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

LUIS A. ALICEA GONZÁLEZ RECURRIDO		*REVISIÓN ADMINISTRATIVA*
V.		*CASO NÚM.: 13PM-70*
POLICÍA MUNICIPAL SANTA ISABEL; MUNICIPIO DE SANTA ISABEL; ENRIQUE H. QUESTELL ALVARADO RECURRENTES	KLRA201401299	*SOBRE:* DESTITUCIÓN

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

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2015.

El Municipio de Santa Isabel presentó un recurso de revisión judicial para solicitar que revoquemos una Resolución emitida por la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación [en adelante CIPA] el 6 de agosto de 2014, notificada el 17 de septiembre de 2014. Mediante la misma se revocó la destitución del Sargento Luis Alicea González [en adelante Sargento Alicea]. Además, se ordenó su restitución y condenó al Municipio al pago de salarios, haberes y beneficios marginales dejados de percibir durante la suspensión.

ANTECEDENTES

El Sr. Luis Alicea González fue despedido de su empleo como Sargento de la Policía Municipal de Santa Isabel por alegada reiterada conducta de insubordinación e indisciplina y por manejar un vehículo de motor en forma descuidada o negligente. Veamos los hechos que originan esta acción disciplinaria.

El 13 de abril de 2012, el Sargento Alicea prestaba escolta en un vehículo oficial rotulado al vehículo personal que conducía el empleado municipal Ángel Martínez. Martínez transportaba a 5 confinados que laboraban en la limpieza y ornato del Municipio de Santa Isabel. El Sargento Alicea no pudo detener a tiempo la marcha del vehículo oficial cuando la guagua que transportaba a los confinados se detuvo súbitamente, impactándola por detrás; ambos vehículos sufrieron daños. El Comisionado de la Policía Municipal, Sr. Hugo Guzmán, solicitó una investigación administrativa por los daños ocasionados al vehículo oficial.

El 17 de abril de 2012, el Comisionado de la Policía Municipal entrevistó telefónicamente a Ángel Martínez en relación a estos hechos. Como consecuencia de la conversación, el 1 de mayo de 2012, el Comisionado de la Policía Municipal le entregó a la Oficina de Recursos Humanos del Municipio de Santa Isabel un estimado de $455.00 para la reparación del vehículo conducido por Ángel Martínez.

El mismo día 17 de abril, el Sargento Alicea le entregó al Comisionado de la Policía Municipal el Informe de Accidente, el cual expresa:

> [m]ientras conducía el vehículo marca Chevrolet, modelo Trailblazer, año 2004, tablilla MU-11053 perteneciente al Municipio de Santa Isabel, Policía Municipal, durante el turno de 3 am a 11 am, (haciendo la escolta de los confinados) por la calle Hostos en dirección de Sur a Norte, a (sic) cuando al llegar frente del CDT, se detuvo la Ford Modelo Van 350 color blanca, con tablilla HBX-586 y conducida por el Sr. Ángel M. Martínez Zayas la cual se utiliza para el transporte de la Brigada de Ornato de los confinados de la Cárcel de Guayama.
>
> Dicho vehículo se detuvo repentinamente en el lugar antes mencionado, lo que motivo (sic) que no me percatara al momento de la parada ya que estaba encendiendo el radio de comunicaciones portátil, lo que motivo (sic) a (sic) que impactara al vehículo Ford Van con el parachoque (sic) frontal de la unidad, con la parte trasera del parachoque (sic) trasero de la Ford blanca. Los daños no fueron estimados al momento.
>
> Se procedió a realizar querella correspondiente (2004-3-069-01312) al lugar se presentó la Agte. Wilma Berríos placa #31532 del Distrito de Santa Isabel.
>
> En el interior del vehículo Ford Van habían (5) confinados como pasajeros de la cárcel de Guayama estos son:
> 1. José Matos Santiago
> 2. Rey Ferrer Pinet
> 3. Jorge Torres Figueroa
> 4. Néstor Gual Colón
> 5. Félix Ramos Colón
>
> También se encontraban (sic) como pasajero el Oficial Correccional José Colón, Placa #1-12306.
>
> Estos confinados fueron transportados como protocolo de seguridad hasta el Fondo del Seguro del Estado en Guayama para ser evaluados.

Como parte de la investigación administrativa, el 15 de agosto de 2012, la Directora de Recursos Humanos del Municipio, Sra.

Estrella Negrón Torres, entrevistó al Sr. Ángel Martínez quien expresó que el policía que brindaba escolta siempre mantenía el vehículo bien cerca del que escoltaba como medida de seguridad, ya que el policía hacía el trabajo solo.

Con fecha de 14 de agosto de 2012, la Sra. Estrella Negrón Torres, le envió una carta al Sargento Alicea que reza:

> Estimado Sr. Alicea:
>
> Se requiere de su presencia para celebrar una reunión en torno a una investigación que solicitara el Sr. Hugo Guzmán por alegada violación al Artículo 13, Sección 2, Inciso 88.
>
> La fecha de la entrevista está pautada para, el 17 de agosto de 2012, a las 9:00 a.m en la Oficina de Recursos Humanos.
>
> Favor de hacer los arreglos pertinentes ya que la reunión es de carácter compulsorio.
>
> Cordialmente,
>
> (firmado)
> Estrella Negrón,
> Directora de Recursos Humanos

Esa comunicación le fue entregada al Sr. Hugo Guzmán, quien a su vez se la entregó al Agente Alberto Toro para que se la hiciera llegar al Sargento Alicea, éste último la recogió el 15 de agosto de 2012 al entrar a su turno a las 7:00 p.m. Al día siguiente, 16 de agosto, el Sargento Alicea solicitó la posposición de la reunión mediante carta suscrita por su representante legal. Lo próximo que surge del expediente es que el Alcalde del Municipio de Santa Isabel, Hon. Enrique H. Questell Alvarado, ordenó la suspensión sumaria del

recurrido como Sargento de la Policía Municipal en comunicación de fecha 20 de agosto de 2012. Al Sargento Alicea se le imputó la comisión de dos faltas graves al Reglamento de la Policía Municipal de Santa Isabel. El 31 de agosto de 2012, el Alcalde le notificó al Sargento Alicea la formulación de cargos por violaciones al Reglamento de la Policía Municipal, faltas graves #70 y #88, y sobre su intención de destituirlo una vez concluyera el procedimiento administrativo de acción disciplinaria.

El Sargento Alicea solicitó vista informal, la que se celebró el 16 de octubre de 2012. El Oficial Examinador, Lcdo. Ramón Mauras Valentín, emitió un informe en el que recomendó la destitución del recurrido. Mediante comunicación de 15 de noviembre de 2012, el Alcalde emitió una decisión final, en la que destituyó al Sargento Alicea del puesto que ocupaba.

En desacuerdo con esa determinación, el Sargento Alicea presentó un recurso de apelación ante la CIPA, quien en Resolución de 6 de agosto de 2014 revocó la expulsión del recurrido, ordenó su reinstalación y el pago de salarios, haberes y beneficios marginales dejados de percibir durante el término de la suspensión. El 7 de octubre de 2014, el Municipio de Santa Isabel presentó moción de reconsideración y solicitó determinaciones de hechos adicionales. Sin embargo, la solicitud no fue atendida por la CIPA, por lo que se entendió denegada de plano.

Inconforme con el dictamen de la CIPA el Municipio comparece ante nos en el presente recurso de revisión y argumenta que:

1. ERRÓ LA CIPA AL DETERMINAR QUE LA PARTE RECURRENTE NO PRESENTÓ LA PRUEBA CLARA, ROBUSTA Y CONVINCENTE QUE JUSTIFICARA LAS FALTAS IMPUTADAS NI EL CASTIGO DE EXPULSIÓN IMPUESTO AL RECURRIDO; PARTICULARMENTE, ERRÓ EN LO SIGUIENTE:

    a. AL NO PERMITIR QUE LA PARTE RECURRENTE SENTARA COMO TESTIGO AL RECURRIDO, AUN CUANDO NO HABÍA POSIBILIDAD DE QUE SE AUTOINCRIMINARA.

    b. AL DETERMINAR QUE LA PRUEBA PRESENTADA POR LA PARTE RECURRENTE ESTUVO VICIADA DE PRUEBA DE REFERENCIA POCO CONFIABLE.

2. ERRÓ LA CIPA EN LA APRECIACIÓN DE LA PRUEBA Y EN LA FORMULACIÓN DE SUS DETERMINACIONES AL OMITIR HECHOS QUE FUERON DEBIDAMENTE PROBADOS Y/O QUE SURGEN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO CONSIDERADO EN SU TOTALIDAD.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

En nuestro ordenamiento es norma reiterada que "[e]n el ejercicio de la revisión judicial de decisiones administrativas los tribunales deben concederle deferencia a las resoluciones emitidas por las agencias administrativas". Mun. de San Juan v. CRIM, 178 D.P.R. 163, 175 (2010). Es decir, las decisiones de las agencias gozan de una presunción de corrección. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., 173 D.P.R. 934, 960 (2008). La deferencia se fundamenta en que las agencias "cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados". Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716, 727 (2005). Así pues, al evaluar

recursos de revisión administrativa, la facultad revisora de los tribunales es limitada. Mun. de San Juan v. CRIM, *supra*, pág. 175.

Sobre el alcance de la revisión judicial, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.* [en adelante LPAU], dispone que:

> [e]l 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. 3 L.P.R.A. sec. 2175.

En cuanto a las determinaciones de hecho que realiza una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales revisores tienen que sostenerlas si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. (Énfasis nuestro). Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 432 (2003). Por evidencia sustancial se entiende "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Ibíd*. Por lo tanto, la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. Otero v. Toyota, *supra*, pág. 728. En fin, **el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se**

persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. (Énfasis nuestro). *Ibíd*.

Respecto a las conclusiones de derecho, la LPAU señala que éstas pueden ser revisadas en todos sus aspectos. *Id.*, pág. 729. Lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia". *Ibíd*. De modo, que cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. Otero v. Toyota, *supra*, pág. 729. En otras palabras, **"[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa"**. (Énfasis nuestro). *Ibíd*.

Asimismo, "debe respetarse el dictamen de un foro administrativo en cuanto a la credibilidad de los testigos". *Id.*, pág. 731. Esto, debido a que fue la agencia quien tuvo ante sí la prueba para realizar las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. *Id.*, pág. 732. En efecto, "[s]i bien es cierto que la prueba presentada puede llevar a varias determinaciones razonables, es la agencia la que determinará la adecuada y no el Tribunal de Apelaciones". Otero v. Toyota, *supra*, pág. 732. De otra forma, las agencias perderían su razón de ser. *Ibíd.*

Sin embargo, la deferencia que le deben conceder los tribunales a las decisiones administrativas cede cuando la agencia actuó de forma ilegal, arbitraria o caprichosamente, de forma tal que su decisión constituya un abuso de discreción. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., *supra*, pág. 954; Mun. de San Juan v. CRIM, *supra,* pág. 175. De igual forma, cede el *expertise* administrativo cuando la interpretación de la agencia "produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública". Pacheco v. Estancias, *supra*, pág. 433. Bajo esos supuestos los tribunales pueden revocar la determinación del foro administrativo y sustituir el criterio de la agencia por el suyo. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., *supra*, pág. 954; Mun. de San Juan v. CRIM, *supra,* pág. 175.

La Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación [CIPA] fue creada por la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, 1 L.P.R.A. sec. 171 *et seq.*, con el propósito de establecer un organismo alterno e independiente para atender reclamaciones en que se impute mal uso o abuso de autoridad a cualquier agente del orden público, sean agentes de rentas internas u otros funcionarios de la Rama Ejecutiva estatal o municipal, autorizados para efectuar arrestos. González y otros v. Adm. de Corrección, 175 D.P.R. 598, 607 (2009). La CIPA actúa como

> cuerpo apelativo con jurisdicción exclusiva para oír y resolver apelaciones interpuestas por los funcionarios públicos cubiertos por este capítulo, cuando el jefe o director, del organismo o dependencia de que se trata les haya impuesto cualquier medida disciplinaria en relación con

> actuaciones cubiertas por este capítulo, o con faltas leves en que se haya impuesto una reprimenda o suspensión de empleo y sueldo o faltas graves en el caso de miembros de la policía estatal o municipal o de otras agencias que tenga[n] reglamentación similar. 1 L.P.R.A. sec. 172.

Luego de la presentación de una apelación por el funcionario querellado, la Comisión celebrará una vista, la que constituye un tipo de juicio *de novo*. *Ibíd*; Ramírez v. Policía de P.R., 158 D.P.R. 320, 332 (2002); Arocho v. Policía de P.R., 144 D.P.R. 765, 772 (1998). Con relación a la vista, el Tribunal Supremo ha dispuesto que:

> [e]n esa vista, la Comisión tiene la oportunidad de escuchar nuevamente toda la prueba presentada […] y otorgarle el valor probatorio que a su juicio merezca la misma. Esta vista es una especie de juicio *de novo*, por lo que la [CIPA] puede arribar a determinaciones de hecho o conclusiones de derecho diferentes. Arocho v. Policía de P.R., *supra*, pág. 772.

Además, **"la vista que se celebra ante la [CIPA] es propiamente una vista formal, porque en ella se ventilan de manera definitiva, a nivel administrativo, todos los derechos del empleado, [… lo que] es equivalente a un juicio en sus méritos"**. (Énfasis nuestro). Ramírez v. Policía de P.R., *supra*, pág. 334. En ese sentido, la CIPA puede modificar la sanción impuesta, ya sea para aumentarla, disminuirla o eliminarla. 1 L.P.R.A. sec. 172; Ramírez v. Policía de P.R., *supra*, pág. 333; Arocho v. Policía de P.R., *supra*, pág. 772. A pesar de lo anterior, cuando se revisa ante este Tribunal una determinación de la CIPA sí se activa el estándar de

revisión judicial en cuanto a decisiones administrativas, según reseñamos previamente. Ramírez v. Policía de P.R., *supra*, pág. 338.

En la vista formal el empleado tiene derecho a exigir que se le provean todas las garantías requeridas por el debido proceso de ley en los procesos cuasi judiciales. Torres Solano v. P.R.T.C., 127 D.P.R. 499 (1990). La LPAU dispone el mecanismo que deben seguir las agencias en los procedimientos de adjudicación. Al adjudicar formalmente una controversia, la agencia debe salvaguardar los siguientes derechos: (1) el derecho a una notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; (2) el derecho a presentar prueba; (3) el derecho a una adjudicación imparcial, y (4) el derecho a que la decisión sea una basada en el expediente. 3 L.P.R.A. sec. 2151.

En el caso particular de la CIPA, la Asamblea Legislativa expuso expresamente que las Reglas de Evidencia no eran obligatorias en los procedimientos efectuados ante la Comisión. 1 L.P.R.A. sec. 173. Ello es afín con lo dispuesto en la LPAU. Específicamente, la sección 3.13(e), establece que:

> [l]as 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 L.P.R.A. sec. 2163(e).

El Tribunal Supremo ha expuesto 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". Otero v. Toyota, *supra*, pág. 733. De modo, que los principios fundamentales de las reglas procesales y de evidencia podrán utilizarse por las agencias para guiar su curso mientras sean compatibles con la naturaleza de dichos procedimientos. *Ibíd.* De ahí que, la LPAU señala que:

> [e]l funcionario que presida la vista podrá excluir aquella evidencia que sea impertinente, inmaterial, repetitiva o inadmisible por fundamentos constitucionales o legales basados en privilegios evidenciarios reconocidos por los tribunales de Puerto Rico. 3 L.P.R.A. sec. 2163(c).

Por lo anterior, es posible que en los procedimientos administrativos se pueda introducir y admitir en evidencia prueba de referencia. Otero v. Toyota, *supra*, pág. 733. A esos efectos, nuestro más alto Foro Judicial, citando al Tribunal Supremo de los Estados Unidos en Richardson v. Perales, 402 U.S. 389 (1971), ha indicado que:

> **[u]na agencia puede descansar su decisión sólo en prueba de referencia, aún cuando ésta sea contradicha por prueba, si la prueba de referencia es del tipo que un hombre prudente y razonable descansa en ella para llevar a cabo sus negocios.** (Énfasis nuestro). *Id.*, pág. 734.

La prueba de referencia se define como una declaración hecha fuera de la vista o juicio que se presenta para probar la verdad de lo aseverado. 32 L.P.R.A. Ap. VI, R. 801(c). Como regla general, la prueba de referencia es excluida por su falta de confiabilidad y por su dudoso valor probatorio. In re Ríos Ríos, 175 D.P.R. 57, 75 (2008).

Por otra parte, la prueba de referencia múltiple, es aquella prueba de referencia que contenga, a su vez, otra prueba de referencia. 32 L.P.R.A. Ap. VI, R. 807. En cuanto a la regla general de exclusión, la prueba de referencia múltiple no será excluida si cada parte de las declaraciones combinadas satisface alguna de las excepciones. *Ibíd.*

Para evaluar la admisibilidad de la prueba de referencia, se deben considerar varios factores: (1) que no se lesione significativamente el derecho a confrontación de la parte contra la cual se admite la prueba de referencia; (2) el elemento de necesidad, en lo que respecta a que el declarante no está disponible para testificar en el juicio o vista en que se ofrezca la prueba de referencia, y (3) las garantías circunstanciales de confiabilidad que pueda tener la declaración. E.L. Chiesa, Tratado de Derecho Probatorio, Estados Unidos de Norte América, Publicaciones JTS, 2005, Tomo II, pág. 565.

Así pues, aun cuando las Reglas de Evidencia no apliquen *ex proprio vigore* a los procedimientos administrativos, la agencia que admita prueba de referencia tiene que evaluar los criterios de admisibilidad antes esbozados para garantizar el valor probatorio y la confiabilidad de la prueba presentada. Por consiguiente, **el Tribunal Supremo ha avalado la admisión de prueba de referencia en los procesos administrativos cuando la agencia no toma su determinación únicamente basada en dicha evidencia, sino que también considera la prueba documental y testifical**

presentada para sostener su decisión. (Énfasis nuestro). Otero v. Toyota, *supra*, págs. 734-735.

Según señalamos anteriormente, en la esfera administrativa basta con demostrar la comisión de un acto contrario a las normas mediante evidencia sustancial que obre en el expediente. No obstante, en lo que se refiere al *quantum* de prueba en los procedimientos administrativos, el Tribunal Supremo ha establecido que de ordinario es aplicable el estándar de preponderancia de la prueba, salvo se trate de un procedimiento disciplinario en el que se aplicará un *quantum* intermedio o de prueba clara, robusta y convincente. Departamento de la Familia v. Cacho González, 188 D.P.R. 773, 792 (2013); In re Caratini Alvarado, 153 D.P.R. 575, 584 (2001). Lo anterior se debe a que los procedimientos disciplinarios versan sobre el derecho fundamental del empleado a ganarse el sustento, lo que exige un criterio más riguroso que el de la preponderancia de la prueba. In re García Aguirre, 175 D.P.R. 433, 441 (2009). Así lo dejó establecido el Tribunal Supremo en In re Caratini Alvarado, *supra.*

El derecho a la no autoincriminación surge de la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, la cual establece que "[n]inguna persona […] será compelid[a] en ningún caso criminal a declarar contra sí mismo". Emda. V., Const. EE.UU., L.P.R.A., Tomo I. Igualmente, nuestra Constitución reconoce el derecho a la no autoincriminación. La sección 11 del Artículo II dispone que "[n]adie

será obligado a incriminarse mediante su propio testimonio y el silencio del acusado no podrá tenerse en cuenta ni comentarse en su contra". Art. II, Sec. 11, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo I. Dicha protección constitucional pretende evitar que las personas sean sometidas al conflicto de decidir si mienten o se incriminan o si declaran o no, a la vez que promueve que el Estado lleve a cabo sus investigaciones criminales civilizadamente. Pueblo v. Sustache Torres, 168 D.P.R. 350, 354 (2006).

El derecho a no autoincriminarse se activa cuando el Estado obliga a una persona a incriminarse mediante su propio testimonio. *Id.*, págs. 354-355. De lo anterior se desprende que es necesario que la persona haya estado compelida, mediante coacción a realizar la declaración. *Id.*, pág. 354. Sobre este particular, el Tribunal Supremo ha señalado que **este derecho aplica solamente si existe una probabilidad real de que las contestaciones de la persona al oficial del Estado sean utilizadas en contra de este primero en un procedimiento criminal**. (Énfasis nuestro). *Id.*, págs. 354-355. Específicamente, dicho Foro ha sostenido que:

> [e]sto implica que un individuo tiene el derecho de rehusarse a contestar preguntas oficiales que se le hacen en cualquier tipo de proceso, sea civil, criminal, formal o informal, en el cual las contestaciones pueden incriminarlo en futuros procesos penales. *Id.*, pág. 355.

Cónsono con lo anterior, el Tribunal Supremo Federal expresó que:

> [t]he interdiction of the Fifth Amendment operates only where a witness is asked to incriminate himself -- in other words, to give

> testimony which may possibly expose him to a criminal charge. But if the criminality has already been taken away, the Amendment ceases to apply. Ullmann v. United States, 350 U.S. 422, 431 (1956).

A la luz de la normativa antes reseñada, procedemos a evaluar los señalamientos de error que hoy nos ocupan.

En el primer señalamiento, los recurrentes aducen que la CIPA incidió al determinar que la prueba presentada no satisfizo el estándar de prueba clara, robusta y convincente, de modo que no se justificaban las faltas imputadas ni la destitución del Sargento Alicea. Específicamente, el Municipio de Santa Isabel sostuvo, en el inciso (a) del mencionado señalamiento, que la CIPA erró al no permitirle sentar como testigo al recurrido, debido a la posible autoincriminación de éste. Por su parte, el Sargento Alicea señaló que no tenía obligación de testificar si no lo entendía necesario, además, expuso que era al patrono a quien le correspondía probar el caso.

En lo que respecta, la CIPA dispuso:

> ante nuestro foro los casos no se prueban mediante el testimonio del apelante a menos que este acceda voluntariamente a prestar declaración. Es la parte que priva del derecho la que tiene que mediante prueba clara, robusta y convincente justificar su acción disciplinaria. De lo contrario, la celebración de un *juicio de novo* se tornaría en un acto inoficioso.

Revisado el expediente, resulta que la CIPA no permitió que el Municipio interrogara al Sargento Alicea sin exponer bases legales para ello. Tal determinación aparentemente estuvo fundamentada en el derecho a la no autoincriminación del recurrido. No obstante, el

derecho a la no autoincriminación solo se activa cuando el Estado obliga a una persona a incriminarse mediante su propio testimonio. Lo anterior es únicamente aplicable cuando existe una probabilidad real de que la persona se exponga a un procedimiento criminal. En el caso de autos, el Sargento Alicea no estaba expuesto a autoincriminarse, toda vez que el procedimiento era uno administrativo, por los actos realizados por el Sargento Alicea durante su empleo, y debido a que el caso criminal en su contra había sido debidamente archivado por no encontrarse causa.

Tras examinar el expediente y la normativa aplicable concluimos que se cometió el mencionado error. No existía impedimento alguno para que el Municipio sentara como testigo al recurrido, sin embargo este error de por sí no acarrea la revocación de la determinación impugnada. Es sabido que de ordinario la indebida exclusión de prueba acarrea revocación solo si el efecto de la exclusión fue sustancial. Regla 105 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. VI, R. 105. Las alegaciones del Municipio sobre el alcance de tal potencial declaración son insuficientes para demostrar que la exclusión de tal prueba testifical fue sustancial o decisiva. Véase, Pueblo v. López Rivera, 120 D.P.R 359, 368 (1974).

En lo que respecta al inciso b del primer señalamiento de error, el Municipio alegó que la CIPA erró al concluir que la prueba presentada por dicha parte estuvo viciada de prueba de referencia poco confiable. Sobre este asunto, el Municipio indicó que las Reglas

de Evidencia no aplicaban a los procedimientos administrativos y que la determinación de ese foro podía apoyarse en ese tipo de prueba, de modo que la CIPA debió descansar en lo establecido por la recurrente. Por el contrario, el Sargento Alicea señaló que la prueba presentada por el Municipio no fue corroborada mediante los testimonios y documentos presentados, debiendo sostenerse la determinación administrativa.

Con relación a la falta número 70 que consiste en "[d]esacatar y desobedecer órdenes legales y administrativas tramitadas en forma verbal o escrita por cualquier superior o funcionario civil de la Policía con autoridad para ello o realizar actos de insubordinación o indisciplina",[1] la CIPA concluyó que el Sargento Alicea no incurrió en dicha falta. La agencia expresó

> [r]eiteramos que meras alegaciones no hacen prueba y la prueba documental de por sí no necesariamente es evidencia fehaciente de lo imputado. Relacionada a la insubordinación, se alude en la formulación de cargos a varios eventos que según se exponen en la página 3 en el tercer párrafo constituyen múltiple prueba de referencia no corroborada por lo que es poco confiable. De una somera lectura del referido párrafo se aprecia que alude, entre otras cosas y citamos, a que *"la Sra. Estrella Negrón le notificó al Sr. Hugo Guzmán que hiciera la gestión de llamarlo a usted",* que *"el Sr. Hugo Guzmán alega que hizo la gestión de comunicarse con usted vía teléfono, pero usted nunca contestó la llamada",* que *"el Sr. Hugo Guzmán se comunicó con el Agte. Alberto Toro para que él tratara de contactarlo, y así se*

[1] Artículo 13, sección 2, inciso (B)(70) del Reglamento de la Policía Municipal de Santa Isabel.

> *hizo"* y que *"el Sr. Alberto Toro llamó a la Sra. Estrella Negrón y le informó que se comunicó con usted".* Es decir, se hace un resumen de lo que una persona dijo, de lo que otra dice que hizo y de lo que otra dice que hizo y que dijo. En un *juicio de novo* en el que se ventila una expulsión se requiere evidencia clara, robusta y convincente y no trabalenguas ni juegos de palabras. Sabido es que nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que la prueba de referencia es admisible en los procedimientos administrativos, pero también estableció que su valor probatorio depende de su confiabilidad.

Como vemos hay suficiente base racional para sostener el razonamiento de la CIPA en ese aspecto. En cuanto a la falta grave número 88, el "[m]anejar un vehículo de motor en forma descuidada o negligente",[2] la CIPA concluyó que ésta tampoco se había cometido. En particular, la agencia razonó que:

> [n]o hay controversia en el hecho de que hubo un accidente de tránsito en el que el apelante estuvo envuelto, pero no hubo prueba directa, es decir, testigos de hecho que dieran fe del grado de negligencia, si alguna, del apelante que ocasionara el mismo. Ni siquiera se gestionó la comparecencia del Sr. Ángel Martínez, alegado perjudicado, para ilustrarnos sobre los pormenores del accidente y establecer los grados de responsabilidad de las partes envueltas. La restante prueba documental presenta lagunas e inconsistencias entre sí que no nos colocan en posición de determinar la negligencia y/o culpabilidad de Alicea González. Nuevamente mediante múltiple prueba de referencia no corroborable se alude a versiones recopiladas mediante entrevistas a testigos, que no trajeron ante nosotros para aquilatar su credibilidad, que lejos de aclarar lo que pasó, complican las circunstancias del accidente. […] La evidencia no nos provee fundamentos suficientes para llegar a

[2] Artículo 13, sección 2, inciso (B)(88) del Reglamento de la Policía Municipal de Santa Isabel.

> una conclusión final. Reiteramos que la parte apelada no presentó la prueba clara, robusta y convincente que justifique las faltas imputadas ni el castigo de expulsión impuesto al apelante.

La CIPA determinó que el Municipio no conformó el estándar de prueba aludido ni que se justificaran las faltas imputadas y por ende, la expulsión del Sargento Alicea. La agencia adujo que se pretendieron probar las faltas imputadas mediante prueba de referencia múltiple y con prueba no corroborable ni confiable. Es decir, no hay evidencia suficiente en el expediente al ser considerado en su totalidad.

Sabido es que las Reglas de Evidencia no son obligatorias en los procedimientos administrativos, ya que se promueve que el juzgador de hechos tenga ante sí toda la información pertinente para lograr la solución rápida, justa y económica de los procesos ante su consideración. Así las cosas, se permite que las partes introduzcan prueba de referencia. A pesar de esto, la admisibilidad de dicha prueba está sujeta a que la agencia evalúe los criterios de admisibilidad que garantizan el valor probatorio y confiabilidad de la prueba presentada.

Tras examinar el récord ante nuestra consideración, concluimos que le asiste razón al recurrido. La CIPA determinó que la escasa prueba testifical y documental aportada por el Municipio en cuanto a las faltas imputadas resultó insuficiente para satisfacer el estándar de prueba clara, robusta y convincente.

Con relación a la falta grave número 70, la CIPA señaló que a la vista en su fondo compareció la Sra. Estrella Negrón y el Sr. Alberto Toro, pero que ninguno de los dos aludió a los alegados hechos de insubordinación ni a las múltiples gestiones realizadas para que el Sargento Alicea compareciera a la reunión pautada. De ahí que, la CIPA determinó que, a pesar de la admisibilidad de la prueba de referencia en los procesos ante ésta, lo declarado por los testigos del Municipio no le mereció confiabilidad. En consecuencia, la CIPA afirmó que el recurrido no desobedeció deliberadamente una orden ni retó la autoridad, sino que éste solicitó la posposición de la reunión a la cual fue citado, exponiendo las razones para su incomparecencia, de manera que el Municipio no probó el cargo formulado. Concurrimos con el criterio de la agencia por ser razonable.

Lo mismo ocurre con la falta grave número 88, de los autos se desprende que el Municipio no presentó prueba confiable sobre la negligencia imputada al Sargento Alicea. La parte recurrente pretendió establecer la negligencia del recurrido por medio de testimonios viciados de prueba de referencia múltiple que no detallaron los pormenores del accidente ni la responsabilidad de las partes envueltas. Ejerciendo nuestra limitada facultad revisora concluimos que la determinación de la CIPA fue basada en un ejercicio razonable y fundamentado. La prueba presentada por el Municipio no satisfizo el *quantum* de prueba requerido para procedimientos disciplinarios. Además, le concedemos deferencia a la credibilidad

que el mencionado foro le confirió a los testigos que presentó el Municipio. No hemos de intervenir con la apreciación de la prueba de la CIPA, la que merece gran deferencia a los foros apelativos. La decisión de la CIPA de revocar el dictamen de suspensión de empleo y sueldo del Sargento Alicea no es irrazonable, arbitraria ni contraria a derecho.

El segundo error señalado versa sobre la apreciación de la prueba y la formulación de las determinaciones por parte de la CIPA. El Municipio alegó que la agencia omitió hechos debidamente probados y/o que surgían del expediente administrativo considerado en su totalidad.

En nuestro ordenamiento la parte afectada por una determinación de una agencia debe reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar que existía otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. Por consiguiente, los tribunales revisores tienen que sostener las determinaciones de las agencias, de éstas estar respaldadas por prueba suficiente que surja del expediente administrativo.

Al estudiar el expediente, vemos que la prueba sostiene la determinación tomada por la CIPA, la decisión de la agencia fue una razonable, por lo que no debemos sustituir el criterio del foro administrativo por el nuestro. La CIPA realizó un juicio *de novo* en el que tuvo la oportunidad de evaluar la acción disciplinaria tomada en

contra del Sargento Alicea. La interpretación de la agencia fue una basada en el expediente administrativo, en su experiencia y pericia, al igual que en la apreciación de la prueba ante su consideración. La divergencia es consecuencia de un ejercicio razonable de discreción administrativa. No vamos a sustituir el criterio de la CIPA pues no fue irrazonable, arbitrario ni contrario a derecho.

En fin, resolvemos que el proceso llevado a cabo por el Municipio en contra del Sargento Alicea y que concluyó con la imposición de la medida disciplinaria de suspensión de empleo y sueldo no procedía. Del expediente surge que las determinaciones de hechos incluidas en la resolución de la CIPA están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente. Procede confirmar la resolución recurrida, pues se sostiene al considerar el expediente en su totalidad, tal como lo conformó la agencia.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados se confirma la Resolución emitida por la CIPA el 6 de agosto de 2014.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones