

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS  
PANEL III

EX AGENTE VANESSA  
M. COLÓN CORTÉS

Recurrido

V.

POLICÍA DE PUERTO  
RICO

Recurrente

KLRA201700354

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

CASO NÚM.  
16-P-133

SOBRE:  
Expulsión

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 23 de junio de 2017.

La Policía de Puerto Rico, por conducto de la Oficina del Procurador General, nos solicita que revoquemos la resolución emitida por la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA) el 2 de marzo de 2017. Mediante el referido dictamen esa agencia se declaró sin jurisdicción para atender la apelación de la agente Vanessa M. Colón Cortés, pero dejó sin efecto su destitución, ordenó su reinstalación y el pago de los salarios, beneficios y haberes dejados de percibir a consecuencia de su expulsión.

Luego de evaluar los méritos del recurso, así como su oposición, resolvemos modificar la determinación de la CIPA y devolver el caso a esa agencia para que atienda y resuelva la apelación en sus méritos.

Veamos un resumen del trasfondo fáctico y procesal del caso.

I.

El 23 de mayo de 2015 la señora Vanessa M. Colón Cortés (agente Colón Cortés o parte recurrida), quien ocupaba un puesto de carrera como agente estatal, se encontraba en un pasadía en el Sector las Tinajas del Municipio de Ceiba, franca de servicio. Durante el pasadía, la agente Colón

Cortés apuntó su arma de reglamento contra el Sargento Héctor M. Vélez Rodríguez, el señor Jesús Marrero García y la Sra. Verónica Noemí Juarbe Ríos, sin aparente motivación legítima. La agente Colón Cortés también realizó otros actos contra el pudor frente a los presentes, profirió un sin número de incoherencias y palabras altisonantes y, al momento de su arresto, agredió al Sargento Vélez Rodríguez, en un intento de evadir su detención.

En esa misma fecha, la agente Colón Cortés fue llevada al Hospital Hima San Pablo del pueblo de Fajardo y, durante la madrugada del día siguiente, fue transferida al Hospital Pavía de Hato Rey, donde permaneció recluida hasta el 28 de mayo de 2015.

El comportamiento de la agente Colón Cortés durante el incidente relatado dio paso a dos procedimientos distintos. El primero de ellos consistió en la presentación de cargos criminales y la determinación de causa probable para arresto, por la conducta desplegada, y el segundo dio paso a una investigación administrativa para determinar si el incidente protagonizado por ella ameritaba alguna sanción disciplinaria.

Sobre el proceso penal que fue incoado contra la agente Colón Cortés, el 21 de abril de 2016 la Sala de Fajardo del Tribunal de Primera Instancia declaró a la agente Colón Cortés no culpable por razón de inimputabilidad.<sup>1</sup>

No obstante, el proceso administrativo tuvo un desenlace distinto. El 5 de junio de 2015 la agente Colón Cortés recibió una comunicación del Superintendente de la Policía de Puerto Rico en la que se le notificó su **suspensión sumaria de empleo y sueldo** por razón de los hechos descritos. En esa ocasión se le informó la comisión de las siguientes faltas graves:

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

---

<sup>1</sup> Apéndice del Recurso de Revisión-Parte Recurrente (Ap.), pág. 22.

2. Amenazar con, o hacer uso de arma de fuego contra cualquier persona, excepto en casos de legítima defensa propia o la de un semejante.
9. Usar lenguaje ofensivo, impropio o denigrante contra el Gobernador, Miembros de la Legislatura, Rama Judicial, Rama Ejecutiva, Agencia, Instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Miembros de la Fuerza, Funcionarios y empleados de la Policía, o cualquier otra institución debidamente constituida o contra cualquier ciudadano particular.
15. Usar drogas, tranquilizantes o estimulantes, a menos que los mismos sean por prescripción facultativa.
16. Poseer o traficar con cualquiera de las sustancias controladas por ley, a menos que éstas sean el producto de evidencia obtenida en el desempeño de sus funciones.
27. Observar una conducta lesiva, inmoral o desordenada en detrimento del Cuerpo de la Policía.
30. Visitar casa de prostitución o realizar cualquier (sic) otros actos que sean contrarios al pudor, honestidad y buenas costumbres de la sociedad.
38. Utilizar Propiedad del Gobierno para llevar a cabo investigaciones o asuntos no oficiales.<sup>2</sup>

En dicha comunicación se citó a la recurrida para una vista administrativa informal el 15 de junio de 2015, sin embargo, dos días después, ella presentó una moción para que se transfiriera la vista. En su solicitud de transferencia, la agente Colón Cortés expresó que la investigación administrativa había sido pautada para una fecha posterior a la celebración de la vista informal, por lo que era necesario que la investigación tuviera lugar con anterioridad a la vista administrativa. De otra parte, argumentó que, en virtud de las disposiciones del Acuerdo de la Reforma Sostenible de la Policía de Puerto Rico (Acuerdo de Reforma o Reforma de la Policía), estaba impedida de realizar expresiones sobre el incidente objeto de la investigación, hasta tanto terminara el proceso penal. A su vez, la representación legal de la agente Colón Cortés expuso que la recurrida se encontraba en un estado de salud emocional delicado y que sus médicos le habían enfatizado la importancia de abstenerse de participar en procesos que pudieran causarle presiones y tensiones. En atención a su petición, la vista se pospuso para el 21 de agosto de 2015.

En esa fecha, la agente Colón Cortés acudió a la vista administrativa acompañada de su representación legal, quien solicitó que la vista fuera

---

<sup>2</sup> Ap., pág. 10.

suspendida porque el proceso penal no había concluido. En una fecha posterior, se señaló otra vista y la parte recurrida solicitó nuevamente que se transfiriera a otra fecha, toda vez que el proceso penal se había suspendido y, a tenor de las disposiciones del Acuerdo de Reforma, la agente Colón Cortés no podía testificar en la vista informal.

El Oficial Examinador pautó una nueva vista, a celebrarse el 10 de diciembre de 2015, en atención a que la abogada de la recurrida le indicó que el juicio se llevaría a cabo el 7 de diciembre de 2015. Sin embargo, el día señalado, la abogada solicitó la transferencia de la vista por conflicto de calendario.

El nuevo señalamiento se pautó para el 22 de diciembre de 2015. En esa fecha, la abogada de la agente Colón Cortés indicó que el juicio se había pospuesto para el 14 de enero de 2016. En atención a ello, el Oficial Examinador expresó lo siguiente:

Este oficial examinador [Tnte. Res. Carlos Matta Rivera] le informó a la Lcda. Burgos Santos, que **la vista administrativa no sería citada nuevamente hasta tanto se ventile el caso**. A lo cual me contestó que la querellada tenía un año para que se le celebrara la vista administrativa conforme a los establecido por la Reforma.<sup>3</sup>

El 7 de marzo el Oficial Examinador del caso determinó que debido a que la agente Colón Cortés no había presentado evidencia suficiente para rebatir las faltas e infracciones que le fueron imputadas, recomendaba su expulsión. Al así resolver, expresó lo siguiente:

La conducta asumida por la querellada es incompatible con sus funciones como agente del Orden Público.

[...]

No se puede creer un malentendido en una situación tan delicada como la de los hechos del presente caso.<sup>4</sup>

El 11 de marzo de 2016 el Superintendente de la Policía, José L. Caldero López, suscribió la carta en la cual se le notificó a la agente Colón Cortés su expulsión definitiva de la Policía de Puerto Rico. Esta determinación final le fue notificada a la recurrida el 12 de abril de 2016. En la comunicación se hizo mención de que la vista administrativa informal

---

<sup>3</sup> Ap., pág. 24.

<sup>4</sup> Ap., pág. 26.

tuvo lugar el 15 de junio de 2015, lo que no era correcto, pues nunca se celebró.

La agente Colón Cortés apeló de dicha determinación ante la CIPA y argumentó, entre otras cosas, que ella fue declarada inimputable en el proceso penal por los mismos hechos que dieron paso a la investigación administrativa y que se le violentó su debido proceso de ley al ordenar la expulsión, sin haberle dado la oportunidad de declarar en la vista administrativa, defenderse de los cargos imputados y presentar evidencia a su favor.

El 8 de febrero de 2017 la CIPA celebró una vista formal en la que ambas partes presentaron sus reclamos y desfilaron prueba a favor de sus respectivas posturas, entre ella, el testimonio de varios testigos. La parte recurrida presentó la declaración de un perito sobre su estado de salud mental.<sup>5</sup>

La CIPA emitió una resolución el 2 de marzo de 2017, la cual fue notificada el día 14 del mismo mes y año. En su análisis y fundamentos, la CIPA concluyó lo siguiente:

La consecuencia de no celebrar la vista administrativa informal es que **la C.I.P.A. carece de jurisdicción** para ver el caso porque no se ha cumplido aún con la tercera etapa [del proceso de acción disciplinaria de la Policía de Puerto Rico], y no se puede saltar de la tercera etapa a la quinta etapa. Es deber de la Policía de Puerto Rico cumplir con todas las etapas en forma sucesiva, sin alterar ninguna, para que nuestra agencia tenga jurisdicción para adjudicar una apelación.

Independientemente de los méritos de la prueba es evidente que la apelante se le violó el debido proceso de ley que la cobija bajo la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución de Puerto Rico.<sup>6</sup>

Es decir, en su resolución, **la CIPA se declaró sin jurisdicción** para ver la controversia, pero determinó que no procedía la expulsión de la agente Colón Cortés, por lo que ordenó que la recurrida fuera restablecida en su empleo, con todos los derechos, beneficios y haberes dejados de percibir.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Alegato en oposición a revisión administrativa (Alegato de Recurrida), pág.19. y Ap., pág. 37.

<sup>6</sup> Ap., pág. 5. Énfasis nuestro.

<sup>7</sup> Ap., pág. 5.

En ese dictamen no se hizo referencia a la prueba recibida en la vista, no se aquilató la credibilidad de los testigos, no se atendió la apelación en sus méritos. Aunque se declaró sin jurisdicción, la CIPA concedió a la recurrida el remedio solicitado de restitución y pago de haberes dejados de percibir.

La Policía de Puerto Rico solicitó la reconsideración de la determinación de la CIPA, pero esta solicitud fue declarada no ha lugar.

Por estar en claro desacuerdo con la orden de la CIPA, la Policía acude ante nos y argumenta que la agencia incurrió en los siguientes errores: (1) revocar la expulsión de la agente Colón Cortés, ordenar su reinstalación y el pago de salarios, beneficios y haberes dejados de percibir, luego de haberse declarado sin jurisdicción para atender el caso por razón de que la Policía de Puerto Rico no celebró la vista administrativa informal; y (2) determinar que a la recurrida se le violentó su derecho al debido proceso de ley.

Por su parte, la agente Colón Cortés sostiene que procede la confirmación de la resolución de la CIPA porque tal determinación es correcta en derecho.

Con el beneficio de la oportuna comparecencia de las partes, procedemos a reseñar el derecho aplicable a las cuestiones planteadas, según detallamos a continuación. En el apartado II discutiremos el segundo señalamiento de error, por entender que su atención previa nos permitirá disponer de las dos controversias con mayor fluidez; en el apartado III haremos lo propio respecto al primer error señalado.

## II.

La parte recurrente sostiene que la CIPA actuó incorrectamente al determinar que a la agente Colón Cortés se le violentó su derecho al debido proceso de ley al no celebrar la vista informal antes de notificarle la decisión de expulsión.

Para reseñar y delimitar el derecho aplicable a este asunto procede, en primer lugar, exponer cuál es el estándar de revisión de una resolución

de la CIPA por este foro judicial y cómo opera el proceso disciplinario de la Policía de Puerto Rico, para luego entrar en los méritos de lo que comprende el debido proceso de ley.

- A -

La Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972 creó la CIPA como foro apelativo administrativo para intervenir en los casos en que se impute mal uso o abuso de autoridad a cualquier funcionario del orden público estatal o municipal, agente de rentas internas o cualquier otro funcionario de la Rama Ejecutiva autorizado a realizar arrestos. 1 L.P.R.A. § 171 *et seq.*; *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 D.P.R. 765, 770-771 (1998); *Rivera v. Superintendente*, 146 D.P.R. 247, 263 (1998); *González y otros v. Adm. de Corrección*, 175 D.P.R. 598, 607 (2009); *Calderón Morales v. Adm. de Corrección*, 175 D.P.R. 1033, 1036 (2009).

En el ejercicio y cumplimiento de sus funciones, facultades y obligaciones, la CIPA está autorizada a celebrar vistas públicas o privadas, que podrán ser presididas por cualquier Comisionado que designe el Presidente y con audiencia de las partes interesadas. 1 L.P.R.A. § 173. Luego de celebrar la vista correspondiente, la CIPA podrá confirmar, revocar o modificar la determinación o actuación de la cual se hubiere apelado, o podrá imponer cualquier sanción que la autoridad facultada para sancionar hubiese podido imponer. 1 L.P.R.A. § 172.

La Ley 32 faculta a la CIPA a recibir prueba para el desempeño de su función apelativa, como parte del proceso administrativo disciplinario iniciado en la Policía o ante cualquier otra agencia de la Rama Ejecutiva cuyos funcionarios estén autorizados a realizar arrestos. 1 L.P.R.A. §§ 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 el 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 D.P.R. 320, 334 (2003).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha expresado poco sobre la extensión jurisdiccional de un juicio *de novo* ante una agencia administrativa con funciones cuasi-judiciales. Ya en *Granados v. Rodríguez Estrada*, 124 D.P.R. 1 (1989), se resolvió que el procedimiento *de novo* ante el Tribunal de Primera Instancia (en ese caso para revisar las determinaciones de la Comisión Estatal de Elecciones) está provisto de “un criterio de revisión judicial más riguroso”. Incluso ha dispuesto 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*, 124 D.P.R., en la pág. 19.

Es decir, 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 L.P.R.A. § 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 D.P.R., en la pág. 772. 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 D.P.R. 334, 338 (1986); *Ramírez v. Policía de P.R.*, 158 D.P.R., en la pág. 341.



La ley habilitadora también faculta a la CIPA a adoptar los reglamentos necesarios para la realización efectiva de sus funciones, conforme a lo dispuesto en LPAU. Estos reglamentos incluirán reglas sobre procedimientos de formulación de cargos y apelaciones. Art. 10, 1 L.P.R.A. § 180.<sup>8</sup> Cabe señalar que las reglas de evidencia que prevalecen en los tribunales no serán obligatorias en ningún procedimiento efectuado ante la CIPA. 1 L.P.R.A. § 173.

Cuando la decisión de la CIPA llega a este tribunal apelativo, las normas que regulan su revisión judicial son las aplicables a cualquier determinación administrativa final, según regulado por la LPAU; la Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201-2003, Art. 4.006(c), 4 L.P.R.A. sec. 24y; y el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, Regla 56 y ss., 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B. Véase a *Ramírez v. Policía de P. R.*, 158 D.P.R., en la pág. 338.

Específicamente, la Sección 4.5 de la LPAU dispone que la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna. 3 L.P.R.A. § 2175.

Por lo dicho, este tribunal no alterará las determinaciones de hechos formuladas por la CIPA si están fundamentadas con la evidencia sustancial que surja del expediente administrativo, considerado en su totalidad, y no descartarán su decisión si es razonable. El criterio a aplicarse no es si la determinación es la más razonable o la mejor decisión, a juicio del foro judicial; es simplemente, si la solución es razonable, a la luz del expediente administrativo. *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409, 431 (2003);

---

<sup>8</sup> De acuerdo con sus facultades, la CIPA aprobó el Reglamento para la Presentación, Investigación y Adjudicación de Querellas y Apelaciones ante la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación, Reglamento Núm. 7952, de 1 de diciembre de 2010.

*Metropolitana S.E. v. A.R.P.E.*, 138 D.P.R. 200, 213 (1995). El expediente administrativo constituirá la base exclusiva para la decisión de la agencia y para la revisión judicial de esta. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 D.P.R. 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 D.P.R. 263, 280 (1999).

Por otro lado, es norma reiterada que los tribunales apelativos han de conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas porque estas tienen conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados y vasta experiencia en la implantación de sus leyes y reglamentos. Esta doctrina de deferencia judicial presupone una participación restringida y limitada de los tribunales en la revisión de las acciones administrativas, ya que su finalidad es evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor. *P.R.T.C. v. Junta Reg. Tel. de P.R.*, 151 D.P.R. 269, 282 (2000). Por ello la revisión judicial en estos casos se limita a determinar si la agencia actuó arbitrariamente o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un claro abuso de discreción. *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 D.P.R. 194, 212 (1987); *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 692, 699 (1975).

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. *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 D.P.R. 684, 693 (2006). 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. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 74 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998).

- B -

La Ley de la Policía de Puerto Rico de 1996, Ley 53-1996, 25 L.P.R.A. sec. 3101 *et seq.*, establece las obligaciones y deberes de sus

miembros.<sup>9</sup> El Artículo 5 de esta ley faculta al Superintendente de la Policía a determinar por reglamento las obligaciones, responsabilidades y conducta de sus miembros, empleados civiles, policías auxiliares reservistas y concejales y cualquier otro asunto necesario para el funcionamiento del Cuerpo de la Policía. 25 L.P.R.A. sec. 3104.

Al tenor de esa facultad, el Superintendente adoptó el Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, Reglamento Núm. 4216, de 4 de mayo de 1981 (Reglamento Núm. 4216), aún en vigor. El inciso 2(a) de la Sección 14.3 de este Reglamento establece las distintas medidas disciplinarias que podrán imponerse por la comisión de las faltas graves o leves cometidas por los miembros de la Policía de Puerto Rico.

- a. El Superintendente tomará las medidas correctivas apropiadas cuando un miembro de la Policía de Puerto Rico incurra en violación de cualquiera de las faltas clasificadas en graves o leves. El castigo a imponerse por falta grave podrá ser uno de los siguientes: **expulsión del Cuerpo**, degradación o suspensión de empleo y sueldo por un período no mayor de cinco (5) meses, y el castigo a imponerse por falta leve podrá ser uno de los siguientes: suspensión de empleo y sueldo por un período que no exceda de diez (10) días y/o amonestación escrita.

(Subrayado y énfasis nuestro.)

Por su parte, el inciso (b) de la Sección 14.3 del Reglamento dispone el procedimiento investigativo que se llevará a cabo cuando se pretenda imponer medidas disciplinarias a un agente de ese cuerpo. Así, se establece que en todo caso en que surja la posibilidad de aplicar medidas disciplinarias, por violación de cualquier falta cuya sanción pudiera resultar en la suspensión de empleo y sueldo, destitución o expulsión, o degradación, el Superintendente iniciará una investigación administrativa en los próximos diez días laborables desde que tuvo conocimiento oficial

---

<sup>9</sup> El Artículo 3 dispone lo siguiente:

Se crea en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico un organismo civil de orden público que se denominará "Policía de Puerto Rico" y cuya obligación será proteger a las personas y a la propiedad, mantener y conservar el orden público, observar y procurar la más absoluta protección de los derechos civiles del ciudadano, prevenir, descubrir, investigar y perseguir el delito y, dentro de la esfera de sus atribuciones, compeler obediencia a las leyes y ordenanzas municipales, y reglamentos que conforme a éstas se promulguen. Los miembros de la Policía estarán incluidos en el servicio de carrera.

25 L.P.R.A. sec. 3102.

de los hechos o desde la presentación de una querrela. Luego, el Superintendente determinará si procede tomar alguna medida disciplinaria.

En caso de proceder la medida disciplinaria, el Superintendente formulará los cargos por escrito al miembro de la Policía y se le **advertirá a este sobre su derecho a solicitar una vista administrativa informal ante un oficial examinador**, dentro del término de quince días laborables a partir de la fecha de notificación de la formulación de cargos. En la vista informal, el miembro de la Policía tendrá derecho a presentar la prueba que estime necesaria y podrá comparecer personalmente o a través de un abogado. **Posteriormente, el Superintendente tomará la decisión que estime conveniente.** Si la decisión del Superintendente fuera la de destituir o expulsar, degradar, suspender de empleo y sueldo o una amonestación o reprimenda, al miembro de la Policía se le advertirá sobre su derecho de apelar ante la CIPA y el término para así hacerlo.

En resumen, el proceso procedimiento investigativo consta de seis etapas, descritas por el Tribunal Supremo de la siguiente manera:

Como antesala, conviene repasar el proceso disciplinario que se lleva a cabo en la esfera administrativa en contra de un miembro de la Policía. Este proceso se compone de 6 etapas: (1) la investigación; (2) la formulación de cargos; (3) la celebración de la vista informal; (4) la determinación del Superintendente de la Policía; (5) la etapa apelativa ante la CIPA, y (6) la revisión judicial de la decisión emitida por la CIPA.

*Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico*, res. el 24 de octubre de 2016, 196 D.P.R. \_\_\_\_, (2016) 2016 TSPR 224, en la pág. 5; *Asoc. Miembros Policía v. Supte. Policía*, 136 D.P.R. 271, 280–81 (1994).

Es importante mencionar que el 17 de julio de 2013 el gobierno de Puerto Rico y el gobierno de Estados Unidos suscribieron el denominado *Acuerdo para la Reforma Sostenible para la Policía de Puerto Rico*, en el cual se disponen unas guías, parámetros y lineamientos para desarrollar un cuerpo policíaco que cumpla con su responsabilidad ministerial de forma puntual, siguiendo el rigor y el compromiso que requiere su profesión.<sup>10</sup> El Acuerdo de Reforma adopta los principios medulares que deben dirigir a la fuerza policíaca, a saber:

---

<sup>10</sup> *Acuerdo para la Reforma Sostenible para la Policía de Puerto Rico*, Estados Unidos vs. ELA, caso federal Núm. 3:12-cv-2039 (GAG), (17 de julio de 2013).

Las Partes comparecen en este Acuerdo para asegurar que la Policía de Puerto Rico (PPR) ofrezca servicios policíacos que respeten los derechos civiles garantizados por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos y del ELA. Este Acuerdo también tiene el objetivo de promover la seguridad pública al proveerle al personal de rango las herramientas, la orientación y los recursos que necesitan para combatir efectivamente el crimen. Las Partes reconocen que la seguridad pública, las actuaciones policíacas constitucionales y la confianza de la comunidad en su cuerpo de policía son interdependientes.

[...]

Las Partes reconocen que la modernización y la profesionalización de la PPR son prioridades importantes y han llegado a un acuerdo sobre reformas integrales para lograr estos objetivos. Este Acuerdo servirá de plataforma para otros esfuerzos de colaboración entre las Partes para optimizar las capacidades de aplicación de la ley de la PPR, aumentar la seguridad pública y proporcionarle al personal de rango el conocimiento, la formación y los recursos que necesitan para combatir el crimen de manera efectiva y para poder cumplir con los estándares policíacos constitucionales más elevados.<sup>11</sup>

Como parte de los acuerdos suscritos, se establecieron ciertos parámetros para los procedimientos administrativos en los que se le impute a un policía la comisión de alguna falta disciplinaria. En particular, el acuerdo 182 dispone:

El policía objeto de una investigación **administrativa no será obligado a rendir declaración alguna ante los investigadores administrativos cuando exista una posible investigación o proceso criminal, hasta que finalice la misma**, y luego de que los investigadores administrativos hayan consultado con la Oficina de Fiscalía y el Superintendente Auxiliar de la SARP [Superintendencia Auxiliar de Responsabilidad Profesional], excepto cuando la toma de dicha declaración haya sido autorizada por el Superintendente, después de consultar con la Oficina de Fiscalía.

*Acuerdo para la Reforma Sostenible para la Policía de Puerto Rico, Estados Unidos vs. ELA, caso federal Núm. 3:12-cv-2039 (GAG), (17 de julio de 2013). (Énfasis nuestro.)*

- C -

En Puerto Rico se ha reconocido el derecho del ciudadano particular al debido proceso de ley en toda actuación en la que el Estado intervenga con su vida, su libertad o su propiedad. Tal prerrogativa se consagra en la Constitución de Puerto Rico y la Constitución Federal. Const. E.L.A., Art. II, § 7; Const. EE.UU., Enm. XIV § 1. Este principio cardinal garantiza que ninguna persona perderá su libertad o propiedad sin la oportunidad de ser oído en “*a meaningful time and a meaningful manner*”. *Mathews v. Eldridge*,

<sup>11</sup> *Ibid.*

424 U.S. 319, 333 (1976), seguido en *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 D.P.R. 881, 899 (1993). Y esto es así porque la notificación adecuada y la oportunidad efectiva de ser oído antes de privarse al individuo de un derecho propietario son parte fundamental del debido proceso. *Sniadach v. Family Finance Corp.*, 395 U.S. 337 (1969), y *Fuentes v. Shevin*, 407 U.S. 67, 86 (1972), seguidos en *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 D.P.R., en la pág. 891.<sup>12</sup>

También es doctrina reiterada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico que “[e]l debido proceso de ley se manifiesta en dos dimensiones distintas: sustantiva y procesal. Bajo el debido proceso sustantivo, los tribunales examinan la validez de una ley [o actuación gubernamental] con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas, de acuerdo a los preceptos constitucionales aplicables. Mediante este análisis, el Estado, al legislar o al realizar alguna actuación, no puede afectar de manera irrazonable, arbitraria o caprichosa los intereses de propiedad o libertad. *Rodríguez Rodríguez v. E.L.A.*, 130 D.P.R. 562 (1992). Por otro lado, en el debido proceso de ley procesal se le impone al Estado la obligación de garantizar que cualquier intromisión con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga mediante un procedimiento justo y equitativo. *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 D.P.R. 219 (1987). *McConnell v. Palau*, 161 D.P.R. 734, 758 (2004).

La vertiente procesal del debido proceso de ley entra en vigor cuando está en juego un interés individual de libertad o propiedad. Cumplido este criterio, debemos determinar cuál es el procedimiento a seguir para satisfacer la exigencia constitucional, pues diversas situaciones pueden requerir diferentes tipos de procedimientos, pero siempre persiste el requisito general de que “el proceso gubernamental debe ser justo e

---

<sup>12</sup> En *Mathews v. Eldridge*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos estableció los tres criterios que deben sopesarse al determinar cuál es el proceso debido para privarle a un individuo de algún derecho protegido. Estos son: (1) se debe determinar cuáles son los intereses individuales afectados por la acción oficial; (2) el riesgo de una determinación errónea que prive a la persona del interés protegido mediante el proceso utilizado y el valor probable de garantías adicionales o distintas; y (3) el interés gubernamental protegido con la acción sumaria y la posibilidad de usar métodos alternos. *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S., en la pág. 335.

imparcial". *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 D.P.R. 265, 274 (187), que adoptó la doctrina sentada en *Board of Regents v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972), y *Morrissey v. Brewer*, 408 U.S. 471, 481 (1972).

Tratándose de un procedimiento administrativo adjudicativo, tendría que garantizarse a la parte afectada los siguientes requisitos para satisfacer las exigencias del debido proceso: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (5) derecho a conainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (6) tener asistencia de abogado y (7) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 D.P.R., en las págs. 888-889. La LPAU reconoce estos derechos en su Sección 3.1, 3. L.P.R.A. sec. 2151.

En todo caso, el Tribunal Supremo ha expresado que el derecho al debido proceso de ley no es un molde riguroso que se da en el abstracto, pues su naturaleza es eminentemente circunstancial y pragmática. *Pueblo v. Andréu González*, 105 D.P.R. 315, 320 (1976); *Domínguez Talavera v. Tribunal Superior*, 102 D.P.R. 423, 428 (1974).

Cuando se trata de la **suspensión de empleo y sueldo de un empleado de carrera**, desde *Cleveland Board of Education v. Loudermill*, 470 U.S. 532 (1985), el Tribunal Supremo de Estados Unidos reconoció que **el proceso de ley debido a ese empleado de carrera exige, como requisito mínimo, que la agencia celebre al menos una vista informal** en la que el empleado pueda conocer y defenderse de los cargos o faltas que se le imputan antes de ejecutarse la sanción anunciada. Esa doctrina fue acogida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Díaz Martínez v. Policía de Puerto Rico*, 134 D.P.R. 144 (1993).

Considerando que el interés propietario de un policía también se afecta sustancialmente por una suspensión de empleo y sueldo, y que esta decisión envuelve determinaciones de hechos en donde existe un alto riesgo de un dictamen erróneo, de ordinario una vista informal previa reduce los peligros de que un procedimiento de esta índole le prive erróneamente de su interés propietario. Además, en términos del Estado, "la concesión de una vista previa promueve su interés de garantizar un servicio público eficaz, excelente, regular y productivo." *Torres Solano, supra*.

No obstante, en *Loudermill, supra*, pág. 545, se reconoció que en ciertas situaciones la retención del empleado puede constituir

un peligro significativo a la seguridad de otras personas o a la propiedad pública. En esos casos, **se puede decretar una suspensión sumaria, limitada solamente a excluirlo temporamente del empleo**, pero dejándole su sueldo y los beneficios correspondientes: *Finally, in those situations where the employer perceives a significant hazard in keeping the employee on the job, it can avoid the problem by suspending with pay.*

Esta excepción a la regla general en los casos de empleados públicos reconoce que ciertas circunstancias extraordinarias requieren la intervención temporal del Estado con los intereses de una persona antes de poderle brindar una oportunidad de ser oído.

*Id.*, 134 D.P.R., en la pág. 151. Énfasis nuestro.

Más tarde, se reiteró en *Quiles Rodríguez v. Supte. de la Policía*, 139 D.P.R. 272, 278 (1995), que los casos en los que la continuidad en el empleo crea una situación peligrosa para el Estado o los intereses protegidos por el gobierno, **se puede suspender sumariamente de empleo al empleado público**, sin la celebración de una vista previa, **siempre que continúe recibiendo el sueldo y se le ofrezca en un término razonable de tiempo una oportunidad de ser oído en una vista informal o en la vista formal en la que se adjudique la controversia.**

Incluso se aclaró el remedio correspondiente:

Cónsono con lo anterior, establecimos que un policía — empleado de carrera de la uniformada— es privado de su propiedad sin el debido proceso de ley **cuando se le suspende sumariamente de sueldo sin darle antes la oportunidad de ser oído en una vista informal**, celebrada dentro de un término razonable de tiempo. **Se ordenó el pago de los salarios y beneficios dejados de percibir desde la fecha de la suspensión sumaria de sueldo hasta la fecha de la expulsión definitiva.**

*Id.* 139 D.P.R., en la pág. 278. Énfasis nuestro.

Es decir, la norma previamente establecida en *Torres Solano v. P.R.T.C.*, 127 D.P.R. 499, 519-21 (1990) para el despido final del empleado, con el fin de evitar que “la agencia administrativa tom[e] con carácter definitivo una decisión errónea,” se amplió: ahora, toda suspensión de empleo o sueldo, aunque sea temporal, requiere la celebración de la vista informal previa, para permitir al empleado presentar sus argumentos en contra de la medida disciplinaria antes de su implantación. *Quiles Rodríguez v. Supte. de la Policía*, 139 D.P.R., en la pág. 279. Si los actos imputados justifican una suspensión sumaria, esta solo puede darse sin vista respecto al empleo; nunca respecto al sueldo. *Díaz Martínez v. Policía de Puerto Rico*, 134 D.P.R., en la pág. 151.



En síntesis, en nuestra jurisdicción, **se requiere la celebración de una vista informal antes de destituir a un empleado público y privarlo de su sueldo**. La correspondiente citación de esa vista deberá incluir una notificación adecuada de los cargos en su contra, una descripción de la prueba que posee el patrono y la oportunidad del empleado de presentar su versión de los hechos. *Garriga Villanueva v. Mun. de San Juan*, 176 D.P.R. 182, 197 (2009).

El alto foro patrio ha señalado que “una parte afectada tiene derecho a presentar toda la prueba necesaria para sostener su reclamo, así como para refutar oralmente o por escrito la evidencia sometida en su contra”, “en una etapa significativa del procedimiento”. *Ramírez Ferrer v. Policía de P.R.*, 158 D.P.R. 337-338 (2002), al citar con aprobación a *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 D.P.R. 219, 259 (1987). Esa etapa **puede ser la vista informal o la vista formal ante un ente revisor**, como lo es la CIPA. **La no celebración de la vista informal invalida la sanción que implique privación de salario o de los haberes a los que tenía derecho el empleado antes de la suspensión**. Procede “el pago de los salarios y beneficios dejados de percibir desde la fecha de la suspensión sumaria de sueldo hasta la fecha de la expulsión definitiva”, si no se celebra, al menos, esa vista informal. Así quedó avalado y reiterado en la jurisprudencia reseñada sobre el tema.

Apliquemos estas normas al segundo señalamiento de error.

- D -

En este caso no está en controversia que, por los actos específicos imputados a la agente, mediante la carta fechada 4 de junio de 2015, **el Superintendente de la Policía suspendió sumariamente de empleo y sueldo a la agente Colón Cortés**, sin la celebración previa de una vista informal o formal.

En segundo lugar, no está en disputa que, mediante carta de 11 de marzo de 2016, el Superintendente de la Policía emitió la orden final de expulsión de la agente Colón Cortés, y que esa comunicación contenía las

debidas advertencias sobre su derecho a presentar una apelación ante la CIPA. La agente Colón Cortés acudió ante esta última agencia en tiempo oportuno. La CIPA señaló la vista evidenciaría sobre los méritos de la decisión sumaria de empleo y sueldo y de la expulsión final de la fuerza, la que se celebró con la comparecencia de ambas partes. Estas presentaron prueba a su favor y contrarrestaron la presentada en su contra. El caso quedó sometido ante la CIPA para su disposición en los méritos.

Por lo dicho, el planteamiento sobre debido proceso de ley incide sobre los dos asuntos destacados: (1) la suspensión sumaria de empleo y sueldo y (2) la expulsión final de la agente Colón Cortés.

Consideremos, pues, el segundo señalamiento de error respecto a esos dos asuntos: primero, la suspensión sumaria de empleo y sueldo; segundo, la decisión de expulsión definitiva de la Policía.

**1. Respecto a la suspensión sumaria de empleo y sueldo.**

¿Se violentó el debido proceso de ley de la recurrida al privarle de **su sueldo** desde el 4 de junio de 2015 sin una vista informal? A tenor del estado de derecho que atiende esta controversia, tenemos que responder en la afirmativa.

No podía el Superintendente suspender de sueldo a la agente Colón Cortés sin darle la oportunidad de ser oída. Solo podía el Superintendente suspenderla de empleo sumariamente, **no de su salario**, que es recurso de supervivencia, sin esa vista informal. Y tiene que ser así porque se privó a la agente Colón Cortés de un elemento esencial del debido proceso en una etapa crucial o significativa del proceso, la que determinó privarla de su salario o medio de sustento, sin darle la oportunidad de defenderse oportunamente.

Aunque es cierto que la agente Colón Cortés fue citada para la vista informal en varias ocasiones, la realidad es que el Acuerdo de Reforma le impedía a la Policía obligar a la agente Colón Cortés a comparecer y testificar a su favor en ese tipo de vista porque, a su vez, ella estaba siendo procesada criminalmente por los mismos hechos. El Oficial Examinador así

lo reconoció y expresamente manifestó en su Informe: "Este oficial examinador le informó a la Lcda. Burgos Santos, que **la vista administrativa no sería citada nuevamente hasta tanto se ventile el caso [criminal].**"<sup>13</sup> (Énfasis nuestro).

La jurisprudencia citada es clara y contundente sobre las consecuencias de tal curso de acción. La CIPA concluyó correctamente que debían restituirse a la agente Colón Cortés los haberes de los que fue privada indebidamente, desde el 4 de junio de 2015 hasta que sea final y firme la decisión de su expulsión de la Policía de Puerto Rico, de ser confirmada; o hasta la fecha en que sea restituida, si es revocada.<sup>14</sup>

Pero **esta conclusión no dispone del recurso.** Debemos evaluar si la falta de la vista informal anuló igualmente la decisión final emitida por el Superintendente de la Policía para la expulsión definitiva de la agente Colón Cortés, lo que ocurrió el 11 de marzo de 2016.

## **2. Respecto a la expulsión definitiva de la Policía por los cargos imputados.**

<sup>13</sup> Ap., pág. 24.

<sup>14</sup> Como ejemplo de esa consecuencia, en *Vázquez González v. Mun. de San Juan*, 178 D.P.R. 636, 638-640 (2010), la CIPA revocó la sanción de destitución impuesta por el entonces Comisionado de la Policía del Municipio de San Juan, porque tal autoridad recaía exclusivamente sobre el Alcalde.<sup>14</sup> El Tribunal Supremo modificó la decisión de la CIPA porque, aunque procedía anular la actuación del Municipio, por ser inválida, los procesos de investigación y formulación de cargos no tenían que sufrir igual trato, pues estos se efectuaron de conformidad con los reglamentos vigentes. De esta opinión debemos destacar la autoridad de la CIPA para revocar una actuación nula y ordenar la devolución de haberes, lo que en el caso de autos también ordenó. Dijo el Tribunal Supremo en la opinión:

Ahora bien, el señor Vázquez González **no podía ser privado de su sueldo hasta la imposición de la sanción de manera correcta.** Debido a que la sanción tenía que ser impuesta por el Alcalde, **la sanción original** del Comisionado **carece de efecto.** El Art. 10(e) de la Ley Núm. 45, supra, requiere autorización previa del Alcalde para suspender temporariamente a un Policía Municipal de empleo y sueldo mientras se practica el proceso de investigación disciplinario. El Alcalde no utilizó esa facultad en este caso.

Así pues, el señor Vázquez González **tiene derecho a los salarios dejados de percibir hasta el momento en que se determinó la expulsión firmada por el Alcalde.** Véase, *Torres Solano v. P.R.T.C.*, supra. **Es a partir de esa fecha que la acción de expulsar al señor Vázquez González de la Policía Municipal tiene efecto vinculante en derecho.**

[...]

[E]l señor Vázquez González **tiene derecho a los haberes dejados de percibir hasta la fecha en que fue válidamente sancionado.** Se devuelve el caso a la C.I.P.A. para que se determine la cuantía a la que tiene derecho el señor Vázquez González.

*Id.*, en las págs. 646-647.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha dirimido este asunto en reservadas ocasiones, pero ha sido claro al establecer que la oportunidad de ser oído en una etapa posterior subsana la falta de debido proceso de ley durante alguna etapa temprana del proceso administrativo. En ese sentido ha resuelto de la siguiente forma:

[...] ¿Exige el debido proceso de ley que se retorne en estas circunstancias al primer peldaño, que no pueda ofrecerse la oportunidad de vista en la etapa de reconsideración? De no exigirlo el debido proceso de ley, ¿lo requiere el estatuto? Y, por último, respecto a la inacción del peticionario, ¿provee el estatuto un remedio exclusivo que debió seguirse?

Respecto al primer problema, se ha resuelto que **la oportunidad adecuada de revisión administrativa puede curar la ausencia de notificación y vista previas.** *Opp Cotton Mills, Inc. v. Administrator of Wage and Hour Division*, 312 U.S. 126 (1941); *Inland Empire Dist. Council v. Millis*, 325 U.S. 697 (1945); 1 Davis, *Administrative Law Treatise*, sec. 7.10, pág. 450; *Ubarri Blanes v. Junta Hípica*, 96 D.P.R. 803, 807 (1968). El debido proceso de ley ofrece protección contra la arbitrariedad administrativa pero **no es molde rígido que prive de flexibilidad en toda instancia los procedimientos de administración.** No se trata aquí, por supuesto, de la negación de la oportunidad de ser oído en una etapa significativa de la causa. *Armstrong v. Manzo*, 380 U.S. 545 (1965); *Fuentes v. Shevin*, 407 U.S. 67 (1972). No hay base para asumir que en este caso no se hubiese celebrado una vista adecuada, análoga a la que el estatuto requiere que se ofrezca originalmente y, de no haber sido así, la propia Ley Núm. 5 le brindaba ocasión al peticionario para hacer los planteamientos que estimase convenientes al amparo del debido proceso de ley. 3 LPRA sec. 341.

*Rodriguez v. Tribunal Superior*, 104 D.P.R. 335, 339–340 (1975).

El Profesor Demetrio Fernández Quiñones expresó lo siguiente sobre la doctrina sentada en este caso:

[I]os incidentes procesales acaecidos subsiguientemente **le concedieron la oportunidad de subsanar la alegada falta de notificación y el derecho de una audiencia.** El perjudicado tuvo la oportunidad de vista en la etapa de consideración. El interés público que informa el estatuto hubiera permitido el cumplimiento y acatamiento de la orden y luego la celebración de la vista. Los hechos del caso y naturaleza del estatuto hacen viables las expresiones del tribunal. Ellas en manera alguna violan los ingredientes y principios del debido proceso de ley.

Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Uniforme* 398 (3<sup>ra</sup> ed., Forum 2013). (Énfasis nuestro.)

Por consiguiente, en aquellas instancias en las que una parte tenga derecho y oportunidad de ventilar su reclamo en una vista formal o evidenciaria, **antes de que la decisión final adversa sea firme**, como ocurrió en este caso, la alegada violación al debido proceso de ley por ausencia de una vista administrativa informal queda subsanada. Lo que

importa es que la parte tenga efectivamente la oportunidad de presentar todas las defensas, alegaciones, evidencia y testimonio que no tuvo oportunidad de desfilarse en el proceso informal, por haber sido privada ello en una etapa temprana. La apelación y la subsiguiente vista *de novo* ante la CIPA cumplieron muy bien ese objetivo.

Es decir, el derecho puertorriqueño reconoce como recurso conciliador, para garantizar el debido proceso de ley de una parte, que exista la oportunidad de lograr la revisión administrativa de la decisión adversa, en la que las partes pueden ejercitar aquellos derechos que les fueron privados en una etapa anterior. Esa oportunidad es garantía del debido proceso de ley.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico también ha reiterado que lo importante de esa vista administrativa posterior es que esta se lleve a cabo antes de que la decisión que privaría a la persona de su derecho propietario advenga final y firme. *Ubarri Blanes v. Junta Hípica*, 96 D.P.R. 803, 807, (1968)<sup>15</sup>, que cita como referencia a *Nickey v. Mississippi*, 292 U.S. 393 (1934); *Cf. Belmonte v. Mercado Reverón, Admor.*, 95 D.P.R. 257, 261 (1967).

La jurisprudencia federal ha hecho expresiones similares sobre este particular.

The demands of due process do not require a hearing, at the initial stage or at any particular point or at more than one point in an administrative proceeding so long as the requisite hearing is held before the final order becomes effective.

*Opp Cotton Mills v. Administrator of Wage and Hour Division of Department of Labor*, 312 U.S. 126, 152–53 (1941).

Igualmente ha reconocido que, en las instancias en las que se violenta el debido proceso de ley en etapas tempranas de un proceso adjudicativo, la celebración de una vista formal posterior subsana el incumplimiento de los preceptos del debido proceso.

A fundamental requirement of due process is 'the opportunity to be heard.' *Grannis v. Ordean*, 234 U.S. 385, 394, 34 S.Ct. 779, 783.

---

<sup>15</sup> Véase, además: *Inland Empire Dist. Council, Lumber and Sawmill Workers Union, Lewiston, Idaho, v. Millis*, 325 U.S. 697, 710 (1945); *Fuentes v. Shevin*, 407 U.S. 67, 82 (1972); *Boddie v. Connecticut*, 401 U.S. 371, 378–79 (1971).

It is an opportunity which must be granted at a meaningful time and in a meaningful manner. **The trial court could have fully accorded this right to the petitioner only by granting his motion to set aside the decree and consider the case anew. Only that would have wiped the slate clean. Only that would have restored the petitioner to the position he would have occupied had due process of law been accorded to him in the first place.**

*Armstrong v. Manzo*, 380 U.S. 545, 552 (1965). (Énfasis nuestro.)

### **3. La vista formal o *de novo* ante la CIPA.**

La Policía de Puerto Rico afirma que la CIPA actuó de forma incorrecta al determinar que el debido proceso de ley le fue coartado a la agente Colón Cortés. Esta sostiene que dicha infracción tuvo lugar cuando la Policía adjudicó su caso, la suspendió sumariamente y la expulsó del cuerpo sin la correspondiente celebración de la vista informal.

Surge del expediente que la vista administrativa informal ante el Oficial Examinador de la Policía fue pospuesta en cinco ocasiones, por razón de que el proceso penal que se llevaba en contra de la agente Colón Cortés no había terminado. Esta posposición de vistas estuvo avalada por el acuerdo 182 de la Reforma de la Policía, antes mencionado, que expresamente dispone que un policía que sea objeto de un proceso administrativo, no tendrá que prestar declaraciones sobre los hechos concernidos, cuando a la misma vez, se enfrente a un proceso de naturaleza penal.

Sin embargo, el Oficial Examinador tomó una determinación sobre el caso y recomendó la expulsión de la agente Colón Cortés, a pesar de haber indicado que esperaría a la conclusión del proceso criminal, para continuar con los procedimientos administrativos.<sup>16</sup> A la luz de su recomendación, el Superintendente Caldero López ordenó la expulsión de la recurrida, todo esto en clara contravención a las normas que rigen los procesos disciplinarios, según se dispone en el Reglamento Núm. 4216, antes citado, y en su jurisprudencia interpretativa. De igual forma, la Policía de Puerto Rico tampoco se ciñó al Acuerdo de Reforma. Todas estas incidencias dieron claro lugar a una violación del debido proceso de ley.

---

<sup>16</sup> Ap., pág. 24.

Ahora bien, la ausencia de una vista administrativa informal en el caso que nos ocupa, no es óbice para que, de plano, se disponga del asunto relativo a la decisión final de expulsión. Debemos precisar que la celebración de la vista de *novo* ante la CIPA el 8 de febrero de 2017 subsanó la infracción del derecho al debido proceso de ley **en lo que se refiere a la suspensión sumaria de empleo y la posterior expulsión de la agente Colón**. Advertimos, sin embargo, que esta conclusión no cubre lo relativo a la **suspensión sumaria de sueldo**, por lo explicado en el acápite primero de este apartado.

Nuestro análisis es cónsono con la normativa jurídica que hemos reseñado en el apartado anterior. Si una parte adversamente afectada por la ausencia de una vista informal, o la privación de su derecho a ser oído en una etapa temprana del proceso, participa luego de una vista formal, se cumplen las garantías del debido proceso de ley.

En la vista formal celebrada ante la CIPA, ambos comparecientes tuvieron oportunidad de presentar evidencia, testigos e, incluso, testimonio pericial para establecer su caso. Por tanto, esa vista formal tuvo el efecto de restablecer y satisfacer las garantías procesales de carácter constitucional que fueron infringidas en la etapa inicial de este caso.

Repetimos que esta conclusión no cubre lo relativo a la suspensión sumaria de sueldo. Con esta advertencia, resolvemos que, en lo que toca **a la suspensión sumaria de empleo y la decisión final de expulsión**, se cometió el segundo error, sujeto a lo que concluimos respecto al primer error en el próximo apartado.

No se cometió el segundo error señalado respecto a la **suspensión sumaria del sueldo**. Como bien concluyó la CIPA, no podía suspenderse sumariamente el sueldo de la agente Colón Cortés sin una previa vista informal o, al menos, sin darle la oportunidad de ser oída, lo que no pudo hacer por la situación particular de hallarse acusada de delito, proceder que estaba avalado por el Acuerdo de Reforma.

Procede ordenar el pago a la agente Colón Cortés de los haberes de los que fue privada indebidamente, desde el 4 de junio de 2015 hasta que sea final y firme su expulsión de la Policía de Puerto Rico, de ser confirmada; o hasta la fecha en que sea restituida, si es revocada.

Atendamos ahora el primer señalamiento de error.

### III.

La Policía de Puerto Rico plantea en su primer señalamiento de error que la CIPA incidió al ordenar la restitución de la agente Colón Cortés y el pago de los haberes y beneficios dejados de percibir desde la fecha de la expulsión, ya que la propia agencia se declaró sin jurisdicción.

A este señalamiento, la parte recurrente responde que la actuación de la CIPA no es contraria al estado de derecho, ya que procedía reinstalar a la agente Colón Cortés, porque esta había sido destituida injustamente.

Ya resolvimos que procede la orden del pago de los haberes desde la fecha en que se ordenó la suspensión sumaria del sueldo sin una vista informal previa hasta que sea firme la decisión de expulsión, de ser confirmada; o hasta la fecha en que sea restituida, si es revocada. Vamos a concentrar nuestra atención en la orden de restitución inmediata de la agente Colón Cortés al puesto que ocupaba en la Policía

Examinemos la normativa jurídica que nos permite dirimir este asunto.

- A -

La jurisdicción de las agencias administrativas se deriva y delimita por su ley habilitadora. Al aprobar la ley orgánica de una agencia, la Asamblea Legislativa le delega los poderes y facultades necesarios para que actúe conforme al propósito perseguido con su creación. *DACo v. Farmacia San Martín*, 175 D.P.R. 198, 203 (2009); *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 D.P.R. 363, 371 (2008). En lo que toca a la facultad adjudicativa delegada a una agencia administrativa, el Tribunal Supremo ha destacado la importancia de precisar o definir los límites de su



autoridad jurisdiccional para considerar y resolver las controversias que se someten ante su consideración. A esos fines, ha expresado que:

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir los casos que se someten a su consideración. Los organismos administrativos, así como los foros judiciales, no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay.

De esta manera, las agencias administrativas solamente pueden ejercer los poderes que su ley habilitadora expresamente les ha otorgado y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo su encomienda primordial.

Cónsono con lo enunciado, aquella actuación administrativa que no obedezca el poder que le fue conferido mediante legislación debe ser catalogada como una *ultra vires*. En consecuencia, todos los actos u órdenes ejecutados por una agencia que se extralimitan de lo dispuesto en la ley habilitadora son erróneos y nulos.

*DACo v. AFSCME*, 185 D.P.R. 1, 12-13 (2012).

Por su parte, el Artículo 2 de la Ley Núm. 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 L.P.R.A. § 172; *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 D.P.R., en la pág. 770.

El empleado o funcionario adversamente afectado por una determinación de su propia agencia, tiene que presentar su escrito de apelación ante la CIPA dentro del plazo jurisdiccional de 30 días siguientes a la notificación de la determinación final de la agencia. 1 L.P.R.A. § 172(2). Así como no puede acoger un recurso de apelación presentado tardíamente, la CIPA no tiene jurisdicción para atender asuntos que no han sido tramitados de conformidad con la reglamentación de la agencia o cuando no se hayan agotados tales procesos.

Ahora, **si la agencia notifica una resolución u orden con carácter final**, el único organismo que puede expresarse sobre su validez o nulidad es precisamente la CIPA, **pues este ente apelativo tiene jurisdicción**

**exclusiva para atender la determinación final que afecte a un empleado o funcionario del orden público sujeto a su autoridad y emitir la sanción o remedio que considere adecuado.** La jurisprudencia de Puerto Rico ha sido muy enfática en reconocer y sostener la amplia jurisdicción de la CIPA sobre los asuntos que le han sido delegados.

En el caso *Arocho Hernández v. Policía de P.R.*, anteriormente citado, el Tribunal Supremo evaluó la jurisdicción apelativa exclusiva de la CIPA sobre reclamos de los miembros de la Policía de Puerto Rico, por sanciones disciplinarias en las que se ordena la suspensión de empleo y del pago de haberes, así como los límites del ejercicio de esa jurisdicción. *Arocho Hernández v. Policía de P.R.*, 144 D.P.R., en las págs. 769-773. En esa opinión la CIPA confirmó la determinación del Superintendente de la Policía, que concluyó que Arocho Hernández había violado el Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, y también aumentó la sanción impuesta.

El Alto Foro confirmó la decisión de la CIPA. Afirmó que esta agencia actuará “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 trate les haya impuesto cualquier medida disciplinaria [...] una reprimenda o suspensión de empleo y sueldo o faltas graves en el caso de miembros de la Policía o de otras agencias que tengan reglamentación similar.” *Id.*, pág. 770. En esa función adjudicativa, y a tenor de las amplias facultades delegadas, “podrá confirmar, revocar o modificar la determinación o actuación de la cual se hubiere apelado, o podrá imponer cualquier sanción que la autoridad facultada para sancionar hubiese podido imponer”. *Id.*; 1 L.P.R.A. sec. 172 (2). Finalmente, el Alto Foro concluyó en ese caso:

Asimismo, la C.I.P.A. estaba facultada para aumentar la sanción que impusiera el Superintendente al apelante. A pesar de que éste acudió ante dicho organismo administrativo con el propósito de que se revocara o redujera la sanción impuesta por el Superintendente, la autoridad de dicha Comisión no se entiende limitada a estas dos posibilidades, sino que incluye la de “modificar la determinación o actuación de la cual se hubiere apelado” y la de “imponer cualquier

sanción que la autoridad facultada para sancionar hubiese podido imponer.”

[...]

De otra parte, la facultad de la C.I.P.A. para aumentar la sanción impuesta al apelante es incuestionable. Dicha agencia tiene, de acuerdo a la ley, facultad para imponer cualquier sanción que la autoridad facultada para sancionar hubiese podido imponer. En el presente caso, la autoridad facultada para sancionar era el Superintendente. La C.I.P.A., en consecuencia, tenía facultad para imponer cualquier sanción que el Superintendente hubiese podido imponer. [...]

*Id.*; pág. 771-772.

En un caso posterior, *González y otros v. Adm. de Corrección*, 175 D.P.R., en la pág. 607., previamente discutido, el Tribunal Supremo reiteró que “mediante la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, [...] la Asamblea Legislativa creó” [y] “le delegó a la CIPA varias funciones investigativas y adjudicativas —tanto en primera instancia como en apelación—, encaminadas a imponer **y revisar las medidas disciplinarias incoadas en contra de un funcionario público bajo su ámbito jurisdiccional.**”

Explicó así otros desarrollos legislativos encaminados a fortalecer esa delegación:

[Luego] “para evitar el conflicto jurisdiccional generado entre las funciones adjudicativas delegadas tanto a la CIPA como a la JASAP, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 23 de 16 de julio de 1992, mediante la cual enmendó la ley habilitadora de la CIPA [con el fin de aclarar que esta sería 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 le haya impuesto cualquier medida disciplinaria en relación con actuaciones cubiertas por este capítulo**, o con faltas leves en que se haya interpuesto 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 [...]”.

Es decir, el referido estatuto le confirió jurisdicción apelativa exclusiva a la CIPA en los **casos en que se le haya impuesto una sanción disciplinaria a un miembro de la Policía** —o a un funcionario de cualquier agencia con reglamentación similar— **como consecuencia de la comisión de faltas leves o graves establecidas en tales reglamentos.**

Asimismo, el Artículo 3 de la referida enmienda a la ley orgánica reafirmó que la CIPA [...] goza de jurisdicción apelativa exclusiva en aquellos **casos donde el Superintendente de la Policía haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un miembro de la Policía con relación a la comisión de faltas leves o graves, según se enumeran en la ley y el reglamento de dicha entidad pública.**

*Id.*, en las págs. 608-609, que sigue lo resuelto en *Arroyo v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 265, 275 (1997); *Ortiz Ruiz v. Superintendente Policía*, 132 D.P.R. 432, 439 (1993).

En este caso, la CIPA, aunque se declaró sin jurisdicción sobre la apelación, concedió varios remedios a la agente Colón Cortés. En lo pertinente, ordenó a la Policía de Puerto Rico que:

[R]estituya a la apelante, Ex Agte. Vanessa Marie Colón Cortés #36585, en el puesto que ocupaba la agencia a la fecha de la expulsión, con el pago total de los salarios dejados de percibir por ésta, desde la fecha de efectividad de la expulsión, más los beneficios marginales a que hubiese tenido derecho.<sup>17</sup>

La parte recurrente sostiene que la CIPA abusó de su discreción al ordenar la restitución de la agente Colón Cortés, ya que la propia agencia se declaró sin jurisdicción para entender en el caso. Por su parte, los recurridos sostienen que no procede la revocación de la determinación de la CIPA sobre este asunto.

Según consta en autos, la CIPA concluyó que no podía adquirir jurisdicción sobre la apelación porque la Policía no celebró la vista administrativa informal. En consecuencia, resolvió que carecía de jurisdicción para dirimir los méritos de la apelación debido a que el proceso administrativo ante la Policía de Puerto Rico no se completó adecuadamente. Expresó su conclusión del modo siguiente:

La consecuencia de no celebrar la vista administrativa informal es que la C.I.P.A. carece de jurisdicción para ver el caso porque no se ha cumplido aún con la tercera etapa, y no se puede saltar de la tercera etapa a la quinta etapa. Es deber de la Policía de Puerto Rico cumplir con todas las etapas en forma sucesiva, sin alterar ninguna, para que nuestra agencia tenga jurisdicción para adjudicar una apelación.<sup>18</sup>

Sin embargo, como ya concluimos, esas deficiencias en el debido proceso de ley quedaron subsanadas por la celebración de la vista formal, con carácter de *juicio de novo*, que se celebró el 8 de febrero de 2017. Por consiguiente, no cabe hablar de falta de jurisdicción de la agencia recurrida, toda vez que la CIPA tenía jurisdicción sobre la apelación, como autoridad legal facultada para entender de forma exclusiva en controversias relacionadas a los asuntos aquí planteados. Por tanto, erró la CIPA al declararse sin jurisdicción para entender en los asuntos apelados.

---

<sup>17</sup> Ap., pág. 5.

<sup>18</sup> Ap., pág. 5.

También erró la CIPA al no atender y resolver la apelación en los méritos, antes de proceder a ordenar la restitución de la apelante a base de consideraciones ajenas a la prueba presentada en la vista. Nos explicamos.

Si bien es cierto que la CIPA tiene jurisdicción exclusiva para examinar los procesos disciplinarios de la Policía de Puerto Rico, e incluso, ordenar el pago de haberes y beneficios según corresponde, no podía, en el caso ante nos, **sin hacer referencia alguna a la prueba presentada y admitida en la vista**, ordenar la reinstalación de la agente Colón Cortés. La orden de restitución, por la sola falta de una vista informal, no se sostiene en derecho.

En este caso, la CIPA celebró una vista formal o evidenciaria, para lo cual tenía jurisdicción exclusiva. Como esa vista subsanó la falta de la vista informal en lo relacionado con la suspensión sumaria de empleo y la expulsión final, no había justificación alguna para negarse a resolver, en los méritos, si tal suspensión y expulsión estaban justificadas, a base de los cargos imputados y la prueba de refutación presentada por la recurrida. La CIPA celebró la vista, pero no aquilató esa prueba; es decir, no descargó su responsabilidad adjudicativa. No podía, entonces, ordenar la restitución sin descargar esa responsabilidad. Reiteramos, el fundamento de violación de debido proceso de ley no es correcto respecto a esas dos actuaciones administrativas.

Al otro extremo, como la vista informal sí era indispensable para suspender sumariamente el sueldo de la recurrida, tenía la CIPA autoridad para ordenar el pago de los haberes dejados de percibir entre la suspensión indebida y la fecha en que efectivamente sea final y firme la expulsión, de confirmarse. Hay fundamento para la orden de pago del sueldo y los haberes dejados de percibir, por la falta admitida de la vista informal.

En fin, resolvemos que, si bien la CIPA proveyó correctamente uno de los remedios que procedían, conforme al caso de *Vázquez González v. Mun. San Juan*, ya citado, lo cierto es que no ha adjudicado la controversia

principal de este recurso: si a base de la prueba desfilada en la vista evidenciaria procedía confirmar o revocar la decisión final de expulsión de la agente Colón Cortés por los cargos imputados y notificados en junio de 2015. No surge del expediente ni de la resolución recurrida cuál es la evidencia sustancial que sostiene la orden de restitución de la agente Colón Cortés a su puesto. No puede ser la violación del debido proceso de ley, porque quedó subsanada con la presentación de prueba ante la CIPA.

Celebrada la vista y admitida la prueba, la agencia recurrida tiene que aquilatar esa evidencia y hacer las determinaciones de hecho y de derecho que procedan, con el objetivo de adjudicar la cuestión medular que sigue pendiente de adjudicación. Procede la devolución del caso a la CIPA para que emita la resolución final sobre la única cuestión pendiente de disposición, a la que deberá integrar el remedio relativo a los haberes dejados de percibir.

#### IV.

Por los fundamentos expresados, se revoca la parte de la resolución recurrida en la que la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación se declara sin jurisdicción para adjudicar la apelación de la agente Colón Cortés.

Se ordena a la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación que proceda a aquilatar la prueba testimonial y pericial recibida en la vista de 8 de febrero de 2017 y a hacer las determinaciones de hecho y de derecho que procedan, con el objetivo de adjudicar la cuestión medular que sigue pendiente de adjudicación: si a base de la prueba desfilada en la vista evidenciaria procedía confirmar o revocar la decisión final de expulsión de la agente Colón Cortés por los cargos imputados y notificados el 4 de junio de 2015. A esa resolución final deberá integrarse el remedio relativo a los haberes dejados de percibir por la agente Colón Cortés. Tiene la CIPA 60 días, a partir del recibo del mandato, para emitir la resolución final aquí ordenada.

Se confirma la parte de la resolución recurrida que concluye que la suspensión sumaria del sueldo de la agente Colón Cortés, sin previa oportunidad de ser oída, fue nula, por lo que procede el pago de los haberes dejados de percibir desde la fecha de tal suspensión sumaria hasta la fecha de efectividad de la expulsión, si esta es confirmada por la CIPA; o hasta la fecha de su restitución al puesto, si fuera revocada.

A su vez, se ordena a la CIPA que, respecto al pago de los haberes debidos a la agente Colón Cortés, determine si procede la paralización del cumplimiento de esa orden al amparo de la Sección 301(a), del Título III de la ley federal *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act*, 48 USC sec. 2101 *et seq.*, conocida como PROMESA, que activa la paralización automática que impone el Código de Quiebras federal a los sujetos acogidos a sus procedimientos. 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922.

Notifíquese inmediatamente por la vía ordinaria.

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