

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

EX TNTE. MUN. VÍCTOR
RODRÍGUEZ CRUZ #7-
011

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE CATAÑO

Recurrida

KLRA201500405

Revisión
procedente de la
Comisión de
Investigación,
Procedimiento y
Apelación

Caso Núm.:
12-PM-47

Sobre: Destitución

Panel integrado por su presidente, el Juez Piñero González, la Jueza Birriel Cardona y la Jueza Surén Fuentes

Piñero González, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de marzo de 2017.

Comparece el señor Víctor Rodríguez Cruz (señor Rodríguez Cruz o el recurrente) y solicita la revocación de la Resolución emitida el 4 de diciembre de 2014, por la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA), notificada el 17 de febrero de 2015. Mediante la referida Resolución la CIPA confirma la determinación del Municipio de Cataño de expulsar al recurrente de su puesto de Teniente en la Policía Municipal de Cataño por incurrir o Faltas Graves Número 1, 15, 18 y 21 del Reglamento de la Policía Municipal de Cataño.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, CONFIRMAMOS la Resolución recurrida.

I.

El señor Rodríguez Cruz se desempeñaba en el puesto regular de Teniente en la Policía Municipal de Cataño y junto a su esposa, la señora Zobeida Olmeda, eran propietarios de la compañía de seguridad Rodríguez Security Services. El señor Pablo Collazo Figueroa y su esposa, la señora Bárbara Colón Pérez

laboraron como guardias de seguridad en Rodríguez Security Services. Ambos se querellan contra la señora Zobeida Olmeda y alegan que laboraron por más de diez (10) años en Rodríguez Security Services sin que éstos les pagaran los **derechos** correspondientes en ley.

La Policía Municipal de Cataño realizó una Investigación Administrativa en contra del señor Rodríguez Cruz, por hechos ocurridos desde el año 2000 hasta el 2010. De dicha investigación surge que el señor Rodríguez Cruz era propietario y Presidente de la compañía Rodríguez Security Services; que obtuvo contratos de servicios en varios negocios localizados en el Municipio de Cataño a los cuales ofrecía servicios de seguridad y que dicha compañía operaba sin los permisos necesarios para ello.¹ Como parte de la investigación, el señor Pablo Collazo Figueroa y su esposa, la señora Bárbara Colón Pérez prestan Declaración Jurada en la que afirman que el recurrente utilizaba los vehículos oficiales de la Policía Municipal de Cataño para supervisar los puestos en Rodríguez Security Services y para realizar gestiones administrativas de dicha compañía de seguridad, mientras se desempeñaba como Teniente de la Policía Municipal.

El 14 de julio de 2011, el entonces Alcalde de Cataño, Hon. José A. Rosario Meléndez, formula cargos al recurrente por violación a las Faltas Graves 1, 15, 18 y 21 del Reglamento de la Policía Municipal de Cataño y por violación a los Artículos 3.2A y 3.2C de la Ley de Ética Gubernamental. Además, le notifica al señor Rodríguez Cruz mediante carta, su intención de expulsarlo del puesto de Teniente que ocupaba en la Policía Municipal de Cataño y le advierte sobre su derecho a solicitar Vista

¹ Por estos hechos se presentaron denuncias por violación a los Arts. 3 y 7 de la Ley 108, Ley de Detectives Privados y mediante Sentencia de 4 de agosto de 2011 en el caso Criminal Núm. 2011-156 el Tribunal de Primera Instancia desestimó la denuncia al amparo de la Regla 64 (n) (4) de Procedimiento Criminal.

Administrativa Informal, lo cual hizo el recurrente mediante carta fechada 2 de agosto de 2011.

Tras varios reseñalamientos, el 16 de agosto de 2011 las partes y sus testigos comparecen a la celebración de vista informal y allí acuerdan solicitar una transferencia de vista con el fin de realizar un descubrimiento de prueba. Así las cosas, se reseñala la vista informal para el 16 de septiembre de 2011 y las partes fueron debidamente citadas. El 11 de septiembre de 2011 el recurrente presenta *Moción Informativa Sobre Solicitud y de Transferencia de Vista Administrativa*, la cual se declara No Ha Lugar.

El 16 de septiembre de 2011 se celebra la Vista Administrativa Informal ante la Comisión Permanente para Ventilar Asuntos Disciplinarios de la Policía Municipal. Sin embargo, el señor Rodríguez Cruz no acudió a la Vista Informal. Se llamó el caso y se abrió récord en donde se indicó que a causa de la incomparecencia injustificada del recurrente se entendía que éste renunciaba a su derecho a que se viera la vista informal en su contra y que se tomaría la decisión conforme al expediente que obra en el Municipio, sobre la investigación realizada.

El **26 de septiembre de 2011** la **Comisión Permanente para Ventilar Asuntos Disciplinarios de la Policía Municipal de Cataño** emite **Resolución** en la que recomienda que se mantenga la destitución del recurrente del puesto de Teniente en la Policía Municipal de Cataño, según la Carta de Intención de Destitución cursada el 14 de julio de 2011 al señor Rodríguez Cruz por el Municipio de Cataño. El 30 de septiembre de 2011, el entonces Alcalde de Cataño, Hon. José A. Rosario Meléndez, acoge la recomendación de la Comisión Permanente para Ventilar Asuntos Disciplinarios de la Policía Municipal de Cataño y emite Determinación Final de Imposición de Acción Disciplinaria en la

que procede a destituir al señor Rodríguez Cruz de su puesto como empleado del Municipio de Cataño.

El recurrente presenta Apelación ante la CIPA y se celebra vista en su fondo, el 31 de octubre de 2013, el 4 de diciembre de 2013 y el 22 de octubre de 2014. Prestan testimonio ante la CIPA el empleado de Rodríguez Security Services, señor Pablo Collazo Figueroa, el señor Rafael Cancel Colón, el recurrente señor Rodríguez Cruz y el investigador Modesto Estrada Diaz.

La prueba estipulada por las partes y que forma parte del expediente administrativo ante la CIPA se resume como sigue; Carta de Pablo Collazo Figueroa y Bárbara Colón del 9 de octubre de 2010; Declaración Jurada de Pablo Collazo Figueroa y Bárbara Colón de 28 de octubre de 2010; Certificación de la Policía de Puerto Rico de que Rodríguez Security Services no está autorizado a ejercer funciones de seguridad conforme a lo dispuesto en la Ley 108-2065, Ley de Detectives Privados; Denuncias de la Policía de Puerto Rico contra el recurrente por los hechos que motivan su destitución; Declaración del comerciante Matías Fernández Guillermety, cliente de Rodríguez Security Services; sesenta y cinco (65) facturas por servicios de guardias de seguridad del recurrente a sus clientes privados y tarjeta de presentación del recurrente, así como las nóminas de los querellantes, señores Pablo Collazo Figueroa y Bárbara Colón; Declaración de 27 de enero de 2011, del señor Pablo Collazo Figueroa ante el investigador Modesto Estrada Diaz y la prueba testifical del investigador Modesto Estrada Diaz, desfilada en la vista del 31 de octubre de 2013.

Mediante **Resolución** de 4 de diciembre de 2014, notificada el 17 de febrero de 2015 la CIPA **confirma** la Resolución del Gobierno Municipal de Cataño que ordenó la destitución del señor Rodríguez Cruz. Determina la CIPA que la compañía Rodríguez Security Services no tenía licencia de detective privado; que el

recurrente le pagaba a los empleados de la compañía y visitaba a los empleados de Rodríguez Security Services en la patrulla de la Policía Municipal de Cataño mientras se encontraba laborando como Policía Municipal. Mediante dicha Resolución la CIPA encuentra al señor Rodríguez Cruz incurso en las Faltas Graves, 1, 15 y 21 del Reglamento de la Policía Municipal de Cataño consistentes en demostrar incapacidad, parcialidad y negligencia en el desempeño de funciones y deberes; desacatar órdenes emitidas por supervisor o funcionario con autoridad para ello y realizar actos de insubordinación e indisciplina; vender, prestar, regalar, ceder, utilizar o disponer indebidamente de propiedad oficial.

El señor Rodríguez Cruz presenta *Moción de Reconsideración* ante la CIPA, en la que sostiene que el Municipio de Cataño no le dio oportunidad de estar presente en la vista administrativa informal celebrada tras la formulación de cargos el 14 de julio de 2011 y que su destitución se adjudicó ex parte. La CIPA no atendió la *Moción de Reconsideración* presentada por el recurrente.

Inconforme, el señor Rodríguez Cruz recurre ante nos mediante el recurso de epígrafe y señala la comisión de los siguientes errores por parte de la CIPA:

ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN AL AQUILATAR LA PRUEBA DESFILADA Y, A CONSECUENCIA DE ELLO, HACER DETERMINACIONES DE HECHO QUE NO ESTÁN FUNDAMENTADAS EN EVIDENCIA SUSTANCIAL, AL NO CONSIDERAR NI AQUILATAR LA TOTALIDAD DE LA PRUEBA PRESENTADA.

ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN AL EMITIR RESOLUCIÓN, SIN EVALUAR EL EXPEDIENTE Y LA PRUEBA DESFILADA EN SU TOTALIDAD, TOMANDO UNA DECISIÓN CARENTE DE UNA BASE RACIONAL, DE MANERA ARBITRARIA, CAPRICHOSA Y EN PATENTE MENOSCABO A LOS DERECHOS MÁS FUNDAMENTALES DEL APELANTE-RECURRENTE.

ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN Y OBVIAR LOS PLANTEAMIENTOS DE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO DE LEY LEVANTADOS CON RELACIÓN AL PROCESO DISCIPLINARIO PERFECCIONADO POR EL MUNICIPIO DE CATAÑO.

El 21 de septiembre de 2015 el recurrente y el Municipio de Cataño presentan transcripción estipulada de los procedimientos ante la CIPA. El Municipio de Cataño comparece ante nos el 17 de diciembre de 2015 mediante *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Administrativa*. Sostiene que del expediente administrativo ante la CIPA, como de la prueba oral desfilada, surge prueba clara, robusta y convincente de que el recurrente operaba la compañía Rodríguez Security Services sin poseer las respectivas licencias en horas laborables y con recursos del Municipio de Cataño.

Examinados los escritos de las partes y la transcripción estipulada de las vistas celebradas ante la CIPA el 31 de octubre de 2013, el 4 de diciembre de 2013 y el 22 de octubre de 2014, estamos en posición de resolver.

II

-A-

La Ley Núm. 19-1977, conocida como Ley de la Policía Municipal, dispone en su sección 6, 21 LPRA sec.1066, inciso (a) que será responsabilidad de todo miembro de un cuerpo de la Policía Municipal el cumplir y hacer cumplir la ley, proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos, velar por la seguridad y el orden público y prevenir la comisión de actos delictivos, entre otros. El alcalde queda facultado para determinar por reglamento, la organización y administración de la policía municipal, las obligaciones, responsabilidades y conducta de sus miembros, y cualquier otro asunto necesario para su funcionamiento. 21 LPRA sec. 1065

Entretanto, las Secciones 8 a la 10 de la Ley 19, 21 LPRA sec. 1068-1070, respectivamente establecen lo siguiente:

Faltas, clasificación

El reglamento determinará, entre otros, las faltas de los miembros del Cuerpo que conlleven acción disciplinaria, así como la acción correspondiente con arreglo a lo dispuesto en este capítulo. Dichas faltas estarán clasificadas en graves o leves y se dispondrá para las correspondientes sanciones o penalidades.

21 LPRA sec. 1068.

Acción disciplinaria

- (a) La acción disciplinaria por faltas leves se fijarán en el reglamento, el cual determinará los oficiales y demás miembros del Cuerpo que tendrán facultad para investigar y recomendar al Comisionado la acción disciplinaria que se recomienda en cada caso.
- (b) El miembro del Cuerpo que no esté conforme con el castigo o sanción impuesta por falta leve, podrá radicar ante el Comisionado el correspondiente escrito de apelación. El escrito deberá radicarse dentro de un plazo de diez (10) días contados desde la fecha de la notificación del castigo.
- (c) El Comisionado, luego de examinar y analizar el expediente, queda facultado para dejar sin efecto el castigo, confirmarlo o imponer aquel castigo que estime razonable de acuerdo con las disposiciones de este capítulo o de los reglamentos adoptados en virtud del mismo. 21 LPRA sec. 1069.

Faltas graves, informe, resolución del caso, castigo, suspensión

- (a) En toda acción disciplinaria por faltas graves, el Comisionado preparará un informe completo al alcalde en torno a las imputaciones hechas contra el miembro o miembros del Cuerpo.
- (b) El alcalde, luego de examinar y analizar el expediente y de dar al querellado la oportunidad de ser oído, resolverá el caso absolviendo al querellado o imponiendo el castigo que estime razonable según lo dispone el inciso (d) de esta sección. Si se declara culpable el miembro o miembros del Cuerpo concernidos así lo harán constar por escrito bajo su firma. El Comisionado entregará copia al querellado del documento contentivo de la decisión, lo que se comprobará por medio de la firma del alcalde e indicando la fecha y la hora de la decisión. El procedimiento para estos casos se determinará mediante reglamento.
- (c) **Los cargos por faltas graves serán formulados por escrito** y firmados por el Comisionado entregando copia de éstos al miembro del Cuerpo a quien corresponda.
- (d) **El castigo a imponerse por faltas graves podrá ser uno de los siguientes: expulsión permanente del Cuerpo**, degradación o suspensión del Cuerpo, sin sueldo, por un período no mayor de tres (3) meses.

- (e) El Comisionado, con la autorización previa del alcalde, tendrá facultad para suspender temporalmente de empleo y sueldo a cualquier miembro del Cuerpo mientras se practica cualquier investigación que se ordene relativa a incompetencia, mala conducta o crimen de que se acuse a dicho miembro. En tal caso, el Comisionado hará que se formulen los correspondientes cargos sin demora innecesaria; investigará e informará al alcalde tales casos a la mayor brevedad posible, para que éste imponga el castigo que estime razonable dentro de los límites de este capítulo y sus reglamentos o disponiendo la reinstalación al servicio de dicha persona con devolución de los sueldos devengados o sin ellos durante el período de la suspensión, si a su juicio los hechos lo justificaren conforme lo dispuesto en el inciso (d) de esta sección. En el caso de que el miembro así sancionado, no esté de acuerdo con tal determinación, tendrá derecho a apelar, dentro de los diez (10) días de haber sido notificado por escrito, ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, establecida por la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada.
- (f) Cuando un miembro del Cuerpo estuviere suspendido de empleo y sueldo por cualquier concepto estará inhabilitado para ejercer sus funciones como tal. Tampoco disfrutará de los derechos y privilegios que por ley se conceden a miembros del Cuerpo mientras dure dicha suspensión. 21 LPRA sec. 1070.

En cumplimiento de dicho mandato legislativo, se aprueba el Reglamento de la Policía Municipal de Cataño el cual dentro de los poderes delegados, regula la conducta de los agentes de la Policía Municipal.

El Reglamento de la Policía Municipal de Cataño dispone como Faltas Graves, lo siguiente:

Falta Grave #1

Demostrar incapacidad manifiesta, ineptitud, parcialidad o negligencia en el desempeño de sus deberes, funciones y responsabilidades.

Falta Grave #15

Desacatar y desobedecer órdenes legales tramitadas en forma verbal o escrita por cualquier superior o funcionario civil de la Policía Municipal con autoridad para ella o realizar actos de insubordinación o indisciplina.

Falta Grave #18

Jurar o suscribir cualquier documento alterando o falseando los hechos.

Falta Grave # 21

Vender, prestar, regalar, ceder, utilizar o en cualquier forma disponer indebidamente de propiedad que haya sido puesta a su disposición para uso oficial.

-B-

La CIPA fue creada mediante la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, según enmendada, 1 LPRA sec. 171 *et seq.* (Ley Núm. 32). Este organismo administrativo tiene jurisdicción exclusiva para actuar como cuerpo apelativo en los casos donde la autoridad nominadora o su representante autorizado, haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un funcionario empleado de la Rama Ejecutiva Estatal o Municipal autorizado para efectuar arrestos, en relación con actuaciones donde se le imputa mal uso o abuso de autoridad. 1 LPRA sec. 172 (1); *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 DPR 765 (1998). Conforme a su ley habilitadora, el propósito de la CIPA es funcionar como un cuerpo apelativo con jurisdicción exclusiva para oír y resolver apelaciones interpuestas por los funcionarios públicos cuando les hayan impuesto cualquier medida disciplinaria en relación con actuaciones cubiertas por la Ley Núm. 32, *supra*. 1 LPRA sec. 172 (2); *González y otros v. Adm. Corrección*, 175 DPR 598 (2009). Asimismo, se presentaran apelaciones por 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 tengan reglamentación similar. *Id.*

Por su parte, el Artículo 2 de la Ley 32 establece que la CIPA tendrá, entre sus funciones, actuar como foro apelativo con jurisdicción exclusiva para oír y resolver apelaciones interpuestas por los funcionarios públicos cubiertos por la ley, cuando el jefe o director del organismo o dependencia de que se trata le haya impuesto cualquier medida disciplinaria relacionada con actuaciones cubiertas por la ley, 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 tengan reglamentación similar.
1 LPRA sec. 172.

La citada Ley 32 faculta a la CIPA a recibir prueba para el descargo de su función apelativa como parte del proceso administrativo disciplinario iniciado en la Policía o ante cualquier otra agencia de la Rama Ejecutiva contra funcionarios autorizados a realizar arrestos. 1 LPRA sec. 173-176. Esto quiere decir que la CIPA examinará la determinación que se trae ante su consideración, no solo a base de la prueba vertida en la vista informal celebrada por la agencia concernida, sino de la prueba que se presente en la etapa apelativa. Por ello se ha reconocido que la vista ante la CIPA es una especie de juicio *de novo* en la que la Comisión 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. 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 [y en] este sentido es equivalente a un juicio en sus méritos”. *Ramírez v. Policía de P. R.*, 158 DPR 320, 334 (2003).

Como principio general, los procedimientos de descubrimiento de prueba no serán de aplicación a los casos de adjudicación administrativa, a no ser así lo disponga algún reglamento de adjudicación de la agencia. Ahora bien, todo querellado tendrá derecho a utilizar los mecanismos de descubrimiento de prueba para los casos en que el procedimiento de adjudicación sea promovido a iniciativa de la agencia. La agencia podrá, además, emitir citaciones para la comparecencia de testigos, órdenes para la producción de documentos, materiales u otros objetos y órdenes protectoras, de acuerdo a las Reglas de

Procedimiento Civil. 3 LPRA § 2158 (a) y (b); *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 176-177 (2010).

El Tribunal Supremo ha resuelto que el foro que actúa *de novo* no le debe deferencia a la entidad administrativa que revisa y, por tanto, no debe limitarse a la prueba que se presentó ante aquella para fundar su propia determinación. *Granados v. Rodríguez Estrada*, supra, pág. 19. En el contexto del caso de autos, cabe puntualizar que la CIPA, como ente apelativo en la esfera administrativa, no está sujeta a los rígidos parámetros de la revisión judicial que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, ya que tiene facultad para recibir prueba y hacer sus propias determinaciones de hechos y conclusiones de derecho sobre el asunto que revisa en apelación. *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 DPR 765, 772 (1998). Por eso se ha dicho que las actuaciones de esta agencia se asemejan a las de un tribunal, debido al poder de adjudicación que le fue delegado. Por tal razón, el examinador o comisionado que presida las vistas debe ajustarse a los principios básicos que rigen la discreción judicial. *Díaz Marín v. Mun. de San Juan*, 117 DPR 334, 338 (1986); *Ramírez v. Policía de P.R.*, supra, pág. 341.

Ahora bien, la revisión judicial de las determinaciones de la CIPA se rige por las mismas normas que aplican a cualquier determinación administrativa final a ser examinada por este foro apelativo, según regulado por las disposiciones de la LPAU ya citadas, así como por la Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201-2003, Art. 4.006(c), 4 LPRA sec. 24y; y el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, Regla 56 y ss., 4 LPRA Ap. XXII-B. Véase además, a *Ramírez v. Policía de P. R.*, supra, pág. 338.

Dicho de otro modo, no alteraremos las determinaciones de hechos formuladas por la CIPA, siempre y cuando sean razonables y encuentren apoyo en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo, considerado en su totalidad.

Por último, conviene dilucidar lo relativo al *quantum* de prueba requerido en casos en que la CIPA examine controversias relacionadas la destitución de un empleado, como en el caso de autos. Aunque en reiteradas ocasiones el Máximo Foro ha resuelto que el estándar requerido en el ámbito administrativo es el de preponderancia de la prueba, en *In Re Caratini Alvarado*, 153 DPR 575 (2001), adoptó un *quantum* más riguroso para imponer sanciones disciplinarias a un abogado. Específicamente, el Tribunal Supremo resolvió que debido a que en estos casos hay intereses envueltos tales como el derecho de los abogados a trabajar y a ganarse su sustento, se requiere que la prueba que demuestre la falta disciplinaria sea clara, robusta y convincente, lo que excluye la posibilidad de meras conjeturas. *In Re Caratini Alvarado*, supra, págs. 584-585. En resumen, “[p]ara la negación de un derecho fundamental, el debido proceso de ley exige que el valor y suficiencia de la prueba sea medido con el criterio de prueba clara, robusta y convincente”. *Colón Pérez v. Televisión de P.R.*, 175 DPR 690, (2009).

El concepto de “evidencia sustancial” ha sido definido por la jurisprudencia como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901 (1999); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 DPR 64 (1998). El criterio rector en estos casos será, por tanto, la razonabilidad de la determinación de la agencia luego de considerarse el expediente administrativo en su totalidad. *Fuertes y otros v. A.R.P.E.*, 134 DPR 947 (1993). Asimismo se ha resuelto reiteradamente que los procedimientos y

las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección que debe rebatirse expresamente por quien las impugne. Por ende, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo v. Yiji Motors*, 161 DPR 69 (2004).

En el caso de la suspensión de empleo y sueldo de un funcionario público, la CIPA puede requerir un *quantum* de prueba más riguroso que la mera preponderancia de prueba de las partes en conflicto, que de ordinario aplica en el ámbito administrativo. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720 (1978), *Trib. Exam. Méd. v. Cañas Rivas*, 154 DPR 29 (2001). Esto no contradice el estándar de razonabilidad de la decisión, siempre que esté sostenida en la evidencia sustancial que obra en el expediente, pues el *quantum* de la prueba requerida en la vista formal es cosa distinta al estándar de revisión.

Finalmente, es sabido que las Reglas de Evidencia no obligan en las vistas administrativas de manera rigurosa, no importa la naturaleza del procedimiento. *López Santos v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996); *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 DPR 219, 231 (1987). Específicamente, la Sección 3.13 de la LPAU dispone 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 LPRA sec. 2163. Asimismo, el Tribunal Supremo ha reconocido 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 dichas reglas, “...aunque los principios fundamentales de las reglas procesales y de evidencia podrán utilizarse en estos procesos mientras no sean incompatibles con la naturaleza de los mismos.” *J.R.T. v. Aut. de Comunicaciones*, 110 DPR 879, 884 (1981).

-C-

Los procedimientos administrativos se distinguen de los procedimientos criminales. Entre otros aspectos, mientras en el ámbito criminal la culpabilidad tiene que probarse más allá de duda razonable, las acciones administrativas no requieren tal estándar de prueba. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720, 749 (1978). Es por ello que la absolución en un procedimiento penal no impide la presentación de un procedimiento administrativo disciplinario contra un empleado o funcionario si la conducta imputada en ambos foros constituye una violación de las normas establecidas por su patrono. *Tribunal Examinador de Médicos v. Cañas Rivas*, 154 DPR 29, 41 (2001); *San Vicente v. Policía de Puerto Rico*, 142 DPR 1, 6 (1996) citando a *Mundo v. Tribunal Superior*, 101 DPR 302, 304 (1973); *In re Calzada Llanos*, 124 DPR 411, 425 (1989). Así, “la absolución penal no confiere inmunidad en el campo administrativo”. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720, 749 (1978).

Nuestro ordenamiento es enfático al afirmar que los procedimientos de naturaleza administrativa no están investidos del mismo rigor que aquellos de índole criminal. En virtud de ello y dado el carácter flexible que le distingue, la doctrina dispone que, como norma, el *quantum* de prueba requerido para establecer un caso en el ámbito administrativo es el de *preponderancia de la prueba* y no el de *prueba clara, robusta y convincente*, así como tampoco el de *más allá de duda razonable*. *Trib. Exam. Méd. v.*

Cañas Rivas, 154 DPR 29, 36-37 (2001); *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720, 749 (1978). En lo pertinente, el estándar mínimo de la preponderancia de la prueba equivale a que se establezcan como hechos probados, aquéllos que con mayor probabilidad ocurrieron. *Pagán et al. v. First Hospital*, 189 DPR 509, 519, nota 4 (2013); *Zambrana v. Hospital Santo Asilo de Damas*, 109 DPR 517, 521 (1980). Por su parte, la prueba clara, robusta y convincente constituye un criterio de suficiencia “intermedio”, un tanto más estricto que el estándar aplicado en los casos civiles y, a su vez, menor a la escala probatoria en asuntos de naturaleza criminal. Específicamente, se le define como toda evidencia que produce en el juzgador concernido una convicción duradera de que las contenciones fácticas pertinentes, son altamente probables. *In re Soto Charraire*, 186 DPR 1019, (2012). Así, en vista de dicho nivel de exigibilidad, este estándar de prueba suele ser de aplicación cuando está en controversia algún derecho fundamental que no puede ser afectado por la sola preponderancia de la evidencia. *Colón Pérez v. Televisión de P.R.*, 175 DPR 690 (2009); E.L. Chiesa, *Reglas de Evidencia de Puerto Rico 2009*, San Juan, Publicaciones J.T.S., 2009, págs. 100-101.

-D-

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1998, establece el alcance de la revisión judicial de una determinación

administrativa. A tales efectos, la referida disposición legal expresa como sigue:

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. 3 LPRC sec. 2175.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la razonabilidad de la actuación del organismo. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, pág. 822. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el concepto de *evidencia sustancial* como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Pacheco v. Estancias*, supra, pág. 432; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997).

De otro lado, la parte afectada por una determinación de hechos de una agencia debe, en primer lugar, demostrar que existe otra prueba en el récord que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación del organismo fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Ramírez v. Depto. De Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999). Esta exigencia cumple con el propósito de evitar que meras alegaciones sirvan de fundamento para impugnar las determinaciones de hechos agenciales, a la vez que sostiene la presunción de corrección y legalidad que revisten a las decisiones

administrativas. Por tanto, si la parte afectada no demuestra la existencia de prueba capaz de derrotar este axioma, las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor. *Ramírez v. Depto. De Salud*, supra, pág. 905.

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra, pág. 437. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra, pág. 432. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 852 (2007).

III.

En el caso que nos ocupa la prueba presentada que obra en el expediente administrativo ante la CIPA consistió de copia de facturas, de la tarjeta de nómina de Rodríguez Security Services, de la tarjeta de presentación del recurrente y cheques cancelados que evidencian que comerciantes pagaban a la compañía del recurrente. Obra además, en el expediente el Informe del investigador Modesto Estrada Díaz que revela que el recurrente visitaba en patrullas de la Policía Municipal de Cataño, los lugares donde tenía asignado a guardias de seguridad que laboraban para la compañía Rodríguez Security Services. Finalmente la prueba oral desfilada ante la CIPA consistió del testimonio del empleado

Pablo Collazo Figueroa, del Sr. Rafael Cancel Colón, del investigador Modesto Estrada Diaz y del recurrente, el señor Rodríguez Cruz.

Mediante el testimonio del empleado de Rodríguez Security Services, señor Pablo Collazo Figueroa, éste declara que el recurrente fue a supervisarlo en su uniforme de la policía municipal y en otro documento, estipulado por las partes, éste empleado afirma que el señor Rodríguez Cruz fue a supervisar los guardias de seguridad en las patrullas de la Policía Municipal de Cataño. (Véase Declaración ante el Investigador Modesto Estrada Diaz de 27 de enero de 2011, Exhibit XV)

Como cuestión de umbral conviene precisar que en el presente caso los documentos que obran en el expediente fueron estipulados por las partes, en cuanto a autenticidad, contenido y veracidad.

Los señalamientos de error del recurrente puntualizan en la evaluación de la totalidad de la prueba que realizó la CIPA, y el peso o valor probatorio que le confirió a dicha prueba la agencia recurrida. Además, el recurrente enfatiza en una alegada violación al debido proceso de ley en la etapa de Vista Informal en el Municipio de Cataño. Reitera el señor Rodríguez Cruz que la entidad municipal no le dio oportunidad de estar presente en la vista administrativa informal celebrada tras la formulación de cargos el 14 de julio de 2011 y que su destitución se adjudicó ex parte.

En cuanto al señalamiento de índole procesal surge de los escritos de las partes y sus anejos que el recurrente solicitó en varias ocasiones la transferencia de la vista informal previa al despido y que su solicitud fue concedida por el Municipio de Cataño. Sin embargo, la solicitud de transferencia del último señalamiento fue realizada por el recurrente con menos de cinco

(5) días de anticipación, por lo que el Municipio de Cataño no venía obligado a concederla. El señor Rodríguez Cruz estaba debidamente notificado de la Formulación de Cargos y optó por no acudir al último señalamiento de la Vista Informal.

Es preciso destacar que la naturaleza del procedimiento que se realiza ante la CIPA, es un *juicio de novo*, por lo que la evaluación de la prueba por parte de la agencia recurrida es de naturaleza primigenia. En un procedimiento *de novo* el foro administrativo tampoco está sujeto a las determinaciones de hecho o conclusiones a las que llegó el ente que originalmente revisa la CIPA, en este caso, el Municipio de Cataño. En cuanto a la naturaleza de la vista que celebra la CIPA, esta es una **vista formal**, con todas las garantías que existen en un procedimiento adjudicativo. En las vistas en su fondo celebradas por la CIPA en el presente caso, **el recurrente tuvo la oportunidad de conainterrogar los testigos del Municipio de Cataño, así como refutar la totalidad de la prueba documental que forma parte del expediente.**

En el caso que nos ocupa, en el ejercicio de estas funciones adjudicativas, la CIPA determina que el recurrente no incurrió en la Falta Grave 18. Sin embargo, **la CIPA determina y concluye a base de la prueba desfilada y la totalidad del expediente, que éste incurrió en las Faltas Graves Número 1, 15 y 21 y procede a confirmar la medida disciplinaria de la destitución impuesta por el Municipio de Cataño.**

Debemos añadir algunos señalamientos sobre la prueba requerida en los procesos en los que se ventila la destitución de un empleado público de carrera. En cuanto al *quantum* de prueba necesario para probar un caso en el ámbito administrativo, el Tribunal Supremo ha resuelto que, de ordinario, el aplicable es el de preponderancia de la prueba y no el *quantum* intermedio

conocido como prueba clara, robusta y convincente o el más exigente, el de duda razonable que se impone en los casos criminales. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720, 749 (1978), *Trib. Exam. Méd. v. Cañas Rivas*, 154 DPR 29, 36-37 (2001).

Ahora bien, está firmemente establecido en nuestra jurisprudencia que “[p]ara la negación de un derecho fundamental, el debido proceso de ley exige que el valor y suficiencia de la prueba sea medido con el criterio de prueba clara, robusta y convincente”. *Colón Pérez v. Televisión de P.R.*, 175 DPR 690 (2009). No tenemos duda alguna de que el derecho al trabajo o a mantener parcial o permanentemente la fuente principal de sustento está ubicado en esa categoría.

Es nuestro criterio que la prueba desfilada y estipulada por las partes y que forma parte del expediente administrativo ante la CIPA demostró que el señor Rodríguez Cruz tenía una compañía de seguridad privada sin las licencias requeridas por ley y que operaba la misma en conflicto con sus labores como Policía Municipal. Con estos hechos se probó su incapacidad manifiesta, ineptitud, parcialidad y negligencia en el desempeño de sus funciones, deberes y responsabilidades. (Falta Grave Número 1)

Mediante la prueba desfilada y aquilatada por la CIPA se probó que el señor Rodríguez Cruz dedicaba tiempo de su trabajo como Policía Municipal a realizar gestiones de su compañía de seguridad privada, por lo que quedó demostrado que el recurrente incurrió en actos de insubordinación e indisciplina (Falta Grave número 15). Finalmente existe prueba sustancial en el expediente que demuestra que el recurrente supervisó empleados de su compañía de seguridad privada en horas laborables con el Municipio de Cataño y en las patrullas de la Policía Municipal de Cataño. Con estos hechos probados es correcto concluir que el

señor Rodríguez Cruz utilizó indebidamente propiedad municipal, que le fue puesta a su disposición. (Falta Grave Número 21)

A tenor con lo antes expuesto, surge claramente que en el caso que nos ocupa desfiló prueba clara, robusta y convincente que sustenta la determinación que realizó la CIPA. Es preciso destacar que si bien en el ámbito penal fueron desestimadas las denuncias presentadas contra el recurrente por estos hechos, en todo caso, el *standard* de prueba en el ámbito penal no es exigible al procedimiento administrativo. El procedimiento disciplinario no va dirigido a castigar al querellado por la falta cometida sino a proteger la comunidad y a la profesión mediante una investigación de sus condiciones morales para determinar si puede continuar en la práctica profesional. *Trib. Exam. Méd. v. Canas Rivas*, 154 DPR 29 (2001).

La prueba estipulada por las partes y que forma parte del expediente administrativo ante la CIPA, así como de los testimonios de los testigos ante la CIPA surge prueba clara, robusta y convincente de que el recurrente operaba la compañía Rodríguez Security Services sin poseer las respectivas licencias, en horas laborables y con recursos del Municipio de Cataño. Pesa además en nuestro ánimo, la credibilidad adjudicada por la CIPA a los testimonios de los señores Pablo Collazo Figueroa, Modesto Estrada Diaz y al recurrente.

En cuanto a la medida disciplinaria de la destitución impuesta por el Municipio de Cataño al recurrente, la misma está contemplada por el Reglamento de la Policía Municipal de Cataño para las Faltas Graves incurridas por el señor Rodríguez Cruz. La medida disciplinaria de la expulsión permanente del cuerpo de la Policía Municipal está igualmente contemplada por la Ley de la Policía Municipal para los cargos por faltas graves , los cuales, como ocurrió en el caso que nos ocupa, serán formulados por

escrito y firmados por el Comisionado entregando copia de éstos al miembro del Cuerpo a quien corresponda.

De manera que en tales circunstancias no nos corresponde intervenir en el ejercicio de discreción que realizó la CIPA, el cual está basado en el expediente y realizamos nuestra función revisora conforme a la norma de deferencia establecida.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales se hacen formar parte de esta SENTENCIA, CONFIRMAMOS la Resolución recurrida.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones