

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

JOEN CORNIER
GRACIA
Recurrido

v.

ADMINISTRACIÓN DE
REHABILITACIÓN
VOCACIONAL
Recurrente

KLRA201500670

*Revisión
Administrativa*

Querella Núm. 2013-
05-0193

Sobre:

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa
Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de febrero de 2016.

La Administración de Rehabilitación Vocacional [en adelante, "la ARV" o "la recurrente"] nos presenta un recurso de revisión judicial en el que solicita que revoquemos la resolución que emitió y notificó el 20 de febrero de 2015 la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos [en adelante, "la Oficina del Procurador"]. Por medio de esta, se le ordenó a la ARV que preparara un Plan Individualizado para Empleo a favor del señor Joen Cornier Gracia [en adelante, "Cornier Gracia" o "el recurrido"] de acuerdo al interés vocacional y como piloto comercial que este había manifestado.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, **SE REVOCA** el dictamen recurrido.

ANTECEDENTES

El caso que nos ocupa se originó con la querella que el recurrido Cornier Gracia presentó el 28 de mayo de 2013 en la Oficina del Procurador, debido a que la ARV presuntamente no

había provisto los servicios necesarios para que este pudiese lograr su meta vocacional de convertirse en piloto de aviación comercial. Ello, según alegó, a pesar de que dicha agencia lo había certificado elegible para recibir servicios de rehabilitación vocacional dada su condición de depresión mayor y una fractura en un dedo de su mano izquierda.

Luego de varios incidentes procesales, la ARV presentó una moción de desestimación fundamentada en que el recurrido era un piloto exitoso y que ello lo descartaba de poder beneficiarse de los servicios de adiestramiento en esa área. El recurrido se opuso. Negó que fuese piloto o tuviese licencia de piloto comercial y aclaró que con lo que contaba era con una certificación emitida por la Agencia Federal de Aviación que lo autorizó a ser estudiante de aviación. El 14 de julio de 2014, la Oficina del Procurador emitió una resolución en la que denegó la desestimación solicitada por la ARV.

Consecuentemente el 18 de septiembre de 2014 se celebró la vista en su fondo. Allí, las partes presentaron la prueba documental y testifical en la que apoyaban sus argumentos. Testificaron el recurrido Cornier Gracia; María Benítez, Directora de la Oficina de Servicios de Consejería; Elizabeth Vega, Supervisora de Servicios al Consumidor; y Myrna León, Consejera en Rehabilitación Vocacional. Finalizada la vista, se le ordenó a la ARV que presentara un memorando de derecho sobre lo que dispone la Agencia Federal de Aviación en relación a aquellas personas que procuren desempeñarse como pilotos pero padezcan de depresión.

Tal cual lo ordenado, el 16 de octubre de 2014 la ARV presentó un memorando en el que indicó que conforme al Federal Register que publicó la Agencia Federal de Aviación el 5

de abril de 2010, se le podrá conceder un certificado de piloto a aquellas personas que se encuentran en tratamiento de depresión bajo determinados medicamentos.¹ No obstante, aclaró que ello sería siempre y cuando cuenten con el aval de un médico que certifique que a pesar del tratamiento que recibe la persona no pondría en riesgo la seguridad pública. Por su parte, el recurrido presentó el 15 de diciembre de 2014 una moción informativa en la cual, a grandes rasgos, indicó que no existía impedimento alguno para que la ARV pudiera proceder con el plan de servicios solicitado. Resaltó que el 25 de septiembre de ese mismo año el doctor Ángel M. Gómez Rodríguez, psiquiatra, certificó que estaba estable y que llevaba año y medio sin tomar medicamentos.

El 19 de febrero de 2015 el Oficial Examinador preparó un informe en el que realizó las siguientes determinaciones de hechos:

- 1) *El querellante Joen Cornier Gracia para el 2012 solicitó los servicios de rehabilitación vocacional, ya que aspira ser piloto de aviación comercial. No obstante, la ARV se ha negado proveerle los servicios y redactarle el PIPE aduciendo que el querellante está usando medicamentos para tratar su condición y que lo anterior evita que pueda desempeñarse como piloto y la FAA no le expediría una certificación piloto.*
- 2) *Así las cosas el querellante fue a la Agencia Federal de Aviación (FAA) y renovó su licencia de estudiante piloto y está certificado. Le hicieron todos los exámenes de rigor y está certificado G-1358399. El mismo le fue expedido el 5 de noviembre de 2014.*
- 3) *El 25 de septiembre de 2014 fue evaluado el querellante por el Dr. Ángel M. Gómez en la que expresa que el querellante se encuentra bajo tratamiento de sicoterapia y que no ha requerido por más de un año y medio medicación para su condición.*

En consideración a estos hechos, el Oficial Examinador recomendó al Procurador de las Personas con Impedimentos que

¹ Estos medicamentos son Fluoxetine (Prozac), Sertraline (Zoloft), Citalopram (Celexa) o Escitalopram (Lexapro).

ordenara a la ARV redactar un Plan Individualizado para Empleo según las necesidades vocacionales del recurrido. Ello, amparado en que el recurrido había sido cualificado por la Agencia Federal de Aviación para ser aprendiz de piloto y que en aproximadamente año y medio no había ingerido medicamentos para tratar su condición de depresión mayor. La recomendación fue acogida por la Oficina del Procurador en su resolución del 20 de febrero de 2015, mediante la cual dispuso un término de diez (10) días para que la ARV redactara el Plan Individualizado para Empleo. A la reconsideración solicitada por la ARV la Oficina del Procurador determinó No Ha Lugar.

Inconforme, la ARV acude ante nos mediante este recurso de revisión judicial. Plantea que:

ERRÓ LA O.P.P.I. AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN BASADA EN EVIDENCIA QUE NO FUE PRESENTADA EN LA VISTA ADJUDICATIVA, COARTÁNDOLE ASÍ LA ADMINISTRACIÓN DE REHABILITACIÓN VOCACIONAL EL DERECHO A EXAMINARLA Y REFUTARLA.

ERRÓ LA O.P.P.I. AL DESCARTAR LA EVIDENCIA PRESENTADA POR LA ADMINISTRACIÓN DE REHABILITACIÓN VOCACIONAL DURANTE LA VISTA ADJUDICATIVA, Y QUE ESTABLECIÓ LAS RAZONES POR LAS CUALES NO SE LE PODÍA PREPARAR AL QUERELLANTE-RECURRIDO UN PLAN INDIVIDUALIZADO PARA EMPLEO ACORDE A SU INTERÉS VOCACIONAL QUE ES SER UN PILOTO COMERCIAL.

Con el beneficio de los escritos presentados por ambas partes, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Al evaluar el recurso de revisión judicial, el tribunal analizará si de acuerdo con el expediente administrativo: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; (3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. P.R.T. Co. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 DPR 269, 281

(2000); Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., 142 DPR 656, 672 (1997).

La Ley Federal de Rehabilitación Vocacional de 1973, 29 USC sec. 701, tiene como propósito principal asistir a los individuos con impedimentos para maximizar su empleabilidad, su independencia económica y lograr su integración a la sociedad a través de una serie de programas de rehabilitación vocacional avanzados. Esta establece como criterios de elegibilidad que la persona sea un individuo con impedimentos, según allí se define, y que necesite prepararse para asegurar, retener o recobrar un empleo. 29 USC sec. 722 (a) (1). Por su parte, la sección 361.42 del Título 34 del *Code of Federal Regulations* exige a la unidad estatal designada que realice una evaluación del solicitante para determinar la elegibilidad y la prioridad de los servicios de rehabilitación vocacional solicitados. En lo pertinente, establece que la determinación de elegibilidad para los servicios de rehabilitación vocacional deberá basarse en los siguientes requisitos:

(i) Una determinación hecha por personal cualificado que establezca que el solicitante tiene un impedimento físico o mental.

(ii) Una determinación hecha por personal cualificado que establezca que el impedimento físico o mental del solicitante constituye o resulta en un impedimento sustancial para el empleo.

(iii) Una determinación hecha por un consejero en rehabilitación vocacional cualificado, empleado por una unidad estatal designada, que establezca que el solicitante requiere servicios de rehabilitación vocacional para asegurar, retener o recuperar un empleo de acuerdo con las fortalezas, recursos, prioridades, intereses, habilidades, capacidades y la selección informada del solicitante.

(iv) Que el solicitante, de conformidad con el párrafo (a) (2) de esta sección², pueda beneficiarse, de las condiciones de

² La sección 361.42(a) (2) obliga a la unidad estatal designada a presumir como cierto que aquel solicitante que reúna los requisitos de elegibilidad esbozados en los párrafos (a)(1) (i) y (ii) podrá beneficiarse de las condiciones de una oferta de empleo a menos que se demuestre lo contrario mediante prueba clara y convincente debido a la severidad de su discapacidad ("The designated State unit must presume that an applicant who meets the

empleo como resultado de los servicios de rehabilitación vocacional. [Traducción nuestra].³

En Puerto Rico contamos con la Ley de Rehabilitación Vocacional de Puerto Rico, Ley Núm. 97-2000, 18 LPRA secs. 1064 *et seq*, la cual está orientada hacia la rehabilitación de personas con limitaciones físicas o mentales. Esta garantiza a los beneficiarios servicios gratuitos de adiestramiento, orientación y medios de empleo. A su vez, designa a la ARV como el organismo administrativo que ha de determinar el uso y desembolso de fondos federales destinados a los servicios de rehabilitación vocacional en Puerto Rico. Artículos 5, 6 y 10 de la Ley Núm. 97- 2000, 18 LPRA secs. 1065, 1066 y 1070; 29 USC sec. 721. Por tanto, es la ARV el organismo encargado de desarrollar los programas de rehabilitación vocacional en Puerto Rico y proveer servicios en armonía con las

eligibility requirements in paragraphs (a)(1)(i) and (ii) of this section can benefit in terms of an employment outcome unless it demonstrates, based on clear and convincing evidence, that the applicant is incapable of benefiting in terms of an employment outcome from vocational rehabilitation services due to the severity of the applicant's disability.”).

³ En lo pertinente, la sección 361.42 del Título 34 del *Code of Federal Regulations* dispone lo siguiente:

§ 361.42 Assessment for determining eligibility and priority for services.

In order to determine whether an individual is eligible for vocational rehabilitation services and the individual's priority under an order of selection for services (if the State is operating under an order of selection), the designated State unit must conduct an assessment for determining eligibility and priority for services. The assessment must be conducted in the most integrated setting possible, consistent with the individual's needs and informed choice, and in accordance with the following provisions:

(a) Eligibility requirements

(1) Basic requirements. *The designated State unit's determination of an applicant's eligibility for vocational rehabilitation services must be based only on the following requirements:*

(i) *A determination by qualified personnel that the applicant has a physical or mental impairment.*

(ii) *A determination by qualified personnel that the applicant's physical or mental impairment constitutes or results in a substantial impediment to employment for the applicant.*

(iii) *A determination by a qualified vocational rehabilitation counselor employed by the designated State unit that the applicant requires vocational rehabilitation services to prepare for, secure, retain, or regain employment consistent with the applicant's unique strengths, resources, priorities, concerns, abilities, capabilities, interests, and informed choice.*

(iv) *A presumption, in accordance with paragraph (a)(2) of this section, that the applicant can benefit in terms of an employment outcome from the provision of vocational rehabilitation services.*

disposiciones de ley y reglamentación federal aplicable. Artículo 2 de la Ley Núm. 97- 2000, 18 LPRA sec. 1064 y sec. 1064 (d).

Por otra parte, la Ley Núm. 2 de 27 de septiembre de 1985, 3 LPRA secs. 532, *et seq.*, creó la Oficina del Procurador de la Personas con Impedimentos a la cual le delegó la función de poner en vigor las disposiciones de la Ley de Rehabilitación Vocacional de 1973. 3 LPRA secs. 532, 532 (f)(a) y 532(g)(b). Cónsono con ello, facultó a dicha Oficina para entender en peticiones o querellas contra entidades públicas o privadas que por motivo de su inacción o actuaciones ilegales afecten o puedan afectar los derechos que le cobijan a las personas con limitaciones físicas o mentales. Artículo 8 de la Ley Núm. 2, 3 LPRA 532(g); Regla 7.1 del Reglamento Núm. 6085 de 27 de enero de 2000, Reglas de Procedimiento ante la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos [en adelante, "Reglamento 6085"].

Ahora bien, la recurrente ARV nos presenta un recurso de revisión judicial en el que le atribuye dos errores a la resolución de la Oficina del Procurador que aquí cuestiona. En primer lugar, aduce que dicha determinación es contraria a derecho y *ultra vires* pues se fundamentó en parte en prueba que fue presentada luego de celebrada la vista en su fondo, por lo que la recurrente no tuvo oportunidad de examinarla y refutarla. En segundo lugar, plantea que la Oficina del Procurador ignoró la prueba que la recurrente presentó durante la vista con relación a las razones por las cuales no se le podía preparar al recurrido un Plan Individualizado para Empleo de acuerdo a su interés vocacional de ser piloto comercial. Atenderemos primeramente este segundo señalamiento de error.

La ARV plantea que el solo hecho de que una persona resulte elegible para recibir los servicios que ofrece no implica que automáticamente le será aprobada cualquier meta profesional que desee. Afirma que para ello es necesario cumplir primero con ciertos requisitos que, según este, el recurrido pretende obviar. En particular, resalta que es necesario que se le realice al recurrido un pareo ocupacional para poder preparar el plan de servicios o Plan Individualizado Para Empleo (PIPE) solicitado. Además, señala que deberán tomarse en consideración factores como la economía local, las condiciones laborales locales, la política pública de la agencia y la disponibilidad de fondos.

Así como dijimos, la ARV es la entidad encargada de desarrollar programas y proveer servicios de rehabilitación vocacional en Puerto Rico que se ajusten a las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicables. Como parte de sus funciones, debe velar por el uso correcto y efectivo de aquellos fondos federales y estatales asignados para la prestación de estos servicios. En cumplimiento con esta encomienda, la ARV ha establecido un proceso que deberá seguir toda persona interesada en recibir los servicios de rehabilitación vocacional.

Durante la vista administrativa efectuada, la testigo Elizabeth Vega Román, Supervisora de la Oficina de Servicios de Consejería de la ARV, explicó que el pareo ocupacional comprende una evaluación de la condición de la persona a los fines de determinar si la meta profesional a la que aspira es compatible con su condición de salud. Puntualizó que la meta de la ARV es lograr emplear a la persona que haya resultado elegible para recibir los servicios que ofrece la agencia de

acuerdo a sus capacidades y habilidades.⁴ Resaltó que el primer paso que realiza la agencia es determinar si la persona es o no elegible. Aclaró que ello de por sí no implica que automáticamente esa persona sea elegible a algún servicio de rehabilitación vocacional en particular, sino que la hace elegible para eventualmente recibir alguno de estos, como lo son la restauración física, manutención, transportación, evaluaciones, adiestramiento, entre otros.⁵ Sobre el pareo ocupacional, explicó que ello consiste en evaluar si la limitación física o emocional de la persona es compatible con la meta profesional a la que aspira. Indicó que una vez se realice el pareo ocupacional, el próximo paso es la redacción del plan de servicio o PIPE.⁶ En el caso de personas que cuenten con experiencia laboral, explicó que lo que procede no es el adiestramiento que se le daría a alguien que no tuviera preparación o experiencia alguna, sino que se transfieren las destrezas de esa persona para aplicarlas a otro empleo en lo que se conoce como un proceso de colocación. Ello, pues el fin de la agencia es asistir a esta persona a entrar al mundo laboral.⁷

Cónsono con dicho testimonio, la señora Myrna León, Consejera en Rehabilitación Vocacional, testificó que el que una persona resulte elegible para recibir los servicios de rehabilitación vocacional no le garantiza que la agencia vaya a auspiciarle la meta vocacional que procura. Indicó que para ello es necesario que se le realice un pareo ocupacional en la agencia y entonces podrá trazarse un plan de servicios de rehabilitación vocacional que se ajuste a las capacidades de la persona.⁸ Del

⁴ *Transcripción de la vista administrativa*, págs. 47 y 48.

⁵ *Íd* en la pág. 47.

⁶ *Íd* en la pág. 48.

⁷ *Íd.*

⁸ *Íd*, en las págs. 67 y 68.

testimonio de la señora María Benítez, Directora de la Oficina de Servicios de Consejería surge que al recurrido se le explicó sobre este proceso, incluida la necesidad de que se reuniera con su consejera para realizar el pareo ocupacional en la agencia.⁹ Esta indicó que en el caso particular del recurrido, su condición de depresión mayor no es cónsona con la meta ocupacional de piloto comercial que procura.¹⁰

Toda esta prueba estuvo ante la consideración de la Oficina de Procurador quien optó por descartarla. Ello a pesar que la parte recurrida no presentó prueba en contrario, en particular, haber cumplido con el pareo ocupacional requerido por la agencia. Si bien sobre la ARV recae el deber de facilitar la entrada al mundo laboral de aquellas personas que resulten elegibles para recibir sus servicios, el que se les requiera a estas que cumplan con el proceso establecido no obstaculiza los fines que procura tanto la Ley de Rehabilitación federal como la estatal así como la reglamentación concomitante. Por el contrario, es una medida razonable para garantizar que los recursos que se le encomendó administrar a la ARV se utilicen adecuada y eficientemente.

La prueba que obra en el expediente revela que la meta profesional deseada por el recurrido no pareo ocupacionalmente con una rehabilitación vocacional factible y que utilice los recursos asignados a la ARV en forma adecuada. Aun así, la Oficina del Procurador ordenó a la ARV que procediera a trazar el referido plan de servicios. Ello sin que dispusiera razones por las cuales debía obviarse el cumplimiento de dicho requisito. Este proceder resulta irrazonable e injustificado, por lo que no

⁹ *Íd*, en las págs. 20 y 21.

¹⁰ *Íd*, en la pág. 36.

podemos coincidir con el dictamen contenido en la resolución que es objeto de este recurso de revisión judicial.

En este caso no se le están negando los servicios al recurrido, sino que existen unos requisitos con los que debe cumplir para que pueda beneficiarse de los servicios que ofrece la ARV en la forma y manera que él interesa. El recurrido sugiere que la certificación de la Agencia Federal de Aviación que lo autorizó a ser estudiante de piloto lo exime de tener que cumplir con el pareo ocupacional requerido. Sus argumentos no nos convencen.¹¹ No es lo mismo una meta personal de ser piloto que una profesional de ser piloto comercial.

En fin, no se puede dejar al arbitrio de una parte el cumplimiento con los requisitos y el proceso establecido para poder beneficiarse de un programa gubernamental especialmente creado para el fin social de promover e impulsar la economía. Más aún, la concesión de un plan de rehabilitación no puede hacer abstracción de la seriedad de una condición emocional como la implicada en este caso.

Resolvemos pues que la Oficina del Procurador erró al descartar la prueba incontrovertida que presentó la ARV durante la vista administrativa, la cual estableció las razones por las cuales no se pudo realizar el plan de servicios. Por tanto, se cometió el segundo error alegado.

¹¹ Cabe resaltar que si bien es cierto que conforme al *Federal Register* que publicó la Agencia Federal de Aviación el 5 de abril de 2010, se le podrá conceder un certificado de piloto a aquellas personas que se encuentran en tratamiento de depresión bajo ciertos medicamentos en particular (Prozac, Zoloft, Celexa y Lexapro), nada se dispuso en cuanto aquellos bajo los cuales el recurrido trató su condición de depresión mayor (Vistalin y Paxil). Véase Transcripción de la vista administrativa, pág. 40.

A tenor con lo resuelto, resulta innecesario dirimir sobre el primer señalamiento de error que se nos presenta.

DICTAMEN

Por los fundamentos expuestos, **SE REVOCA** la resolución recurrida.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones