

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

EX AGTE. JANELL
ALBINO MONTALVO
24371

Recurrente

v.

POLICÍA DE PUERTO
RICO

Recurridos

KLRA201700184

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Comisión
Investigación
Procesamiento y
Apelación

CASO NÚM.
14P-182

SOBRE:
EXPULSIÓN

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Janell Albino Montalvo comparece ante nosotros y, mediante recurso de revisión judicial, solicita la revocación de una determinación de la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA) que declaró *no ha lugar* la apelación presentada por la parte aquí recurrente.

Con el beneficio de la comparecencia de la Oficina del Procurador General, en representación de la Policía de Puerto Rico, examinados los documentos que surgen del expediente, que incluyen la transcripción de la prueba de la vista administrativa celebrada ante la CIPA y conforme al Derecho aplicable, CONFIRMAMOS la determinación recurrida. Exponemos.

I

El Ex Agte. Albino fue expulsado de la Policía de Puerto Rico por alegada intervención con un testigo en violación al Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, Artículo 14,

Sección 14.5 en sus Faltas Graves: 1, 18, 27 y 29. Se le imputó haber hecho una llamada a la señora Jessica Febo para que ella no declarara en una causa criminal en contra del Sargento De Jesús.

El 29 de abril de 2014, el señor Albino presentó una apelación de tal expulsión ante la CIPA. La referida Comisión celebró la correspondiente vista, evaluó la prueba testifical y documental aportada y resolvió *no ha lugar* a la apelación presentada y confirmó la expulsión del señor Albino.

La CIPA encontró probado que la señora Febo, quien era empleada de la gasolinera Total en Cabo Rojo y quien era amiga del señor Albino que acostumbraba a intercambiarse mensajes de texto con éste; recibió el día 24 de julio de 2013, una llamada del señor Albino que le preguntó, en un tono fuerte, si ella sería testigo estrella en la causa contra el Sargento De Jesús y que si lo era, que no fuera a testificar en contra del Sargento porque si lo hacía, ella perdería más que el Sargento y perdería a los amigos policías. La señora Febo se sintió amenazada y habló con el Teniente Aubrey Rodríguez que le pidió que pusiera por escrito lo sucedido. Ella así lo hizo. El Agente Correa realizó la correspondiente investigación y al señor Albino se le radicaron cargos criminales.

La CIPA determinó que de la prueba desfilada y creída se demostraba, de manera clara robusta y convincente, que el señor Albino cometió las faltas graves imputadas al intervenir con una testigo para persuadirla a no declarar de manera que el delito del Sgto. De Jesús quedara impune. Entendió que con su inmoral y amenazante acercamiento exigiéndole a la señora Febo que no se presentara a declarar incurrió en la Falta Grave número 1 de “[d]emostrar incapacidad manifiesta, ineptitud, descuido,

parcialidad o negligencia en el desempeño de sus deberes, funciones y responsabilidades”, al incumplir con sus deberes de impedir el crimen, descubrir y perseguir el delito, de cumplir las leyes y observar una conducta ejemplar. Entendió que con la llamada a la señora Febo incurrió además en la Falta Grave número 18 de “[d]eclarar falsamente o inducir a declarar falsamente a otra persona ante un magistrado, oficial investigador, organismo judicial o cuasijudicial” porque le exigió que no se presentara a declarar y en la alternativa, que mintiera. La Comisión determinó además que conforme al testimonio de la señora Febo -a quien le adjudicó entera credibilidad- aunque el señor Albino no utilizó la palabra amenaza, el tono de voz que utilizó y las palabras que le dijo hizo sentir a la señora Febo en peligro y amenazada; que una vez la señora Febo atendió la llamada captó de inmediato la intención del señor Albino de exigirle que no se presentara a declarar y que, de así hacerlo, no le hiciera daño al Sargento porque era una buena persona y a ella pudiera entonces pasarle algo peor que a él. La CIPA sostuvo que el señor Albino había incurrido en la Falta Grave número 27 de “[o]bservar una conducta lesiva, inmoral o desordenada en detrimento del Cuerpo de la Policía” con su comportamiento que no solo manchaba la integridad de la Uniformada, sino que era contrario con el Reglamento de la Uniformada, a la ley, la moral y el orden público. Determinó además, que el señor Albino, al hacer gestiones, intervenir con una testigo para que ésta no declarase y lograr que no prosperara en el tribunal el caso del Sargento De Jesús, acusado en el foro criminal, había incurrido en

“[r]elacionarse con o ayudar a personas bajo investigación criminal o acusadas de delito público”¹.

La CIPA, mediante la resolución emitida el 3 de junio de 2016, resolvió *No Ha Lugar* a la apelación presentada por el señor Albino y en consecuencia, confirmó la expulsión del apelante. No conforme con dicha determinación, el señor Albino presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración* que fue declarada *No Ha Lugar* por la CIPA.

Inconforme, el señor Albino comparece ante nosotros, mediante recurso de revisión judicial y sostiene que erró la CIPA al:

[...] [R]esolver que existió prueba robusta y convincente al determinar que el recurrente amenazó a la señora Jessica Febo Pérez.

[...] [N]o considerar el expediente de personal del recurrente y determinar que, ante los múltiples reconocimientos obtenidos durante la carrera del recurrente como agente de la policía de Puerto Rico, existían circunstancias atenuantes en autos que ameritaban la modificación de la sanción impuesta a una suspensión de empleo y sueldo de hasta 150 días y no su expulsión.

[...] [N]o resolver que acorde con las Nuevas Guías Progresivas de sanciones Disciplinarias de la Policía de Puerto Rico la pena máxima por las faltas imputadas era de 150 días de suspensión de empleo y sueldo y no su destitución.

II

A. Revisión de decisiones administrativas

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 DPR 163, 175 (2010). Es decir, las decisiones de las agencias

¹ Esta es la Falta Leve número 29. A pesar de que la Resolución de la CIPA enuncia tal Falta como Falta Grave número 29, surge de la descripción de la falta imputada que se le acusó de la Falta Leve número 29. Véase: Resolución de la CIPA del 3 de junio de 2016, a la pág. 3, Apéndice de la parte recurrente, a la pág. 28.

gozan de una presunción de corrección. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., 173 DPR 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 DPR 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 LPRÁ 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 LPRÁ 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. Pacheco v. Estancias, 160 DPR 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. Esto quiere decir

que quien impugna las determinaciones de la agencia tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66 (2006). En ausencia de tal prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben ser sostenidas. Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 DPR 387 (1999). O sea, el peso de la prueba descansa sobre la parte que impugna la determinación administrativa. Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P., 147 DPR 150 (1999). 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. *Ibíd.*

Por otro lado, en lo que se refiere al *quantum* de la 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 DPR 773, 792 (2013); In re Caratini Alvarado, 153 DPR 575, 584 (2001). Lo anterior se debe cuando se trata de privar a un individuo de un derecho fundamental, el debido proceso de ley exige que la prueba sea evaluada con un criterio más riguroso que el de la preponderancia de la prueba. Departamento de la Familia v. Cacho González, supra. Debido a que los procedimientos disciplinarios versan sobre el derecho fundamental del empleado a ganarse el sustento, lo que exige un criterio más riguroso que ha de ser el de la prueba clara

robusta y convincente. In re García Aguirre, 175 DPR 433, 441 (2009); In re Caratini Alvarado, *supra*.

Respecto a las conclusiones de derecho, la LPAU, *supra*, señala que estas pueden ser revisadas en todos sus aspectos. Otero v. Toyota, *supra*, pág. 729. Lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia". *Íd.* Cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, este 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". *Íd.*

En resumen, la revisión judicial de las determinaciones administrativas está limitada a determinar si la actuación administrativa fue razonable y cónsona con el propósito legislativo o si, por el contrario fue irrazonable, ilegal o si medió abuso de discreción. T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 D.P.R. 70, 80 (1999); Agosto Serrano v. FSE, 132 D.P.R. 866, 879 (1993).

Al evaluar una petición para revisar judicialmente una determinación administrativa el tribunal analizará si de acuerdo con el expediente administrativo: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; (3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. Véase, P.R.T. Co. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269 (2000); Mun. de

San Juan v. J.C.A., 149 D.P.R. 263 (1999); Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., 142 D.P.R. 656 (1997).

B. Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación

La Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA) fue creada por la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, 1 LPRA 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 DPR 598, 607 (2009). La CIPA actúa:

como un 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 LPRA sec. 172.

Luego de la presentación de una apelación por el funcionario querellado, la CIPA celebrará una vista, la que constituye un tipo de juicio *de novo*. *Ibíd*; Ramírez v. Policía de P.R., 158 DPR 320, 332 (2002); Arocho v. Policía de P.R., 144 DPR 765, 772 (1998). Con relación al juicio *de novo*, 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 [...] 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". 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 LPRR sec. 172; Ramírez v. Policía de P.R., *supra*, pág. 333; Arocho v. Policía de P.R., *supra*, pág. 772. Cuando se revisa ante este Tribunal una determinación de la mencionada agencia se activa el estándar de revisión judicial sobre decisiones administrativas, reseñado previamente. Ramírez v. Policía de P.R., *supra*, pág. 338.

C. Reglamento de Personal de la Policía y la Guía Progresiva de Sanciones Disciplinarias

La Ley de la Policía de Puerto Rico, Ley Núm. 53-1996, 25 LPRR secs. 3101 *et seq.*, delegó en el Superintendente de la Policía la facultad de determinar, mediante reglamento, la conducta que deben observar los integrantes del Cuerpo de la Uniformada. 25 LPRR sec. 3104(b). A tono con tal Ley, se estableció el Reglamento de Personal del Departamento de la Policía de Puerto Rico, Reglamento Núm. 4216 del 11 de mayo de 1990. Este Reglamento, según enmendado, dispone que el Superintendente tiene la facultad de imponer sanciones disciplinarias contra un miembro de dicho cuerpo, cuya conducta esté en contravención a sus normas. Art. 14.3 del Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, Reglamento Núm. 4216, *supra*; Ramírez v. Policía de P.R., 158 DPR 320, 331-332 (2002). El Reglamento Núm. 4216, *supra*, establece que podrá imponerse como sanción, por la comisión de una falta grave, la expulsión del cuerpo, degradación

o suspensión de empleo y sueldo, por un periodo no mayor de 5 meses. Art. 14.3 sec.2 inciso a del Reglamento Núm. 4216.

Sobre la identificación de faltas y en lo correspondiente a la controversia que atendemos, el referido Reglamento establece como Falta Leve número 29 “[r]elacionarse con o ayudar a personas bajo investigación criminal o acusadas de delito público” y las siguientes Faltas Graves:

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

[...]

(18) Declarar falsamente o inducir a declarar falsamente a otra persona ante un magistrado, oficial investigador, organismo judicial o cuasijudicial.

[...]

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

[...]

Artículo 14.5 del Reglamento Núm. 4216, *supra*.

Por otra parte, a tono con el Art. 23 de la Ley de la Policía, Ley Núm. 53-1996, *supra*, y con el propósito de asegurar que las medidas disciplinarias sean uniformes y razonables según el *Acuerdo para la Reforma Sostenible para la Policía de Puerto Rico*², la Policía de Puerto Rico estableció, el 13 de octubre de 2015, una *Guía Progresiva de Sanciones Disciplinarias* (Guías) para los miembros de la Uniformada. Esta Guía sirve como una herramienta para encaminar las determinaciones del Superintendente. La Guía Disciplinaria desglosa las faltas graves y las faltas leves y establece la medida disciplinaria

² Este Acuerdo federal fue llevado a cabo entre el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y el Estado Libre Asociado y la Policía de Puerto Rico como resultado del caso federal Núm. 3:12-cv-2039 (GAG). Este Acuerdo, que se realizó con el propósito de que la Policía ofreciera un servicio que respetara los derechos civiles reconocidos en la Constitución, dispone en lo correspondiente a las querellas administrativas, investigaciones internas y disciplina de los miembros de la Uniformada, que la Policía se asegurará y “garantizará que las medidas disciplinarias en caso de alegaciones sostenidas de conducta impropia sean justas, consistentes y se basen en la naturaleza de la misma, y que las circunstancias atenuantes y agravantes se apliquen consistentemente”. Véase: XI inciso G del *Acuerdo para la Reforma Sostenible para la Policía de Puerto Rico*.

correspondiente, de acuerdo con la primera, segunda y tercera ofensa. Establece además, las circunstancias atenuantes y agravantes que se tomarán en consideración para establecer la medida disciplinaria. La Guía establece que a pesar de que el Superintendente se reserva la facultad de imponer una medida disciplinaria mayor o menor a la establecida en la Guía, cuando esta medida sea distinta a la dispuesta en la Guía, se debe proveer una explicación razonable para la determinación.

III

Como primer señalamiento de error, el aquí recurrente señor Albino, sostiene que incidió la CIPA al determinar que él amenazó a la señora Febo y aduce que no se cometieron las alegadas faltas. Arguye que del testimonio desfilado en la vista no se desprende que el señor Albino intentara persuadir a la señora Febo de no declarar en el caso contra el Sargento De Jesús. Alega que conforme al testimonio del Capitán Aubrey Rodríguez, el señor Albino resultó absuelto de los cargos criminales radicados en su contra sobre sus acciones con la señora Febo, por lo que no se demostraron los hechos. En cuanto al testimonio de la señora Febo, indica que este no fue corroborado porque no se presentó el listado de llamadas que acreditara que, en efecto, recibió una llamada del señor Albino y que no se estableció en qué consistía la alegada amenaza.

Examinada la transcripción de la vista administrativa celebrada, los testimonios esbozados en la vista y la determinación de la CIPA, no se sostiene el señalamiento de error que aduce el señor Albino.

El testimonio de la señora Febo, al que la CIPA le mereció entera credibilidad, demuestra la comisión de las faltas imputadas. Del referido testimonio se desprende claramente que

el señor Albino, al llamar a la señora Febo para indicarle que “no fuera a testificar en contra del Señor De Jesús [...] que si [la] llamaban a testificar, que no fuera a testificar en contra del sargento porque [ella] iba a perder más que el sargento”³, intentó persuadir a la señora Febo de que no declara en el caso criminal contra el sargento de Jesús, contrario a lo que éste sostiene. Sabido es que para establecer un hecho no se requiere certeza matemática y es suficiente el testimonio de un testigo que merezca credibilidad sin que sea necesario presentar prueba corroborativa. Regla 110 (c) y (d) de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. VI.; Vázquez Riquelme v. De Jesús, 180 DPR 387 (2010).

En cuanto a la alegación del señor Albino de que no se sustentaron los hechos por él haber sido absuelto en la esfera criminal radicada sobre sus acciones con la señora Febo, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que una determinación en ausencia de responsabilidad penal no confiere inmunidad contra procedimientos disciplinarios administrativos. Trib. Exam. Méd. v. Cañas Rivas, 154 DPR 29, 38 (2001). Esto quiere decir que el hecho de que en la esfera criminal haya sido absuelto no le impide a la agencia administrativa celebrar una audiencia de los hechos ocurridos y determinar, como en este caso lo hizo, que se cometieron unas faltas que ameritan la destitución del empleo.

La parte que impugna una determinación de hechos del foro administrativo tiene que reducir el valor de la evidencia presentada o demostrar la existencia de otra prueba que demuestre que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial, lo que en este caso el señor Albino no hizo. De la evidencia examinada presentada ante este foro

³ Véase: Transcripción de la Vista Administrativa CIPA, 2 de junio de 2016, págs. 32-33.

judicial no surge prueba que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de las determinaciones de hechos de la agencia administrativa. Los hechos establecidos por la CIPA, se basan en la evidencia testifical desfilada en la vista celebrada y demuestran la comisión de las faltas imputadas. El primer error no se cometió.

En su segundo y tercer señalamiento de error, el señor Albino cuestiona la determinación de la CIPA conforme a la Guía disciplinaria de la Policía. Sostiene que, en este caso, existían circunstancias atenuantes que ameritaban la modificación de la sanción impuesta y que conforme a dichas Guías, las faltas graves cometidas no procedía una expulsión como primera sanción.

Conforme a los hechos esbozados en la primera parte de este caso, en el momento en que el Superintendente de la Policía tomó la determinación de expulsar al señor Albino, las Guías disciplinarias aún no habían sido aprobadas. Ahora bien, ello no implica que la CIPA, al evaluar la razonabilidad de la determinación tomada por el Superintendente y conforme a las faltas que encontrara probadas en la vista celebrada ante su consideración, estuviera imposibilitada de tomar en consideración la medida disciplinaria sugerida en la Guía.

A tono con lo antes expuesto, entendemos que la Resolución de la CIPA, al denegar la apelación presentada y confirmar la determinación del Superintendente de expulsar al señor Albino, fue razonable y está correcta. En este caso las faltas imputadas por la Policía fueron cometidas conforme a los hechos determinados por la CIPA y se sustentan con el testimonio desfilado en la vista. Conforme a tales faltas cometidas y según las propias Guías disciplinarias, se dispone **como primera sanción** la alternativa de **expulsión** en casos en que se comete

la falta grave número 18 de “[d]eclarar falsamente o inducir a declarar falsamente a otra persona ante un magistrado, oficial investigador, organismo judicial o cuasijudicial” en el ámbito criminal, ello contrario a lo sostenido por el señor Albino. En este caso se probó que en efecto el señor Albino, como agente en aquel entonces de la Policía, indujo a la señora Febo a declarar falsamente ante el Tribunal en un caso criminal en contra del Sargento De Jesús. Esta falta cometida, entre las otras imputadas y probadas, sostienen la medida disciplinaria impuesta y tomada.

Del examen del expediente del caso surge que en efecto la determinación del Superintendente al expulsar al señor Albino y la determinación de la CIPA al confirmar la expulsión fue razonable y está correcta. No encontramos evidencia que demuestre que la determinación de la CIPA fuera irrazonable, ilegal o que en ella mediara un abuso de discreción.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, CONFIRMAMOS la determinación recurrida.

Notifíquese.

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

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

