

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL II

EX PM. JORGE SOTO CARDONA

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE  
HUMACAO

Recurrida

KLRA201400696

Revisión  
administrativa  
procedente de la  
Comisión de  
Investigación,  
Procesamiento y  
Apelación

Caso Número.:  
12-PM-115

Sobre: Expulsión

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.<sup>1</sup>

Candelaria Rosa, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de marzo de 2015.

El recurrente, Jorge Soto Cardona, presentó el recurso de epígrafe en el que nos solicita la revocación de la resolución dictada el 9 de abril de 2014 por la Comisión de Investigación Procesamiento y Apelación. En virtud de la referida resolución la CIPA confirmó la destitución del recurrente de su puesto como Policía Municipal de Humacao.

De acuerdo con las determinaciones de hechos efectuadas por la CIPA, el recurrente ocupaba el puesto regular de agente

---

<sup>1</sup> Debido a que la Hon. Carmen Hilda Carlos Cabrera se acogió al retiro el 15 de octubre de 2014, mediante Orden Administrativa Núm. TA-2014, efectiva el 16 de octubre de 2014, el Panel II de la Región Judicial de San Juan quedó constituido por estos jueces.

de la policía municipal del Municipio de Humacao. El 18 de marzo de 2011, a eso de las 12:30 P.M., la señora Yanira González Rolón llamó a la sargento María I. Millán, de la Policía Municipal de Humacao, para indicarle que tenía problemas con el recurrente. Sobre el particular le manifestó que había sostenido una relación adúltera con el señor Soto Cardona desde el 9 de septiembre de 2010 y que tuvo un hijo con éste. Añadió que llevó el bebé al pediatra y luego pasó por la residencia del recurrente a solicitarle ayuda económica para cubrir los gastos de la enfermedad del menor, pero que éste le dijo que se sentía incómodo con lo que estaba pasando y que: “esto iba a oler a sangre”. La señora González Rolón era a su vez esposa del teniente Luis J. Colón Díaz, también de la Policía Municipal de Humacao y por consiguiente supervisor del recurrente<sup>2</sup>.

En tales circunstancias, la sargento Millán citó a la señora González Rolón para que compareciera a la 1:30 P.M. al cuartel de la Policía Municipal de Humacao. Ésta llegó con el bebé en los brazos y se encontraba afectada, nerviosa y temblorosa. La sargento Millán y el teniente municipal Pedro A. Rodríguez Gutiérrez se reunieron con la señora González Rolón y ésta les reiteró la información provista y, además, que sentía mucho miedo de que le pasara algo a ella o a su familia,

---

<sup>2</sup> La señora González estuvo casada con el teniente Colón Díaz desde el 17 de diciembre de 1994 hasta el 13 de septiembre de 2011, fecha en que se divorciaron.

incluyendo a su esposo, ya que cuando fue a decirle al recurrente que el bebé estaba enfermo y que necesitaba ayuda económica, éste la amenazó diciéndolo que se sentía incómodo y que la situación “olía a sangre”. La señora González Rolón expresó también que si algo le sucedía a su esposo o su familia responsabilizaría al recurrente, toda vez que éste añadió que su residencia se podía quemar, con lo cual implicó que incendiaría su hogar.

Debido a tales manifestaciones, se comenzó una investigación administrativa sobre el particular. Ese mismo día, la sargento Millán y el teniente Rodríguez Gutiérrez acudieron al hogar del señor Soto Cardona y lo desarmaron. Durante el proceso también fue desarmado y separado del cuartel el teniente Colón Díaz, esposo de la señora González Rolón. Después de que el recurrente fue desarmado, la señora González Rolón se comunicó con la sargento Millán y le solicitó que no le hiciera daño, ya que éste iba a hacer ascendido al rango de sargento. Sobre todo ello, la sargento Millán redactó el informe de rigor.

Por estos hechos, al señor Soto Cardona se le atribuyó haber infringido el Reglamento de la Policía Municipal de Humacao<sup>3</sup>. Concretamente, se le imputó la comisión de las faltas graves número 18, 27, y 29 que disponen como sigue:

**Falta Grave Número 18:**

---

<sup>3</sup> Reglamento de la Policía Municipal de Humacao de julio de 1999. Aprobado a tenor de la Ley Núm. 19-1997 y la Ordenanza Núm. 33, Serie 1998-1999 de 15 de junio de 1999.

Declarar falsamente o inducir a declarar falsamente a otras personas ante un magistrado, oficial examinador, organismo judicial o cuasi-judicial.

**Falta Grave Número 27:**

Observar una conducta lesiva, inmoral o desordenada en detrimento del Cuerpo de la Policía Municipal.

**Falta Grave Número 29:**

Asociarse con prostitución o realizar cualquier otro acto que sean contrarios al pudor, honestidad, y buenas costumbres de la sociedad. No incurren en la infracción a la Regla 29 y 30 cuando lo hagan en el cumplimiento del poder y con el consentimiento de un oficial superior en rango en estos casos. Bajo ningún concepto debería usarse el uniforme.

Conforme surge de los autos, al señor Soto Cardona se le permitió continuar trabajando, aunque desarmado, desde el 18 de marzo de 2011 hasta el 26 de agosto de 2011, fecha en que el Comisionado de la Policía Municipal, Ángel G. Maldonado Ortiz, informó al recurrente de su suspensión sumaria de empleo. En la referida carta se le advirtió de su derecho a una vista informal, la cual se pautó para el 15 de septiembre de 2011. Luego de celebrarse la referida vista, el Oficial Examinador recomendó que la medida disciplinaria de suspensión continuara en vigor hasta que finalizara la investigación. El Oficial Examinador resaltó en su *Informe* el hecho de que el recurrente no presentó prueba a su favor y que sólo se limitó a alegar que los hechos imputados eran falsos. En atención al referido *Informe*, el 28 de septiembre de 2011, el Comisionado suspendió al recurrente de empleo y sueldo efectivo el primero de octubre de 2011.

Posteriormente, se le notificó al señor Soto Cardona la *Resolución de Cargos* en la que se le indicó que el Comisionado se proponía expulsarlo de su puesto. Se le advirtió, además, de su derecho a solicitar una vista informal. Celebrada la vista, el Oficial Examinador rindió un informe, en función del cual el Comisionado dictó la *Resolución final* de 26 de marzo de 2012. En ella, el Comisionado ratificó la sanción propuesta de destituir al señor Soto de Cardona de su puesto como Policía Municipal de Humacao.

Inconforme con esta decisión, el recurrente presentó una apelación ante la CIPA. Luego de varios incidentes procesales atinentes al descubrimiento de prueba, la CIPA celebró la correspondiente vista. Examinada la prueba presentada el 9 de abril de 2014, la CIPA dictó *Resolución* mediante la cual determinó que el Municipio había probado la conducta imputada al señor Soto Cardona, a base de la cual se le practicaron cargos disciplinarios y fue destituido de su puesto.

La CIPA entendió probado el hecho de que el recurrente mantuvo una relación sentimental con la señora González Rolón y que procreó un hijo con ella mientras ella era esposa de su supervisor, el teniente Colón Díaz. Además, determinó que el recurrente amenazó con hacerle daño a la señora González Rolón y a su familia. Para ello, la CIPA confirió entera credibilidad a los testimonios de la sargento Millán, el teniente Rodríguez Gutiérrez y el teniente Colón Díaz. A su vez, la CIPA apuntó que no le

mereció credibilidad el testimonio prestado por el recurrente ni el ofrecido por la señora González Rolón, a los efectos de negar que tuvieran una relación y que el padre del menor fuera el recurrente. En ese sentido dispuso que “fue la señora González Rolón la que buscó la ayuda cuando se sintió amenazada por el señor Soto Cardona. Y durante ese proceso, bajo estado de excitación y miedo, fue que le dijo a la Sargento Millán y al Teniente Rodríguez que sostuvo una relación adulterina con el apelante y que su hijo era de él”. La CIPA razonó que no existía razón alguna por la cual la sargento Millán y el Teniente Rodríguez Gutiérrez inventaran semejante historia.

Así, la CIPA concluyó que el apelante había violado: (1) la Falta Grave Núm. 18 al negar los hechos “cuando claramente ocurrieron”; (2) la falta Grave Núm. 27 ya que observó una conducta lesiva, inmoral y desordenada en detrimento del Cuerpo de la Policía Municipal “al amenazar de muerte a una mujer y a su familia con la que sostuvo una relación adúltera,” y; (3) la falta Grave Núm. 29 cuando realizó actos contrarios al pudor, la honestidad y buenas costumbres de la sociedad “al sostener una relación adúltera con una mujer casada y posteriormente amenazarla de muerte”. Fundada en lo anterior, la CIPA declaró No Ha Lugar la apelación interpuesta por el recurrente y consiguientemente confirmó la medida disciplinaria de destitución.

En desacuerdo, el señor Soto Cardona compareció ante este Tribunal mediante el recurso de epígrafe. Sostiene, en su primer señalamiento de error, que la CIPA incumplió con las normas de derecho aplicables “en detrimento de los derechos del recurrente, cuando excedió los términos reglamentarios para concluir con este caso, sin causa justificada”. A estos fines señala, que la apelación de autos fue instada ante la CIPA el 26 de abril de 2012 y fue resuelta el 9 de abril de 2014, lo que conllevó una dilación excesiva en la resolución del caso. No le asiste la razón al recurrente.

No hay duda de que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170-1988, según enmendada, 3 LPRA secs. 2101 *et seq.*, provee plazos holgados a las agencias para atender los asuntos que caen bajo su competencia. Así, la LPAU dispone en su sección 3.13 (g) que “[t]odo caso sometido a un procedimiento adjudicativo ante una agencia deberá ser resuelto dentro de un término de seis (6) meses, desde su radicación, salvo en circunstancias excepcionales.” 3 LPRA sec. 2163. A estos efectos, la Asamblea Legislativa impuso a las agencias la obligación de adjudicar todo caso dentro del término señalado. No obstante, nuestro máximo foro judicial ha pautado que estos términos son directivos y no jurisdiccionales. *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 494-495 (1997); *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borínquen*, 149 DPR 121 (1999).

Estos términos tienen como fin primordial asegurar que los procesos administrativos se lleven a cabo de manera eficiente y rápida y las agencias y sus directores no tiene discreción para incurrir en tardanzas o dilaciones injustificadas. *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borínquen, supra*. Ahora bien, ante el incumplimiento de una agencia con su deber de decidir expeditamente la parte afectada tiene disponible como remedios “la presentación de un *mandamus* ante el foro judicial, o una moción de desestimación ante la agencia concernida”. *Íd. U.P.R. Aguadilla v. Lorenzo Hernández*, 184 DPR 1001 (2012).

Un examen del tracto procesal seguido en el presente caso devela que la CIPA no incurrió en tardanzas o dilaciones injustificadas. Si bien es cierto que el caso no fue resuelto en el término de 6 meses dispuesto en la LPAU, esto se debió, entre otras razones, a que el recurrente presentó varias mociones referentes al descubrimiento de prueba lo que suscitó cierta controversia entre las partes que hubo que resolver antes de que el caso estuviera listo para adjudicación.

Por último resaltamos que el recurrente, aparte de articular que se adjudicara con prontitud el caso ante la CIPA, poco hizo para que se diera el cumplimiento del término dispuesto en la LPAU. Como vimos, ante el incumplimiento de una agencia con su deber de decidir expeditamente la parte afectada tiene disponible como remedios “la presentación de un *mandamus* ante el foro judicial, o una moción de desestimación ante la

agencia concernida”. Nada de esto hizo el señor Soto Cardona. En conclusión, resolvemos que la combinación de factores que marcaron el desenvolvimiento procesal de este asunto configura una causa justificada en la dilación ocurrida en su resolución final. El error señalado no fue cometido.

Los demás señalamientos de error esbozados por el señor Soto Cardona versan sobre alegadas violaciones a su derecho a un debido proceso de ley en su vertiente procesal. En síntesis, sostiene que la CIPA: (1) violó su derecho a ser oído y a examinar la prueba presentada en su contra y (2) demostró parcialidad al actuar como abogado del Municipio. Un examen del expediente ante nuestra consideración revela que las alegaciones del recurrente carecen de méritos. Veamos.

La Ley 32 -1972, según enmendada, 1 LPRA sec. 171 *et seq.*, creó la CIPA como foro apelativo administrativo para intervenir en los casos en que se le imputa mal uso o abuso de autoridad a cualquier funcionario del orden público estatal o municipal, agente de rentas internas o cualquier otro funcionario de la Rama Ejecutiva autorizado a realizar arrestos. 1 LPRA sec. 172 *et seq.*; *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 DPR 765 (1998); *Rivera v. Superintendente*, 146 DPR 247 (1998).

Respecto a la naturaleza de esta función adjudicativa, se ha dicho que una vista ante la CIPA es una especie de juicio de novo en la que ese foro tiene la oportunidad de escuchar nuevamente toda la prueba

presentada ante la autoridad administrativa contra la que se recurre, o recibir otra prueba distinta y otorgarle el valor probatorio que a su juicio merezca. *Arocho v. Policía de P.R.*, *supra*, pág. 772. De manera que, una vista celebrada ante la CIPA “es propiamente una vista formal, porque en ella se ventilan de manera definitiva, a nivel administrativo, todos los derechos del empleado [y en] este sentido es equivalente a un juicio en sus méritos”. *Ramírez v. Policía de P. R.*, 158 DPR 320, pág. 334 (2003).

En particular, respecto al alcance de la revisión judicial de una determinación tomada por la CIPA, es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos gozan de gran deferencia y de una presunción de corrección, aunque el referido principio de deferencia no es impedimento para revisar las determinaciones no fundadas en la evidencia sustancial que obra en el expediente, ni cuando son irrazonables o contrarias a derecho. *AEE v. Maxon Engineering Services, Inc.*, 163 DPR 434 (2004). Por consiguiente, “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”, pero “las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”. Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175. En suma, la revisión judicial de las determinaciones administrativas se circunscribe a la determinación de si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado, si las determinaciones de la agencia están sostenidas por evidencia

sustancial y si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Funeraria Cardona v. Junta de Apelaciones*, 170 DPR 414 (2007).

Por otro lado, la Constitución de Puerto Rico reconoce el derecho a un debido proceso de ley como salvaguarda de las privaciones de libertad o propiedad. *Vázquez González v. Mun. de San Juan*, 178 DPR 636 (2010).

El debido proceso de ley opera en dos dimensiones: la sustantiva y la procesal. *Íd.*; *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, 146 DPR 611 (1998). El debido proceso de ley procesal impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga mediante un procedimiento justo y equitativo. *Íd.* No es un molde riguroso que se da en el abstracto, pues su naturaleza es eminentemente circunstancial y pragmática, no dogmática, por lo que cada caso exige una evaluación concienzuda de las circunstancias envueltas. *Quiles Rodríguez v. Supte. Policía*, 139 DPR 272 (1995).

Los empleados públicos de carrera en Puerto Rico tienen un interés propietario sobre sus plazas y en tal virtud son acreedores de un debido proceso de ley. *Vázquez González v. Mun. de San Juan*, *supra*, pág. 643; *Torres Solano v. P.R.T.C.*, 127 DPR 499 (1990). Cónsono con ello, con la aprobación de la LPAU, el legislador extendió a los procedimientos adjudicativos celebrados por las agencias administrativas ciertas garantías mínimas inherentes al debido proceso de ley. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232 (2007). En específico, la Sección 3.1 de

la LPAU, 3 LPRÁ sec. 2151, así como su jurisprudencia interpretativa, reconocen para este tipo de adjudicación administrativa las siguientes garantías: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado; y (6) que la decisión se base en el récord. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros, supra*; *Vázquez González v. Mun. de San Juan, supra*.

Como vemos, los procedimientos de adjudicación administrativa requieren las garantías mínimas del debido proceso de ley relacionadas a la prueba, como lo son confrontar a los testigos, presentar cualquier tipo de prueba a su favor y que la decisión este basada en la evidencia que obra en el expediente. Ello es acorde con el principio reiterado de que “[e]l carácter informal y flexible que distingue a los procesos administrativos, permite que el juzgador de hechos conozca toda la información pertinente para dilucidar la controversia que tiene ante sí...”, sin necesidad de sujetar el proceso a los moldes rígidos de las reglas procesales y de evidencia. *Otero v. Toyota, supra*, pág. 733. Así lo contempla expresamente la Sección 3.13 de la LPAU al disponer que las Reglas de Evidencia “...no serán aplicables a las vistas administrativas, pero los principios fundamentales de evidencia se podrán utilizar para lograr una solución rápida, justa y económica del procedimiento”. 3 LPRÁ sec. 2163.

Como vimos, en cuanto a las garantías del debido proceso de ley aplicables a una agencia administrativa, éstas consisten de varios requisitos. En primer lugar, se le debe proveer una notificación oportuna al querellado de la naturaleza de la querrela o reclamos de incumplimiento de dicha parte. En el presente caso, al señor Soto Cardona se le comunicó que había una investigación administrativa en su contra desde el día en que la señora González Rolón se querelló, esto según surge del testimonio ofrecido por la sargento Millán y el teniente Rodríguez Gutiérrez. Además, en todas las notificaciones que el Municipio le envió al recurrente se le informó de los hechos que motivaban la acción disciplinaria y las faltas que se entendían violadas por dicha conducta. No hay duda que en el presente caso, se le proveyó una notificación oportuna al recurrente sobre la naturaleza de las imputaciones hechas en su contra.

El segundo aspecto de las garantías del debido proceso de ley es que se le permita presentar evidencia a su favor. Antes, de ser destituido el recurrente compareció a dos vistas administrativas informales, en las cuales tuvo la oportunidad de presentar prueba. En éstas estuvo acompañado de su representación legal. No obstante, el señor Soto Cardona decidió no presentar prueba a su favor y simplemente se limitó a negar que tuviera una relación con la señora González Rolón y que el bebé fuera su hijo. Finalmente, en la vista formal celebrada ante la CIPA el señor Soto Cardona tuvo la oportunidad de presentar, y presentó, su prueba. A dicha

vista también acudió representado por abogado, quien tuvo la oportunidad de contrainterrogar los testigos y examinar la evidencia presentada por el Municipio. A base de lo expuesto, concluimos que el recurrente tuvo amplia oportunidad de presentar su evidencia y de confrontar la prueba presentada en su contra.

De lo anterior surge además que la CIPA le garantizó al recurrente los siguientes requisitos del debido proceso de ley: (1) la oportunidad de ser oído, (2) su derecho a contrainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra y (3) su derecho a tener asistencia de abogado.

Respecto a la garantía del debido proceso de ley a una adjudicación imparcial, aunque el señor Soto Cardona cuestiona la imparcialidad de los comisionados que presidieron la vista en la CIPA, del estudio del expediente, lo que incluye la transcripción de la vista, no surge manifestación alguna de parcialidad. Su contención se fundamenta en unas preguntas que los comisionados le hicieron a la señora González Rolón y que éste cataloga como “una intromisión indebida de algunos de los comisionados [...] sobre aspectos íntimos y personales de su vida privada a una testigo, que no era parte en el caso, humillándola y vejándola”. No podemos ignorar el hecho de que las faltas imputadas al señor Soto Cardona se basan en que éste sostuvo una relación sentimental con la esposa de unos de sus supervisores con quien procreó un hijo e incómodo

con la situación y los reclamos de ésta de ayuda económica para el niño, la amenazó con hacerle daño a ella y a su familia. Por la naturaleza de las imputaciones, no existía forma en que la CIPA pudiera adjudicar la controversia ante sí, sin entrar en aspectos de la vida privada del recurrente y de la señora González Rolón. Reiteramos que de un examen de la transcripción de la vista en su fondo no surge la alegada parcialidad reclamada por el señor Soto Cardona.

Por último, es requisito del debido proceso de ley que la decisión sea basada en la prueba desfilada y el expediente. En el presente caso existe evidencia sustancial en el expediente que sostiene las determinaciones fácticas de la agencia. La CIPA entendió, fundado en el testimonio de la sargento Millán, el teniente Díaz Colón y el teniente Rodríguez Gutierrez, que el Municipio probó que el señor Soto Cardona mantuvo una relación con la esposa del teniente Colón Díaz, procreó un hijo con ésta y amenazó a la señora González Rolón de hacerle daño a ella y a su familia, por lo que concluyó la comisión de las faltas graves imputadas y confirmó su destitución. Examinada la totalidad el expediente administrativo, estimamos razonable la determinación de la agencia.

Adviértase, que la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que éstas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que se llegó son irrazonables. El señor Soto Cardona

no logró probar que las determinaciones de hechos no están basadas en el expediente. En realidad, el recurso del recurrente atenta contra el ejercicio de discreción administrativa de la CIPA.

Por último, destacamos que la normativa sobre la tramitación de los recursos ante nuestra consideración requiere que el recurso señale, discuta y fundamente el error que se le imputa al foro recurrido. “Solamente mediante un señalamiento de error y una discusión fundamentada, con referencia a los hechos y a las fuentes de derecho en que se sustenta, podrá el foro apelativo estar en posición de atender los reclamos que se le plantean”. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356 (2005), a la pág. 367. De lo contrario, el tribunal apelativo estará impedido de considerar el señalamiento de error planteado. *Íd.* Según se desprende del recurso presentado ante nuestra consideración, en los señalamientos de error número 4, 6 y 7, el recurrente meramente señaló el supuesto error cometido por la CIPA. No obstante, no discutió ni fundamentó su posición en cuanto a estos señalamientos de error. Como consecuencia, tales señalamientos se tienen por no puestos, aunque de todas formas se agotan en la razonabilidad de la resolución administrativa que hemos determinado.

En conclusión, conforme al derecho examinado, aplicado al expediente de autos -el cual incluye la transcripción de la prueba desfilada en la vista evidenciaría celebrada por la CIPA- resolvemos improcedentes los señalamientos traídos ante nuestra atención. No han ocurrido aquí

violaciones de garantías mínimas del debido proceso contra el señor Soto Cardona, ni la CIPA ha incurrido en error de derecho alguno en la apreciación de la prueba.

Por los fundamentos expuestos, confirmamos la resolución impugnada.

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

**DIMARIE ALICEA LOZADA**  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones