

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

YAMARIS PACHECO
TORRES

RECURRIDA

v.

MUNICIPIO DE
BAYAMÓN

RECURRENTE

COMISIÓN APELATIVA
DEL SERVICIO PÚBLICO

AGENCIA RECURRIDA

Revisión
administrativa
procedente de la
Comisión Apelativa
del Servicio Público

KLRA202000344

Caso Núm.
2020 CA00117

Sobre:
RETENCIÓN

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Grana Martínez.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de enero de 2021.

El Municipio de Bayamón, (Municipio o la parte recurrente), comparece ante nos mediante recurso de revisión administrativa y nos solicita la revocación de la determinación emitida por la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Mediante el aludido dictamen, la CASP concedió la apelación instada por la Sra. Yamaris Pacheco (señora Pacheco) contra el Municipio y ordenó la reinstalación de esta, así como el pago de los salarios y beneficios marginales dejados de percibir.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma el dictamen recurrido.

I

Durante los meses entre enero y julio del año 2010, la Sra. Yamaris Pacheco Torres, quien se desempeñaba como Policía Municipal en el Departamento de Seguridad del Municipio de Bayamón (Municipio), fue atendida por el Dr. Alberto Pérez González (Doctor Pérez) mediante el Programa de Ayuda al Empleado (PAE) por inestabilidad emocional. Durante este tiempo, la recurrida

estuvo desarmada. El 24 de julio de 2010, el Doctor Pérez recomendó que la señora Pacheco fuera rearmada.

Al recibirse la recomendación del Doctor Pérez, la teniente Iris Martínez, Comisionada Interina de la Policía Municipal, solicitó a la Directora de Recursos Humanos del Municipio de Bayamón, la Sra. Patricia Rivera una reevaluación médica de la señora Pacheco. Ello debido a que ciertos textos que esta envió a la Policía Municipal Mariel Pérez causaban preocupación por la seguridad de la señora Pacheco y la de su hija. Debido a esto, el 3 de septiembre de 2010, la señora Pacheco fue nuevamente referida al Doctor Pérez, quien luego de entrevistarla el 8 de septiembre de 2010, la refirió para tratamiento al Hospital Panamericano.

El 13 de septiembre de 2010, la recurrida compareció a la cita en el Hospital Panamericano, donde recibió un diagnóstico de depresión mayor severa primer episodio. No obstante, no continuó el tratamiento. Se recomendó que se le reevaluara al solicitar servicios y determinar en ese momento el nivel de necesidad.

El 20 de septiembre de 2010, el Doctor Pérez emitió comunicación a la Directora de Recursos Humanos, en la que informó que entrevistó a la señora Pacheco y que, a razón de la entrevista, la refirió a evaluación psiquiátrica. Indicó que la finalidad del referido era certificar su grado de funcionamiento emocional, pero que esta no participó del proceso ni tratamiento, por lo que no recomendaba la integración de la señora Pacheco a sus funciones laborales **hasta tanto se certificara su estatus emocional.** (Énfasis suplido).

Surge del expediente que, el 21 de septiembre de 2010, la señora Pacheco regresó al Hospital Panamericano, donde nuevamente se certificó un diagnóstico de depresión mayor severa primer episodio. En esta ocasión, la señora Pacheco participó de las terapias, individuales y grupales, y fue dada de alta el 28 de

septiembre de 2010, sujeto a que continuara tratamientos ambulatorios con el Dr. Harry y el Doctor Pérez. En esa ocasión, al ser dada de alta se le coordinó las citas de seguimiento con ambos profesionales. La cita con el Dr. Harry quedó coordinada para el 11 de octubre de 2010, y aquella con el Doctor Pérez, para el día 21 del mismo mes y año.

El 20 de octubre de 2010, el Municipio envió carta a la señora Pacheco informándole de su intención de comenzar un proceso para separarla del puesto que ocupaba como Policía Municipal. En esta, se relataron los hechos informados por el Doctor Pérez en su carta del 20 de septiembre del 2010. De igual forma, se hizo referencia al Art. 11.013 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4563, el que permite decretar cesantías en el servicio cuando, entre otras razones, se determine luego de un proceso de evaluación, que el empleado está física o mentalmente incapacitado. También, se le imputó violación a ciertas reglas del Reglamento de la Policía Municipal de Bayamón. En particular, “dejar de comparecer a examen médico o evaluación psicológica, cuando le sea requerido por el Alcalde, o su representante oficial, a un médico de la Policía Municipal, o no presentarse a cualquier otro examen de comparecencia compulsoria en la fecha, hora y sitio para el cual fue debidamente citado.” Además, se le informó de su derecho a una vista informal previo a la decisión final, en la que tendría amplia oportunidad de ofrecer evidencia escrita o verbal que explique o refute la condición incapacitante. La señora Pacheco solicitó la vista informal, la que quedó señalada para el 8 de noviembre de 2010.

El 4 de octubre de 2010, cuatro días antes de celebrarse la vista informal, el Doctor Pérez emitió una segunda certificación a la Directora de Recursos Humanos. En esta, tras repetir que para el mes de septiembre la señora Pacheco fue evaluada en el Hospital Panamericano y que esta abandonó el tratamiento, mencionó que se

le había coordinado una cita de seguimiento para el 21 de octubre de 2010, que personal de su oficina se comunicó con la señora Pacheco para confirmar su asistencia a la cita sin que pudieran localizarle; que esta se ausentó a la cita y no ofreció seguimiento. Por ello, certificó que el perfil emocional/sicológico de la señora Pacheco no demostraba la estabilidad ni el interés necesario para poder certificar que su capacidad emocional era la adecuada para ejercer las funciones inherentes al puesto de Policía Municipal.

El 8 de noviembre se celebró la vista informal. Durante esta, la señora Pacheco presentó un certificado médico en el que se ordenaba descanso desde el 13 de septiembre de 2010, hasta el día 19 del mismo mes y año. Posteriormente, con fecha del 22 de diciembre de 2010, el Municipio separó a la señora Pacheco de su puesto como Policía Municipal. Inconforme, esta recurrió en apelación ante la CASP.

Luego de varios trámites procesales, el 7 de mayo de 2019, se celebró la vista ante la CASP. Durante la misma, el Municipio ofreció el testimonio de la Directora de Recursos Humanos, la Sra. Patricia Rivera. Aunque el Municipio había anunciado el testimonio de la Policía Municipal, Mariel Pérez, para autenticar unos documentos, esta no compareció. Tampoco compareció a declarar el Doctor Pérez, quien fue anunciado como testigo por la señora Pacheco. Celebrada la vista, el 22 de julio de 2020, el Oficial Examinador emitió su Informe, el que fue acogido por la CASP mediante *Resolución* del 21 de agosto de 2020.

Inconforme, el Municipio comparece ante nos mediante el presente recurso de revisión administrativa, en el que señala que se equivocó la CASP al conceder la apelación y dejar sin efecto la cesantía de la señora Pacheco. Atendido el recurso, el 29 de septiembre del presente, emitimos *Resolución* en la que concedimos hasta el 21 de octubre de 2020 para que la señora Pacheco

presentara su alegato en oposición. Vencido el término concedido sin que así compareciera, damos por sometido el asunto sin su posición al respecto y procedemos a resolver.

II.

A.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU) en su sección 4.2 rige y define el ámbito de la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. A tales efectos, el estatuto limita la revisión judicial a decisiones que: (1) sean órdenes o resoluciones finales de la agencia y (2) que se hayan agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa. 3 LPRA sec. 9672.

Sobre esta gestión de revisión judicial, sabido es que los tribunales apelativos vienen llamados a otorgar amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117,126 (2019); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Esta deferencia responde a la experiencia y pericia que se presume tienen los organismos administrativos para atender y resolver los asuntos por ley delegados. *Id.* Lo anterior, sin embargo, no pretende imprimirle un sello de corrección a aquellas determinaciones o interpretaciones administrativas irrazonables, ilegales o simplemente contrarias a Derecho. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 746 (2012). Es por ello, que las determinaciones de una agencia han de ser evaluadas bajo un estándar de razonabilidad. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). Así pues, las determinaciones de hecho de las decisiones administrativas se sostendrán por los tribunales si estas se basan en evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018); *Puerto Rico Telephone Co. V. Junta Reglamentadora de*

Telecomunicaciones de Puerto Rico, 151 DPR 269, 281 (2000). De otra parte, y sobre las determinaciones de hecho emitidas por los organismos administrativos, al cumplir con la tarea de la revisión judicial, debe auscultarse si tales determinaciones están basadas en evidencia sustancial considerando la totalidad del expediente administrativo. 3 LPRa sec. 9675. Evidencia sustancial es “aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.” *Graciani Rodríguez y otros v. Garage Isla Verde y otros*, supra, a la pág. 127. Por su parte, el expediente o récord administrativo constituye la base exclusiva tanto para la decisión de la agencia en un procedimiento adjudicativo, así como para la revisión judicial. 3 LPRa sec. 9658. Esto incluye, la evidencia recibida o considerada por la agencia, aquellos ofrecimientos de prueba y las objeciones a los mismos y la prueba oral recibida en la vista administrativa. *Id.*

Debido a la presunción de corrección de las determinaciones de hechos elaboradas por las agencias, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que estas deben ser respetadas mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. *Otero v. Toyota*, supra, pág. 728. Para ello, deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, de manera que no pueda concluirse que la determinación administrativa fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, supra, citando a *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006) y otros casos allí citados.

Por su parte, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas sí pueden ser revisadas en su totalidad. Ello, sin embargo, no implica que podamos descartar libremente las

conclusiones e interpretaciones de las agencias y sustituirlas por las nuestras. *Otero v. Toyota*, supra.

B.

La Comisión Apelativa del Servio Público fue creada mediante el Plan de Reorganización Núm. 2-2010 en el que se fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP). CASP es un organismo administrativo cuasi-judicial especializado en el que se atienden casos laborales, de administración de recursos humanos y querellas, tanto al amparo de la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, 3 LPRA sec. 1451, *et seq.*, como la Ley para la administración de los Recursos Humanos del Servicio Público, 3 LPRA Ap. XIII, Art. 4.

CASP tiene jurisdicción exclusiva, entre otras cosas, para atender las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios cuando: un empleado no cubierto por la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, *supra*, alegue que una acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho concedido por la Ley de Municipios Autónomos, los reglamentos que se aprueben en virtud de estas leyes o aquellos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la legislación y normativa aplicable. Art. 12 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010.

C.

La destitución de un empleado o empleada del servicio público es un castigo extremo que sólo procede ante conducta y actuaciones de eminente gravedad. *Cruz Rivera v. Municipio de Guaynabo*, 2020 TSPR 125, (Sentencia); *Rodríguez v. Tribunal Superior*, 101 DPR 151, 168 (1973). Como norma general, las primeras ofensas no ameritarán la destitución, la que procederá cuando la falta o acto sea de tal seriedad o naturaleza que revele una actitud o un detalle

de carácter tan lesivo a la paz y buen orden que constituiría imprudencia esperar para separar al empleado del establecimiento. *Id.*, citando a *Srio. Del Trabajo v. I.T.T.*, 108 DPR 536,544 (1979).

La Ley Núm. 81-1991, mejor conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, 21 LPRA sec. 4001, *et seq.*,¹ autoriza a los municipios a establecer las medidas disciplinarias necesarias para salvaguardar el buen orden y la sana administración pública. A tales efectos, el Artículo 11.012 de la Ley 81-1991, dispone que podrá destituirse o suspender de empleo y sueldo a cualquier empleado, por justa causa, y previa formulación de cargos por escrito y advertencia de su derecho a una vista informal. La notificación de formulación de cargos deberá tener una relación de los hechos que sostienen la acción disciplinaria y las leyes, ordenanzas, reglas o normas que han sido violentadas por el empleado. Además, se le informará sobre su derecho a una vista administrativa informal. 3 LPRA sec. 4562.

Por su parte, el Art. 11.013 de la Ley 81-1991, decreta las razones por las que podrá decretarse cesantías en el servicio público. Entre estas, están: la falta de trabajo o de fondos o cuando, luego de un proceso de evaluación, se determine que el empleado está física o mentalmente incapacitado. 3 LPRA sec. 4563

En lo que atañe a la controversia que hoy atendemos, y en virtud de la facultad delegada por la Ley 81-1991, el Municipio de Bayamón adoptó el Reglamento de la Policía Municipal de Bayamón. El mismo, en la sección primera de su Artículo VIII, establece el procedimiento para tramitar medidas disciplinarias por faltas graves. A tales efectos, dispone:

1. En casos que se tome una acción disciplinaria donde se impute falta grave a algún miembro o miembros querellados, se rendirá el correspondiente informe.

¹ Mediante la aprobación de la Ley 107 de 14 de agosto de 2020 se creó el Código Municipal que deroga la Ley de Municipios Autónomos. No obstante, la legislación vigente y aplicable, a la fecha de los hechos pertinentes a nuestra controversia, es la Ley 81-1991.

2. Una vez completado el informe, de proceder la querrela, el Comisionado cursará una notificación escrita de formulación de cargos al Policía o los Policías querellados informándole de las violaciones incurridas. Se dará una breve descripción de la prueba que da base a la formulación de cargos, advirtiéndoles del derecho a vista informal. La solicitud de vista informal deberá hacerse dentro de los quince (15) días próximos al recibo de la notificación por el Policía o los Policías. Dicha solicitud de vista, se hará por escrito.
3. Si el Policía o Policías contra quienes se formulare cargos solicitan la celebración de una vista informal, esta se señalará, de ser posible, para una fecha próxima cercana la cual no puede exceder de seis (6) meses. En esta vista informal, el Policía o los Policías querellados tendrán la oportunidad de exponer su versión de los hechos que han dado base a la acción disciplinaria. No aplicará a esta vista lo dispuesto en la Sección 3.1 y siguientes de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes.
4. El querrellado tendrá quince (15) días desde la notificación de la formulación de cargos, para solicitar vista informal. De no hacerlo dentro de este periodo de tiempo se dará por renunciada y se impondrá la medida disciplinaria que corresponda.
5. La vista a que se hace referencia en esta sección se celebrará ante el Director de Recursos Humanos o cualquier otra persona a quien éste delegue tal función.
6. Luego de haberse celebrado la vista administrativa informal, el funcionario con la Autoridad Delegada por el Alcalde para estos fines, notificará por escrito al Policía o Policías querellados, absolviendo o imponiendo el castigo que sea razonable, según lo dispone el inciso siete (7) de esta sección. La notificación escrita de imposición de medidas disciplinarias debe exponer cuáles son los cargos que se imputan, los hechos que dan base a dichos cargos, la sanción impuesta y la advertencia del derecho a apelar ante la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA), dentro de los treinta (30) días próximos a la notificación de la medida disciplinaria impuesta.
7. Tanto la carta de formulación de cargos como la de imposición de medidas disciplinarias se harán formar parte del expediente de personal del Policía o Policías querellados. De no poderse notificar personalmente al Policía o Policías querellados, la notificación se efectuará dejando copia de la misma en su domicilio o residencia habitual, en manos de una persona de mayor edad que resida en el mismo sitio que el querrellado. Debe hacerse constar por la persona que verifique la diligencia, la fecha, hora y sitio de tal notificación. También podrá notificársele

por cualesquiera otros medios de comunicación escrita, preferiblemente correo certificación con acuse de recibo.

8. El castigo a imponerse por faltas graves podrá ser uno de los siguientes: expulsión permanente del cuerpo, degradación o suspensión del cuerpo sin sueldo, por un período no mayor de (3) meses.

[...]

La sección segunda del Artículo VIII del Reglamento, a su vez, identifica los actos que para efectos del reglamento constituyen faltas graves. Entre estas, se encuentra el dejar de comparecer a examen médico o evaluación psicológica, cuando le sea requerido por el Alcalde, o su representante oficial, a un médico de la Policía Municipal, o no presentarse a cualquier otro examen de comparecencia compulsoria en la fecha, hora y sitio para el cual fue debidamente citado.

III.

Tal cual indicáramos anteriormente, el Municipio comparece mediante el presente recurso para sostener que la CASP se equivocó al evaluar la prueba presentada durante la vista administrativa y por consiguiente, en considerar ilegal la destitución de la señora Pacheco. A tales efectos, arguye el Municipio que la evidencia presentada ante la CASP demostró que la señora Pacheco fue diagnosticada con depresión severa como resultado de dos evaluaciones y que esta no cumplió con el procedimiento referido de evaluación psicológica, ni demostró su capacidad para ejercer las funciones de su puesto como Policía Municipal. Igualmente sostuvo que, durante la vista, la señora Pacheco falló en demostrar que era acreedora del derecho a un acomodo razonable y que, contrario a lo concluido por el Oficial Examinador en el informe acogido por la CASP, no se violentó su debido proceso de ley, ya que según ha sido reconocido por el Tribunal Supremo, por no ser una vista

evidenciaria, el empleado no tiene derecho a descubrir la prueba en que se fundamenta la acción disciplinaria.

Para atender los planteamientos del Municipio, debemos resolver si la CASP actuó de manera razonable al ordenar la reinstalación de la señora Pacheco a su puesto de Policía Municipal. Tal encomienda, nos requiere pues examinar si la determinación de la agencia encuentra apoyo en la prueba documental y testifical admitida en la vista administrativa. Luego de un minucioso y detenido estudio del expediente y del derecho aplicable, contestamos en la afirmativa y resolvemos que procede confirmar la decisión recurrida. Veamos.

Para alcanzar la decisión tomada, surge del detallado informe que preparó el Oficial Examinador que, este evaluó cada uno de los documentos sometidos y admitidos en evidencia, así como las declaraciones vertidas durante la vista. Tras dicho examen concluyó que el Municipio no demostró con prueba clara, robusta y convincente—como viene llamado a hacer ante un caso de destitución—la alegada incapacidad mental de la señora Pacheco para ejercer las funciones de Policía Municipal. Sobre esto, destacó que conforme la Sección 4.6(a), Orden de la Prueba, del Reglamento Procesal de CASARH transferido a la CASP mediante el Plan de Reorganización 2-2010, Reglamento 7313 de la CASP, por tratarse de un caso de destitución, el peso de la prueba en el caso recaía en el Municipio.

A tales fines, decretó que, si bien los documentos presentados en evidencia demuestran que la señora Pacheco tuvo un diagnóstico inicial de depresión, los mismos son insuficientes para de una forma concluyente determinar la incapacidad mental imputada como base para la separación de la recurrida de su empleo. Por el contrario, estimó que este era un diagnóstico preliminar realizado durante la intervención inicial con la señora Pacheco. Igualmente, resaltó que

la propia evidencia presentada por el Municipio sustentaba su conclusión, ya que las notas emitidas por el Hospital Panamericano sobre la señora Pacheco describían que esta “era una paciente activa, alerta, orientada en tres esferas, con talante amplio congruente con talante no suicida, no homicida, sin alucinaciones de ningún tipo ni ideas delirantes, con un juicio social e introspección intelectual adecuado, con memoria preservada y concentración adecuada y con control de impulsos adecuados.”

Igualmente, tras evaluar la evidencia presentada en la vista, el Oficial Examinador encontró justificadas las ausencias de la apelante durante una parte de su tratamiento. Al así hacerlo, expresó que el Municipio no logró rebatir la autenticidad que le mereció el certificado médico que presentó la señora Pacheco el día de la vista informal, a los efectos de probar que no abandonó el tratamiento, según le fue imputado, sino que tuvo causa justificada para ausentarse.

Por último, el Oficial Examinador cuestiona la validez del proceso de evaluación al que el Municipio alude en su carta final de cesantía. Resaltó que la cesantía se decretó conforme la comunicación del Doctor Pérez del 20 de septiembre de 2010, sin tomar en consideración hechos posteriores contenidos en el informe final que el Doctor Pérez preparó el 4 de noviembre de 2010 o en el informe de alta de la hospitalización parcial habida durante el 21 al 28 de septiembre de 2010, por lo que encontró que el Municipio concluyó una incapacidad sin tener todos los elementos de juicio necesarios para decretar la misma.

Asimismo, y conforme destaca o puede notarse, aunque el Municipio imputó violación a la Regla 32 (Faltas Graves) por dejar de comparecer a un examen médico, en su propia carta de cesantía reconoce que la señora Pacheco sí participó del proceso y tratamiento. Por lo tanto, era obligatorio concluir que la decisión de

cesantía descansó en la recomendación negativa del Doctor Pérez a la integración de esta a sus funciones por sufrir una condición que la incapacitaba para realizarlas, opinión que no estaba de ninguna manera sustentada por la prueba desfilada.

Cada una de las conclusiones de hecho alcanzadas por el Oficial Examinador en el presente caso están sustentadas tanto en la prueba documental presentada en la vista, así como en la prueba testifical recibida. Aunque podemos reconocer que durante la vista informal el Municipio no venía obligado a descubrir prueba alguna a favor de la señora Pacheco, y por tanto no puede considerarse una violación al debido proceso de ley, esto no es suficiente para derrotar la decisión administrativa.

Lo cierto es que la evidencia documental que fue desfilada durante la vista ante la CASP demuestra que, al momento de tomar la decisión final, el Municipio tenía conocimiento de que, contrario a lo manifestado por el Doctor Pérez en su carta del 20 de septiembre de 2010, la señora Pacheco **sí** compareció a recibir tratamiento. Igualmente, queda demostrado que el Doctor Pérez no evaluó a la señora Pacheco luego de esta recibir tratamiento, ni consideró las opiniones de los profesionales de la salud que la evaluaron durante dicho tratamiento, que fue referido por el propio Doctor Pérez. Por el contrario, vemos que este decreta una alegada incapacidad mental de la señora Pacheco, sin siquiera abonar fundamentos médicos que puedan justificarla.

IV.

Por las consideraciones antes expuestas, se confirma la determinación 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