

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

EMILIO CRUZ
PÉREZ

Apelante-Recurrido

v.

MUNICIPIO DE
CAROLINA

Apelado-Recurrente

KLRA202200375

**Revisión
Administrativa**

Procedente de la
Comisión Apelativa del
Servicio Público (CASP)

Caso Núm.: 2011-05-
3336

Sobre:
Destitución

Panel integrado por su presidente el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Méndez Miró y la Jueza Rivera Pérez.

Rivera Pérez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, hoy 27 de octubre de 2022.

Comparece el Municipio de Carolina (en adelante, recurrente) y nos solicita la revisión de la *Resolución* emitida el 14 de junio de 2022, y notificada el mismo día por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante, CASP). Mediante dicho dictamen la CASP declaró Ha Lugar la *Apelación* presentada el 9 de mayo de 2011, por el Sr. Emilio Cruz Pérez (en adelante, Sr. Cruz Pérez o recurrido) y le ordenó al Municipio de Carolina la reinstalación, y que dejara sin efecto la medida disciplinaria de su destitución del puesto de bombero en el Cuerpo de Bomberos Municipal del Municipio de Carolina (en adelante, CBM). Además, la CASP ordenó a la parte recurrente remover la carta de medida disciplinaria (destitución) del expediente del Sr. Cruz Pérez, y que le pagara los salarios y beneficios marginales dejados de recibir por el tiempo que estuvo destituido del puesto.

Por los fundamentos expuestos a continuación, se confirma la resolución recurrida.

-I-

El Sr. Cruz Pérez ingresó al CBM en el 1997, hasta la fecha de su destitución, el 11 de abril de 2011. De las alegaciones del Municipio surge que, en el turno de madrugada del 17 al 18 de abril del 2009, en el cual el Sr. Cruz Pérez ejercía funciones de bombero, encargado y retén de turno, éste incurrió en un patrón de conducta que violentó el *Reglamento de Normas y Medidas Correctivas* del Municipio de Carolina. Conforme arguye el Municipio, ante tal infracción era meritoria la destitución del Sr. Cruz Pérez de su puesto de carrera como bombero municipal del CBM.

De manera que tengamos un marco conceptual claro de lo ocurrido detallaremos la siguiente información introductoria. En enero del 2009, el Municipio de Carolina inauguró un centro de mando ubicado en el Centro de Servicios Integrados de Seguridad y Tecnología Virtual (en adelante, Centro de Mando), desde el cual se canalizarían todas las emergencias que ocurrieran dentro del Municipio. Este Centro de Mando opera similar al Sistema de Emergencias 9-1-1 estatal y es el lugar donde se recibirían las llamadas, notificaciones de emergencia, y sus operadores se encargarían de activar los servicios de emergencias necesarios, entre los cuales figuran los Bomberos Municipales, la Policía Municipal y el Manejo de Emergencias Municipal.¹

Como mencionamos, el día de los hechos, el 18 de abril de 2009, el Sr. Cruz Pérez tenía a cargo como bombero municipal funciones de encargado del turno y de retén. Entre las funciones que debía realizar la parte querellante-recurrida conforme al *Protocolo de Trabajo para las Funciones de Retén*, se encontraban las siguientes: mantenerse en su área de trabajo durante el turno para recibir las comunicaciones y llamadas que se recibieran por radio y teléfono;

¹ *Revisión Administrativa*, a la pág. 3.

atender a todas las personas que se presenten en la estación de bomberos; verificar al comienzo del turno que los equipos de comunicación funcionen correctamente; así como, reportarse a la entrada de su turno con el Centro de Mando del Municipio, entre otras.²

En atención a la *Apelación* sometida ante el CASP por el Sr. Cruz Pérez el 9 de mayo de 2011, el Sr. Héctor Santiago González, en calidad de Oficial Examinador de CASP, presentó el 13 de mayo del 2022, su *Informe del Oficial Examinador*.³ De una lectura de los escritos sometidos ante nuestra consideración se desprende que las determinaciones de hechos esbozadas en dicho informe fueron aceptadas por ambas partes. En específico, el Municipio, en la página 7 de su escrito de *Revisión Administrativa* expresa que está de acuerdo con las antedichas determinaciones de hecho. Ante la ausencia de disputa sobre las mismas, y otorgándole la debida deferencia al foro administrativo, procedemos a transcribirlas de forma íntegra:

Determinaciones de Hechos

1. El APELANTE, Emilio Cruz Pérez, ingresó al Cuerpo de Bomberos Municipal de Carolina (CBM) en el 1997, como bombero.
2. El CBM lo dirige un director, quien para la fecha de los hechos en este caso era el Sr. Germán Santiago Serpa.
3. El CBM funciona mediante turnos rotativos, de 6:00 a.m. a 2:00 p.m., de 2:00 p.m. a 10:00 p.m. y de 10:00 p.m. a 6:00 a.m.
4. Cada turno lo supervisa un sargento, y si no hay uno disponible, el turno lo dirige el bombero escogido como encargado de turno.
5. El 17 de abril de 2009, el APELANTE trabajó en el turno que comenzó a las 10:00 p.m. y terminó el 18 de abril del 2009 a [las] 6:00 a.m.
6. El director del CBM, Sr. Germán Santiago Serpa, se comunicó con el bombero Melvin Medina Ramos para que el 17 de abril de 2009 se presentara a trabajar en el turno de 10:00 p.m. a 6:00 a.m. junto al APELANTE, a lo cual este accedió.
7. En ese turno, el bombero Melvin Medina se encargó de revisar los camiones.
8. En ese turno, el bombero Melvin Medina le dijo al APELANTE que “*como resbales esta noche yo te voy a hacer un reporte y*

² Prueba Documental de la *Revisión Administrativa* presentada mediante *Moción para presentar Prueba Documental* de 11 de julio de 2022, a las págs.1-9.

³ Apéndice, *Revisión Administrativa*, a las págs. 64-116.

- si yo resbalo tú me haces un reporte”* y que ambos trabajaron el turno sin irregularidades y que no recibieron ninguna llamada.
9. En el turno donde ocurrieron los hechos del caso, el APELANTE tenía a cargo funciones de bombero, encargado y retén.
 10. La función del retén es inventariar el equipo, izar las banderas, identificar el equipo e identificarse en el Centro de Mando (Centro Virtual).
 11. De acuerdo con el protocolo de trabajo para las funciones de retén, el retén en propiedad o el bombero asignado por el sargento o encargado de turno deberá comunicarse vía radiofrecuencia con el centro de mando y producirá la siguiente información al comenzar el turno.
 - a. Identificar estación
 - b. Identificarse con apellido.
 - c. Mencionar el nombre del sargento o encargado de turno.
 - d. Indicar el total de bomberos en turno.
 - e. Enumerar los camiones y vehículos oficial que estén 10-8.
 12. Durante el transcurso del turno, el retén en propiedad o el bombero asignado para esa función deberá informar al centro de mando de toda salida de las unidades y el regreso de estas a la estación. Será responsabilidad primaria del retén en propiedad o del bombero asignado para esa función seguir al pie de la letra este protocolo de trabajo en el puesto de retén. Será responsabilidad primaria del sargento o encargado de turno asegurar la presencia del retén en propiedad o del bombero que tenga este a bien asignar a esa tarea durante el turno de trabajo. Este trabajo es uno medular el cual forma parte fundamental de las funciones y deberes del bombero según consta en la OP-15 de este puesto.
 13. A la hora del incendio en la urbanización Severo Quiñones, tanto el bombero Melvin Medina como el APELANTE se encontraban en el cuarto dormitorio de la estación. Medina estaba hablando por celular y el Apelante estaba a su lado recostado en la cama; que la luz del dormitorio estaba apagada y que el área de retén estaba abandonada y no había nadie en esos momentos.
 14. **En cuanto al equipo que hay disponible en la estación del CBM, está el radio base en el área de retén, pero a todos los bomberos se les da un radio portátil que modula con el radio base.** Hay varios teléfonos y que el del retén está en el mismo gabinete del área del retén.
 15. **El día de los hechos, el APELANTE y el bombero Melvin Medina Ramos tenían consigo, cada uno, un radio portátil.**
 16. **Estando en el dormitorio, los bomberos podían escuchar el radio base.⁴**
 17. **En el área del dormitorio había teléfono y ambos bomberos, Emilio Cruz y Melvin Medina, tenían el radio portátil.**
 18. En el libro de novedades del CBM, de ese día, el APELANTE anotó el personal que estaba de turno, los que estaban libres y de vacaciones, hizo un inventario del equipo de la estación, la información de la inspección de las unidades y del equipo haz mat.
 19. En un evento de incendio en el municipio de Carolina, los primeros respondedores eran los bomberos estatales y no los municipales.

⁴ En lo prospectivo continuamos la secuencia correcta de la numeración de las determinaciones de hechos debido a que a partir del número 16 en el Informe del Oficial Examinador comenzó nuevamente con el número 1.

20. El Centro Tecnológico Virtual o el Centro Virtual del APELADO opera como si fuera un 9-1-1 estatal y en dicho centro se reciben las llamadas y notificaciones de emergencias, incluyendo para el CBM, Policía Municipal y Manejo de Emergencias Municipal. Ese centro comenzó entre el 2007-2008 y cualquier emergencia que surgiera (de Policía, Bomberos y Manejo de Emergencias) sería dicho centro quien despacharía.
21. La Sra. Gretchen Millán trabajó en el Centro Virtual el 17 de abril de 2009 en el turno de 10 de la noche a 6 de la mañana del 18 de abril de 2009. En ese turno estuvo a cargo del monitor con acceso a la frecuencia [sic.] del Cuerpo de Bomberos Municipales y de Manejo de Emergencias Municipal.
22. Las funciones de Gretchen Millán como operadora en el Centro Virtual consistían en recibir y canalizar las llamadas de emergencia y ocuparse del control de las comunicaciones radiales de Bomberos Municipales y Manejo de Emergencias Municipal. También era la encargada de coordinar las necesidades que surgieran con la Policía Municipal o con agencias estatales. Además, era quien mantenía el control de todas las comunicaciones entre las agencias pertinentes.
23. Todas las llamadas e incidencias que ocurrían en el Centro Virtual debían ser registradas por el operador de turno en el libro de novedades.
24. Las anotaciones en el libro de novedades se hacían mientras transcurría el evento o en situaciones de emergencia, como la de este caso, se permitía hacer las anotaciones en un papel aparte y luego pasarlas al libro de novedades, siempre dentro del turno de trabajo en el cual ocurrió el evento.
25. En el libro de novedades del Centro Virtual, se observaba que Gretchen Millán, al finalizar cada nota de un evento, acostumbraba a dejar una línea en blanco entre la nota y su firma.
26. El 18 de abril de 2009, a la 1:42 a.m. se reportó al Centro Virtual, vía llamada telefónica, un fuego de residencia. A ese fuego de residencia los bomberos municipales no fueron despachados. Esta notificación de este incendio fue recibida por la operadora Gretchen Millán y anotada en su libro de novedades.
27. El 18 de abril de 2009, a las 4:09 a.m., se reportó al Centro Virtual, vía llamada telefónica, un segundo fuego de residencia en la Urb. Severo Quiñones, calle Cotto Hernández en el Municipio Autónomo de Carolina. Esta notificación de este segundo incendio fue recibida por la operadora Gretchen Millán.
28. La Sra. Gretchen Millán tan pronto recibió la comunicación notificando el fuego en la Urb. Severo Quiñones procedió a despachar a la unidad 952 de Manejo de Emergencias. Esta comunicación se efectuó a través de la frecuencia de Manejo de Emergencias.
29. Cuando la unidad 952 de Manejo de Emergencias Municipal se dirigía al fuego en la Urb. Severo Quiñones, fue detenida en la plazoleta de Isla Verde, donde está el restaurante Ponderosa, para atender a un hombre inconsciente.
30. La comunicación del hombre inconsciente fue recibida por Gretchen Millán por la frecuencia de Manejo de Emergencias, desde la unidad 952. Una vez recibida esta comunicación, Gretchen Millán procedió a despachar a la unidad 408 de Manejo de Emergencias Municipales para que atendieran la situación del hombre inconsciente. La comunicación de Gretchen Millán a la unidad 408 de Manejo de Emergencias se realizó a través de la frecuencia de Manejo de Emergencias.

31. Gretchen Millán, realizó gestiones de comunicación con el Cuerpo de Manejo de Emergencias Estatal, para que enviaran una ambulancia para atender la situación del hombre inconsciente en Isla Verde.
32. Una vez se atendió la situación del hombre inconsciente en la plazoleta de Isla Verde, Gretchen Millán procedió a despachar la unidad 408 de Manejo de Emergencias para el fuego en la Urb. Severo Quiñones. Esta comunicación se realizó a través de la frecuencia de Manejo de Emergencias.
- 33. El técnico de manejo de emergencias de la unidad 952, James [W.] Román, mientras estaba de camino al fuego en la Urb. Severo Quiñones, le solicitó a Gretchen Millán que se comunicara con los bomberos municipales.**
- 34. El técnico de manejo de emergencias de la unidad 952, James W. Román, escuchó a Gretchen Millán comunicarse con bomberos a través de la frecuencia de Emergencias.**
- 35. Los bomberos municipales no respondían por el canal de Manejo de Emergencias, porque ese era el canal de Manejo de Emergencias, que los que respondían eran los de Manejo de Emergencias y no le informó a Gretchen Millán que estaba usando el canal incorrecto para comunicarse con los bomberos del APELADO, porque estaba atendiendo la emergencia en el lugar.**
36. La Sra. Gretchen Millán, a petición de James W. Román, realizó gestiones de comunicación con el Cuerpo de Manejo de Emergencias Estatal, para que enviaran una ambulancia para atender a los afectados por el fuego en la Urb. Severo Quiñones.
37. A las 5:53 a.m. del 18 de abril de 2009, Gretchen Millán se comunicó con el técnico de manejo de emergencias de la unidad 953, James W. Román, para que este le informara sobre los pacientes afectados por el fuego de la Urb. Severo Quiñones. Esta comunicación se realizó a través de la frecuencia de Manejo de Emergencias Municipal.
38. Los bomberos municipales no se presentaron al fuego de la Urb. Severo Quiñones el 18 de abril de 2009.
- 39. El en periodo de tiempo en el que ocurrió el incendio en la Urb. Severo Quiñones, ni el APELANTE ni el bombero Melvin Medina recibieron ninguna llamada, o vía radio base o portátil sobre ese evento trágico.**
- 40. Durante todo el evento del incendio donde murió un menor, no escucharon nada del incendio y que fue como a las 5:30 a.m. cuando escucharon a Manejo de Emergencias hablando.**
41. Luego de lo que escucharon a las 5:30 a.m., el APELANTE hizo una llamada y reclamó por teléfono por qué no los llamaron.
42. El registro de todo lo acontecido en el fuego en la Urb. Severo Quiñones el 18 de abril de 2009 fue anotado por Gretchen Millán en la nota 0409 del libro de novedades del Centro Virtual.
43. En la nota 0409 del libro de novedades del Centro Virtual de 18 de abril de 2009, con relación a las gestiones realizadas para despachar a los bomberos al fuego en la Urb. Severo Quiñones, Gretchen Millán únicamente consignó lo siguiente: *“Bomberos Municipales fueron imposibles de contactar, desconozco los motivos”*. Esta nota, a diferencia de las demás notas está escrita en la línea inmediatamente anterior a la firma de Gretchen Millán.
44. Sobre el hecho anterior, Gretchen Millán [esta] vez no dejó el espacio entre la nota y su firma y no es hasta el final, cuando ya el caso está cerrado, que escribe la nota de los bomberos, cuando ya anteriormente había finalizado la nota con un 10-64 retirándose de la escena. De esa nota 0409 de Gretchen Millán, se ve que ella despachó primero a Manejo

- de Emergencias y que no les dijo nada a estos de que no conseguían a [los] bomberos municipal[es].
45. En el libro de novedades del CBM, del turno del incidente que dio base a esta apelación, el APELANTE no hizo anotaciones del incidente alguno o de la conversación que tuvo con Gretchen Millán, del Centro Virtual.
46. En el libro de novedades del CBM, el APELANTE registró asistencia de los días 17 y 18 de abril de 2009, con entrada a la 10:00 p.m. y rindió turno a las 6:00 a.m.
47. En el turno previo al de los hechos, de 2:00 p.m. a 10:00 p.m., del 17 de abril de 2009, los equipos de comunicaciones de la estación de bomberos municipales estaban funcionando adecuadamente.
48. En el turno de 10:00 p.m. a 6:00 a.m., el día de los hechos, los equipos de comunicaciones estaban funcionando adecuadamente.
49. En el turno posterior al del APELANTE, del 18 de abril de 2009, el de 6:00 a.m. a 2:00p.m. el bombero Carambot hizo una nota a las 12:20p.m. de que la directora (de Manejo de Emergencias del APELADO) se comunicó a la estación de bomberos vía frecuencia para verificar las líneas telefónicas, ya que se había tratado de comunicar (con bomberos) y no había podido. El bombero Carambot indicó en la nota que ellos habían estado en todo momento y no había recibido ninguna llamada y que se hizo prueba con Virtual (José L. Díaz).
50. **La frecuencia que se usaba en el CBM, en el momento de los hechos, era la de bomberos. Ellos tenían su propia frecuencia o canal, así como Manejo de Emergencias y Policía Municipal, cada una independiente de la otra.**
51. **En el momento de los hechos, para que los bomberos del CBM pudieran enterarse sobre un incendio o algún evento relacionado a los bomberos, quien fuera a avisarles tenía que hacerlo por la frecuencia de los bomberos.**
52. El 18 de abril de 2009 ocurrieron dos incendios. El primero, reportado a la 1:42 a.m., en la calle Andrés Aruz en Carolina y los bomberos municipales no fueron notificados de dicho fuego.
53. **El segundo incendio del 18 de abril de 2009 ocurrió a eso de las 4:00 a.m., aproximadamente, en una residencia en la Urb. Severo Quiñones en Carolina, donde murió un niño y hubo varios heridos y no le fue informado a los bomberos municipales.**
54. El APELANTE se comunicó con la Sra. Gretchen Millán Vázquez, despachadora en el Centro Virtual y le preguntó si había ocurrido un fuego y por qué no les había notificado a los bomberos municipales. La Sra. Millán le contestó que los había llamado y nos los pudo conseguir. El APELANTE les contestó que no se recibió esa llamada.
55. **Ni el Apelante ni el bombero Medina recibieron la llamada de Gretchen Millán activándolos para el incendio en la Urb. Severo Quiñones.**
56. **El 26 de abril de 2009, el bombero municipal Emilio Cruz Pérez, presentó un escrito a la atención del Sr. Germán Santiago Serpa, director del CBM, cuyo asunto tituló “Informe sobre incidente de fuego de residencia al cual no fuimos notificados”.**
57. El 25 de agosto de 2009, el Sr. Roberto Colón Baerga, Ejecutivo I en el Departamento de Asuntos Internos (en adelante, “DAI”) del APELADO dirigió un informe de investigación al Lcdo. Jesús M. Zambrana Rodríguez, director del DAI.
58. En el informe del Sr. Colón Baerga, se mencionaron varios documentos sometidos y unas declaraciones juradas:

- 1) Memorando del Sr. Juan J. Orti[z].
- 2) Informe del BM Emilio Cruz.
- 3) Informe del PM Guillermo Trinidad.⁵
- 4) Querrela Estatal del Incendio.
- 5) Informe del Sr. Germán Santiago.⁶
- 6) Declaraciones juradas:
 - a. Gretchen Millán
 - b. Sr. James W. Román
 - c. BM Jesús M. Castro
 - d. PM José Carrasquillo
 - e. Sgto. Andrés Machuca
 - f. BM Emilio Cruz
 - g. BM Melvin Medina
59. En el informe anterior, se recomendó treinta (30) días de suspensión de empleo y sueldo contra el BM Medina y el sargento Andrés Machuca. En cuanto al BM Emilio Cruz se recomendó la destitución.
60. El 21 de mayo de 2010, el directos del DAI, Lcdo. Zambrana Rodríguez remitió al alcalde, Hon. José C. Aponte Dalmau, un informe especial sobre el incendio que dio base a esta apelación, en el que recomendó treinta (30) días de suspensión de empleo y sueldo contra el BM Melvin Medina y el sargento Andrés Machuca. En cuanto al BM Emilio Cruz, debido al historial de caso que tiene, recomendó la destitución.
61. El 7 de septiembre de 2010, se llevó a cabo la vista administrativa informal para atender la intención de destitución del APELANTE.
62. El 8 de abril de 2011, el alcalde, Hon. José C. Aponte Dalmau, firmó la carta de destitución en la que el notificó al APELANTE la determinación final de destituirlo de su puesto.
63. El 9 de mayo de 2011, el APELANTE radicó la Apelación ante este Foro. [CASP]. (Referencias omitidas y énfasis suplido.)

En su escrito de *Apelación*, el Sr. Cruz Pérez negó haber cometido la falta imputada y argumentó, que su destitución se debió a un alegado patrón de acoso laboral y de persecución maliciosa por parte del director del CBM, el Sr. Santiago Serpa, y que en la noche de los hechos los teléfonos de la estación de bomberos no funcionaban.

Luego de varios años, finalmente el 13 de mayo de 2022, en atención a la *Apelación* del Sr. Cruz Pérez, que se encontraba pendiente y con el fin de dilucidar la controversia en autos, el Comisionado Asociado, Héctor Santiago González, fungiendo como Oficial Examinador, sometió su Informe ante la CASP.⁷ En el Informe de referencia, se determinó que el Municipio no había probado mediante prueba clara, robusta y convincente que la parte apelante-

⁵ Este Informe del PM Trinidad no fue presentado como evidencia por ninguna de las partes y tampoco testificó en la vista en el Foro Administrativo.

⁶ Este Informe del Sr. Santiago no fue presentado como prueba por ninguna de las partes, a pesar de que fue testigo de la parte Apelada.

⁷ Apéndice, *Revisión Administrativa*, págs. 64-116.

recurrida hubiera incurrido en la falta que se le imputó y por la cual fue destituido. Por lo cual, recomendó a la CASP declarar Ha Lugar la apelación y como consecuencia que se le ordenara al Municipio reinstalar en su puesto al bombero municipal el Sr. Cruz Pérez y que dejara sin efecto la medida disciplinaria impuesta de su destitución. Por último, recomendó que el Municipio removiera la carta de medida disciplinaria del expediente de personal y que procediera con el pago de los salarios y beneficios marginales dejados de percibir por el tiempo que estuvo destituido de su puesto.

Finalmente, el 14 de junio de 2022, la CASP emitió *Resolución* acogiendo las determinaciones del *Informe del Oficial Examinador* y declarando Ha Lugar la Apelación del Sr. Cruz Pérez.⁸ En la misma se ordenó: (1) la reinstalación del Sr. Cruz Pérez a su puesto de Bombero en el Departamento de Bomberos Municipal de Carolina; (2) la remoción de la carta de destitución del expediente de personal del Sr. Cruz Pérez, y (3) que se le pagaran los salarios y beneficios marginales dejados de recibir por el tiempo que estuvo destituido de su puesto.

Inconforme con la decisión tomada por la CASP, el Municipio de Carolina recurrió ante este Tribunal mediante recurso de *Revisión Judicial* e hizo el siguiente señalamiento de error:

1. Erró la CASP al concluir que el señor Cruz [Pérez] no cometió la infracción número 19 del Reglamento porque este no era el retén.

El 2 de septiembre de 2022, el Sr. Cruz Pérez presentó su *Alegato en Oposición a Revisión Judicial de Decisión Administrativa*. El 8 de septiembre de 2022, el Municipio presentó *Breve Réplica al Alegato del Recurrido*, y el 30 de septiembre de 2022 el Sr. Cruz Pérez presentó ante nos *Dúplica a Breve Réplica al Alegato del Recurrido*.

⁸ Apéndice, *Revisión Administrativa*, págs. 61-63.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, y contando con la copia certificada del expediente administrativo, estamos listos para disponer de la controversia ante nuestra consideración.

-II-

A. Alcance de la Revisión Judicial

La revisión judicial permite a los tribunales garantizar que las agencias administrativas actúen dentro de los márgenes de aquellas facultades que le fueron delegadas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Prop.*, 173 DPR 998 (2008). Asimismo, viabiliza el poder constatar que los organismos administrativos “cumplan con los mandatos constitucionales que rigen el ejercicio de su función, especialmente con los requisitos del debido proceso de ley”, de modo que los ciudadanos tengan “un foro al cual recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Por tal razón, el Artículo 4.006 de la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, según enmendada, conocida como “*Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003*” (en adelante, LPAU), 4 LPRA sec. 24y, dispone que, mediante el recurso de revisión judicial, se revisarán las decisiones, órdenes y resoluciones finales de los organismos o agencias administrativas. Ello, de acuerdo con el procedimiento instaurado en la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como “*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*”, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* Véase, además, Secciones 4.1 y 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, *supra*, donde se reitera lo anterior y, a su vez, se enfatiza el derecho que tiene la parte que se vea afectada por una orden o resolución final de una agencia administrativa y que, a su vez, haya agotado todos los remedios provistos por esta, de presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.

En cuanto al alcance de la revisión judicial en las determinaciones administrativas, los dictámenes de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. *Pérez López v. DCR*, 2022 TSPR 10; *DACO v. TRU of Puerto Rico*, 191 DPR 760 (2014). Véase, además, *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821, (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011); *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006); *San Vicent Frau v. Policía de P.R.*, 142 DPR 1 (1996). Los procesos administrativos y las determinaciones de hechos de las agencias están cobijadas por una presunción de regularidad y corrección. *Íd.*; *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). Su revisión se circunscribe a determinar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal o irrazonable. *Pérez López v. DCR*, *supra*; *DACO v. TRU of Puerto Rico*, *supra*; *O.E.G. v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 119 (2003). La presunción de corrección a favor de las determinaciones de hechos de los organismos y agencias administrativas únicamente puede ser derrotada cuando la parte que las impugne presente evidencia suficiente de que la determinación tomada fue incorrecta. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 717 (2010).

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias administrativas serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Sección 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, *supra*, 3 LPRA sec. 9675; *DACO v. TRU of Puerto Rico*, *supra*, págs. 765-765; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, *supra*, págs. 821-822; *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). La evidencia sustancial “es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión.” *Torres*

Santiago v. Depto. Justicia, supra, págs. 1002-1003; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

El criterio que debe utilizar un tribunal al revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el de razonabilidad. Íd. A tales efectos, las determinaciones de hecho de una agencia solamente podrán revocarse cuando resulten ser irrazonables, arbitrarias o ilegales. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra, pág. 1003; *Fuertes y otros v. A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Sección 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, supra. No obstante, el tribunal no puede descartar libremente las conclusiones de derecho de las agencias administrativas, sustituyendo el criterio de esta por el suyo propio. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra, pág. 1003; *DACO v. TRU of Puerto Rico*, supra, pág.765. Por el contrario, el tribunal le debe dar gran peso y deferencia a las aplicaciones e interpretaciones que hagan las agencias administrativas con respecto a las leyes y reglamentos que administra. Íd.; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000).

“La deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá cuando no se fundamente en evidencia sustancial, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal.” *DACO v. TRU of Puerto Rico*, supra, pág.765; *OCS v. Universal*, supra, pág. 179.

B. Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP)

Por virtud del Plan de Reorganización Núm. 2-2010 conocido como el Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público, 3 LPRA Ap. XIII, se fusionó la Comisión Apelativa del

Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, como la nueva Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Conforme a su artículo 2, el referido Plan instituyó un nuevo foro administrativo cuasi judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas. Véase: Art. 4 del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

Por consiguiente, la CASP se forjó como un ente administrativo, con jurisdicción primaria exclusiva, facultada con un mandato en ley para atender y adjudicar las querellas y apelaciones de los empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico, que se presenten oportunamente y que conciernan a su jurisdicción. Art. 8(k) del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.; *Colón Rivera et al., v. ELA*, 189 DPR 1033, 1053 (2013). Entre sus facultades podrá “conceder los remedios que estime apropiados y emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes conforme a las leyes aplicables”. Art. 8 (i) del Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*. Lo anterior incluye, en lo pertinente, emitir “órdenes para la reposición de empleados suspendidos o destituidos, con o sin el abono de la paga atrasada dejada de percibir y la concesión de todos los beneficios marginales a los cuales los empleados hubiesen tenido durante el periodo de suspensión o destitución. *Íd.*

C. La Ley de Municipios Autónomos

Por su parte, la ya derogada Ley Núm. 81-1991, mejor conocida como *Ley de Municipios Autónomos*, 21 LPRA secs. 4000 *et. seq.*, otorgaba a los municipios la facultad de establecer las medidas disciplinarias y correctivas que estimaran necesarias a

modo de garantizar el buen orden y la sana administración pública.⁹

El Artículo 11.012 de la mencionada ley, reconocía autoridad a los municipios para reglamentar las medidas disciplinarias, de manera que se pudieran aplicar por razón de conductas de empleados que violentaran las normas establecidas. Esta rezaba como sigue:

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

(a) Se podrá destituir o suspender de empleo y sueldo a cualquier empleado por, justa causa, y previa formulación de cargos por escrito y advertencia de su derecho a una vista informal.

(...)

(b) La formulación de cargos le será notificada al empleado con una relación de los hechos que sostienen la acción disciplinaria y de las leyes, ordenanzas, reglas o normas que han sido violadas por el empleado. Se le informará de su derecho a una vista administrativa informal para explicar su versión de los hechos.

(c) El Alcalde [...]determinará la acción final que corresponda y la notificará al empleado. Si la decisión fuera destituir al empleado o suspenderlo de empleo y sueldo se le advertirá por escrito su derecho de apelación ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal...

En lo concerniente a la controversia que nos ocupa, el 26 de octubre de 1994, el Municipio Autónomo de Carolina aprobó el *Reglamento de Normas de Conducta y Medidas Correctivas, supra*, con el propósito de proteger a los empleados contra despidos, separaciones y otras acciones disciplinarias arbitrarias.¹⁰ En la sección 3.1 del Reglamento establece que el mismo, “será de aplicabilidad a los empleados y funcionarios del Municipio de Carolina en las categorías de carrera, de confianza, transitorio e irregulares”.¹¹

⁹ Citamos la legislación derogada ya que era la que aplicaba al momento de los hechos acaecidos y al dictamen ante nuestra consideración. Esta fue derogada por el *Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020*.

¹⁰ Véase Copia Certificada de Expediente Administrativo, Introducción del *Reglamento de Normas de Conducta y Medidas Correctivas*, Reglamento de 26 de octubre de 1994.

¹¹ *Íd.*, en la pág. 1.

En su Artículo 8, sec. 8.3 se especifican las guías de medidas correctivas aplicables a cada situación particular y el tipo de sanción a imponerse por el supervisor o director y el alcalde. En lo pertinente al caso ante nos, la infracción 19, imputada al Sr. Cruz Pérez, dispone lo siguiente: “[i]ncurrir en actos de negligencia o descuido en las ejecuciones de sus tareas, deberes y obligaciones como empleado. Se podrá aplicar la destitución dependiendo del impacto económico o moral que esta tenga”.¹²

D. El Debido Proceso de Ley

El debido proceso de ley se activa cuando se intenta privar a una persona de su derecho propietario, derecho a la libertad o a la vida. Art. II, Sec. 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Este proceso se extendió a los procesos administrativos a través de la *Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*. La Sección 3.1 de la LPAU, *supra*, añadió ciertas garantías mínimas a los procesos administrativos, inherentes al debido proceso de ley. Por ende, los procedimientos adjudicativos administrativos, deben cumplir, entre otras, con las siguientes: (1) la concesión de una vista previa; (2) oportuna y adecuada notificación; (3) derecho a ser oído; (4) confrontarse con los testigos; (5) presentar prueba oral y escrita a su favor; (6) la presencia de un adjudicador imparcial, y (7) que la decisión tomada esté basada en el expediente. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández Hernández*, 172 DPR 232, 245-246 (2007).

Ahora bien, para determinar si un proceso administrativo fue uno justo y equitativo y cumplió con las garantías constitucionales del debido proceso de ley, se deben sopesar los factores siguientes: (1) el interés privado que puede resultar afectado por la actuación oficial; (2) el riesgo de una determinación errónea debido al proceso utilizado y el valor probable de las garantías adicionales o distintas,

¹² *Íd.*, pág. 27.

y (3) el interés gubernamental protegido en acción sumaria, incluso los cargos fiscales y administrativos que conllevaría imponer otras garantías procesales. *Baez Díaz v. ELA*, 179 DPR 605, 623 (2010). Lo anterior, ya que debemos considerar que lo que busca garantizar el mencionado precepto constitucional es que la dignidad de los individuos afectados sea respetada.

-III-

En el presente recurso de revisión administrativa, el Municipio sostiene que la CASP erró al revocar irrazonablemente la sanción de destitución impuesta al Sr. Cruz Pérez. En específico, argumenta que la CASP erró al no reconocer que la conducta imputada al Sr. Cruz Pérez era constitutiva de una infracción disciplinaria debido a que este sí ocupaba el puesto de retén de turno el día de los hechos, y que la falta de abandonar el puesto de retén ameritaba la destitución conforme al *Reglamento de Normas de Conducta y Medidas Correctivas*, supra. No le asiste la razón. Veamos.

Luego de un análisis ponderado del expediente administrativo, así como de los escritos de las partes ante nuestra consideración tenemos que concluir que la determinación de la CASP fue la correcta basada en la prueba creída según las determinaciones de hechos formuladas, y no impugnadas por las partes. Por tanto, cabe señalar que no estimamos correcto el apreciar las determinaciones de hecho de la CASP de manera aislada, sino, que las evaluamos de forma integrada y objetiva. Al igual que la CASP tenemos que concluir que de la forma en la cual surgieron los eventos previos a la destitución del Sr. Cruz Pérez, podemos colegir que este no cometió la falta imputada y sus acciones no son meritorias de la destitución.

En primera instancia, y como ya hemos señalado, el Municipio no controvirtió las determinaciones de hechos y acogemos las

mismas, según se expresa en la página 7 de su escrito de *Revisión Administrativa*. Al acogerlas como correctas, no podemos ignorar que se entendieron como hechos no controvertidos, en primer lugar, que los bomberos del CBM no eran los primeros respondedores, sino, los bomberos estatales, quienes sí estuvieron presente en el incendio en controversia.

En segundo lugar, del expediente surge que las gestiones realizadas desde el Centro Virtual por la Sra. Gretchen Millán para comunicarse con los bomberos municipales no fueron las adecuadas. Esta realizó todas las comunicaciones mediante la frecuencia del Manejo de Emergencias y no por la frecuencia de los bomberos municipales, aún cuando se tenía conocimiento que estos no respondían por el canal de Manejo de Emergencias, pues no era de su competencia, y que una frecuencia radial excluía el uso de la otra, por tanto, no escuchaban la información que se transmitía en otras frecuencias. Sobre el particular de las determinaciones de hechos surge que el Sr. James W. Román escuchó a la Sra. Gretchen Millán intentar notificar a los bomberos municipales vía el canal del Manejo de Emergencias, y que él nunca pudo avisarle a la Sra. Millán que estaba usando la frecuencia incorrecta porque estaba atendiendo otra emergencia en curso.

En tercer lugar, el Sr. Cruz Pérez y su compañero, el Sr. Melvin Medina, al momento de retirarse a los dormitorios, siempre tuvieron consigo sus radios portátiles encendidos y sintonizando la frecuencia de los bomberos municipales, de modo que, de transmitirle algún comunicado de emergencia, estos iban a poder enterarse del mismo. Nos resulta muy difícil creer que, recibida una comunicación de emergencia, estos decidieran ignorarla deliberadamente. Por lo tanto, de haber surgido una notificación adecuada a través de la frecuencia de los bomberos, y contando con el hecho de que los equipos se encontraban en buen funcionamiento

por haber sido inspeccionados antes del turno, no encontramos razón alguna por la cual la comunicación no se hubiera podido transmitir por los radios portátiles si se hubiera realizado de forma efectiva.

Finalmente, y al no plantearse controversia alguna sobre los hechos ocurridos la madrugada del 18 de abril de 2009, lo cierto es que ni el Sr. Cruz Pérez ni su compañero el Sr. Melvin Medina, quienes cubrieron juntos el turno durante el cual se desató el catastrófico incendio en la Urb. Severo Quiñones, recibieron comunicación alguna de parte del Centro Virtual, ni por llamada, ni por radio base o sus radios portátiles. Debido a que, al momento de los hechos, para que los bomberos del CBM pudieran enterarse sobre un incendio o algún evento relacionados a su trabajo, quien les fuera a notificar, debía hacerlo a través de la frecuencia de bomberos municipales, situación que nunca ocurrió a causa de la inobservancia de la Sra. Gretchen Millán.

Deseamos recalcar que los hechos que desatan esta controversia en la cual falleció un menor son muy lamentables. No obstante, entendemos que imponerle al Sr. Cruz Pérez el castigo tan severo de la destitución por actuaciones que estuvieron fuera de su control y conocimiento, no estaría avalada dentro de los parámetros del debido proceso de ley.

Por tanto, concluimos que las determinaciones de la CASP estuvieron enmarcadas dentro de los criterios de razonabilidad y están basadas en evidencia sustancial. La CASP no se equivocó en la aplicación de la ley y sus actuaciones no fueron arbitrarias, irrazonables ni ilegales.

IV.

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

La Jueza Méndez Miró disiente con opinión escrita.

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

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

EMILIO CRUZ PÉREZ

Recurrido

Vs.

MUNICIPIO DE CAROLINA

Recurrente

KLRA202200375

Revisión
Administrativa
procedente de la
Comisión
Apelativa del
Servicio Público

Caso Núm.:
2011-05-3336

Sobre:
Destitución

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Juez Méndez Miró y la Juez Rivera Pérez

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZ MÉNDEZ MIRÓ

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de octubre de 2022.

Con respeto disiento. Se debió determinar que la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) actuó irrazonablemente y contrario a derecho al resolver que la sanción disciplinaria que impuso el Municipio de Carolina al Sr. Emilio Cruz Pérez (señor Cruz) no se justifica. En este caso, un empleado municipal: un bombero, no solo abandonó su área de trabajo y su deber como Retén, sino que su historial de personal está plagado de incidentes que reflejan un patrón reiterado de conducta impropia y violaciones al *Reglamento de Normas, Conducta y Medidas Correctivas* (Reglamento de Conducta).

Ello justificaba, más bien obligaba, la imposición de una sanción disciplinaria. El Municipio, en su ámbito discrecional como autoridad nominadora, determinó que procedía la destitución. Concluyó que la conducta del señor Cruz no se ajustó a las normas establecidas y

trastocó el buen orden y la sana administración pública municipal.

Los hechos son sencillos. El 18 de abril de 2009, los bomberos municipales, el señor Cruz y el Sr. Melvin Medina Ramos (señor Medina) trabajaron el turno de 10:00 pm a 6:00 am. El señor Cruz era el Encargado del Turno.¹³ A las 4:09 am, la Sra. Gretchen Millán Vázquez, Operadora de Equipo de Seguridad del Centro (Operadora), recibió una llamada telefónica informando sobre un fuego en progreso.¹⁴ La Operadora hizo varias gestiones para comunicarse con el Cuerpo de Bomberos Municipal, pero resultaron infructuosas.¹⁵ Mientras esto ocurría, y a la hora en que se reportó el incendio, el señor Cruz y el señor Medina se encontraban en el cuarto dormitorio de la estación de bomberos.¹⁶ El señor Cruz y el señor Medina no se presentaron al fuego reportado.¹⁷ Un menor falleció.¹⁸ El Municipio llevó a cabo una investigación contemporánea a los hechos, rindió un informe y concluyó que el señor Cruz faltó a su deber como Encargado del Turno al dejar el puesto de Retén sin personal.¹⁹ Además, destacó que ubicaba la determinación de destitución del señor Cruz en el marco de referencia de su historial de desempeño.²⁰

A pesar de este cuadro fáctico claro, la CASP ignoró la prueba que justificó la sanción disciplinaria y, en

¹³ Declaración jurada para investigación, Declaración DAI-QRLLD-09-179; Informe del Oficial Examinador 2011-05-03336 pág. 30.

¹⁴ Informe del Oficial Examinador pág. 1; Libro de Novedades, Folio 455.

¹⁵ Informe del Oficial Examinador Caso Núm. RH-200, pág. 2; Informe del Oficial Examinador 2011-05-03336 pág. 34.

¹⁶ Declaración jurada para investigación, Declaración DAI-QRLLD-09-170.

¹⁷ Declaración jurada para investigación, Declaración DAI-QRLLD-09-179, pág. 2.

¹⁸ Declaración jurada para investigación, Declaración DAI-TSTG-09-234.

¹⁹ Resultado de Investigación, Carta-DAJ-JZR-DA-LMP-010-566, pág. 2.

²⁰ *Íd.* Este Tribunal toma conocimiento del caso *Melvin Medina Ramos v. Municipio Autónomo de Carolina*, KLRA201900812. Dicho caso no incide sobre el presente.

su lugar, libró al señor Cruz de su destitución –o de cualquier sanción– ante la alegada responsabilidad compartida de otros empleados como la Operadora o de los bomberos estatales cuya conducta siquiera estaba ante su consideración.²¹ Sin embargo, no estamos ante un caso de daños y perjuicios en el cual la CASP –o este Tribunal– debía determinar la existencia de un nexo causal entre las acciones u omisiones del bombero Encargado del Turno y Retén, señor Cruz, y la muerte de un niño en un incendio durante el turno que custodiaba el señor Cruz. Tales consideraciones son, más bien, propias de ejercicios adjudicativos en materia extracontractual.

Por el contrario, este Tribunal debió adjudicar si la CASP actuó razonablemente cuando decretó que el Municipio de Carolina no actuó conforme a derecho, de manera justificada y proporcional, al considerar los hechos probados y el derecho aplicable, al destituir al señor Cruz de su puesto como bombero. En otras palabras, procedía revisar si la determinación de la CASP se sostenía a la luz de la totalidad del expediente.

Un estudio detenido del expediente y del derecho que aplica demuestra que la CASP, de un plumazo desasociado de principios básicos del derecho laboral en el contexto administrativo, desplazó una determinación anclada en la reglamentación del Municipio la cual, dicho sea de paso, el señor Cruz conocía desde el día uno de su empleo. Más importante, la CASP sustituyó una determinación operacional cobijada en las expectativas mínimas que un patrono debe tener con respecto a las ejecutorias de sus recursos humanos. Veamos.

²¹ Resolución 2022 CA 000518, Caso Núm. 2011-05-3336, pág. 1.

El contexto importa en todo, pero más cuando se trata de asuntos de disciplina progresiva en el ámbito del servicio público. El señor Cruz es un bombero cuyo rol fundamental es prestar servicios de seguridad en casos de incendios o siniestros y proteger la vida y la propiedad de los residentes del Municipio.²² Como parte de sus funciones, el señor Cruz tenía que: (1) estar al tanto de los asuntos pendientes referentes a las unidades de personal en la calle y unidades fuera de la jurisdicción; (2) llevar el control de las salidas de emergencia en el libro de novedades; y (3) responder por el uso responsable y adecuado de los teléfonos. Además, debería evitar en todo momento las distracciones y ser responsable de cualquier otra función que se le asigne.²³ También, el señor Cruz, en casos de emergencia, y como Retén debería tomar el control absoluto del sistema de comunicaciones para mantenerlo libre de otras comunicaciones no relacionadas.²⁴ Finalmente, en toda situación el señor Cruz debía tomar las precauciones necesarias para evitar la pérdida de vidas y propiedades.²⁵ A su vez, el *Protocolo de Trabajo para las Funciones del Retén* que se emitió el 17 de febrero de 2009, establece que el Sargento o Encargado de Turno tendrá como responsabilidad primaria asegurar la presencia del retén en propiedad o del bombero y asignar dicha tarea durante el turno de trabajo.²⁶

Un vistazo de las ejecutorias del señor Cruz la noche del siniestro, sumado a la declaración jurada que prestó

²² Ordenanza Número 7, Serie 1996-1997-10, de 30 de julio de 1996.

²³ Tales funciones están consignadas en la Orden General Número 2002-005-julio 2002 titulada *Normas, procedimiento, funciones, deberes y responsabilidades del retén en el Cuerpo de Bomberos Municipal* las cuales rigen el Área de Retén de la Estación del Cuerpo de Bomberos Municipal.

²⁴ *Íd.*

²⁵ *Íd.*

²⁶ Protocolo de Trabajo para las Funciones del Retén, pág. 1.

el 8 de julio de 2009 en la cual admitió que él era el Encargado del Turno y el Retén la noche en que el menor murió calcinado, es lo único que hace falta para comprobar que no cumplió con ninguna de las funciones que le correspondían.²⁷ Y es que no podía hacerlo, pues estaba en el dormitorio "recostado de su litera... con las luces apagadas" en compañía del señor Medina.²⁸

El desempeño negligente del señor Cruz esa noche fue más que suficiente para destituirlo. De hecho, esta medida se sostiene en derecho como la primera falta aun si solo se considera la gravedad del abandono del puesto de Retén y de sus deberes. Se torna, francamente, en la medida disciplinaria ineludible si se considera que el Municipio aplicó estrictamente la doctrina de disciplina progresiva. Debe quedar claro: la acción disciplinaria del Municipio está protegida por el Reglamento de Conducta del Municipio que consigna, de modo específico, las sanciones que proceden cuando un empleado comete una actuación negligente, o incluso descuidada, en la ejecución de sus tareas, deberes y obligaciones. Ahora bien, el Reglamento de Conducta va más allá, pues reconoce que hay instancias en las cuales una primera infracción de esta índole puede tener tal impacto, que sostenga la medida disciplinaria más severa, *i.e.*, la destitución.²⁹ En este caso, lo imprudente, como patrono,

²⁷ Declaración jurada para investigación, Declaración DAI-QRLLD-09-179. Aunque se esforzó por indicar que no había nadie "nombrado" como "Encargado del Turno", terminó admitiendo que él era el encargado durante esa noche.

²⁸ Declaración jurada para investigación, Declaración-DAI-QRLLD-09-170, pág. 3.

²⁹ El Art. 8, Sec. 8.3, Infracción (19) lee como sigue:

"[i]ncurrir en actos de negligencia o descuido en las ejecuciones de sus tareas, deberes y obligaciones como empleado. Se podrá aplicar la destitución en la primera infracción dependiendo del impacto económico o moral que esta tenga".

Este inciso establece que la primera infracción conllevará suspensión del empleo y sueldo por 30 días, mientras que la segunda infracción acarreará la destitución del empleado. Dependiendo del impacto económico o moral que tengan los actos de negligencia o descuido, la destitución se podrá aplicar como consecuencia a una primera infracción.

hubiera sido cruzarse de brazos a esperar el próximo fuego y ver el desenlace.

Me pregunto, ¿cuánto más necesitaba la CASP para sostener esta sanción disciplinaria?³⁰ Pienso que una mirada al despliegue de conductas reprobables por parte del señor Cruz hubiera bastado. A fin de cuentas, nadie controvierte el patrón reiterado de conducta impropia y violaciones al Reglamento de Conducta que causaron que se presentaran seis (6) querellas en su contra entre los años 2004 y 2009 y que el Municipio se viera obligado a aplicar sanciones correctivas y disciplinarias sin que estas rindieran éxito.³¹ Se trata de una cronología que habla alto y sonante. Hay quien pensaría que activaría alguna alarma de la agencia cuya área de *expertise* se supone sean las materias de recursos humanos:

- 2004: suspensión del empleo y sueldo por 30 días³²
- 2006: reprimenda escrita por abandono de servicio³³
- 2007: suspensión de empleo y sueldo por 15 días por insubordinación³⁴
- 2008: suspensión de empleo y sueldo por ausencias sin autorización³⁵
- 2009: suspensión de empleo y sueldo de 30 días por conducta impropia³⁶

³⁰ Destaco las incongruencias evidentes entre las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho que se incluyen en el Informe del oficial examinador 2011-05-03336, sobre el cual la CASP basa su decisión.

³¹ Precisa destacar que en el Informe Especial DAI-JZR/RC/DA-09-253 se establece que, al 21 de mayo de 2010, pesaban nueve (9) querellas contra el señor Cruz. Tres de estas se tornaron académicas a causa de su destitución.

³² Carta DAI-JZR-A-LMP-010-566, Querrella Núm. 2009/05 BM 163, Carta: Final (Destitución), pág. 2.

³³ Carta DAI-JZR-A-LMP-010-566, Querrella Núm. 2009/05 BM 163, Carta: Final (Destitución).

³⁴ Informe Especial DAI-JZR/RC/DA-09-253, pág. 4.

³⁵ *Íd.*

³⁶ Carta DAI-JZR-A-LMP-010-566, Querrella Núm. 2009/05 BM 163, Carta: Final (Destitución), pág. 2; Reglamento de Normas, Conducta y Medidas Correctivas del Municipio de Carolina, Art. 8, Sec. 8.3.

2011: destitución por negligencia en el desempeño de sus funciones³⁷

Reitero, ¿cuánto más tenía que hacer el Municipio en materia de disciplina progresiva para que el señor Cruz corrigiera el curso de sus ejecutorias? ¿Cuánto más tenía que documentar el Municipio para satisfacer el criterio de la CASP? ¿Cuántas más oportunidades tenía que reconocerle al señor Cruz?³⁸ Como indiqué al principio, la CASP parece haber adoptado criterios típicos de casos de daños y perjuicios para eximir de responsabilidad al señor Cruz (e.g., le tocaba a la Operadora ser más eficiente en las comunicaciones, el señor Cruz no tenía que estar en el área del retén porque se le permitía estar en la habitación, el otro bombero también fue negligente, el señor Cruz nunca iba a llegar a apagar el fuego porque el canal de comunicación que usó no era el adecuado, lo debieron llamar a su celular, etc.). ¿Acaso la omisión del señor Cruz tenía que servir de causa próxima o eficiente para que se le pudiera imponer una sanción disciplinaria?

En fin, la Resolución de la CASP opera como una suerte de repartición de culpas que no viene al caso en el contexto de derecho laboral administrativo. El ejercicio de revisión de la determinación del Municipio era simple: ¿Cuáles eras las funciones del señor Cruz?

³⁷ Carta DAI-JZR-A-LMP-010-566, Querrella Núm. 2009/05 BM 163, Carta: Final (Destitución), pág. 2.

³⁸ En el contexto de patronos privados, pero aplicable por analogía a patronos públicos, la doctrina de disciplina progresiva está predicada sobre la imposición de sanciones moderadas antes de recurrir al despido. Dichas sanciones pueden obviarse en casos extremos, en que la "intensidad del agravio así lo requiera en protección de la buena marcha de la empresa y la seguridad de las personas que allí laboran". *Justino et. al. v. Walgreens*, 155 DPR 560, pág. 574 (2001); *Srio. del Trabajo v. G.P. Inds., Inc.*, 153 DPR 223, pág. 245 (2001); *Srio. del Trabajo v. I.T.T.*, 108 DPR 536, pág. 543 (1979). Lo fundamental es que el castigo de la separación permanente del empleo no refleje arbitrariedad o capricho del patrono, aun cuando se aplique como sanción única ante una primera falta. *Aut. de Edificios Públicos v. Unión Independiente de Empleados*, 130 DPR 983, págs. 994-995 (1992).

Ya las consigné arriba. ¿Las ejecutó? No. Tanto la CASP como el Municipio entienden como hechos probados que el señor Cruz: (1) era el Encargado del Turno; (2) tenía la responsabilidad de fungir de Retén; y (3) no estaba atendiendo el área del retén.³⁹ Esta secuencia cristaliza la desatención indiscutida a las funciones y responsabilidades de su cargo por voz propia. Se suman otras nueve (9) querellas, repito, nueve (9) querellas instadas en su contra por el Municipio.

Hay que reconocerlo, rara vez este Tribunal se enfrenta a un cuadro de disciplina progresiva que represente una gradación ascendente tan correcta y secuencial como la que adoptó el Municipio para con el señor Cruz. A la luz del alcance de revisión de las determinaciones administrativas concluyo que: (a) las determinaciones de hecho de la CASP no se basaron en la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (b) las conclusiones de derecho están patentemente erradas y son irrazonables.⁴⁰

Es pertinente recordar las palabras de la Jueza Asociada Hon. Mildred G. Pabón Charneco en su Opinión de Conformidad en *Torres Álvarez v. Centro de Patología de Puerto Rico*, 193 DPR 920, pág. 943 (2015). A la hora de sopesar los motivos patronales para destituir al señor Cruz, nuestro rol es determinar si el Municipio abusó de su discreción y no si, en su posición, hubiéramos destituido al señor Cruz por el motivo aludido por el Municipio. A esos fines indica que los tribunales

³⁹ Carta DAI-JZR-A-LMP-010-566, Querella Núm. 2009/05 BM 163, Carta: Final (Destitución), pág. 2; Informe del Oficial Examinador 2011-05-03336 pág. 30.

⁴⁰ *Pacheco Torres v. Estancias de Yauco*, supra; 3 LPRA sec. 9675.

revisores -y yo añadido, los foros administrativos revisores- deben cesar

la práctica de colocarse en el lugar del Departamento de Recursos Humanos de un [Municipio] al momento de analizar casos de despido injustificado. Nuevamente, en lo particular, como patronos del negocio, hubiésemos seguido otro curso de acción en lugar de despedir al empleado. No obstante, ni la Ley Núm. 80, *supra*, ni nuestros precedentes en este tema, ni la esencia de la función judicial nos permiten convertirnos en árbitros de cada decisión de recursos humanos en las empresas puertorriqueñas.

Esto aplica a las actuaciones que, a diario, tienen que tomar los municipios y demás entes públicos y, hasta con mayor fuerza, por las protecciones públicas que cobijan al Pueblo, a quien los municipios se deben. Hoy no parece estar demás decir que destituir a un empleado cuyo desempeño, simple y sencillamente, no satisface las expectativas de la sana administración pública, no constituye una actuación arbitraria, caprichosa o ilegal. Es enteramente razonable que el Municipio exija a sus empleados que ejerzan sus funciones de forma óptima. Ello está intrínsecamente relacionado con el buen y normal funcionamiento del Municipio lo que, sostengo, se magnifica cuando el rol del empleado o empleada es estar alerta ante las emergencias para salvar la vida de quienes habitan en ese mismo Municipio y su propiedad. Es un buen momento para significar las palabras de nuestro Tribunal Supremo:

[e]l servicio público exige de sus empleados una conducta compatible con los objetivos de excelencia, eficiencia y productividad y los criterios de seguridad y armonía, orden y disciplina entre los compañeros y continuidad de servicios al pueblo.⁴¹

⁴¹ *Torres Solano v. P.R.T.C.*, 127 DPR 499, 514 (1990).

En suma, tengo la convicción de que el expediente sostiene y excede la sanción de destitución que empleó el Municipio. Estoy persuadida también de que este Tribunal no debió echar a un lado el criterio rector de razonabilidad al revisar la determinación de la CASP.⁴² Nuestra revisión judicial debió denunciar la acción de la CASP como lo que es: irrazonable.⁴³

En fin, la decisión de la CASP habrá salvado el empleo del señor Cruz, quien recibirá los haberes dejados de percibir, solicitará aumentos retroactivos y otros beneficios; mientras, el Municipio tendrá que mantener en su plantilla de recursos humanos a un empleado que, por novena vez, desatiende los deberes más elementales del cargo de bombero, uno de los más vitales en la seguridad pública. Esperemos que el señor Cruz aprenda la lección con esta décima oportunidad, pero me temo que el mensaje de la CASP funciona más como un espaldarazo a su conducta impropia reiterada.

Gina R. Méndez Miró
Juez de Apelaciones

⁴² Otero v. Toyota, 163 DPR 716, pág. 727 (2005).

⁴³ Torres v. Junta de Ingenieros, 161 DPR 696, pág. 708 (2004); Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 DPR 673, pág. 746 (2000).