

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

EX AGTE. JOSÉ L.
FLORES CARRASQUILLO
#24013

Recurrido

Vs.

POLICÍA DE
PUERTO RICO

Recurrente

KLRA201401108

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

Caso Núm.: 14P-15

Sobre: Expulsión

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece ante nuestra consideración la Procuradora General de Puerto Rico, en representación de la Policía de Puerto Rico, y nos solicita la revisión administrativa de la Resolución emitida el 24 de junio de 2014 y notificada el 18 de agosto de 2014. Mediante esta, la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (en adelante, la CIPA) modificó la medida disciplinaria de Expulsión, originalmente impuesta por el Superintendente de la Policía de Puerto Rico al Sr. José L. Flores Carrasquillo (en adelante, Sr. Flores o recurrido). Al modificarla, la CIPA impuso una sanción al recurrido de treinta (30) días de suspensión de empleo y sueldo, con la posterior restitución del recurrido a su puesto y el correspondiente pago de todos los salarios y beneficios dejados de percibir en exceso de treinta (30) días.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, hemos acordado *confirmar* la determinación administrativa de

modificar la expulsión a una suspensión de empleo y sueldo por treinta (30) días.

I

La controversia ante nos comenzó el 22 de septiembre de 2005 cuando el Sr. José L. Flores Carrasquillo, agente de la Policía de Puerto Rico con número de placa #24013, sorprendió a su pareja consensual y madre de sus tres (3) hijos, Sra. Karen Núñez Sánchez, dentro del vehículo del policía municipal, Rafael Martínez Rivera. Al encontrar esta escena, el ex agente estacionó su vehículo personal de tal forma que obstruyó el paso del vehículo donde se encontraba la mujer y el policía por la parte trasera. Luego, se dirigió a la escena y se suscitó una discusión entre los dos hombres y hubo un intercambio de golpes.

A raíz de lo ocurrido, el Sgto. Edgard C. Fuentes Charbonier, placa #8-4588, realizó una investigación que culminó con la presentación de tres denuncias contra el ex agente Flores por violación al Art. 5.04 (Portación y Uso de armas de fuego sin licencia) de la Ley de Armas, 25 LPRA sec. 458c; el Art. 188 (Amenazas) y el Art. 122 (Agresión grave) del Código Penal de Puerto Rico, 33 LPRA secc. 5243 y 5162, respectivamente. Atendidas las denuncias, la juzgadora determinó causa probable para los delitos de agresión menos grave y amenaza. Posteriormente, en marzo de 2006 se celebró el juicio en su fondo y allí las partes dialogaron, se disculparon y el magistrado archivó el caso.

Como resultado de mismo incidente violento, el Superintendente de la Policía comenzó un proceso administrativo contra el Sr. Flores y emitió una Resolución de Cargos, en la que le imputó la violación al Art. 14, secc. 14.5, falta grave núm. 2 (amenazar con o hacer uso de un arma de fuego contra cualquier persona, excepto en casos de legítima defensa propia o de un

semejante) y el Art. 27 (observar conducta lesiva, inmoral o desordenada en detrimento del Cuerpo de la Policía), ambos del Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico. Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, Reglamento Núm. 4216, 11 de mayo de 1990, art. 14.5.¹ En la misma carta de Resolución de Cargos, el Superintendente de la Policía informó al recurrido que se proponía a imponerle la sanción de Expulsión por la conducta imputada.

Oportunamente, el recurrido solicitó la celebración de una vista administrativa, la cual se celebró el 24 de enero de 2013. Celebrada la vista, el 11 de febrero de 2013, el Oficial Examinador emitió su informe, en el que detalló que la prueba testifical del Sr. Flores estableció lo siguiente:

- El Agte. Flores Carrasquillo 24013, repelió la agresión del Policía Municipal Martínez Rivera 411.
- El Sgto. Fuentes Charbonier 8-4288, realizó una investigación sin entrevistar ambas partes y somete el caso con las expresiones de la madre de los hijos del querellado.
- Que el Tribunal, ARCHIV[Ó] el caso con disculpas de ambas partes, toda vez que sus trabajos son de seguridad pública.
- Que luego del incidente ambas partes no han tenido más incidentes. (sic)
- Que el Agte. Flores Carrasquillo 24013, estuvo desarmado por dos (2) años, siendo armado, y suministró los siguientes documentos: Certificaciones de Tiro Al Blanco, Evaluaciones Generales, Certificación de Administración para el Sustento de Menores (ASUME) la cual refleja sus pagos al día y Carta de Referencia de la unidad de trabajo donde presta servicios como Encargado de la Transportación Oficial de la Unidad Motociclista del Área de Carolina.
- Queda establecido que el cargo de expulsión debe ser denegado, toda vez que el querellado no inició el problema.²

¹ Véase págs. 1-3 del apéndice del recurso.

² Véase págs. 7-8 del apéndice del recurso.

Tras detallar las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho correspondientes, el Oficial Examinador recomendó archivar la querrela presentada contra el recurrido. No obstante, con la autoridad que le confiere la ley, el Superintendente de la Policía determinó no acoger la recomendación del Oficial Examinador y expulsar al Sr. Flores.³

Por estar en desacuerdo con tal determinación, el recurrido acudió oportunamente ante la CIPA y apeló la decisión, negando los hechos que se le imputaron en el Informe del Oficial Examinador. La CIPA celebró la una vista administrativa el 24 de junio de 2013. Durante la celebración de la misma, el recurrido aceptó los hechos imputados en la Resolución de Cargos, por lo que el recurrente no tuvo objeción en estipular la prueba documental y testifical. Dicha prueba consistió en: el informe de incidente, denuncia penal, investigación administrativa, informe del oficial examinador y varias evaluaciones del recurrido.

Atendidos los argumentos de las partes, el 24 de junio de 2013, la CIPA emitió su Resolución del caso y modificó la sanción impuesta al Sr. Flores. La CIPA concluyó que al examinar la totalidad de las circunstancias, lo ocurrido no ameritaba la expulsión del Sr. Flores, pues esta sanción no era proporcional a la conducta del querrellado. No obstante, la CIPA detalló que la conducta del Sr. Flores laceró la imagen de la Policía de Puerto Rico y por tanto estaban llamados a sancionarla. En consecuencia, la CIPA redujo la expulsión del querrellado a una suspensión de empleo y sueldo durante treinta (30) días. Consecuentemente, ordenó la reinstalación del querrellado en la Policía de Puerto Rico y el pago de salarios, beneficios y otros haberes dejados de percibir en exceso de treinta (30) días. La Comisión procedió de esta forma, tras concluir que el querrellado

³ Véase pág. 10 del apéndice del recurso.

continuó desempeñándose ejemplarmente durante ocho (8) años, después del incidente en controversia. La CIPA concluyó que el incidente fue un hecho aislado, que sus evaluaciones y cartas de recomendación evidencian la calidad de funcionario que es y que no existe patrón de acoso o abuso hacia quien era su compañera o sus hijos.⁴

Inconforme con esta modificación de la sanción, la Policía de Puerto Rico presentó una moción de Reconsideración el 4 de septiembre de 2014. Esta Reconsideración no fue atendida por la CIPA en los siguientes quince (15) días por lo que la Policía de Puerto Rico acudió ante esta Curia.

Al presentar este recurso de revisión administrativa, el Estado hizo el siguiente señalamiento de error:

ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN, PROCESAMIENTO Y APELACIÓN Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN AL MODIFICAR LA SANCIÓN IMPUESTA POR EL SUPERINTENDENTE AL FUNCIONARIO, EXAGTE. FLORES (sic), QUIEN AL (sic) TENOR CON EL REGLAMENTO Y LA LEY, OSTENTA LA DISCRECIÓN Y PRERROGATIVA DE SANCIONAR A SUS FUNCIONARIOS CON LA EXPULSIÓN INMEDIATA CUANDO COMETEN FALTAS GRAVES, LACERANDO LA POLÍTICA PÚBLICA DE CERO TOLERANCIA A ACTOS DE VIOLENCIA POR PARTE DE MIEMBROS DE LA UNIFORMADA.

Por no contar con la comparecencia de la parte recurrida, el 9 de febrero de 2015, concedimos a esta diez (10) días para que se expresara en cuanto al recurso.

Transcurrido este término sin que el recurrido se expresara, procedemos a resolver sin su comparecencia. Veamos.

II

Es norma reiterada “que las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. Las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser

⁴ Véase, pág. 22 del apéndice del recurso.

cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas”. González Segarra et al v. CFSE, 188 DPR 252, 276 (2013), citando a Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos, 186 DPR 1033, 1041 (2012); Acarón et al v. D.R.N.A., 186 DPR 564, 584 (2012). Véase, además, sec. 4.5 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 2175. Ante tal presunción, se le concede la mayor deferencia judicial a las decisiones de los organismos administrativos. Esta deferencia se debe a que son ellas las que cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados. González Segarra et al v. CFSE, *supra*, pág. 276; Otero Mercado v. Toyota, 163 DPR 716, 727 (2005). De esa forma, si la interpretación de la ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben darle deferencia. González Segarra et al v. CFSE, *supra*, pág. 277; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 DPR 592, 616 (2006).

Ahora bien, esta norma de deferencia de ningún modo puede afectar el alcance de la facultad y autoridad para ejercer la revisión judicial. Padín Medina v. Retiro, 171 DPR 950, 961-962 (2007). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. González Segarra et al v. CFSE, *supra*, pág. 277; Otero Mercado v. Toyota, *supra*, pág. 272. El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio, sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa, Misión Industrial v. Junta de Planificación, 146 DPR 64, 134-135 (1998); o cuando la agencia haya actuado de forma ilegal, arbitraria o caprichosa de manera que su decisión constituya un abuso de discreción. Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69, 76 (2004); Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes 178 DPR 867, 884 (2010).

Al respecto, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2101 *et seq* (en adelante LPAU), dispone que:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el peticionario tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hecho 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.

Según se desprende de lo antes citado, cuestionada una determinación administrativa, los tribunales apelativos tienen “la obligación de examinar la totalidad de la prueba sometida a la agencia según consta en el expediente administrativo”. López Echevarría v. Administración, 168 DPR 749, 752 (2006). Para que un tribunal revisor pueda decidir que la determinación de una agencia no está fundamentada en evidencia sustancial, se tiene que demostrar que hay otra prueba en el expediente administrativo que claramente reduce o menoscaba el peso de la prueba que sostiene la determinación administrativa. Esta prueba tiene que llevar al tribunal a concluir que la agencia fue arbitraria y que la determinación no responde a una evaluación razonable de toda la prueba que tuvo ante su consideración. Domínguez v. Caguas Expressway, 148 DPR 387, 397-398 (1999); Misión Industrial v. Junta de Planificación, *supra*. Si efectivamente el expediente administrativo carece de esa evidencia sustancial, los tribunales apelativos estaríamos obligados a revocar o a modificar la determinación recurrida.

III

En su solicitud de revisión, el Estado señala que el erró la CIPA al modificar y reducir la sanción impuesta al Sr. Flores, de forma tal que ordenó la suspensión de su empleo y sueldo durante treinta (30) días, tras lo cual procede la reinstalación del recurrido

con el pago de todos los haberes dejados de percibir durante los días transcurridos en exceso a treinta (30). Argumentan, que el Sr. Flores aceptó los hechos imputados en la Resolución de cargos en los que se desplegó una conducta contraria al Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, *supra*. Asimismo, puntualizan que el Superintendente impuso la sanción que entendió procedente en el ejercicio de la discreción y prerrogativa que le confiere la Ley, expresamente. Por tanto, apuntan que la restitución del Sr. Flores que ordenó la CIPA lacera la política de cero tolerancia hacia actos de violencia cometidos por miembros de la uniformada, que promueve el Superintendente de la Policía en el desempeño de sus funciones.

Al examinar el expediente ante nuestra consideración guiados por la normativa antes enunciada sobre el estándar de revisión de las decisiones administrativas, acordamos confirmar.

Coincidimos con la parte recurrente en que la potestad de disciplinar es del superintendente de la Policía. No obstante, sus determinaciones son objeto de revisión por un ente imparcial que adjudica las controversias que se le presenten. Es ese foro el que nos corresponde evaluar conforme a la norma de revisión de agencias administrativas. Es decir, nuestro análisis requiere evaluar si la prueba sustancial en el récord sostiene la decisión del foro administrativo *cuasi judicial* y si esta es razonable aun cuando no fuera la única solución razonable.

La prueba que evaluó el oficial examinador en la vista administrativa lo llevó a recomendar el archivo de la querrela. Claro está, el superintendente no venía obligado a seguir la recomendación, pero la CIPA como foro *cuasi judicial* con *expertise* en este tipo de caso, luego de evaluar la prueba y considerar elementos atenuantes del caso, determinó que la expulsión era una medida muy drástica y redujo la sanción a treinta (30) días de

suspensión. No vemos fundamento alguno para intervenir con su decisión.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma la decisión de la CIPA.

El Juez Hernández Sánchez disiente sin opinión escrita.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones