

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL II

CECILIO SANDOVAL QUINTANA		<i>Revisión</i> procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan
EX AGT. NIE LIZA M. GERARDINO NARVÁEZ	KLRA202100443 cons. KLRA202100444	Caso Núm. CIPA: 17J-8; 17J-7
Recurrente		Sobre: Destitución / Expulsión
v.		
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA		
Recurrido		

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2022.

I.

Tenemos ante nuestra consideración dos (2) recursos de revisión administrativa, los cuales fueron consolidados por surgir de los mismos hechos, plantear controversias similares y cuestionar la misma *Resolución*. Por tal razón, procedemos a discutirlos conjuntamente.

Según se desprende de la *Resolución* emitida por la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA), el Sr. Cecilio Sandoval Quintana y la Sra. Liza M. Gerardino Narváez (Sandoval *et al.*), se desempeñaban como agentes de seguridad y protección en el Negociado de Investigaciones Especiales (NIE), del Departamento de Justicia de Puerto Rico. Los días 7 y 8 de agosto de 2014, sin autorización, el Sr. Sandoval utilizó un vehículo oficial del NIE para llevar a cabo gestiones personales en beneficio de la Sra. Narváez.<sup>1</sup> Entre ellas, una mudanza que se efectuó fuera de horas laborables

<sup>1</sup> El Sr. Sandoval se encontraba disfrutando sus días libres.

y sin previa autorización para ello. En adición, al ejecutar dichas gestiones, el Sr. Sandoval atravesó en dos (2) ocasiones por un peaje y pagó por gasolina con dinero del Departamento de Justicia. Ambos agentes del NIE fueron captados en una cámara de seguridad mientras utilizaban el vehículo oficial para hacer la aludida mudanza.

Como consecuencia de lo anterior, el 8 de diciembre de 2014, se realizó un referido de investigación a la directora del NIE, la Lcda. Brenda N. León Suárez, sobre irregularidades relacionadas a la utilización de vehículos oficiales para llevar a cabo gestiones personales y ajenas a sus labores oficiales. Posteriormente, durante los días 20 y 21 de mayo de 2015, el periódico *Primera Hora* publicó dos (2) noticias sobre el uso del vehículo oficial para llevar a cabo la mudanza.<sup>2</sup> Ante esta situación, el Secretario de Justicia ordenó una investigación administrativa por la alegada conducta impropia. En esencia, se les imputó a los señores Sandoval *et al.*, el haber incurrido en negligencia, el haber utilizado los deberes y facultades de su cargo para obtener un beneficio no permitido por ley, el haberse beneficiado de forma ilícita e indebida de propiedad del gobierno, y el haber incurrido en conducta lesiva a la imagen y el buen nombre del Departamento de Justicia.

Así las cosas, la Oficina de la Inspector General (OIG), llevó a cabo la correspondiente investigación y remitió un Informe al Secretario de Justicia. Este último concluyó que el Sr. Sandoval infringió las leyes, órdenes ejecutivas y normas aplicables a los funcionarios del Departamento. El Secretario de Justicia determinó que el Sr. Sandoval incurrió en las siguientes faltas a las Guías para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias: (1) no presentar los informes requeridos por ley y reglamento (Falta

---

<sup>2</sup> El primero titulado “¡Qué pantalones! Se muda en auto oficial” y el segundo titulado “Pa’ afuera agentes del NIE investigados”.

Núm. 5); (2) negligencia, descuido o ineficiencia en el desempeño que conlleve mal uso de fondos públicos o que el Departamento incurra en pérdidas de fondos o señalamientos graves de auditorías con relación a violaciones de ley (Falta Núm. 8); (3) conducta que ponga en peligro real la salud, vida o moral de los empleados del Departamento o del pueblo en general (Falta Núm. 9); (4) actos de deshonestidad, violencia, robo, hurto, apropiación indebida de propiedad de clientes, visitantes, compañeros de trabajo o del Departamento (Falta Núm. 25); (5) conducta impropia dentro o fuera del trabajo, de tal naturaleza, que afecte la imagen y el buen nombre del Departamento (Falta Núm. 31) (6) realizar actos que impiden la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos que rigen en el Departamento (Falta Núm. 37); (7) uso de la autoridad de su puesto para obtener beneficios personales (Falta Núm. 42); (8) actividades que afecten, influyan o minen la imagen de cualquier persona del Departamento (Falta Núm. 56); (9) comisión de actos por los cuales se impute o pueda imputarse un delito grave o menos grave (Falta Núm. 57); (10) omitir información pertinente a cualquier investigación del Departamento (Falta Núm. 88); (11) incumplimiento de normas establecidas por ley, reglamento, órdenes administrativas o política institucional del Departamento (Falta Núm. 98); (12) utilizar el puesto, equipo, documentos, o cualquier propiedad u otros bienes del Departamento para fines personales, político partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio (Falta Núm. 100); (13) mal uso de los vehículos del Departamento (Falta Núm. 102), y (14) uso y manejo indebido de fondos públicos o bienes del Departamento (Falta Núm. 105). De igual forma, dispuso que el Sr. Sandoval debía ser destituido de su puesto y le apercibió de su derecho a solicitar la celebración de una vista administrativa informal. El Sr. Sandoval solicitó la celebración de vista dentro del término provisto.

Por su parte, el 4 de junio de 2015, la Sra. Narváez fue citada para propósitos investigativos. No obstante, amparándose en su derecho constitucional a la no autoincriminación, esta decidió no contestar ninguna de las preguntas que se le hicieron. A pesar de que se le concedió tiempo para entregar su posición por escrito, no lo hizo así. Por tal razón, el Secretario de Justicia, luego de examinar el informe suscrito por la OIG, determinó que la Sra. Narváez incurrió en las siguientes faltas: (1) realizar actos que impiden la aplicación y el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que rigen en el Departamento (Infracción Núm. 37); (2) omitir información pertinente a cualquier investigación de la agencia (Infracción Núm. 88); (3) negarse a comparecer a una citación para vista de un procedimiento administrativo o investigación (Infracción Núm. 94), y (4) incumplimiento de las normas establecidas por ley, reglamento, órdenes administrativas o política institucional de la agencia (Infracción Núm. 98). Tras analizar las faltas incurridas, el Secretario de Justicia concluyó que la Sra. Narváez debía ser destituida de su puesto por obstruir el trámite investigativo en su contra. Además, le apercibió de su derecho a solicitar la celebración de una vista administrativa informal. La Sra. Narváez solicitó la celebración de vista dentro del término provisto.

Las vistas administrativas fueron celebradas los días 2 y 3 de marzo de 2016.<sup>3</sup> A la luz de la prueba recopilada y el derecho aplicable, la Oficial Examinadora concluyó que los señores Sandoval *et al.*, incurrieron en conducta censurable por lo que recomendó su destitución. Inconformes, los señores Sandoval *et al.*, presentaron sus recursos de *Apelación* ante la CIPA. Evaluado los escritos, el 22

---

<sup>3</sup> La vista de la Sra. Narváez se celebró el 2 de marzo (Véase Ap. pág. 68 KLRA202100444). La vista del Sr. Sandoval se celebró el 3 de marzo de 2016 (Véase Ap. pág. 27 KLRA202100443).

de enero de 2020, la CIPA emitió *Resolución* mediante la cual declaró No Ha Lugar las *Apelaciones*.<sup>4</sup>

Aún en desacuerdo, el 6 de julio de 2021, los señores Sandoval *et al.*, presentaron *Moción en Reconsideración*.<sup>5</sup> En respuesta, el Departamento de Justicia se opuso mediante *Moción en Oposición a Reconsideración*.<sup>6</sup> Sin embargo, la CIPA no se expresó sobre la *Moción en Reconsideración*. Todavía insatisfechos, el 20 de agosto de 2021, los señores Sandoval *et al.*, presentaron *Revisión Administrativa* por separado.<sup>7</sup> Plantearon:

**PRIMER ERROR:** Cometió error la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación al resolver que el recurrente había incurrido en las faltas 5, 8, 9, 25, 31, 37, 42 56, 57, 88, 98, 100, 102, 105 de las Guías para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias y sostener la decisión del Departamento de Justicia decretando la destitución sin tomar en consideración que: en los veinte (20) años de servicio que había prestado nunca había sido sancionado; el uso del vehículo de motor fue autorizado por el supervisor; y la sanción es contraria al derecho al debido proceso de ley ya que en el proceso administrativo no se siguieron los procedimientos establecidos en las Normas de Conducta y Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias del Departamento de Justicia.

**SEGUNDO ERROR:** Cometió error la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación al resolver que la recurrente había incurrido en violación a las faltas 37, 88 y 98 de las Guías para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias y sostener la sanción de la destitución, a pesar de que en los veinte (20) años de servicio que prestó al Departamento de Justicia nunca había sido sancionada, el uso del vehículo de motor fue autorizado por el supervisor y no se aplicó la sanción disciplinaria de modo progresivo.

**TERCER ERROR:** A la recurrente se le vulneró el debido proceso de ley en el trámite administrativo ante el Departamento de Justicia.

---

<sup>4</sup> Notificada el 16 de junio y archivada el 13 de mayo de 2021.

<sup>5</sup> Ap. págs. 87-92 del recurso KLRA202100443.

<sup>6</sup> Íd. págs. 94-98.

<sup>7</sup> Por estar íntimamente relacionados, el 29 de septiembre de 2021, emitimos *Resolución* consolidando los recursos KLRA202100444 con el recurso KLRA202100443.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver el recurso que nos ocupa.

II.

A.

Como es sabido, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantiza el derecho de los ciudadanos a tener un debido proceso de ley. Específicamente, este derecho fundamental emana de la sección 7 del Artículo II, el cual establece que “[n]inguna persona será privada de su libertad o propiedad sin [un] debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes”.<sup>8</sup> Además, la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos también reconoce este derecho al expresar que “*nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law*”.<sup>9</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que el debido proceso de ley es aquel “derecho de toda persona a tener un proceso justo y con todas las debidas garantías que ofrece la ley, **tanto en el ámbito judicial como en el administrativo**”.<sup>10</sup> Es decir, el Estado deberá garantizar este derecho y cumplir con las exigencias que el mismo le impone en aquellos procedimientos que se llevan a cabo tanto en los tribunales como en sus agencias.

Esta garantía constitucional tiene dos (2) vertientes: la sustantiva y la procesal.<sup>11</sup> La sustantiva “persigue proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de la persona”.<sup>12</sup> Mientras que la procesal “le impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y de propiedad del individuo se haga a través de un procedimiento que sea justo y

<sup>8</sup> Art. II, § 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

<sup>9</sup> Emda. XIV, Const. EE. UU, LPRA, Tomo 1.

<sup>10</sup> *Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez*, 138 DPR 215, 220 (1995). (Énfasis nuestro).

<sup>11</sup> *Com. Elect. PPD v. CEE*, 205 DPR 724, 743 (2020).

<sup>12</sup> *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, 146 DPR 611, 616 (1998).

equitativo”.<sup>13</sup> Por consiguiente, cuando una parte alega una violación al debido proceso de ley en su vertiente procesal, deberá demostrar que se le está afectando su libertad o su propiedad. De lo contrario, no procede el argumento.

A esos efectos, nuestro más alto foro ya resolvió que **la retención de un empleo público o la expectativa de continuidad en este son intereses propietarios que están protegidos por el debido proceso de ley**.<sup>14</sup> Por esa razón, cuando el Estado pretende despojar a una persona de su empleo, y esta tiene una expectativa de continuidad en el mismo, hay que cumplir con ciertas exigencias. Por ejemplo, que se le haga una notificación adecuada, que se le provea la oportunidad de ser escuchado y de defenderse, y que el procedimiento que se lleve en su contra sea uno justo e imparcial.<sup>15</sup> Por consiguiente, para satisfacer las exigencias del debido proceso, todo procedimiento adversativo debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (5) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (6) tener asistencia de abogado, y (7) que la decisión se base en el récord.<sup>16</sup>

El Tribunal Supremo de Estados Unidos reconoció que **los empleados públicos que posean un interés propietario en sus puestos tienen derecho a ser notificados de los cargos en su contra y a la celebración de una vista informal previa a su despido**.<sup>17</sup> Como producto de esta decisión, el empleado tiene derecho a que se le notifique, oralmente o por escrito, de los

---

<sup>13</sup> Íd.

<sup>14</sup> Íd. (Énfasis nuestro).

<sup>15</sup> *Aut. Puertos v. HEO*, 186 DPR 417, 429-430 (2012); *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, supra, pág. 616.

<sup>16</sup> *Rivera Rodríguez & Co. v. Stowell Taylor*, 133 DPR 881 (1993).

<sup>17</sup> *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, supra, pág. 617; *Cleveland Board of Education v. Loudermill*, 470 US 532 (1985). (Énfasis suplido).

cargos en su contra.<sup>18</sup> Esta vista informal cumple los siguientes propósitos, a saber: (1) evitar una decisión errónea por parte de la agencia y (2) brindarle la oportunidad al empleado a que exponga las razones por las cuales entiende que no debe ser despedido.<sup>19</sup> Tiempo después, dicha normativa se acogió en nuestro ordenamiento jurídico.<sup>20</sup> En esencia, nuestro Tribunal Supremo reiteró la importancia de la vista informal como criterio para satisfacer el debido proceso de ley. Adicionalmente, resolvió que **cuando los empleados públicos poseen un interés propietario en sus puestos, se les tiene que proveer: (1) una notificación de los cargos administrativos contra el empleado, (2) una descripción de la prueba con la que cuenta el patrono y (3) una oportunidad para que el empleado exprese su versión de lo sucedido.**<sup>21</sup> Así que, si el Estado cumple con esta norma, le está garantizando un debido proceso de ley al empleado y este último no podrá alegar una violación al mismo.

#### B.

La Ley Núm. 5 de 1975, también conocida como la Ley de Personal del Servicio Público, establece los deberes y responsabilidades de los empleados públicos con el fin de promover y establecer política pública en cuanto al comportamiento que debe exhibir todo servidor público.<sup>22</sup> Cumpliendo con dicho propósito, el Departamento de Justicia creó las Normas de Conducta, Disciplina y Procedimientos para el Servicio de Carrera con el objetivo primordial de promover un servicio público de excelencia y eficiencia. Para lograr dicho propósito **“es imprescindible que todos los funcionarios y empleados del Departamento observen**

<sup>18</sup> *Cleveland Board of Education v. Loudermill*, supra, pág. 545.

<sup>19</sup> *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, supra, pág. 617.

<sup>20</sup> *Torres Solano v. P.R.T.C.*, 127 DPR 499 (1990).

<sup>21</sup> *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, supra, pág. 618; *Torres Solano v. P.R.T.C.*, supra, págs. 522-523. (Énfasis nuestro).

<sup>22</sup> 3 LPRA § 1311.



**las normas de conducta aquí establecidas**".<sup>23</sup> A esos efectos, el Secretario de Justicia, como autoridad nominadora, podrá imponer medidas correctivas a aquellos funcionarios o empleados que incurran en conducta que infringe las normas establecidas.<sup>24</sup>

En lo pertinente, el artículo I de las Normas menciona ciertas disposiciones generales, a saber:

a) **Será responsabilidad de todo empleado del Departamento conocer y cumplir con las normas de conducta** que se establecen en esta Orden.

b) **Cualquier violación a las normas de conducta será motivo para que se tomen medidas correctivas o acciones disciplinarias,** según corresponda.

c) **La aplicación de medidas correctivas básicamente es responsabilidad general de la autoridad nominadora,** No obstante, para que opere funcionalmente, ésta se delega a los niveles gerenciales y de supervisión inmediata, **limitándose la autoridad nominadora a aquéllas que por la gravedad de la infracción, ameriten acción disciplinaria.**

e) Cuando un empleado incurre en una falta que viole cualquiera de las reglas o normas de conducta, el supervisor inmediato es responsable de iniciar la acción correspondiente y de informar por escrito al (a la) Secretario (a) Auxiliar de Recursos Humanos sobre la misma, así como las medidas correctivas tomadas con dicho empleado.

...  
g) **El historial del empleado se tomará en consideración en la determinación de la medida disciplinaria que se imponga, el cual deberá guardar proporción con la falta cometida y aplicarse de forma consistente.**<sup>25</sup>

Es decir, le corresponderá al Secretario de Justicia evaluar cada caso y, de acuerdo con la información que surja de la investigación y las recomendaciones que reciba, impondrá las sanciones o acciones disciplinarias que considere apropiadas, **en el uso de su discreción.**<sup>26</sup> No obstante, al momento de imponer dichas sanciones, deberá considerar ciertos factores, entre ellos el historial del empleado. Lo anterior con el fin de que exista armonía entre la

<sup>23</sup> Parte I de la Orden Administrativa Núm. 2003-05 de 17 de junio de 2003. (Énfasis nuestro).

<sup>24</sup> Íd. pág. 3.

<sup>25</sup> Íd. Artículo I. (Énfasis nuestro).

<sup>26</sup> Íd. Sección 2.2, Artículo II. (Énfasis nuestro).

falta cometida y la medida a imponerse.<sup>27</sup> Ahora bien, el historial del empleado no es el único factor a ponderarse al momento de imponer las sanciones o acciones disciplinarias. Se considerará además “**el tipo o la naturaleza de la infracción cometida**, reincidencias o **combinación de infracciones** de otro tipo y **su posición dentro de la organización** en relación con la infracción cometida”.<sup>28</sup> Por su parte, el artículo 6 dispone que deberá examinarse la **gravedad de la violación y si esta afecta adversamente la moral, el servicio, la disciplina o el buen nombre del Departamento**.<sup>29</sup>

Entre las medidas disciplinarias a tomar están: (1) la amonestación escrita, (2) la suspensión de empleo y sueldo, y (3) la destitución.<sup>30</sup> Las Guías para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias (Guías) incluyen 129 faltas con sus respectivas sanciones. En lo pertinente, se encuentran las siguientes: (1) no presentar los informes requeridos por ley y reglamento (Falta Núm. 5); (2) negligencia, descuido o ineficiencia en el desempeño que conlleve mal uso de fondos públicos o que el Departamento incurra en pérdidas de fondos o señalamientos graves de auditorías con relación a violaciones de ley (Falta Núm. 8); (3) conducta que ponga en peligro real la salud, vida o moral de los empleados del Departamento o del pueblo en general (Falta Núm. 9); (4) actos de deshonestidad, violencia, robo, hurto, apropiación indebida de propiedad de clientes, visitantes, compañeros de trabajo o del Departamento (Falta Núm. 25); (5) conducta impropia dentro o fuera del trabajo, de tal naturaleza, que afecte la imagen y el buen nombre del Departamento (Falta Núm. 31) (6) realizar actos que impiden la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos que rigen en el Departamento (Falta Núm. 37); (7) uso de la autoridad de

---

<sup>27</sup> Íd. Sección 5.1, Artículo V.

<sup>28</sup> Íd. Sección 5.3, Artículo V. (Énfasis nuestro).

<sup>29</sup> Íd. Artículo VI (3)(a)(i). (Énfasis nuestro).

<sup>30</sup> Íd. Parte IV (2).

su puesto para obtener beneficios personales (Falta Núm. 42); (8) actividades que afecten, influyan o minen la imagen de cualquier persona del Departamento (Falta Núm. 56); (9) comisión de actos por los cuales se impute o pueda imputarse un delito grave o menos grave (Falta Núm. 57); (10) omitir información pertinente a cualquier investigación del Departamento (Falta Núm. 88); (11) negarse a comparecer a una citación para vista de un procedimiento administrativo o investigación (Infracción Núm. 94), (12) incumplimiento de normas establecidas por ley, reglamento, órdenes administrativas o política institucional del Departamento (Falta Núm. 98); (13) utilizar el puesto, equipo, documentos, o cualquier propiedad u otros bienes del Departamento para fines personales, político partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio (Falta Núm. 100); (14) mal uso de los vehículos del Departamento (Falta Núm. 102), y (15) uso y manejo indebido de fondos públicos o bienes del Departamento (Falta Núm. 105). Es importante señalar que las Faltas Núm. 8, Núm. 9 y Núm. 25 aluden a la **destitución como primera acción a tomarse** ante su comisión. Por su parte, las Faltas Núm. 31, Núm. 37, Núm. 42, Núm. 57, Núm. 88 y Núm. 100 permiten dos (2) posibles medidas: (1) suspensión de empleo y sueldo (S. E. S.) de 15 días a 30 días; **o** (2) **destitución**. De ahí que el Secretario de Justicia pueda optar por tomar una u otra medida disciplinaria. En cambio, las Faltas Núm. 56, Núm. 94, Núm. 98 y Núm. 105 solo reconocen como primera acción a tomarse la suspensión de empleo y sueldo (S. E. S.) de 15 a 30 días o una amonestación escrita. Empero, **estas faltas permiten la destitución como posible alternativa si se cometen en casos posteriores.**

**Como norma general, estas medidas o acciones se aplicarán en el orden sucesivo en que aparecen en las Guías. Sin embargo, el Secretario de Justicia “podrá imponer otras**

**medidas o acciones que considere adecuadas, si determina que la infracción cometida por el empleado es de tal naturaleza o gravedad que afecte el buen funcionamiento del Departamento o cuando la situación así lo amerite**".<sup>31</sup> Por ende, las Normas le confieren una discreción amplia al Secretario de Justicia al momento de aplicar las Guías correspondientes. Así, este podrá ponderar los factores antes mencionados con las faltas cometidas para determinar cuál será la sanción más adecuada. Lo importante es que la medida que se aplique este sostenida por la evidencia presentada y que, a su vez, tenga proporción con la falta cometida.<sup>32</sup> En adición, aunque las Normas indican que es el supervisor inmediato el responsable de iniciar la correspondiente acción por la comisión de una falta, **esta disposición expresamente faculta al Secretario de Justicia a imponer sanciones cuando determine que la infracción cometida por el empleado afecte el buen funcionamiento del Departamento o cuando la situación así lo amerite.**

Por último, es pertinente mencionar que, entre los deberes y obligaciones de los empleados del Departamento se encuentra el conocer y cumplir las normas de conducta establecidas,<sup>33</sup> y desempeñar sus funciones con diligencia y sin incurrir en negligencia.<sup>34</sup> Adicionalmente, se prohíbe **"usar los vehículos de motor, equipo y cualquier propiedad del Departamento para fines personales o no autorizados"**.<sup>35</sup>

### C.

Es principio reiterado en nuestro ordenamiento jurídico que las decisiones de las agencias administrativas están investidas de

<sup>31</sup> Íd. Sección 5.3 (8), Artículo V. (Énfasis nuestro).

<sup>32</sup> Íd. Sección 5.3 (13), Artículo V.

<sup>33</sup> Íd. Sección 3.1 (a), Artículo III.

<sup>34</sup> Íd. Sección 4.1 (5), Artículo IV.

<sup>35</sup> Íd. Sección 4.5 (1), Artículo IV. (Énfasis nuestro).

una presunción de legalidad y corrección.<sup>36</sup> Lo anterior se fundamenta en el conocimiento especializado y la experiencia (*expertise*) sobre la materia que su ley habilitadora le confiere jurisdicción.<sup>37</sup> En otras palabras, el conocimiento especializado de la agencia justifica que se sostengan sus determinaciones. Por lo que, en virtud de nuestro ejercicio de revisión judicial, le debemos gran deferencia a las decisiones emitidas por los foros administrativos.<sup>38</sup>

Dentro de este contexto, la revisión judicial se limita a determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que implique abuso de discreción.<sup>39</sup> Esto significa que el tribunal respetará el dictamen de la agencia, salvo que no exista una base racional que fundamente la actuación administrativa.<sup>40</sup> Así, la revisión judicial suele limitarse a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; (2) las determinaciones de hechos realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas.<sup>41</sup>

Ahora bien, esa presunción de legalidad no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. En el caso de *Torres Rivera v. Policía de PR*,<sup>42</sup> el Tribunal Supremo se expresó sobre el alcance de la revisión judicial,

[L]os tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está

<sup>36</sup> *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020); *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 893 (2008); *Matos v. Junta Examinadora*, 165 DPR 741, 754 (2005).

<sup>37</sup> *Assoc. Ins. Agencias, Inc. v. Com. de Seguros*, 144 DPR 425, 436 (1997); *Misión Ind. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 672-673 (1997).

<sup>38</sup> *Pérez López v. Dpto. de Corrección y Rehabilitación*, 208 DPR \_\_\_, 9 (2022), 2022 TSPR 10; *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 819 (2021).

<sup>39</sup> *OCS v. Point Guard Ins.*, 205 DPR 1005, 1026-1027 (2020); *Rivera Concepción v. A. R. Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

<sup>40</sup> *ECP Incorporated v. OCS*, 205 DPR 268, 282 (2020); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998).

<sup>41</sup> *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

<sup>42</sup> *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606 (2016).

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. Es importante destacar que, **si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida.**<sup>43</sup>

Por ende, como norma general, el tribunal revisor le debe respeto y deferencia al dictamen administrativo. No obstante, si el foro revisor entiende que uno de estos factores está presente, podrá entonces modificar la decisión. De lo contrario, se abstendrá a ello. Es pertinente enfatizar que la doctrina no exige que la agencia tome la mejor decisión posible, sino que el criterio a evaluar es si la misma, dentro de las circunstancias particulares del caso, es razonable.<sup>44</sup> Por ende, si existe más de una interpretación razonable de los hechos, ordinariamente se avalará la decisión del foro administrativo.<sup>45</sup>

En lo concerniente al alcance de la revisión judicial, la sección 4.5 de la de Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico limita la discreción del tribunal revisor sobre las determinaciones de hecho que realiza la agencia administrativa.<sup>46</sup> Como consecuencia, la revisión judicial de los tribunales para determinar si un hecho se considera probado o no se limita conforme la siguiente norma:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

**Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.**

<sup>43</sup> *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628. (Énfasis suplido).

<sup>44</sup> *De Jesús v. Depto. Servicios Sociales*, 123 DPR 407, 417-418 (1989).

<sup>45</sup> *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 819; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628.

<sup>46</sup> 3 LPRA § 9675.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.<sup>47</sup>

El Tribunal Supremo de Puerto Rico define el concepto de evidencia sustancial como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”.<sup>48</sup> Además, este tribunal ha reiterado que:

**Para que un tribunal pueda decidir que la evidencia en el expediente administrativo no es sustancial es necesario que la parte afectada demuestre que existe otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial,** en vista de la prueba presentada y hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba que tuvo ante su consideración.<sup>49</sup>

Por tal razón, es la parte que impugna la decisión administrativa la que tiene que producir evidencia de tal magnitud que conmueva la conciencia y tranquilidad del juzgador de forma que este no pueda concluir que la decisión de la agencia fue justa porque simple y sencillamente la prueba que consta en el expediente no la justifica. Ello implica que “[s]i en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor”.<sup>50</sup>

### III.

En el caso ante nuestra consideración, los señores Sandoval *et. al.*, alegan que el foro administrativo erró al avalar la destitución sin tomar en consideración que, en sus veinte (20) años de servicio, nunca fueron sancionados. Adicionalmente, sostienen que no se

<sup>47</sup> Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9675. (Énfasis nuestro).

<sup>48</sup> *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, *supra*, pág. 131.

<sup>49</sup> *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387, 397-398 (1999); *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686 (1953). (Énfasis suplido).

<sup>50</sup> *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, *supra*, pág. 398; *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

aplicó la sanción disciplinaria de modo progresivo, según establecido en las Guías. No tienen razón. Veamos por qué.

De acuerdo con el derecho antes esbozado, el historial del empleado es solo uno de los criterios a considerar al momento de imponer una sanción. A esto le sumamos que los señores Sandoval *et. al.*, tenían la responsabilidad de cumplir con las normas de conducta, las cuales debían conocer a cabalidad después de laborar durante veinte (20) años en el Departamento de Justicia. Al momento de evaluar la razonabilidad de la sanción impuesta, es necesario tomar en consideración la totalidad de las circunstancias, incluyendo la cantidad de infracciones y la gravedad de estas. Al Sr. Sandoval se le imputaron catorce (14) faltas, entre las cuales tres (3) de ellas establecen como medida disciplinaria la destitución cuando se comete la primera infracción.<sup>51</sup> Además, otras seis (6) faltas permiten la destitución como alternativa de sanción por su primera infracción.<sup>52</sup> Por su parte, la Sra. Narváez cometió cuatro (4) faltas, de las cuales (2) de ellas proveen la destitución como medida alterna por su primera infracción.<sup>53</sup> En teoría, basta con la comisión de una falta que imponga la destitución como sanción para que la misma sea adecuada. A esto le añadimos que el Secretario de Justicia, dentro de sus facultades para imponer acciones disciplinarias, tiene amplia discreción. Tomando en consideración la gravedad del asunto, y que varias de las faltas impuestas permiten la destitución como primera acción a tomarse, la CIPA actuó correctamente.

Por otro lado, el Sr. Sandoval plantea que el uso del vehículo de motor fue autorizado por su supervisor. De entrada, debemos mencionar que, durante la vista administrativa, los señores Sandoval *et al.*, sostuvieron que no existía controversia sobre el uso

---

<sup>51</sup> Estas son las faltas núm. 8, 9 y 25.

<sup>52</sup> Estas son las faltas núm. 31, 37, 42, 57, 88 y 100.

<sup>53</sup> Estas son las faltas núm. 37 y 88.



del vehículo oficial para gestiones personales, limitando así la controversia a determinar si estaban autorizados a utilizarlo los 7 días de la semana, las 24 horas del día (24/7).<sup>54</sup> A esos efectos, declararon el Sr. Luis Torres Colón y la Lcda. Brenda N. León Suárez. El primero testificó que le asignó un vehículo oficial al Sr. Sandoval, el cual estaba facultado a usar 24/7.<sup>55</sup> Sin embargo, indicó que su autorización fue verbal y reconoció que, de ordinario, se requería rellenar un permiso.<sup>56</sup> Sostuvo que, a su juicio, si el agente tenía alguna necesidad personal, podía utilizar el vehículo oficial.<sup>57</sup> En cambio, la Lcda. León Suárez testificó que el Sr. Sandoval se encontraba en sus días libres para la fecha de los hechos.<sup>58</sup> Explicó que los agentes del NIE solo tenían autorización para utilizar los vehículos oficiales durante horas laborables y, si querían utilizarlo fuera de ese horario, tenían que presentar el formulario FNIE-011.<sup>59</sup> Asimismo, indicó que si el uso del vehículo se autorizaba fuera de horas laborables, era para hacer gestiones oficiales, con un fin público.<sup>60</sup> Igualmente, testificó que los recurrentes no tenían autorización para utilizar el vehículo 24/7 y que tampoco habían solicitado el formulario pertinente.<sup>61</sup> Luego de escuchar ambos testimonios, la CIPA le otorgó **total credibilidad** al testimonio vertido por la Lcda. León Suárez.<sup>62</sup> Entendió que el testimonio del Sr. Torres Colón trataba de “justificar lo injustificable”.<sup>63</sup>

Evaluada la totalidad de la prueba en el récord, no encontramos que los señores Sandoval *et al.*, hayan demostrado la

---

<sup>54</sup> Ap. pág. 77 del KLRA202100443, escolio #1.

<sup>55</sup> TE de 24 de mayo de 2017, pág. 30, líneas 10-21; pág. 32, líneas 24-25; pág. 33, líneas 1-18.

<sup>56</sup> Íd., pág. 50, líneas 10-23.

<sup>57</sup> Íd., pág. 33, líneas 20-25; pág. 34, líneas 1-2.

<sup>58</sup> Íd., pág. 43, líneas 12-16.

<sup>59</sup> Íd., pág. 47, líneas 9-16.

<sup>60</sup> Íd., pág. 48, líneas 17-19.

<sup>61</sup> Íd., pág. 49, líneas 5-9.

<sup>62</sup> Ap. pág. 83 del KLRA202100443.

<sup>63</sup> Íd., pág. 84.

existencia de otra prueba que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que este tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial.

Adicionalmente, el Sr. Sandoval arguye que el Departamento de Justicia le violó su debido proceso de ley porque el trámite se inició con una comunicación del Secretario de Justicia a la Inspectora General. Alega que era su supervisor inmediato a quien le correspondía iniciar la acción en su contra. Si bien es cierto que las Normas facultan al supervisor inmediato a iniciar una acción contra el empleado que comete una falta, su planteamiento no tiene méritos. En principio, es el Secretario de Justicia quien tiene la responsabilidad de aplicar las medidas correctivas y, aunque este último delega esa responsabilidad, este puede iniciar acciones disciplinarias cuando lo amerite la gravedad de la infracción.<sup>64</sup> En adición, el Secretario de Justicia puede imponer sanciones cuando la infracción cometida por el empleado afecte el buen funcionamiento del Departamento o cuando la situación así lo amerite.<sup>65</sup> No cabe duda de que las infracciones cometidas por el Sr. Sandoval fueron de carácter grave por lo que el Secretario de Justicia estaba facultado para iniciar la acción en contra de este.

Por último, la Sra. Narváez alega que se le vulneró el debido proceso de ley. Ello porque no se le hizo una notificación adecuada, ya que la carta citándola a la vista informal no estuvo acompañada de la *Querrela*. Sostiene que, como consecuencia de lo anterior, se le citó para que expusiera su versión de unos hechos que desconocía. Por ende, aduce que se le requirió ofrecer información sin que tuviera el mínimo conocimiento de la conducta imputada, por lo que se encontraba en un estado de indefensión total.

---

<sup>64</sup> Parte V, Artículo 1 (c) de la Orden Administrativa Núm. 2003-05.

<sup>65</sup> Íd. Sección 5.3 (8), Artículo V. (Énfasis nuestro).

En primer lugar, resulta pertinente señalar que la Sra. Narváez posee un interés propietario sobre su empleo. Por tanto, tenía derecho a ser notificada de los cargos en su contra y de la celebración de una vista informal previa a su despido. En tal sentido, la Sra. Narváez recibió una carta el 28 de mayo de 2015 mediante la cual se le informó que se había autorizado una investigación administrativa en su contra. En dicha misiva se le citó a una vista **para propósitos investigativos** y con el propósito de brindarle la oportunidad de ofrecer su versión de los hechos. Habiéndose negado a cooperar, el 19 de mayo de 2015, es que entonces recibe una carta donde se le comunica la destitución por distintas razones, entre ellas, el tener conocimiento de la investigación y negarse a colaborar con la misma. A nuestro juicio, dicha carta cumple con todos los criterios jurisprudenciales. Es decir, la misma notificó los cargos administrativos en su contra, describía la prueba con la que cuenta el Departamento, y le otorgaba la oportunidad para solicitar una vista administrativa informal si no estaba de acuerdo con la determinación. En vista de lo anterior, entendemos que la notificación fue adecuada y se le garantizó el debido proceso de ley. Incluso, en varias ocasiones los señores Sandoval *et al.*, señalaron ante la CIPA que no cuestionarían el proceso investigativo, ya que este se efectuó conforme a derecho.<sup>66</sup> Adicionalmente, estipularon que la Agencia cumplió con el debido proceso de ley.<sup>67</sup>

En fin, evaluado la totalidad del expediente administrativo y de la prueba presentada, concluimos que la determinación de la agencia recurrida fue correcta. Los señores Sandoval *et al.*, no aportaron evidencia suficiente para derrotar la presunción de corrección que caracteriza la decisión del Foro administrativo. Es

---

<sup>66</sup> TE de 15 de marzo de 2017, pág. 12, líneas 3-9; pág. 14, líneas 23-25; pág. 15, líneas 1-18; pág. 99, líneas 4-6.

<sup>67</sup> Íd., pág. 18, líneas 3-9; pág. 29, líneas 2-12.

importante enfatizar que, al desempeñar nuestra función revisora, estamos obligados a considerar la especialización, experiencia y las cuestiones propias de la discreción o pericia de las agencias administrativa.<sup>68</sup> En vista de lo anterior, consideramos que la Agencia recurrida no actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron, la totalidad de la evidencia que obra en el récord nos obliga a confirmar el dictamen recurrido.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se *confirma* la *Resolución* recurrida.

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>68</sup> *Ifco Recycling v. De Desperdicios Sólidos.*, 184 DPR 712, 744 (2012).