Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

EDWIN FERRER CRUZ Recurrido v. MUNICIPIO DE CAROLINA Recurrente	KLRA202000166	*REVISIÓN JUDICIAL* procedente de la Comisión Apelativa del Servicio Público Caso núm.: 2016-03-1034 Sobre: Destitución

Panel integrado por su presidenta la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Rivera Torres.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de febrero de 2021.

Comparece ante este tribunal apelativo el Municipio de Carolina (en adelante el Municipio o el recurrente) mediante el recurso judicial de epígrafe solicitándonos que revoquemos la Resolución emitida y notificada por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante la CASP) el 3 de febrero de 2020. Mediante el referido dictamen la CASP declaró *Ha Lugar* a la apelación instada por el Sr. Edwin M. Ferrer Cruz (en adelante el señor Ferrer Cruz o el recurrido) y ordenó su reinstalación más el pago del sueldo y beneficios marginales dejados de percibir por el período de la destitución.

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

I.

Surge del presente recurso que los hechos se remontan al 13 de octubre de 2015 cuando el Municipio de Carolina realizó pruebas de dopaje a varios empleados municipales para detectar el uso de

sustancias controladas. Luego de tomadas las muestras, el señor Ferrer Cruz arrojó positivo al uso de cocaína.

El 23 de octubre siguiente el señor Ferrer Cruz fue referido al Departamento de Asuntos Internos del Municipio el cual rindió un informe recomendando su destitución. En esencia, en el referido informe el Oficial Examinador determinó que, a pesar de que el puesto que ocupa el señor Ferrer Cruz como Operador de Equipo Liviano no es un puesto sensitivo por definición, la operación de un tractor bajo los efectos de sustancias contraladas podría ocasionar un grave daño corporal a su persona o a cualquier otra que se encuentre en las inmediaciones. La determinación de intención de la medida disciplinaria de destitución se le notificó al recurrido el 23 de noviembre de 2015.

Inconforme con la determinación, el señor Ferrer Cruz solicitó una vista informal ante el foro administrativo del Municipio según la reglamentación municipal aplicable la cual se celebró el 25 de enero de 2016. Una vez rendido el *Informe del Oficial Examinador* y culminados los procesos internos, el 17 de febrero de 2016 se emitió la carta final de destitución suscrita por el alcalde.

Insatisfecho aún, el señor Ferrer Cruz apeló oportunamente la referida decisión ante la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante la CASP), Caso núm. 2016-03-1034. Luego de transcurridos más de dos años de haberse presentado la apelación, el 13 de noviembre de 2018 se celebró una vista de estado de los procedimientos. En la misma las partes acordaron presentar una petición de resolución sumaria y para ello, se ordenó al Municipio presentar en o antes del 13 de diciembre la propuesta de estipulación de hechos.[1] Además, se le ordenó al señor Ferrer Cruz contestar la misma en o antes del 8 de enero de 2019. Así las cosas,

[1] Véase el Apéndice del Recurso, a las págs. 14-15.

el Municipio presentó su propuesta de hechos el 7 de enero de 2019 y el 6 de febrero siguiente el señor Ferrer Cruz presentó una moción allanándose a los hechos propuestos por el Municipio.

El 4 de marzo de 2019 el señor Ferrer Cruz presentó una *Moción de Resolución Sumaria*. En la misma alegó que la única controversia a resolver era si la medida disciplinaria de destitución fue una excesiva. Arguyó "… que el Sr. Edwin Ferrer Cruz no debió haber sido destituido a la luz del principio de disciplina progresiva. Entendemos que la destitución ante un primer incidente es improcedente de acuerdo al Reglamento aplicable."[2]

Asimismo, el 8 de marzo de 2019 el Municipio presentó una *Moción de Resolución Sumaria*. En dicha moción alegó que la única controversia a dilucidar era si el señor Ferrer Cruz tenía derecho a ser referido a un programa de rehabilitación o si podía ser destituido por la naturaleza sensitiva de su puesto y las funciones que realizaba. Argumentó, "… que el puesto que ocupaba el señor Ferrer es un puesto sensitivo, aunque no aparezca detallado en la lista de puestos sensitivos, por su incompatibilidad con el uso de sustancias contraladas y por la alta probabilidad de provocar daños a la salud y seguridad de las personas y del propio señor Ferrer."[3]

El 26 de agosto de 2019 el Municipio presentó una moción ante la CASP solicitando se dictara la resolución final. Con igual petitorio instó una moción el 31 de octubre de 2019. Entendemos que -ante la inefectividad de estas peticiones- el Municipio solicitó un *Mandamus* ante esta *Curia*, Caso KLRX201900040. No obstante, surge de la Resolución dictada por un panel hermano el 15 de enero de 2020,[4] que el 23 de diciembre de 2019 el Municipio presentó un Aviso de Desistimiento sin Perjuicio.

---

[2] *Íd.*, a la pág. 18.
[3] *Íd.*, a la pág. 45.
[4] En atención al Aviso de Desistimiento sin Perjuicio se ordenó el archivo y sobreseimiento del caso por desistimiento.

Así las cosas, el 28 de enero de 2020, a casi cuatro (4) años de presentada la apelación y a más de cinco (5) meses de instada la moción primaria solicitando se dictara la resolución final, la Lcda. Maranyelí Medina Durán, Oficial Examinadora de la CASP, rindió su informe. En el mismo esta acogió los veintiún (21) hechos estipulados por las partes y añadió dos. En la Determinación de Hechos 22 transcribió las descripciones del puesto de *Operador de Equipo Liviano* que ocupaba el señor Ferrer Cruz. Mientras que en la Determinación de Hechos 23 indicó que el tractor marca John Deere que este manejaba tenía un blindaje de seguridad consistente en deflectores o cadenas tanto frontales como laterales. Conforme a las veintitrés (23) determinaciones de hechos la Oficial Examinadora concluyó:[5]

> […] "las funciones del APELANTE **se limitan al manejo de un tractor para cortar el césped**. El tractor con el que trabajaba el APELANTE está definido, según los hechos estipulados, como equipo liviano. Es decir, el puesto del APELANTE no guarda relación con ninguno de los requisitos esbozados en la normativa aplicable para que pueda ser considerado un puesto sensitivo. La descripción de puesto tampoco establece que el mismo sea uno de carácter sensitivo."
>
> …
>
> En el caso de epígrafe el empleado **no ostentaba un puesto de trabajo de carácter sensitivo** según definido. Por tanto, correspondía **proveerle al empleado la orientación adecuada y el tratamiento de rehabilitación correspondiente** sin recurrir al despido. […]
>
> De otro lado, el APELADO justificó el despido del APELANTE **únicamente en el hecho de que, aunque su puesto no era sensitivo, sus funciones sí lo eran**. Sin embargo, **dicha justificación es insuficiente**. El APELADO **tenía alternativas menos onerosas que el despido** para atender dicha circunstancia, provista por su propio Reglamento, y que por tanto estaba obligado a cumplir. […]
>
> Es decir, surge de la prueba [nota al calce omitida] que la parte APELADA **erró al determinar que el puesto del APELANTE es uno de carácter sensitivo**. Surge además que existía, según la normativa aplicable, otro curso de acción para atender el resultado positivo a la prueba de sustancias controladas del APELANTE, que no conllevaba el despido.
>
> Siendo así, muy respetuosamente recomiendo a la esta Honorable Comisión declarar **HA LUGAR** la apelación de epígrafe y como consecuencia ordenar la reinstalación del APELANTE a su puesto de carrera

[5] *Íd.*, págs. 75, 77 y 78.

> como operador de equipo liviano. […] Asimismo, se recomienda a esta Comisión ordenar al APELADO **iniciar el proceso de orientación y rehabilitación** dispuesto en el Reglamento para atender el resultado positivo a la prueba de sustancias controladas del APELANTE. […]

El 3 de febrero de 2020 el panel integrado por las Comisionadas Asociadas Maldonado Arrigoitía y Rodríguez Ramos emitieron una *Resolución* adoptando el informe de la Oficial Examinadora. Por lo que declararon HA LUGAR a la apelación y ordenaron varios remedios, entre estos, la reinstalación del señor Ferrer Cruz al puesto de Operador de Equipo Liviano, más el pago del sueldo y beneficios marginales dejados de percibir por el período de la destitución.

El 19 de febrero de 2020 el Municipio presentó una *Moción de Reconsideración* la cual fue denegada mediante una resolución emitida y notificada el 28 de febrero siguiente.

Inconforme, el Municipio presentó el recurso que nos ocupa imputándole a la CASP la comisión de los siguientes errores:

> ERRÓ LA CASP AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN SIN CONTAR CON LA CANTIDAD MÍNIMA DE COMISIONADOS QUE REQUIERE LA LEY VIGENTE, LO QUE HACE NULA DICHA RESOLUCIÓN.
>
> ERRÓ LA CASP AL CONCLUIR DE MANERA ARBITRARIA Y CAPRICHOSA, Y CONTRARIO A LOS HECHOS ESTABLECIDOS EN EL CASO, QUE EL SR. EDWIN M. FERRER CRUZ OCUPABA UN PUESTO SENSITIVO.

El 7 de julio de 2020 dictamos una *Resolución* ordenando al Municipio que nos informara si el dictamen recurrido había sido notificado en cumplimiento con la Sección 3.14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9654. Posteriormente, el 9 de septiembre de 2020 dictamos otra *Resolución* acreditando nuestra jurisdicción y se le concedió a la parte recurrida el término de treinta (30) días para expresarse. Transcurrido el término sin que dicha parte cumpliera

con lo ordenado, decretamos perfeccionado el recurso y resolvemos sin el beneficio de su comparecencia.

Analizados el recurso y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

A. La revisión judicial de decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento jurídico la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (LPAUG) es el estatuto aplicable a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente exceptuadas por dicha ley. Sec. 1.4 de la LPAUG, 3 LPRA. sec. 9604. En lo pertinente, la Sección 4.2 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9672, dispone lo siguiente:

> Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sección 9655 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. […]

Por su parte, la Sección 4.5 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9675, dispone lo siguiente en cuanto al alcance de la revisión judicial:

> El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. **Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo**.
>
> **Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal**. [Énfasis nuestro].

El propósito de la revisión judicial de las decisiones administrativas es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en lo que basan sus decisiones y que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada

en ellas. J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, págs. 281-282.

Por ello, la revisión judicial de las decisiones administrativas abarca esencialmente tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) la revisión de las determinaciones de hechos de acuerdo al criterio de evidencia sustancial y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, FORUM, 2013, pág. 688.

Es norma reiterada que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Debido a ello, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. El tribunal revisor podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada **no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley**, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009). Por lo general las decisiones de las agencias administrativas deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de estas respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, supra, págs. 186-187. Por ello, se ha planteado que "los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad". *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005).

Así pues, en nuestra función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a **determinar si la actuación de la**

agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Por otro lado, en cuanto a la revisión de conclusiones de derecho, la norma es que **son revisables en todos sus aspectos por este tribunal**. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, debemos señalar que es norma reiterada que "se le debe dar deferencia a la aplicación del derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran". *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, *supra*, pág. 470.

Claro está, "los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho". Echevarría Vargas, *op. cit.*, en la pág. 301. De igual manera, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando "la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública". *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923, 942 (2010).

B. La Comisión Apelativa del Servicio Público

El Plan de Reorganización Núm. 2- 2010 (26 de julio de 2010), conocido como el *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público* fusionó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, para formar la nueva Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP).[6] La creación de dicho foro administrativo respondió al reconocimiento de la labor de los foros administrativos al

[6] Véase el Artículo 1 del Plan de Reorganización Núm. 2- 2010 (3 LPRA Ap. XIII).

descongestionar los tribunales, la experiencia y especialización de las agencias, la uniformidad de sus fallos y remedios, y el bajo costo de la litigación administrativa para las personas afectadas. *Íd.*

En lo aquí pertinente, el Plan de Reorganización promulga en su Artículo 15, que la CASP estará integrada por un presidente y seis comisionados asociados, nombrados por el gobernador con el consentimiento del Senado. En su Artículo 9, el cual dispone sobre los deberes, funciones y facultades del presidente, se establece que este está facultado para, entre otras atribuciones, "designar paneles para la administración de los poderes concedidos bajo este plan."

El Artículo 10 establece, a su vez, que "para todas las determinaciones que requieren la actuación de la Comisión en pleno, el *quórum* se constituirá con la presencia de la mitad (½) más uno (1) de los miembros de la Comisión (y que) todas las determinaciones se harán con el voto afirmativo de la mayoría de los miembros". Sin embargo, "la Comisión determinará, mediante reglamento aquellos asuntos que requieran la actuación de la Comisión en pleno". *Íd.*

En cuanto a las disposiciones transitorias para la implementación del Plan de Reorganización, el Artículo 20 estableció, entre otras instancias, que "todos los reglamentos, órdenes, resoluciones, cartas circulares y demás documentos administrativos de la CASARH y la CRTSP se mantendrán vigentes hasta que estos sean enmendados, suplementados, derogados o dejados sin efecto por la Comisión".

A tales efectos, el presidente de la CASP, mediante la promulgación del Memorando Especial CASP ME 2010-1, estableció que la CASP continuaría utilizando los reglamentos de las comisiones fusionadas hasta que se dispusiera lo contrario. A estos efectos, el Reglamento Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007, de la extinta CASARH, es el Reglamento Procesal de la actual CASP. En

el referido Reglamento se dispone -en su Artículo VIII, Sec. 8.10- que "[p]ara todas las determinaciones que requieren la actuación de la Comisión en pleno, según la Ley núm. 184-2004, **dos de los (las) Comisionados (as) de la Comisión constituirán quórum** y las decisiones adjudicativas requerirán la aprobación de por lo menos dos comisionados (as) … ." [Énfasis nuestro].

C. La Ley 78, la Ley 81 de Municipios Autónomos y el Reglamento del Municipio de Carolina

En la Ley núm. 78 del 14 de agosto de 1997, 3 LPRA sec. 2501 *et seq.*, el estado plasmó su compromiso e interés apremiante de erradicar el uso, posesión, distribución y tráfico ilegal de sustancias controladas en el servicio público.[7] A esos fines dicha legislación instituye como política pública que "el Gobierno de Puerto Rico tiene el compromiso y el interés apremiante ético, legal, social y económico de erradicar el uso, posesión, distribución y tráfico ilegal de sustancias controladas. Cónsono con este principio, se declara incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes de un puesto o cargo en el servicio público, el uso de sustancias controladas, en o fuera del sitio o lugar del trabajo o en los alrededores del mismo". Artículo 3 de la Ley núm. 78, *supra.*[8]

En lo aquí pertinente, la ley antes citada define lo que constituye un puesto o cargo sensitivo, a saber:

> "aquellos que reúnen uno o más de los siguientes requisitos: participación en la fabricación, custodia, manejo, distribución y acceso a sustancias controladas; manejo y acceso a equipos y materiales peligrosos, tóxicos, explosivos, inflamables, cablería eléctrica de alto voltaje o equipos y materiales de naturaleza similar; transportación escolar y transporte aéreo, marítimo o terrestre de pasajeros carga o maquinaria pesada, y mecánica de tales vehículos de transporte o carga…; custodia y prestación directa de servicios de supervisión y rehabilitación para adictos, menores, envejecientes, víctimas de maltrato, personas con impedimentos, imputados, convictos o confinados;… o cualquiera otras posiciones de alto riesgo a la salud, seguridad pública u orden social, **en las que una mínima disfunción de las facultades**

---

[7] Véase el Artículo 2 de la Ley núm. 78 del 14 de agosto de 1997, 3 LPRA sec. 2501.
[8] 3 LPRA, sec. 2501, historial.

> **físicas o mentales del funcionario o empleado podría ocasionar un incidente o accidente fatal o poner en grave e inminente peligro la vida de la ciudadanía o la suya propia**." [Énfasis Nuestro]. Artículo 4(k) de la Ley Núm. 78, *supra*, 3 LPRA sec. 2501 (k).

El Artículo 9 de la Ley núm. 78, 3 LPRA sec. 2506(3), indica que todo empleado o funcionario que ocupe un puesto o cargo sensitivo dentro del servicio público podrá ser sometido a pruebas periódicas de detección de sustancias controladas. De reflejarse un resultado positivo esta legislación dispone varias medidas disciplinarias. En específico el Artículo 14 señala lo siguiente:

> (a) Se suspenderá inmediatamente al funcionario o empleado de una agencia que arroje un primer resultado positivo en una prueba para la detección de sustancias controladas, sin privarle de su sueldo o remuneración, hasta tanto se realice una vista con las garantías procesales mínimas contempladas en el inciso (b) de esta sección…
>
> (b) **No se podrá despedir o destituir** a un funcionario o empleado del puesto o cargo que ocupa por arrojar un resultado positivo corroborado en la prueba inicial para la detección de sustancias controladas. No obstante, **a modo de excepción, se podrá despedir o destituir** al funcionario o empleado:
>
> 1) Cuando con la propia naturaleza del empleo, **la condición detectada resulte irremediablemente incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes del puesto o cargo**.
>
> Se declara irremediablemente incompatible con el uso de sustancias controladas, todo puesto o cargo en cualesquiera de las agencias y programas de seguridad pública.
>
> 2) **Cuando el funcionario o empleado ostente un puesto o cargo sensitivo**; Disponiéndose, que en tal caso **se podrá optar** por la suspensión sin sueldo o cualquier otra sanción o medida correctiva que se disponga mediante reglamento.
>
> 3)…
> 4)…
> 5)…
>
> (c) En todos los casos en que se disponga tomar medidas correctivas, acciones disciplinarías, suspensiones, destituciones o despidos se deberán cumplir con las garantías procesales mínimas de notificación y vista, en donde el funcionario o empleado **tenga la oportunidad de ser oído, que pueda presentar evidencia a su favor e impugnar la evidencia presentada en su contra y donde pueda presentar las defensas que le asistan**. Dicha vista deberá realizarse no más tarde de veinte (20) días a partir de la notificación de la medida correctiva, acción disciplinaría, suspensión, destitución o despido."

> [Énfasis Nuestro] Artículo 14 de la Ley 78, *supra*, 3 LPRA sec. 2511.

Idéntica legislación fue incorporada en el Capítulo 12 de la Ley de Municipios Autónomos, Ley núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, (Ley núm. 81), 21 LPRA sec. 4001 *et seq*.[9] Dicha legislación establecía como Política Pública lo siguiente:

> La Asamblea Legislativa, comprometida con la salud y seguridad de los funcionarios y empleados de los municipios de Puerto Rico y sus dependencias y de la ciudadanía en general, y fundamentándose en el interés apremiante antes consignado, **considera necesario y conveniente autorizar y reglamentar el establecimiento de programas para la administración de pruebas de drogas a funcionarios o empleados municipales**, con el propósito de contribuir al efecto disuasivo del uso ilegal de drogas y sustancias controladas, todo ello **dirigido a conservar y proteger un ambiente de trabajo seguro y tranquilo**, que propenda al bienestar social y laboral de todos los funcionarios y empleados municipales y de la ciudadanía en general." Artículo 12.001, Declaración de Política Pública.

El Artículo 12.002 establecía varias definiciones, 21 LPRA sec. 4581, en lo aquí pertinente en el inciso (j) se define lo que es un puesto o cargo sensitivo y citamos:

> (j) *Puestos o cargos sensitivos*. —Aquellos que reúnen **una o más de los siguientes requisitos**: participación en la fabricación, custodia, manejo, distribución y acceso a sustancias controladas; manejo y acceso a equipos y materiales peligrosos, tóxicos, explosivos o inflamables o a cablería eléctrica de alto voltaje o equipo y materiales de naturaleza similar; transportación escolar y transporte aéreo, marítimo o terrestre de pasajeros, carga o maquinaria pesada y mecánica de tales vehículos de transporte o carga; portación, acceso o incautación de armas de fuego; investigación o procesamiento de la actividad criminal y la delincuencia juvenil, el crimen organizado, las situaciones de corrupción gubernamental y toda situación de amenaza a la seguridad municipal; participación directa en la prestación de servicios médicos y de primeros auxilios, rescate o ambulancia; custodia y prestación directa de servicios de supervisión y rehabilitación para adictos, menores, víctimas de maltrato, personas con impedimentos, imputados, convictos o confinados; manejo directo de información altamente confidencial referente a asuntos de seguridad pública; relación directa con las salas de juegos de azar o casinos; trabajar en la Oficina del alcalde; ser el funcionario designado por el alcalde para ordenar la administración de pruebas o ser Funcionario Enlace; **o cualesquiera otras posiciones de alto**

[9] La Ley núm. 107-2020 de 14 de agosto de 2020, conocida como el Código Municipal de Puerto Rico, derogó la Ley núm. 81. No obstante, esta última es la ley aplicable a los hechos del caso.

> **riesgo a la salud, seguridad pública u orden social, en las que una mínima disfunción de las facultades físicas o mentales del funcionario o empleado podría ocasionar un incidente o accidente que ponga en peligro la vida o seguridad de otros empleados, de la ciudadanía o la suya propia**. [Énfasis nuestro].

El Artículo 12.012 de la Ley núm. 81, 21 LPRA sec. 4591, establecía los requisitos para el despido o destitución, y disponía las garantías procesales como parte del debido proceso de ley. El inciso (b) mencionaba que **no se podrá despedir o destituir** a un funcionario o empleado del puesto o cargo que ocupa por arrojar un resultado positivo corroborado en la prueba inicial para la detección de sustancias controladas. Sin embargo, el propio articulado especificaba las excepciones que sí pueden conllevar el despido o destitución del funcionario o empleado, las enumeramos a continuación:

> (1) **Cuando por la propia naturaleza del empleo**, **la condición detectada resulte irremediablemente incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes del puesto o cargo**. Se declara irremediablemente incompatible con el uso de sustancias controladas, todo puesto o cargo sensitivo o en el Cuerpo de la Policía Municipal.
> (2) …
> (3) …
> (4) ….

En el inciso (c) del Artículo 12.012, *supra*, se establecieron las garantías procesales de la siguiente manera:

> En todos los casos en donde se disponga tomar medidas correctivas, acciones disciplinarias, suspensiones, **destituciones o despidos** se deberá cumplir con **las garantías procesales mínimas de notificación y vista**, en donde el funcionario o empleado **tenga la oportunidad de ser oído, que pueda presentar evidencia a su favor e impugnar la evidencia presentada en su contra y donde pueda presentar las defensas que le asistan**. Dicha vista deberá realizarse no más tarde de veinte (20) días a partir de la notificación de la medida correctiva, acción disciplinaria, suspensión, destitución o despido.

Ahora bien, en los casos en que el funcionario o empleado **no ocupe un puesto o cargo sensitivo** cuya prueba de detección de sustancias controladas arroje un resultado positivo corroborado los municipios deberán exigirle que participe en un plan de orientación,

tratamiento y rehabilitación, referido por el funcionario enlace. Artículo 12.011 inciso (a), 21 LPRA sec. 4590. Los incisos (d), (e) y (f) del referido Artículo 12.011 intitulado *Orientación, Tratamiento y Rehabilitación,* disponía el trámite que deberá llevar a cabo el Municipio en los casos donde el funcionario o empleado que **no ocupe un puesto o cargo sensitivo** y cuyas funciones puedan o no representar un riesgo para a la salud o a la seguridad de este o la de los demás empleados del municipio. Veamos:

> (d) El municipio asegurará a todo funcionario o empleado que seguirá trabajando, mientras éste cumpla con el tratamiento y la rehabilitación, **siempre que no represente riesgo a la salud y seguridad pública**.
>
> (e) En aquellos casos en donde la permanencia del funcionario o empleado en el empleo **representa un riesgo a la salud o a la seguridad de este o la de los demás empleados del municipio,** aplicarán las mismas condiciones establecidas en el inciso (f) de este Artículo.
>
> (f) En aquellas circunstancias en que el funcionario o empleado requiera tiempo para asistir al tratamiento en los casos provistos en el inciso (e) de este Artículo, **se le cargará el tiempo ausente, en primera instancia, a la licencia por enfermedad acumulada**. Cuando éste no tenga balance acumulado en dicha licencia, se le cargará en tiempo compensatorio o a la licencia por vacaciones acumulada y en última instancia, **se le concederá una licencia sin sueldo hasta un término máximo de seis (6) meses**.

A su vez, el Artículo 12.005 de la Ley núm. 81, 21 LPRA sec. 4584, autorizaba a todos los municipios a establecer, mediante reglamento, programas permanentes para la detección de sustancias controladas. El propósito de estos programas es permitirles a las autoridades municipales identificar a los funcionarios y empleados que son usuarios de drogas ilegales, para brindarles el tratamiento necesario para rehabilitarse.

En virtud de ello, el Municipio de Carolina promulgó el *Reglamento para Establecer el Procedimiento de Administración de Pruebas para Detectar la Presencia de Sustancias Controladas y Uso de Alcohol*, mediante la Ordenanza Municipal Núm.13, Serie 1999-2000-15, el 13 de agosto de 1999. El Artículo 5 del Reglamento

dispone sobre varias definiciones. En lo aquí pertinente el inciso (u) define *Puestos o Cargos Sensitivos* como sigue:

> 1. Significa: **Conforme a la Ley de Municipios Autónomos,** constituyen puestos o cargos sensitivos aquellos que reúnen uno o más de los siguientes requisitos: participación en la fabricación, custodia, manejo, distribución y acceso a sustancias controladas; manejo y acceso a equipos y materiales peligrosos, tóxicos, explosivos e inflamables, cablería eléctrica de alto voltaje o equipos y materiales de naturaleza similar; transportación escolar, transportación marítima o terrestre de pasajeros, carga o maquinaria pesada, despacho y mecánica de tales vehículos de transporte o carga portación, acceso o incautación de armas de fuego, participación directa en la prestación de servicios médicos y enfermería, de primeros auxilios, rescate o ambulancia; custodia y prestación de servicios de supervisión y rehabilitación para adictos, menores, envejecientes, víctimas de maltrato, personas con impedimentos, imputados, convictos o confinados; prestación y supervisión directa de servicios de educación, orientación y consejería a los estudiantes del sistema de educación pública; manejo y acceso directo de información altamente confidencial referente a asuntos de seguridad pública; relación directa con las salas de juegos de azar o casinos, **o cualesquiera otras posiciones de alto riesgo a la salud, seguridad pública u orden social**, como los miembros de la Guardia Municipal, **en las que una mínima disfunción de las facultades físicas o mentales del funcionario o empleado podría ocasionar un incidente o accidente fatal o poner en grave e inminente peligro la vida de la ciudadanía o la suya propia.**
>
> 2. Bajo FTA, el término sensitivo aplica a todos los empleados y funcionarios cuyos puestos le requieran llevar a cabo las siguientes funciones:
>
> a. operación de vehículos que generen ingresos, esté o no el vehículo generando ingresos;
> b. operación de vehículos que no generen ingresos, pero que requieran que los conductores tengan una licencia de chofer;
> c. personal de control de envío o despachadores de vehículos;
> d. mantenimiento y reparación de tales vehículos, sean empleados o por contrato;
> e. portadores de armas de fuego para propósitos de seguridad de los vehículos;
> f. supervisores de los mencionados puestos sensitivos.

Además, el Artículo 16 del Reglamento intitulado, *CONSECUENCIAS DE RESULTADOS POSITIVOS EN PRUEBAS DE ALCOHOL Y* DROGAS, dispone:

> A. Sustancias Controladas - Empleados o funcionarios en puestos sensitivos; empleados cubiertos bajo regulaciones de la FTA; por sospecha razonable

> individualizada; a raíz de accidente de grandes proporciones
>
> Un empleado o funcionario municipal **en un puesto o cargo sensitivo (bajo los criterios definitorios de la Ley de Municipios Autónomos** o de la Administración Federal de Tránsito) **que obtenga un resultado positivo corroborado en una prueba de drogas** o que se niegue a ser sometido a una prueba de drogas, **debe ser removido inmediatamente de su función sensitiva y referido a un Profesional Especializado en el Uso y Abuso de Sustancias Controladas y Alcohol (SAP), quien determinará el tratamiento a seguir para su ayuda, consejería, orientación y rehabilitación**. Conforme a la política pública del Municipio y los requerimientos de ley, **una prueba de drogas positiva y corroborada**, así como también una negativa a someterse a prueba **ocasionará que el empleado de carácter sensitivo esté sujeto a la imposición de cualesquiera de las siguientes sanciones disciplinarias**, más allá de la mera amonestación verbal, reprimenda o amonestación escrita, como lo son la suspensión de empleo y sueldo, destitución o **despido**. Esto, sin menoscabo del tratamiento rehabilitacional al que pueda ser referido para obtener ayuda.
>
> De otra parte, los empleados y funcionarios municipales **en puestos o cargos no sensitivos** y que no pertenezcan a la Guardia Municipal, cuya prueba inicial corroborada resulte positiva, **deberán participar de un plan de orientación, tratamiento y rehabilitación, a referimiento del Funcionario Enlace.**
>
> La negativa del funcionario o empleado municipal concernido a participar en el plan de rehabilitación o a someterse a las pruebas que como parte del tratamiento se le requieran, así como la presencia de sustancias controladas en el resultado de las pruebas adicionales a las que sea sometido, se considerará Causa para la toma de medidas o acciones disciplinarias severas, a tenor con lo que adelante se dispone.

En cuanto a las medidas disciplinarias el Artículo 17 del Reglamento establece que:

> El Municipio **asegurará a todo funcionario o empleado que seguirá trabajando**, aún en caso de que la prueba inicial de sustancias controladas le resulte positiva, mientras cumpla con el tratamiento y rehabilitación **siempre que no represente riesgo a la salud y seguridad pública**. **A la luz de tal factor** de riesgo, y por razones de interés público y orden social **que ameritan la imposición de medidas disciplinarias**, se disponen las siguientes excepciones a esta norma: […]

A tenor con las normativas de derecho previamente enunciadas procedemos al análisis de los errores presentados por el Municipio. Recordamos que la parte recurrida fue debidamente

notificada del presente recurso y no compareció en el término dispuesto en nuestra *Resolución* del 9 de septiembre de 2020.

III.

En el primer error el Municipio señaló que la *Resolución* recurrida es nula por haber sido emitida solo por dos comisionadas. En este sentido, arguyó que la misma no cuenta con la cantidad mínima de comisionados conforme requiere el Plan de Reorganización Núm. 2- 2010. Adelantamos que no le asiste la razón.

Conforme surge del derecho precedente, la CASP está integrada por un presidente y seis (6) comisionados asociados. El presidente tiene entre sus facultades la designación de paneles. Por tanto, la designación de tres paneles compuestos por dos comisionados en el Memorando Interno CASP MI-2019-8 no es incompatible con las disposiciones del Plan Núm. 2.

Por otro lado, el Plan Núm. 2 dispone claramente que mediante reglamento se determinará cuáles son los asuntos que requieran la actuación de la Comisión en pleno. Como señalamos, el Reglamento Núm. 7313, Reglamento Procesal de la extinta CASARH, es el cuerpo reglamentario que actualmente regula los procedimientos y normas que rigen el descargo de la función adjudicativa de la CASP. En el Artículo VIII, Sec. 8.10, del mismo se dispone que "[p]ara todas las determinaciones que requieren la actuación de la Comisión en pleno, según la Ley núm. 184-2004, dos de los (las) Comisionados (as) de la Comisión constituirán quórum y las decisiones adjudicativas requerirán la aprobación de por lo menos dos comisionados (as) …" Por tanto, concluimos que la determinación recurrida, emitida por un Panel compuesto por dos Comisionadas, no adolece de la nulidad que argumenta el Municipio.

Decretada la validez del dictamen recurrido procede que consideremos el segundo señalamiento de error.

a.

El Municipio argumenta que la CASP actuó de manera arbitraria y caprichosa, y contrario a los hechos estipulados en el caso. Esto es, al concluir que el señor Ferrer Cruz **no ocupaba un puesto sensitivo**. Antes de comenzar el análisis es necesario precisar que **los hechos del caso no están en controversia**. Adviértase que **estos fueron estipulados por ambas partes ante la CASP**. Así las cosas, la CASP solo tenía que considerar si el Municipio actuó conforme a derecho al determinar que el señor Ferrer Cruz ocupaba un puesto o cargo sensitivo y al aplicar el despido como sanción sin referirlo a un programa de rehabilitación. A pesar de que el recurrido no compareció ante este foro apelativo para presentar su alegato en oposición, de la *Moción de Resolución Sumaria* instada ante la CASP surge que este expuso que la disputa se limitaba a resolver si la medida disciplinaria de destitución fue una excesiva ante un primer incidente y si procedía el principio de disciplina progresiva. Del referido escrito no surge que el recurrido impugnara la determinación de que su puesto es uno sensitivo al tenor de las funciones que realizaba para el Municipio. Mas aún, reiteramos que el señor Ferrer Cruz acogió como correctas las 21 Determinaciones de Hechos según estipuladas por las partes en el escrito presentado por el Municipio ante el foro administrativo.

Como surge del trámite procesal previamente consignado, la CASP determinó que el puesto de Operador de Equipo Liviano no es un puesto sensitivo por definición y que las funciones del señor Ferrer Cruz se limitan al manejo de un tractor para cortar césped. En otras palabras, la Oficial Examinadora entendió que las funciones que realizaba el recurrido no eran de carácter sensitivo. No obstante, expresó que "…ello no significa que las funciones del

mismo no conlleven algún tipo de peligrosidad". Aún así concluyó que no procedía el despido y que, conforme al Reglamento del Municipio, este tenía que ser referido a un programa de rehabilitación. Como fundamento adicional para dicha decisión esta utilizó un extracto de la carta de destitución donde el Municipio le notificó al señor Ferrer Cruz que el puesto no era sensitivo.

De otra parte, a pesar de que la Oficial Examinadora reconoció que la razón por la cual el Municipio aplicó el despido como sanción fue la incompatibilidad de las funciones con el uso de sustancias controladas, esta entendió que dicha justificación resultaba **insuficiente**.[10] Señaló, además, que el Municipio "tenía alternativas menos onerosas que el despido para atender dichas circunstancias, provistas por su propio Reglamento, y que por tanto estaba obligado a cumplir."

En consonancia con lo anterior, se hace imprescindible detallar las determinaciones de hechos que -a nuestro entender- derrotan el proceder de la CASP. De la Determinación de Hechos 22 surge que las funciones del puesto de Operador de equipo liviano -según descritas en la descripción del puesto- que ocupaba el recurrido consisten en operar maquinaria o equipo liviano tales como: tractor, rolo, mini barredoras, corta maleza y otros.[11] Con relación a la operación del tractor, fue estipulado que el mismo era uno marca John Deere el cual tiene unas navajas para cortar pasto de un diámetro de entre 5 a 7 pies y giran a un promedio de 165 millas por hora.[12] Asimismo, en el hecho 21, también estipulado por las partes, surge que el recurrido realizaba trabajos en áreas verdes del municipio, incluyendo **instalaciones deportivas, áreas recreacionales y márgenes de carreteras**.

---

[10] Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 77.
[11] *Íd.*, a la pág. 67.
[12] *Íd.*, a la pág. 66, Determinaciones de Hechos núms. 18, 19 y 20.

Además, en la Determinación de Hechos 6 ambas partes concertaron que la persona que ocupa el puesto de Operador de Equipo Liviano tiene que manejar el equipo en diferentes terrenos y condiciones ambientales; así **como tener habilidad para mantener control en situaciones de emergencia**.

Recordemos que, en consideración de estos hechos, es que el Municipio concluyó e informó al recurrido en la Carta de destitución que "Este equipo si es operado por una persona que esté bajo los efectos de una sustancia controlada, podría ocasionar graves daños corporales, tanto para el operador como a cualquier persona que se encuentre en las inmediaciones donde se opere el equipo."[13]

Como surge del derecho previamente consignado, el Gobierno de Puerto Rico; así como sus Municipios tienen el compromiso e interés apremiante de erradicar el uso, posesión, distribución y tráfico ilegal de sustancias controladas en el servicio público. Tanto en la Ley núm. 78, como en la Ley núm. 81 y en el Reglamento del Municipio de Carolina se establece una definición clara de lo que constituye un puesto o cargo sensitivo. En lo aquí pertinente constituye un puesto o cargo sensitivo cualquier posición de alto riesgo a la salud, seguridad pública u orden social, en las que **una mínima disfunción de las facultades físicas o mentales** del funcionario o empleado **podría ocasionar un incidente o accidente que ponga en peligro la vida o seguridad de otros empleados, de la ciudadanía o la suya propia**.

En atención a dicha normativa no albergamos duda de que el puesto de Operador de Equipo Liviano tiene adscritas funciones particulares que por su naturaleza intrínseca resultan sensitivas. Recordemos que las partes estipularon que el señor Ferrer Cruz, como operador- conduce diferentes equipos en instalaciones

---

[13] *Íd.*, a la pág. 6.

deportivas, áreas recreaciones y márgenes de carreteras. Esto implica que en el lugar público donde este se encuentre trabajando pueden converger -al unísono- el recurrido operando el equipo y ciudadanos (incluyendo niños) caminando a pie o transitando en vehículos. Esto representa un riesgo a la seguridad o a la vida de todos si el operador -bajo el efecto de la cocaína- no está en óptimas condiciones físicas o mentales que le impidan trabajar de manera adecuada el equipo y peor aún, si por la consecuencia de la droga carece de la habilidad necesaria para actuar en un momento que amerite una decisión y acción oportuna de su parte para evitar un accidente. Al respecto, las partes estipularon ante la CASP que la persona que ocupe el puesto tiene que tener habilidad para mantener control en situaciones de emergencia. En este sentido, se hace forzoso concluir que si la persona que opera el equipo (tractor, rolo y otros) se encuentra afectado por el uso de sustancias controladas existe la posibilidad inminente de ocasionar un incidente o accidente que ponga en peligro la vida o seguridad de otros empleados, de la ciudadanía o la suya propia.

Por tanto, erró la CASP al concluir que las funciones del recurrido no representaban las características de un puesto sensitivo.

Destacamos que la Oficial Examinadora de la CASP añadió la Determinación de Hechos 23 en la cual consignó que el tractor tenía un blindaje de seguridad consistentes en deflectores o cadenas tanto frontales como laterales. Sobre esto, señalamos que, si bien dicha maquinaria posee un sistema de seguridad, ello no elimina el hecho probable de que su uso bajo los efectos de sustancias controladas, como lo es la cocaína, pueda ocasionar un accidente que ponga en peligro la vida o seguridad de otros empleados del Municipio, de la ciudadanía o la del propio recurrido.

Advertimos que la Resolución impugnada está huérfana de este análisis. Lo único que se mencionó es que las funciones del señor Ferrer Cruz "se limitan al manejo de un tractor para cortar el césped". Ello sin tomar en consideración las características del tractor, los lugares y áreas públicas donde se utiliza este y los demás equipos que pudiera operar el recurrido como lo son el rolo de asfalto y las mini barredoras. Al así hacerlo obvió evaluar las funciones sensitivas del puesto de Operador de Equipo acorde con los parámetros incluidos en la definición de cargo o puesto sensitivo establecida en el Artículo 12.002 de la Ley núm. 81, *supra*, y en el Artículo 5 del Reglamento del Municipio, *supra*.

Ahora bien, correspondía a la CASP determinar si el despido del recurrido fue uno irrazonable y caprichoso. Al respecto, por haberse colegido que las funciones que llevaba a cabo el recurrido no eran sensitivas, la Oficial Examinadora aplicó aisladamente las disposiciones del Reglamento del Municipio relativas a los puestos o cargos no sensitivos y las medidas disciplinarias establecidas en el Artículo 17 del mismo. Sin duda alguna erró al así hacerlo.

Precisa puntualizar que el Artículo 16 inciso (A) del Reglamento dispone que "[c]onforme a la política pública del Municipio y los requerimientos de ley, una prueba de drogas positiva y corroborada, … ocasionará que el empleado de carácter sensitivo esté sujeto a la imposición de cualesquiera de las siguientes sanciones disciplinarias, … destitución o despido." Así también, el Artículo 12.012 de la Ley núm. 81, *supra*, claramente establece que el Municipio puede despedir o destituir a un empleado que arroje un resultado positivo cuando por la naturaleza de su empleo, la condición detectada (en este caso uso de cocaína) resulte irremediablemente incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes del cargo. No cabe duda de que ambos preceptos resultan aplicables a la situación de caso según hemos explicado.

En virtud de ello, el Municipio actuó dentro de las facultades expresas que le otorga la ley y su reglamento.

De otra parte, señalamos que el Artículo 17 del Reglamento -donde se establecen las medidas disciplinarias- debe ser leído e interpretado en conjunto con los Artículos 12.011 y 12.012 de la Ley núm. 81, antes citados. Al hacer esta correlación surge que en primera instancia se pretende evitar el despido. No obstante, de la lectura íntegra de todos se aclara expresamente que esto aplicará, en especial para aquellos empleados o funcionarios que no ocupen puestos sensitivos, siempre que no se represente riesgo a la salud y seguridad pública o en casos donde por la naturaleza del empleo, la condición detectada resulte irremediablemente incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes del cargo. Enfatizamos que entendemos el raciocinio que sienta las bases para que no se apliquen excepciones -en ciertas circunstancias- a la imposición de la acción disciplinaria del despido o destitución.

No obstante, ante el cuadro fáctico de que el señor Ferrer Cruz ocupaba un puesto sensitivo donde el uso de sustancias controladas resulta incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes del cargo de Operador de Equipo Liviano, el Municipio actuó correctamente al destituirlo del puesto por arrojar un resultado positivo corroborado en la prueba inicial de detección de uso de cocaína. Por ello, colegimos que la determinación tomada fue el resultado de un análisis adecuado de los hechos y la correcta aplicación del derecho. En este aspecto, no debemos obviar que la Oficial Examinadora expresó que una de las instancias para recurrir al despido es que "se trate de un empleado en un puesto sensitivo"[14] lo que como hemos explicado erró en no haberlo así determinado.

---

[14] Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 77.

Advertimos que en *Soto v. Adm. Inst. Juveniles*, 148 DPR 810 (1999), el Tribunal Supremo validó el despido del señor Soto por entender que sus funciones eran incompatibles con el uso de drogas. "La destitución como única sanción, aunque drástica, se enmarca en el objetivo de garantizar que los empleados cubiertos por la excepción a la norma general de ser referidos a un programa de rehabilitación se mantengan al margen del consumo de drogas." *Íd.*, a la pág. 830.

Recalcamos que la normativa sobre la revisión de las determinaciones administrativas dispone que estas serán sostenidas por este foro revisor siempre que estén adecuadamente basadas en la evidencia que obre en el expediente administrativo; así como en el conocimiento especializado conferido a la agencia. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha reconocido que la deferencia judicial cede ante un dictamen administrativo cuyo análisis de los hechos no sea razonable ni conforme a derecho. *Sonia Vázquez v. Banco de Desarrollo Económico*, 171 DPR 1 (2007).

En fin, luego de considerar cuidadosamente el recurso presentado concluimos que el segundo error imputado fue cometido por la CASP.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la resolución recurrida y reinstalamos la destitución impuesta al señor Ferrer Cruz por el Municipio de Carolina.

Notifíquese.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones