federal (2) realizó reuniones semanales y (3) coordinó esfuerzos con el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos Estatal.⁵

El informe de la oficial examinadora incluyó el testimonio de la señora Hornedo Camacho sobre el incidente con el recurrente. Según la examinadora su testimonio fue el siguiente. El señor Andino ocupaba el puesto de director auxiliar. Como su supervisora directa, le delegó la coordinación de los asuntos con el DTRH, particularmente el señalamiento identificado como Wagner Payser, descrito como delicado. El recurrente recibía las instrucciones a través de su secretaria, por escrito y verbalmente, debido a que no utilizaba correos electrónicos. Desde su llegada, el recurrente se resistió a integrarse a la dinámica laboral y a cumplir sus funciones, pese a las múltiples instrucciones y seguimientos. El recurrente incumplió con la entrega de un informe, pautada para el 23 de junio de 2023. El 22 de agosto de 2023, fue a la oficina del recurrente a indagar porque no había recibido el informe y a preguntar su estatus. El recurrente (1) se negó a realizar el trabajo, (2) reaccionó de forma hostil, (3) se levantó de la silla e invadió su espacio personal, (4) la manoteó cerca del rostro y (5) la insultó verbalmente, lo que le provocó temor. Durante el incidente solo estaban ellos dos en su oficina. Ella le pidió auxilio a la secretaria del recurrente, porque se sintió atemorizada, le dijo a Andino que tenía que irse y

⁵ Entrada Núm. 2 PI, Anejo Apéndice V Informe Oficial Examinadora.

que radicaría cargos en su contra. Posteriormente, se fue a su oficina, se sintió mareada y recibió el apoyo de otras empleadas. Además, preparó un informe del incidente o expediente disciplinario y llamó a la policía municipal. El informe que preparó incluyó otros incidentes previos, como: (1) una reunión en la que el recurrente se negó a sentarse a su lado y la acusó públicamente de maltratar a los empleados (2) su ausentismo a reuniones (3) distracciones con el teléfono y (4) excusas frecuentes para ausentarse por citas médicas.⁶

Por último, consta en el informe de la Oficial Examinadora que la señora Hornedo declaró lo siguiente: (1) radicó una querrela por alteración a la paz contra el recurrente, (2) reconoció que el recurrente no la agredió físicamente, (3) el recurrente incumplió todas las funciones que le asignó, (4) evitó interactuar con el recurrente luego del incidente, pero acudió a la vista en donde se determinó no causa. Durante el contrainterrogatorio reiteró que antes del 22 de agosto de 2013: (1) no se quejó formalmente y por escrito del incumplimiento del recurrente con las funciones de su puesto (2) no envió una carta formal a Anthony Cardona para solicitar su intervención (3) no pidió asesoramiento a Recursos Humanos (4) no refirió al recurrente al Programa de Ayuda al Empleado y (5) no pidió revisión de la determinación de no causa. Durante el redirecto explicó, que no realizó gestiones antes, porque estaba enfocada en las monitorías federales. Además, de que correspondía al director atender las situaciones del personal, previa a referirlas a Recursos Humanos para posibles medidas disciplinarias. Finalmente, dijo que no solicitó medidas de seguridad adicionales y que sostuvo varias conversaciones con Cardona sobre la conducta del recurrente.⁷

⁶ Id.

⁷ Id.

El informe de la Oficial Examinadora también incluyó el testimonio del recurrente. Según la examinadora, el señor Andino declaró lo siguiente. Durante su primera reunión la señora Horneado le informó que no podía presentarse en la alcaldía, ni en otras oficinas gubernamentales y lo despojó de sus funciones. Únicamente, le permitió firmar la asistencia de empleados que ni siquiera eran sus supervisados. Él le solicitó por escrito a la alcaldesa su intervención. La señora Hornedo y el señor Anthony Cardona nunca le escribieron sobre su desempeño. El 22 de agosto de 2013, la señora Hornedo le cuestionó sobre una encomienda. Él le sugirió que realizara la comunicación de director a director, para agilizar el proceso. Hornedo le alzó la voz y le cuestionó que hacía allí. Él le contestó que realizaba las tareas que le asignaban, que eran ningunas. Un oficial de la policía municipal intervino, pero entendió que no había causa y sugirió que el asunto se resolviera con una disculpa. La señora Hornedo no aceptó, porque deseaba que fuera arrestado. El policía dijo que lo obligaron a radicar la querrella. El caso culminó sin determinación adversa. El oficial examinador recomendó una suspensión de empleo y sueldo de 90 días. Sin embargo, el municipio le informó en la carta de intención de medida disciplinaria, que se exponía a la destitución. Las alegaciones falsas en su contra lo hicieron sentir atropellado y afectado emocionalmente.⁸

Según la examinadora, el señor Andino hizo las admisiones siguientes. Aunque reafirmó que la señora Hornedo no le asignaba tareas, admitió que le asignó crear un comité y que fue a su oficina para darle seguimiento a una encomienda relacionada con carpinteros. El recurrente admitió que no completó dicha gestión. Igualmente, aceptó que el 22 de agosto de 2013, se levantó de su

⁸ Id.

silla, se acercó a la señora Hornedo y le hizo un gesto. No obstante, lo justificó porque era la forma como se expresaban los puertorriqueños. El recurrente admitió que no tenía conocimiento propio de que la señora Hornedo quisiera que lo encarcelaran. Por último, dijo en el redirecto que a su juicio la señora Hornedo o el señor Cardona tenían mayor viabilidad para completar la gestión que se le encomendó sobre los carpinteros.⁹

Luego de escuchar los testimonios, la examinadora determinó los hechos, conforme a la credibilidad que les adjudicó. La examinadora quedó convencida de los hechos a continuación. La señora Hornedo comenzó a trabajar en el Municipio de San Juan el 1 de julio de 2013, como asesora y directora ejecutiva del área de desarrollo laboral. Como parte de sus funciones, respondía directamente sobre la administración de los fondos federales, WIA/WIOA y el cumplimiento de las regulaciones federales y estatales aplicables. Al momento de su nombramiento, ese programa se encontraba en riesgo de cierre por señalamientos federales de los años 2011 a 2012, relacionados a tres millones de dólares. La señora Hornedo se comunicaba diariamente con el Departamento del Trabajo Federal, sostenía reuniones semanales y trabajaba en coordinación con el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos para cumplir con las acciones correctivas requeridas por el gobierno federal.¹⁰

Otros hechos que determinó la oficial examinadora son los que exponemos a continuación. Al 1 de julio de 2013 el recurrente trabajaba como Director Auxiliar del área local del programa de WIA/WIOA. La señora Hornedo era su supervisora directa. Como su supervisora, le delegó tareas específicas sobre asuntos

⁹ Id.

¹⁰. Entrada Núm. 2 PI, Anejo Apéndice V Informe Oficial Examinadora, determinaciones de hecho núm. 1.

particularmente delicados relacionados a la monitoría federal. El recurrente recibía instrucciones por escrito, verbales o a través de sus secretarías, debido a que no usaba el correo electrónico. Andino incumplió con las tareas asignadas, incluyendo la entrega de informes dentro de los términos establecidos. El 22 de agosto de 2013, la señora Hornedo acudió a su oficina para darle seguimiento a una encomienda previa, porque no había recibido el informe correspondiente. El promovente se negó a realizar el trabajo asignado, reaccionó hostil, se levantó de su silla, invadió su espacio personal, hizo gesticulaciones agresivas y se comportó irrespetuosamente. La señora Hornedo se sintió atemorizada por su conducta. Durante ese incidente solo estuvieron presentes Hornedo y el recurrente. La señora Hornedo se afectó física y emocionalmente por el incidente y lo documentó por escrito junto al incumplimiento del recurrente de sus funciones. Además, radicó una querrela contra el recurrente por alteración a la paz y por su seguridad personal. No obstante, reconoció que no hubo agresión física. La denuncia culminó con una determinación de no causa.¹¹ El 22 de agosto de 2013, la señora Hornedo documentó por primera vez los incidentes de conducta del recurrente. El municipio inició un proceso disciplinario en su contra. La notificación de intención de medida disciplinaria incluyó la advertencia de que se exponía a la destitución. Sin embargo, el proceso culminó con una suspensión de 90 días de empleo y sueldo.¹²

Finalmente, la oficial examinadora concluyó, del testimonio del propio recurrente, que incurrió en insubordinación porque admitió que se le asignó contratar unos carpinteros y no lo hizo. La examinadora quedó convencida de que el recurrente insistió en

¹¹ Entrada Núm. 2 PI, Anejo Apéndice V Informe Oficial Examinadora, determinaciones de hechos núm. 4 a 15.

¹² Entrada Núm. 2 PI, Anejo Apéndice V Informe Oficial Examinadora, determinaciones de hechos núm. 15 y 16.

desafiar las instrucciones de su supervisora, dejó de ejecutar su trabajo, fue negligente en el cumplimiento de sus responsabilidades, incumplió las instrucciones de su supervisora y dejó de realizar sus funciones sin justa causa. Determinó que el recurrente violentó la norma de conducta número seis. La examinadora le creyó a la señora Hornedo que el recurrente fue grosero e irrespetuoso. Además, advirtió que el recurrente admitió que se levantó de su silla y que gesticuló como lo hacen los puertorriqueños.

La examinadora explicó que dio mayor credibilidad a Hornedo, porque su testimonio fue coherente y estuvo respaldado por prueba documental. No obstante, explicó que no le creyó al recurrente porque su testimonio estuvo basado en conjeturas e interpretaciones personales sin prueba alguna que las sustentara. Según la oficial examinadora, Andino tampoco fundamentó las alegaciones de discrimen, ni especificó el tipo de discrimen. La oficial examinadora concluyó que el recurrente no cometió la conducta prohibida número 49, porque no se probó que ocasionara un peligro real a su seguridad o vida. La funcionaria resolvió que la suspensión de empleo y sueldo durante 90 días era razonable y estaba dentro de los parámetros reglamentarios, ya que pudo ser despedido por incurrir en insubordinación por segunda ocasión y ser grosero e irrespetuoso con su supervisora.

Inconforme con tal determinación, el recurrente presentó este recurso en el que alega que:

Erró la Honorable Comisión Apelativa al sostener que el recurrente cometió las violaciones a las Normas de Conducta 1(a), (e) (h) y 6.

Erró la Honorable Comisión Apelativa al sostener la sanción disciplinaria impuesta de 90 días laborables, a pesar de que la misma fue en violación a las Normas y Reglamentos del Municipio, fue irrazonable y no está sostenida en la reglamentación vigente.

II

La revisión judicial de las resoluciones administrativas sobre violaciones éticas se rige por el estándar de prueba clara, robusta y convincente. Su naturaleza *cuasi-penal*, amerita una evaluación más rigurosa, que en los demás casos en los que aplica la preponderancia de la prueba. La aplicación de un análisis distinto en los casos de violaciones éticas se justifica, porque el funcionario público está sujeto a sanciones que repercuten en su derecho a ganarse el sustento. Un funcionario público al que se le imputan violaciones éticas se expone a multas cuantiosas, suspensión de empleo y sueldo o en el peor de los escenarios, la destitución o el despido del cargo público. La prueba clara, robusta y convincente, es un estándar intermedio más exigente que el de preponderancia de la prueba de los casos civiles y menos riguroso que el de más allá de duda razonable de la esfera criminal. Aunque la prueba clara robusta y convincente no puede definirse de forma precisa, es aquella que le produce al juzgador de hechos una convicción duradera de que las contenciones fácticas son altamente probables. El estándar de prueba, clara, robusta y convincente exige superar y descartar planteamientos basados en conjeturas y en relatos de terceros. *OEG v. Diaz Atienza*, 2025 TSPR 128, 217 DPR ____ (2025); *OEG v. Martinez Giraud*, 210 DPR 79, 93-94 (2022).

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9601 et seq., (en adelante, LPAU) establece un procedimiento uniforme para la revisión judicial de órdenes y resoluciones dictadas por las agencias administrativas de Puerto Rico. La revisión judicial permite a los tribunales garantizar que las agencias administrativas actúen dentro del marco de las facultades que le fueron delegadas. A través de la revisión judicial, los tribunales pueden constatar que los organismos administrativos cumplan con los mandatos

constitucionales que rigen su función y, en especial, con el debido proceso de ley. Su propósito es proveerle a la ciudadanía un foro al cual recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias. La revisión judicial constituye el recurso exclusivo para revisar los méritos de las decisiones administrativas adjudicativas o informales. *Voilí Voilá Corp. et al. v. Mun. Guaynabo*, 213 DPR 743, 753-754 (2024).

En virtud de la LPAU, una parte que haya sido afectada adversamente por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios administrativos disponibles, podrá presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia. Sec. 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9672.

Cabe destacar que, en cuanto al alcance de revisión judicial en las determinaciones administrativas, es la función del foro judicial asegurarse que los dictámenes de los organismos administrativos se ciñan a sus facultades, conforme la ley que las habilita. Las determinaciones de hechos de las decisiones de estas serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Al revisar las conclusiones de derecho, el foro judicial considerará el *expertise* de la agencia en la interpretación de la ley que implanta, pero no estará obligado a guiarse por su criterio como una norma ciega de deferencia automática. Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675; *Vázquez et al. v. DACo*, 2025 TSPR 56, 216 DPR ____ (2025).

El alcance de la revisión judicial está limitado a instancias donde: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial, (2) el ente administrativo erró en la aplicación

o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar, (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. *OEG v. Diaz Atienza*, supra.

En otro orden de cosas, la absolución de un proceso criminal no impide la destitución de un funcionario o empleado público como parte de un proceso administrativo basado en los mismos hechos. “La absolución penal no confiere inmunidad en el campo administrativo”. *Mundo v. Tribunal Superior*, 101 DPR 302, 306 (1973) citando a *Hernández v. UPR*, 107 DPR 720, 749 (1978). Hemos indicado que la acción administrativa es independiente de la criminal porque tienen propósitos distintos, por lo que una no puede estar supeditada a la otra. *Cruz v. Garrido Morales*, 58 DPR 653, 663 (1941). También hemos señalado que se tratan de procedimientos que requieren diferentes grados de prueba. *Mundo v. Tribunal Superior*, supra; *Cruz v. Garrido Morales*, supra, pág. 663.

LAS NORMAS DE CONDUCTA DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN

La norma de conducta 1(a) del Municipio de San Juan prohíbe:

Realizar el trabajo de forma negligente o descuidada, conforme a los deberes y responsabilidades del empleado o funcionario.

Según la norma de conducta 1(e) se prohíbe expresamente:

No cumplir con las órdenes ejecutivas o administrativas emitidas por el alcalde o sus Representantes Autorizados (Autoridad Nominadora).

Por su parte, la norma de conducta 1(h) prohíbe:

Negarse sin mediar justa causa a realizar un trabajo.

Por último, en la norma de conducta seis está prohibido:

Comunicarse verbalmente o por escrito de forma grosera y o irrespetuosa o usar lenguaje ofensivo, amenazante o indecoroso en el trabajo.

La insubordinación según las normas prohibidas consiste en: (1) realizar el trabajo de forma negligente y descuidada, (2) no presentar los informes regulares, (3) no cumplir las órdenes, (4) negarse a realizar el trabajo sin justa causa. Una segunda violación conlleva la destitución.¹³

Según el Artículo 4.10 del Capítulo IV del Reglamento de la Comisión para Ventilar Querellas y Asuntos del Personal del Municipio de San Juan, al momento de aplicar medidas disciplinarias se considerará:

- (1) la gravedad de la falta,
- (2) el historial de conducta y años de servicio,
- (3) las sanciones y violaciones previas,
- (4) los daños causados a los servicios operacionales,
- (5) los daños a personas o propiedad,
- (6) la peligrosidad para la salud o seguridad,
- (7) si la violación ocurrió en horas laborables,
- (8) si la violación ocurrió en las facilidades del municipio,
- (9) si la violación afecta o puede afectar el buen nombre del municipio.¹⁴

III

Nos corresponde determinar, si existe prueba robusta y convincente de que el recurrente violó las normas de conducta 1(a), (e), (h) y 6, del Reglamento de Conducta y Medidas Disciplinarias del Municipio de San Juan, y de ser así, si la sanción impuesta es conforme a derecho.

El recurrente alega que no existe evidencia clara, robusta y convincente de que cometió la conducta sancionada en esas normas. Su representación legal aduce que el foro administrativo,

¹³ Anejo 10, PI, Normas de Conducta y Medidas Disciplinarias, entrada Núm. 1.

¹⁴ Entrada Núm. 8, PI, Reglamento de Conducta y Medidas Disciplinarias del Municipio de San Juan.

no determinó hechos específicos sobre las labores que no acató alegadamente, ni que sustenten que incumplió las ordenes de su supervisora.

El señor Andino no tiene razón. El expediente administrativo contiene prueba clara robusta y convincente de que cometió la conducta penalizada en los incisos (a), (e) y (h) del artículo núm. 1, *supra* y del artículo núm. 6, *supra*. La prueba que evaluó la Comisión Apelativa y que está ante nuestra consideración, nos crea la certeza de que las alegaciones en su contra son altamente probables. Nuestra conclusión no está basada en conjeturas ni en relatos de terceros. Por el contrario, está fundamentada en las admisiones del propio recurrente. El señor Andino admitió que incumplió con las tareas que le asignó la señora Hornedo. El recurrente reconoció que le dijo a Hornedo que hiciera la tarea que le encomendó, porque tendría mejores resultados.¹⁵ Su credibilidad quedó en entredicho, porque consistentemente ha alegado que la señora Hornedo lo despojó de todas sus funciones y que no le asignaba tarea. Andino declaró que Hornedo lo relevó de sus funciones instantáneamente, no contaba con él para nada y solamente lo dejó a cargo de firmar la hoja de asistencia de sus anteriores supervisados.¹⁶ Aunque admitió que Hornedo era su supervisora, negó que le asignara tareas.¹⁷ No obstante, se vio obligado a admitir que no era cierto, porque fue confrontado con evidencia documental que demostró lo contrario. Durante la vista se presentó y admitió la carta que Hornedo le envió el 17 de julio, asignándoles unas tareas. Andino admitió que Hornedo le asignó unas tareas en esa comunicación.¹⁸ El recurrente aceptó que en esa

¹⁵ Entrada Núm. 23, SUMAC TA, Transcripción de la Prueba Oral (TPO), páginas 127-128.

¹⁶ Id, TPO página 117, líneas 8-12 y página 122, líneas 2 a 5 y 10 a 11.

¹⁷ Id, TPO páginas 158-159.

¹⁸ Id, TPO página 159, línea 18, página 160, línea 1.

carta, Hornedo le solicitó que creara un Comité para integrar unas áreas de servicios a los participantes del programa WIA.¹⁹

Durante la vista se presentaron como evidencia las comunicaciones escritas que la señora Hornedo envió al recurrente el 16 y 17 de julio de 2013.²⁰ Ambos documentos fueron estipulados. Hornedo declaró que en la comunicación del 16 de julio, le encomendó a Andino preparar un informe para poder continuar con el plan de trabajo. La testigo explicó que Andino estaba a cargo de los trabajos del programa y ella pidió la data para integrarla a sus funciones.²¹ Además, explicó que en la comunicación del 17 de julio de 2013, le asignó a Andino la integración con Warner Peyser. Hornedo declaró que necesitaba el apoyo de Andino, porque era el director auxiliar y de mayor rango. La testigo especificó que le asignó a Andino los señalamientos más delicados y ella se encargó de manejar los demás.²²

Según consta en la transcripción de la prueba oral, el recurrente incurrió en otras contradicciones que afectaron aún más su credibilidad. Durante el contrainterrogatorio declaró que, para el 22 de agosto, había realizado la tarea que Hornedo le encomendó.²³ Sin embargo, en el directo declaró que le dijo a Hornedo que lo hiciera ella, porque obtendría mejores resultados.²⁴ Andino negó que Hornedo le preguntó si cumplió con la encomienda.²⁵ No obstante, reconoció haber declarado que Hornedo le preguntó por las tareas que le asignó el 17 de julio.²⁶ Andino admitió que no hizo la tarea de los carpinteros que Hornedo le encomendó.²⁷

¹⁹ Id, TPO, página 160, línea 14 y página 161, línea 6.

²⁰ Id, TPO, página 24, líneas 2 a 7.

²¹ Id, TPO, página 24, líneas 8 a 18.

²² Id, TPO, página 24, líneas 19 a 25, página 25, líneas 1 a 7.

²³ Id, TPO, página 163, líneas 14 y 16.

²⁴ Id, TPO, página 127.

²⁵ Id, TPO, página 168, línea 8.

²⁶ Id, TPO, página 118, línea 10.

²⁷ Id, TPO, página 168, línea 13.

Las admisiones y contradicciones del recurrente confirman la versión de los hechos de Hornedo. Durante su testimonio, la señora Hornedo describió la relación laboral con Andino como de resistencia todo el tiempo y de rechazo a su llegada.²⁸ La testigo explicó, que Andino le dijo desde el principio que no reconocía su autoridad, que nunca iba a ir a su oficina y que si quería hablar con él, fuera a su oficina. ²⁹ La señora Hornedo declaró que delegó a Andino trabajar sobre uno de los señalamientos federales más importantes y de mayor rango, y que le pidió que realizara la coordinación con el Departamento del Trabajo. Además, declaró que le encomendó la creación de un comité para cumplir con los señalamientos, debido a que el gobierno federal tenía una visita pautada para el mes de septiembre.³⁰

El señor Andino y la señora Hornedo han ofrecido versiones distintas sobre el incidente que ocurrió el 22 de agosto. La versión de la señora es la siguiente. Fue a la oficina de Andino el 22 de agosto, porque no entregó el informe que le asignó para el 23 de julio. Ella le preguntó que pasó y le manifestó que estaba preocupada. Andino le contestó que no iba a hacer nada y que lo hiciera Diana. Ella le contestó que fue a él a quien le delegó esas funciones y que necesitaba que trabajara el comité y los resultados. Andino insistió en no hacer nada. Ella le cuestionó que iba a hacer. El recurrente contestó que no iba a hacer las tareas que le delegaba hipócritamente, se paró del escritorio, tiró la silla hacia atrás y comenzó a caminar en su dirección. Ella le dijo que tenía que cumplir sus funciones, porque no iba a ganar un sueldo sin trabajar. Andino la insultó, le dijo que la iba a llevar al tribunal y siguió argumentando mientras se le acercaba. Ella comenzó a retroceder.

²⁸ Id, TPO, página 29, líneas 3 a 5.

²⁹ Id, TPO, página 25.

³⁰ Id, TPO, páginas 20 a 21.

Andino siguió hacia adelante y le invadió su espacio personal a nivel de manotearla casi cara a cara. Ella llamó a Lidia para pedirle ayuda y comenzó a gritar, porque sintió que Andino invadía su espacio personal. Se fue arrastrando por el lado, le dijo a Andino que tenía que irse y que le formularía cargos porque no podía hacer esas cosas. Él le contestó que hiciera lo que quisiera y siguió diciéndole cosas y refutándole. Ella le insistió que iba a tener que irse y se fue corriendo a su oficina, Hornedo describió ese momento como bien desagradable.³¹ Durante el contrainterrogatorio ofreció la misma versión de los hechos.³²

La versión de Andino sobre el incidente del 22 de agosto fue la siguiente. Cuando vio a Hornedo, pensó que quería entrar a su oficina y se paró para decirle que entrara. Hornedo le preguntó por la encomienda que le dio. Él le sugirió que lo hiciera ella, porque obtendría mejores resultados y se paró hasta la puerta. Hornedo le alzó la voz en forma destemplada y le dijo que estaba robándose el dinero y que debía irse. Él le contestó que se iba en ese momento, si le daba una carta. Hornedo se fue de la oficina. Andino describió su actitud como destemplada, arrogante de total desprecio al ser humano.³³ Durante el contrainterrogatorio, negó rotundamente que hizo ademanes, mientras caminaba hacia Hornedo, pero admitió que hizo gesticulaciones. No obstante, describió sus gesticulaciones como las normales de una conversación entre puertorriqueños.³⁴

El señor Andino ha planteado que el oficial de la policía municipal fue presionado para presentar la querella por alteración a la paz, que terminó en no causa. Sin embargo, reconoció que desconocía que la señora Hornedo habló con él.³⁵ Por su parte, del testimonio de Hornedo inferimos, que pensaba que el oficial de la

³¹ Id, TPO, páginas 25 a 36.

³² Id, TPO, páginas 70, 76 y 78.

³³ Id, TPO, páginas 127 a 128.

³⁴ Id, TPO, página 17, líneas 10, 11, 12.

³⁵ Id, TPO, página 184, línea 19.

policía municipal no quería presentar la querella. Su testimonio fue el siguiente. El policía le dijo que no sabía porque lo estaban citando, debido a que él no la tocó y no pasó nada. Ella le contestó que se sintió agredida y alterada en su paz y pidió que se documentara. Luego de hablar con Andino, el oficial le comunicó que le pediría disculpas. Ella insistió en que quería presentar una querella. El policía no estaba de acuerdo en presentar la querella, pero lo hizo debido a su insistencia.³⁶ Ambos testimonios están encontrados. No obstante, Andino admitió que desconocía que conversaron la señora Hornedo y el policía municipal. La determinación de no causa por alteración, no exonera al recurrente de las imputaciones de violaciones a la reglamentación interna del municipio. El recurrente solo podrá salir airoso del proceso administrativo, en ausencia de prueba clara robusta y convincente sobre los hechos que configuran las violaciones reglamentarias que se le imputan.

El recurrente, ha cuestionado que Hornedo no se quejó antes del 22 de agosto de 2013. Durante el contrainterrogatorio, Hornedo admitió que nunca escribió a Andino sobre su incumplimiento con las tareas asignadas, no acudió a Recursos Humanos y que el informe del incidente no estuvo acompañado de cartas al expediente.³⁷ No obstante, también declaró que para el 22 de agosto solo llevaba mes y medio en el municipio.³⁸ La señora Hornedo comenzó a trabajar en el municipio el 1 de julio. La testigo, además declaró, que Cardona sabía todo lo que estaba ocurriendo con Andino.³⁹

El testimonio no controvertido de la señora Hornedo, las admisiones y contradicciones del recurrente y la evidencia

³⁶ Id, TPO, páginas 40 a 41.

³⁷ Id, TPO, página 73, líneas 10, 23 y 25, página 81, líneas 18 y 20.

³⁸ Id, TPO, página 26, línea 1.

³⁹ Id, TPO, página 110, línea 16.

documental, son evidencia clara robusta y convincente de que el señor Andino violó los incisos (a), (e) y (h) del artículo número 1. El recurrente incurrió en insubordinación porque fue negligente al no entregar a tiempo el informe que le encomendó su supervisora, y al negarse sin justa causa, a cumplir con los deberes de su puesto y a las tareas asignadas. El expediente administrativo también contiene evidencia clara robusta y convincente de que incurrió en la conducta penalizada en el artículo 6, *supra*. Andino se comportó de forma grosera, irrespetuosa y amenazante hacia su supervisora.

El recurrente alega, en el segundo señalamiento de error, que su suspensión de 90 días de empleo y sueldo no es razonable y que es contraria a la reglamentación interna del Municipio de San Juan. Su representación legal arguye que el foro administrativo no podía considerar el caso 2011-04-3288, porque: (1) estaba pendiente de apelación, (2) los hechos ocurrieron mucho antes, porque habían transcurrido más de tres años, (3) el recurrido no notificó que presentaría esa evidencia. No obstante, reconoció que el Municipio hizo alusión a esa sanción en la carta de intención y de imposición de sanción.

Durante la vista, el recurrente fue interrogado sobre un caso anterior al año 2011. La Oficial Examinadora tomó conocimiento oficial del caso 2011-04-3288,⁴⁰ en el que el recurrente fue sancionado el 9 de marzo de 2011, por la misma conducta contra la directora de la Oficina de Desarrollo Juvenil, señora Brunilda M. Varona Collazo. Sin embargo, el recurrente declaró que en ningún momento lo relacionó con este caso.⁴¹

El señor Andino no tiene razón. La sanción de 90 días es más que razonable, porque es la segunda ocasión en que incurre en

⁴⁰ Id, TPO, página 182, líneas 4 y 6 a 9.

⁴¹ Id, TPO, página 181, línea 22.

insubordinación y la sanción impuesta que incluso conlleva la destitución es razonable y está comprendida en el reglamento.

IV

En virtud de lo antes expuesto, se confirma la resolución recurrida porque está basada en prueba clara robusta y convincente.

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