

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL I

ÁNGEL L. COTTO LÓPEZ  
Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE  
CORRECCIÓN Y  
REHABILITACIÓN

Recurrido

KLRA201401198

REVISIÓN JUDICIAL  
procedente del  
Departamento de  
Corrección y  
Rehabilitación

QUERELLA NÚM.:  
FI-114-14

SOBRE:  
Pases Familiares

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Jueza Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de febrero de 2015.

El recurrente Ángel Cotto López nos solicita que revoquemos la resolución emitida el 6 de octubre de 2014 por el Coordinador Regional de la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación, que le denegó la solicitud que presentó ante esa División para la concesión de un pase inicial sin custodia.

Luego de evaluar los méritos del recurso y considerar los argumentos de la Procuradora General de Puerto Rico, resolvemos revocar la resolución recurrida.

I.

- A -

El recurrente Ángel Cotto López se encuentra confinado en la institución Ponce Mínima cumpliendo una sentencia de 99 años por hechos cometidos el

8 de marzo de 1992. Ese mismo año comenzó a cumplir su condena. Casi 19 años después, específicamente el 19 de septiembre de 2011, solicitó un “pase familiar” para visitar el hogar de su madre en el municipio de Caguas. Inicialmente, el Comité de Clasificación y Tratamiento del Departamento de Corrección y Rehabilitación refirió la solicitud del señor Cotto para que fuera evaluado en la comunidad. Sin embargo, el 15 de noviembre de 2011 el Comité de Víctimas asumió jurisdicción sobre la solicitud, porque así lo autorizaba la reglamentación vigente para esa fecha.

El Comité de Víctimas celebró una vista el 9 de mayo de 2012 para considerar la solicitud del señor Cotto y emitió una recomendación desfavorable el 29 de agosto de 2012. El Comité de Clasificación y Tratamiento acogió la recomendación denegatoria del Comité de Víctimas y el 3 de octubre de 2012 emitió el siguiente acuerdo:

F. Acuerdos del Comité:

Se deniega el pase inicial sin custodia a la residencia de su madre la Sra. Antonia López Rodríguez, ubicada en el Bo. Cañabón Sector Lima, Caguas, P.R.

G. Fundamentos para los acuerdos tomados:

En resolución del 29 de agosto de 2012 el Comité de Víctimas y Testigos recomendó **Denegar** el privilegio de Pases Sin Custodia al referido, toda vez que la parte perjudicada se opone al privilegio, ya que teme por su seguridad. Los delitos por los cuales cumple conllevaron violencia, manejo de arma blanca y un alto desprecio a la vida humana, no acepta la comisión de los hechos ni muestra arrepentimiento, no mostró actitud favorable hacia los sentimientos de la víctima, conoce el área de residencia de la víctima.

Apéndice de la parte recurrida, en la pág. 8. (Énfasis en el original.)

A base de esa recomendación, el Secretario del Departamento de Corrección y Rehabilitación le cursó una comunicación al señor Cotto el 25 de octubre de 2013 en la que le notificó que acogía la recomendación del **Comité de Víctimas** de denegarle el privilegio de pases familiares solicitado. El señor Cotto no recurrió de ese dictamen del Secretario ante este foro revisor.

- B -

Transcurridos casi dos años de habersele notificado la decisión del Secretario en la que le denegó el pase solicitado, el 6 de junio de 2014 el señor Cotto presentó una nueva solicitud de remedio administrativo ante la División de Remedios Administrativos en la que expresó textualmente: “Por este medio muy respetuosamente le estoy pidiendo **que se me refiera al Privilegio de Solicitud de Pases**, ya que como usted sabe es necesario para mi Plan de Salida”.<sup>1</sup> En la solicitud de remedio indicó que había planteado la situación previamente a la sociopenal Johan Mariani. Como vemos, se trató de **una nueva solicitud de pases familiares** del señor Cotto.

La División de Remedios Administrativos emitió una respuesta el 23 de junio de 2014 en la que hizo referencia a la primera solicitud de pases que el señor Cotto había hecho anteriormente, en 2011, y que le fue denegada. La respuesta inicial del evaluador de la División de Remedios Administrativos fue la siguiente:

El 3 de octubre de 2012 se reunió el Comité de Clasificación y Tratamiento para acordar denegar el pase inicial al hogar de su madre. Debido a que el Comité de Víctimas y Testigos, el día 29 de agosto de 2012 recomendó denegar el privilegio porque los perjudicados se oponen al privilegio.[sic] Por lo tanto, no cualifica para pase inicial.

(Adjunto copia de la minuta CCT 30 oct 2012).

Apéndice del recurrente, en la pág. 3.

El señor Cotto solicitó la reconsideración de esa respuesta. A base de los fundamentos dados por el evaluador, reiteró que se trataba de una nueva solicitud de remedio. Dijo en su escrito de reconsideración:

**6. El 26 de junio de 2014 el señor Ángel Luis Cotto solicitó nuevamente el privilegio de pases mediante un remedio administrativo. [...].**

Apéndice de la Procuradora General, pág. 11.

---

<sup>1</sup> Apéndice del recurrente, en la pág. 2.

Añadió que el fundamento que le dieron para denegarle el referido fue “que el 29 de Agosto de 2012 el Comité de Víctimas no había recomendado el mismo. De dicha denegatoria es que se solicita esta reconsideración.” Como ese fue el fundamento de la respuesta original, el señor Cotto argumentó en su escrito de reconsideración el por qué, a su juicio, el Comité de Víctimas no tenía jurisdicción sobre su caso, aunque ya no podía impugnar esa recomendación previa.<sup>2</sup> Por ello, en su moción de reconsideración el señor Cotto solicitó que el Secretario declarara nula la recomendación emitida en su caso por el Comité de Víctimas y que, en su lugar, **fundamentara su decisión** sobre su nueva solicitud de pases en las recomendaciones que debía realizar el Comité de Clasificación y Tratamiento y su Técnico Socio Penal.

La División de Remedios Administrativos emitió una resolución en reconsideración el 6 de octubre de 2014, en la que enmendó la respuesta inicial emitida y determinó que no tenía jurisdicción sobre la nueva solicitud del señor Cotto. En su resolución, expresó lo siguiente:

Como regla de aplicación general[,] los permisos no son concedidos como un derecho ni como una merced sino como una medida de tratamiento individualizado para el confinado, entre otras cosas, para fortalecer los lazos familiares; observar los ajustes progresivos a la comunidad y desarrollar en este sentido de responsabilidad y entereza de carácter, elementos fundamentales para su eventual reintegración a la comunidad. Los permisos serán autorizados por el Secretario del Departamento de Corrección y Rehabilitación y estos serán evaluados por el Comité de Clasificación y Tratamiento. Los permisos serán concedidos exclusivamente a base de los méritos de cada caso siguiendo el principio de tratamiento individualizado. Para la evaluación de una posible concesión se toma en consideración el historial

---

<sup>2</sup> El señor Cotto argumentó en su escrito de reconsideración que la resolución que emitió el Comité de Víctimas el 3 de octubre de 2012, en cuanto a su solicitud de pase original, carecía de validez jurídica. Arguyó que la Ley 151-2001, que le otorgó jurisdicción al Comité de Víctimas sobre las solicitudes de pases, es una ley que se aprobó después del 8 de marzo de 1992, cuando ocurrieron los hechos por los que se le sentenció. Para el señor Cotto, las disposiciones de esa ley hacen más onerosa la concesión de los pases familiares que la ley vigente al momento de los hechos por los que fue acusado, por lo que su aplicación violenta la prohibición constitucional de leyes *ex post facto*. El señor Cotto argumentó, además, que la jurisdicción que le brinda la Ley 151-2001 al Comité de Víctimas es exclusivamente para emitir una recomendación al Secretario del DCR sobre solicitudes de **programas de desvío**, por lo que ese comité no tiene facultad para realizar vistas relacionadas con la concesión de pases familiares.

delictivo, la naturaleza y circunstancias del delito, sentencia[,] términos de sentencia, tiempo cumplido en relación a la sentencia, información de conducta y ajustes institucionales, condición física y mental, la opinión de los vecinos de la comunidad, de los perjudicados o relacionados con el acto delictivo, resultado del delito, área de vivienda y persona a visitar. Todas esas consideraciones son tomadas a la hora de recomendar un pase el cual finalmente debe tener el aval de la Autoridad nominadora y el Comité de Clasificación y Tratamiento.

Así las cosas, al analizar la totalidad del expediente concluimos que al recurrente no le asiste la razón. La determinación de la concesión de permiso no está basada exclusivamente en la postura de los perjudicados a través del Comité de Víctimas. Existen otras consideraciones que dan peso a la determinación de recomendar o no de un pase máxime cuando esto no resulta un derecho o una merced.

La División de Remedios Administrativos en este punto carece de jurisdicción conforme el Reglamento de la División en su Regla VI Sección 2, incisos: a) Cuando no haya agotado el trámite administrativo concedido por otros reglamentos, excepto que la solicitud se refiera al incumplimiento del trámite correspondiente ante aquel organismo. Entiéndase acudir en auxilio del Tribunal en relación a la denegación de la concesión del permiso el cual tiene su propio proceso apelativo establecido por el Reglamento aplicable. [...] c) Cuando se trate de impugnar una orden o decisión de cualquier organismo administrativo del Estado Libre Asociado. Entiéndase en este caso la determinación de la Autoridad Nominadora. [...] e) Cuando se impugne una decisión emitida por algún Comité conforme a los reglamentos aprobados, según dispone la Ley de Procedimiento administrativo Uniforme excepto que la solicitud de remedio se refiera al incumplimiento del trámite correspondiente impuesto por un tribunal. Entiéndase que el reclamo impugna la determinación del Comité de Clasificación y Tratamiento de cuyas determinaciones no tenemos jurisdicción.

Apéndice del recurrente, en la pág. 5. (Énfasis nuestro.)

Inconforme, el señor Cotto presentó ante nos este recurso de revisión judicial en el que argumenta que el DCR erró: (1) al entender que podía rechazar una **segunda solicitud de pases familiares** y utilizar como pretexto que el Comité de Víctimas se había expresado **anteriormente** en la negativa, ya que la participación de este Comité en cuanto a su solicitud de pase constituye “una expansión ilegal” de la Ley 151-2001 a los programas de pases familiares y, en su defecto, una aplicación *ex post facto* de la ley penal; y (2) al violentar el principio constitucional de una notificación adecuada al no incluir en la notificación que le denegó el primer pase solicitado cuáles fueron las otras consideraciones distintas a la recomendación del Comité de Víctimas en

las que se basó el Secretario para denegar la solicitud de pase familiar del recurrente.

La Procuradora General de Puerto Rico presentó su alegato en el que sostiene que debemos confirmar la resolución recurrida porque la División de Remedios Administrativos del DCR no tiene jurisdicción para atender la solicitud de remedio sometida por el señor Cotto para que se le conceda un pase familiar.

Así planteada la controversia, reseñemos las normas de derecho que rigen la cuestión.

## II

### **A. La División de Remedios Administrativos y el Reglamento 8145 de 21 de febrero de 2012**

El Departamento de Corrección y Rehabilitación tiene la facultad de estructurar la política correccional y establecer las directrices programáticas y las normas del régimen institucional. Así lo dispone el Artículo 5 del Plan de Reorganización del DCR de 2011, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII Art. 5 (Sup. 2014), y lo ha reconocido la jurisprudencia. *López Leyro v. E.L.A.*, 173 D.P.R. 15, 28 (2008). Conforme a estas facultades, que también reconocía el Artículo 6 de la anterior Ley Orgánica de la Administración de Corrección, Ley Núm. 116 de 22 de julio de 1974, 4 L.P.R.A. sec 1113, así como la Ley Pública Núm. 96-2476, de 23 de mayo de 1980, el DCR estableció el 23 de enero de 2012 el Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicadas por los Miembros de la Población Correccional, Reglamento 8145. Ese reglamento aplica a todos los miembros de la población correccional

recluidos en todas las instituciones o facilidades correccionales bajo la jurisdicción del DCR. Regla III del Reglamento 8145.<sup>3</sup>

El objetivo principal que procura el Reglamento 8145 es que toda persona recluida en una institución correccional disponga de un organismo administrativo, en primera instancia, ante el cual pueda presentar una solicitud de remedio, para su atención, con el fin de minimizar las diferencias entre los miembros de la población correccional y el personal y para evitar o reducir la radicación de pleitos en los Tribunales de Justicia. También se consideran esenciales e igualmente principales los siguientes objetivos adicionales: plantear asuntos de confinamientos, reducir tensiones y agresiones físicas y verbales que puedan resultar de reclamos no atendidos, recopilar información relacionada con los reclamos de los miembros de la población correccional, que permitan a la agencia evaluarlos y otros programas existentes para facilitar el proceso de rehabilitación, al proveer mecanismos para atender justamente sus reclamos. Introducción al Reglamento 8145.

Conforme al referido Reglamento, la División de Remedios Administrativos tendrá jurisdicción para atender toda solicitud de remedio presentada por los miembros de la población correccional en cualquier institución o facilidad correccional donde extinga su sentencia y que esté relacionada directa o indirectamente con:

- a. Actos o incidentes que afecten personalmente al miembro de la población correccional en su bienestar físico, mental, en su seguridad personal o en su plan institucional.
- b. Cualquier incidente o reclamación comprendida bajo las disposiciones de este Reglamento.

---

<sup>3</sup> Este reglamento fue anulado por el Reglamento 8522 de 24 de septiembre de 2014, pero era el reglamento vigente y aplicable a la fecha en que el señor Cotto solicitó **por segunda ocasión** los pases familiares (2 de junio de 2014) y la fecha en que el Departamento emitió la respuesta (12 de junio de 2014).

- c. Cuando el superintendente impone la suspensión de privilegios sin [la] celebración de vista alguna, conforme a la reglamentación vigente sobre la "Suspensión de Privilegios por Razones de Seguridad".

Reglamento 8145, Regla VI(1). (Subrayado nuestro.)

Por el contrario, la División de Remedios Administrativos no tendrá jurisdicción para atender las siguientes situaciones:

- a. Cuando no haya agotado el trámite administrativo concedido por otros reglamentos, **excepto que la solicitud se refiera al incumplimiento del trámite correspondiente ante aquel organismo.**

[...]

Reglamento 8145, Regla VI(2). (Énfasis nuestro.)

El miembro de la población correccional es responsable de presentar las solicitudes de remedio en forma clara, concisa y honesta, en la que deberá establecer las fechas y nombres de las personas involucradas en el incidente, y toda la información necesaria para dilucidar su reclamo efectivamente.

Reglamento 8145, Regla VII (1).

La División de Remedios Administrativos realizará las gestiones para conseguir que se resuelva el planteamiento del miembro de la población correccional. Regla V(c) del Reglamento 8145.

Si el miembro de la población correccional no estuviese de acuerdo con la respuesta emitida, podrá solicitar su reconsideración mediante la presentación de un escrito de reconsideración ante el Coordinador, dentro del término de veinte días calendarios, contados a partir del recibo de la notificación de la respuesta inicial. Regla XIV del Reglamento 8145. A su vez, el miembro de la población correccional podrá solicitar la revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta días calendarios, contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la reconsideración emitida por el Coordinador de Remedios Administrativos. Regla XV del Reglamento 8145.



**B. El privilegio de pases familiares**

La Constitución de Puerto Rico, en la Sección 19 del Artículo VI, establece como política pública referente al sistema correccional que el Estado habrá de “reglamentar las instituciones penales para que sirvan a sus propósitos en forma efectiva y propender, dentro de los recursos disponibles, al tratamiento adecuado de los delincuentes para hacer posible su rehabilitación moral y social”. 1 L.P.R.A. Art. VI, Sec. 19.

Por su parte, el Plan de Reorganización 2-2011 decreta en su Artículo 2 como política pública del Estado “la creación de un sistema integrado de seguridad y administración correccional donde las funciones y deberes se armonicen en un proceso facilitador a la imposición de penas y medidas de seguridad, así como a la custodia de ciudadanos que han sido encontrados incurso en la comisión de un delito o falta y que establezcan procesos de rehabilitación moral y social del miembro de la población correccional o transgresor, a fin de fomentar su reincorporación a la sociedad”. 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Art. 2.

El Artículo 10 de la anterior Ley 116, ya citada, autorizaba al Administrador de Corrección a conceder permiso a los confinados para salir de las instituciones correccionales o centros de tratamiento públicos o privados donde estuvieran recibiendo tratamiento cuando determinara que la concesión de ese permiso constituía una medida conveniente y necesaria para la rehabilitación del confinado mediante su readaptación progresiva en la comunidad. La concesión de ese permiso no era un derecho y sí una medida de tratamiento que podía ser utilizada discrecionalmente por el Administrador de Corrección. Los confinados que eran elegibles para ser considerados para la otorgación de esos permisos eran aquellos que cumplían con los requisitos

establecidos en el Reglamento sobre Permisos a Confinados para Salir Fuera de las Instituciones Correccionales. Así, cualificaban para la concesión de esos permisos aquellos confinados que, según la evaluación sobre la conducta, condición física, emocional y moral que hiciera el Administrador o los funcionarios designados por este, se determinara que podía concedérseles, excepto cuando de la evaluación se determinara que tal concesión constituía una amenaza o peligro para su propia seguridad o para la comunidad. El Administrador establecería, mediante reglamento, los requisitos de elegibilidad, la forma en que habría de comprobarse la salida y regreso a la institución, la duración del permiso y cualquier otra condición para garantizar el uso adecuado del permiso de acuerdo a los factores rehabilitadores que mediaran en cada caso, así como el procedimiento pertinente para la concesión de subsiguientes permisos. 4 L.P.R.A. sec. 1136.

Actualmente, bajo el Plan de Reorganización 2-2011, el Secretario de Corrección tiene entre sus funciones, deberes y facultades: diseñar y operar un sistema diversificado de instituciones, programas y servicios que viabilice la implantación de un tratamiento individualizado y adecuado para los miembros de la población correccional; nombrar los comités que sean necesarios para promover la más amplia participación ciudadana en los programas del Departamento; y supervisar el cumplimiento de las condiciones y cláusulas de los contratos de los participantes de programas de desvío, pase especial y cualquier otro establecido por el Departamento. Artículo 7(a), (k) y (hh), 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Art. 7(a), (k) y (hh).

Conforme a la facultad concedida por la anterior Ley 116, el Administrador de Corrección aprobó el “Reglamento para la Concesión de Permisos a los Confinados para Salir Fuera de las Instituciones Penales”,

Reglamento 2678 de 24 de julio de 1980. Este era el reglamento vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos por los que cumple sentencia el señor Cotto, ya que los hechos fueron cometidos en marzo de 1992.

Posteriormente, el Secretario emitió la Orden Administrativa Núm. AC-2011-07 de 17 de marzo de 2011 sobre la “Aplicación de Reglamentos para la Concesión de Pases o Permisos a los Miembros de la Población Correccional para Salir o Residir Fuera de las Instituciones Correccionales”. En esa Orden Administrativa se hizo referencia al “Reglamento para la Concesión de Pases o Permisos a los Miembros de la Población Correccional para Salir o Residir Fuera de las Instituciones Correccionales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, Reglamento 7595 de 24 de octubre de 2008, y se señaló que ese reglamento establecía que la concesión de pases o permisos para salir o residir fuera de las instituciones correccionales es una medida de tratamiento al miembro de la población correccional que busca lograr que la readaptación del confinado a la libre comunidad sea de forma progresiva y con la participación de familiares.

El Artículo VII del Reglamento 7595 excluía de la concesión de permisos sin custodia a los confinados sentenciados por la Ley de Armas, Ley 137-2004, y los delitos excluidos por la Ley 49-1995 para participar de los diferentes programas de desvío. Basado en el principio de que ninguna ley o reglamento puede ser aplicado *ex post facto*, el 17 de marzo de 2011 el Secretario de Corrección emitió la **Orden Administrativa Núm. AC-2011-07** con el propósito de establecer que cada evaluación para **conceder o denegar un pase** a algún miembro de la población correccional debía realizarse basándose en **el reglamento vigente al momento de cometerse los hechos que configuran el delito por el cual el confinado fue sentenciado**. Así, conforme a la fecha

en la que se cometieron los hechos que daban base a la encarcelación del confinado, el técnico de servicios sociopenales aplicaría el Reglamento de Pases de 3 de enero y aprobado el 24 de julio de 1980 (Reglamento Núm. 2678), o el Reglamento de Pases de 2 de diciembre y aprobado el 18 de diciembre de 1992 (Reglamento 4851).

**C. Reglamento Para la Concesión de Permisos a los Confinados para Salir Fuera de las Instituciones Penales, Reglamento 2678 de 3 de enero de 1980**

El Reglamento Para la Concesión de Permisos a los Confinados para Salir Fuera de las Instituciones Penales, Reglamento 2678 de 3 de enero de 1980, establece que los permisos no serán concedidos como un derecho ni como una merced, sino como una medida de tratamiento individualizado para el confinado, entre otras cosas, para fortalecer los lazos familiares, observar los ajustes progresivos a la comunidad y desarrollar en este el sentido de responsabilidad y entereza de carácter, elementos fundamentales para su eventual reintegración a la comunidad. Los permisos serían autorizados por el Administrador de Corrección o por el funcionario delegado por este y serían evaluados y recomendados por el Comité de Clasificación y Tratamiento de la institución. A su vez, los permisos serían concedidos exclusivamente a base de los méritos de cada caso y se seguiría el principio de tratamiento individualizado. Artículo I(1) (2) y (3) del Reglamento 2678.

Para la concesión de un permiso se hacía una evaluación del historial delictivo del confinado, la naturaleza y circunstancias del delito por el cual cumplía sentencia, el término de la sentencia, el tiempo ya cumplido de la sentencia e información sobre su conducta y condición física, emocional y mental. Se consideraría, además, la experiencia en permisos anteriores, la opinión de las personas perjudicadas o relacionadas con el acto delictivo, la

opinión de los vecinos de la comunidad a visitarse y otras situaciones que hubiesen impactado a la ciudadanía como resultado del delito cometido. Los permisos sin custodia se concederían únicamente a confinados clasificados en custodia mínima luego de evaluados estos criterios antes expuestos. Artículo I(4) y (7) del Reglamento 2678.

Las solicitudes para pase inicial las consideraría el Oficial de Servicios Sociopenales y serían procesadas por el Comité de Clasificación y Tratamiento, quien consideraría el tiempo mínimo natural de la sentencia que debía cumplir el confinado para ser elegible para el pase inicial. Artículo I(9) del Reglamento 2678.

El Artículo II del Reglamento 2678 establecía el procedimiento general a seguirse para la concesión de permisos. En cuanto a los permisos para visitar sus hogar o el de algún familiar o relacionado, el Oficial de Servicios Sociopenales preparaba un informe evaluativo del caso en el que consideraba los aspectos enumerados en el Artículo I. Luego este sometía ese informe al Comité de Clasificación y Tratamiento, quien determinaba si recomendaba o no su investigación en la comunidad. En caso de que el Comité recomendara la investigación, el Oficial de Servicios Sociopenales refería al confinado para investigación y escribía al familiar o relacionado para conocer sobre la disponibilidad del hogar propuesto. Luego de recibido el Informe de Investigación, el Oficial de Servicios Sociopenales preparaba el Informe de Pase Inicial para la consideración del Comité de Clasificación y Tratamiento, quien evaluaba el caso y recomendaba al Administrador o al funcionario en quien este delegara aquellos casos en que considerara favorable la concesión del permiso y recomendaba sobre la duración del permiso. El Administrador o el funcionario delegado estudiaba el caso y determinaba si autorizaba o no la

concesión del permiso, la duración del permiso y cualquier condición especial que ameritara imponerle. En aquellos casos en que el Administrador o el funcionario delegado denegara el permiso, el Oficial de Servicios Sociopenales haría las debidas interpretaciones al confinado y tomaría su firma en el expediente social como constancia de que fue orientado. Artículo II (1)(a-e) del Reglamento 2678.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El Reglamento 2678 fue anulado por el “Reglamento para la Concesión de Permisos a los Confinados para Salir o Residir Fuera de las Instituciones Penales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, Reglamento 4851 de 18 de diciembre de 1992. A su vez, el Reglamento 4851 fue anulado por el “Reglamento para la Concesión de Permisos a los Miembros de la Población Correccional para Salir o Residir Fuera de Instituciones Correccionales del ELA”, Reglamento 7595, de 24 de octubre de 2008.

De un análisis comparativo que se haga del Reglamento 2678 de 24 de julio de 1980 y el Reglamento 7595, de 24 de octubre de 2008 y vigente actualmente, se puede concluir que el Reglamento 7595 recoge íntegramente las disposiciones del Reglamento 2678, con pocas disposiciones añadidas. En cuanto al Artículo VI de Aplicación General, se añadió el inciso (3) que establece que el Secretario o su representante podrá imponer cualquier otra medida que estime apropiada, además de las establecidas en el Reglamento 7595, que vaya dirigida a las consecución de los objetivos trazados. Asimismo, se añadió el inciso 7(h) al Artículo VI, para incluir entre las condiciones a las que estará sujeto el permiso, que el confinado no incurrirá en actos delictivos de ninguna naturaleza y que cualquier denuncia será base suficiente para la posible revocación del privilegio. Artículo VI (7)(h).

Otra modificación que se hizo al Artículo VI sobre las Reglas de Aplicación General, consistió en incorporar en el inciso 10 la guía donde se dispone el tiempo mínimo natural de la sentencia que deberá cumplir el confinado para ser elegible para pase inicial. Además, se incluyó como Anejo A del Reglamento 7595 las “Guías sobre Tiempo Mínimo Natural para ser Cumplido por un Confinado antes de Considerarse para el Disfrute de Pase Inicial para Visitar sin Custodia el Hogar de sus Familiares o Relacionados. En el Reglamento 2678 solo se hacía referencia a esas Guías y no se detallaban en el inciso ni se incluían como anejo del reglamento. A su vez, se modificó el Artículo VI, inciso 10(i)(1) para actualizar el delito de fuga según incluidos en el Artículo 232 del Código Penal de 1974 y el Artículo 281 del Código Penal de 2005.

En el Reglamento 7595 se incluyó el Artículo VII sobre Exclusión que establece como sigue: “Se excluye de la concesión de permiso sin custodia a los confinados sentenciados por Ley de Armas, Ley Núm. 137 de 3 de junio de 2004 y confinados incluidos en la Ley Núm. 49 de 26 de mayo de 1995.”

El Artículo VIII(A) sobre Permisos para Visitar Condicionalmente, el inciso (1) relacionado con los Permisos para Visitar sus Hogares, o el de Algún Familiar o Relacionado, añadió los sub-incisos (o) y (p) que establecen, respectivamente, que si el confinado viola alguna de las condiciones impuestas, se someterá el caso al Comité de Clasificación y Tratamiento para su evaluación y el Secretario o su delegado podrá posponer o suspender el permiso y que los pases iniciales no podrán exceder de 24 horas y las horas de pases concedidas se otorgarán de manera gradual, conforme a los ajustes demostrados por el confinado y no podrán exceder de 52 horas.

El Reglamento 7595 también añadió el Artículo IX, para conformar el Reglamento con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.*, y añadir el proceso de reconsideración y revisión judicial que deberá seguir un confinado en caso de resultar desfavorable la recomendación de pases solicitada.

A base de esta normativa, examinemos los planteamientos del recurrente que nos ocupan en esta ocasión.

### III

En este caso el señor Cotto plantea que solicitó a la sociopenal Johan Mariani que **lo refiriera nuevamente** al Programa de Pases Familiares; que su solicitud a la oficial sociopenal fue para que hiciera un **nuevo referido**, ya que habían transcurrido dos años desde la primera solicitud de pases y debía hacerse una nueva evaluación e investigación; y que su solicitud no era para que esta hiciera una revisión del primer pase no concedido. Ante la inacción de esa funcionaria para referir el caso al Programa, señala el recurrente que decidió utilizar el recurso que le provee el Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos.

El señor Cotto argumenta que la División de Remedios Administrativos tiene jurisdicción para atender su reclamo porque es la que tiene facultad para atender las solicitudes que afecten al confinado en su plan institucional. Por ello sostiene que la Procuradora General no tiene razón en su planteamiento de que esa División no tiene jurisdicción para atender una solicitud de remedio que procura que **se tramite su nuevo referido al Programa de Pases Familiares**. El recurrente tiene razón en este planteamiento. Veamos por qué.

Según lo dispuesto en la Orden Administrativa AC-2011-07, el reglamento aplicable a la solicitud de pases del señor Cotto es el Reglamento 2678, ya que este es el que estaba vigente al momento en que ocurrieron los hechos por los que cumple la sentencia. En ese reglamento, el procedimiento se inicia con una solicitud del miembro de la población correccional al oficial de servicio sociopenal, quien preparará un informe evaluativo del caso. En esa evaluación se considerarán los siguientes factores: el historial delictivo del

confinado, las circunstancias del delito por el que cumple sentencia, el tiempo ya cumplido de la sentencia, información sobre su conducta, su condición física, emocional y mental, así como la opinión de las personas perjudicadas y de los vecinos de la comunidad que el confinado va a visitar.

En el caso de autos, el señor Cotto solicitó el beneficio de pases a su oficial sociopenal, pero supuestamente esta funcionaria no siguió el trámite establecido en el Reglamento 2678, que requería realizar la investigación aludida, por lo que el señor Cotto sometió entonces su reclamo a la División de Remedios Administrativos **para que se le diera trámite a su solicitud de un nuevo pase**. No hay duda de que eso surge claramente de la solicitud de remedio.

De otro lado, la División de Remedios Administrativos no tiene jurisdicción para atender una solicitud de remedio cuando no se ha agotado el trámite administrativo concedido por otro reglamento, pero **sí tiene jurisdicción cuando la solicitud se refiere al incumplimiento de ese trámite**, que es precisamente lo que se alega sucedió en el caso de autos: que la oficial sociopenal Mariani recibió la solicitud de referir al recurrente al Programa de Pases y no lo hizo, por lo que supuestamente incumplió con el trámite dispuesto en el Artículo II del Reglamento 2678. Por esa irregularidad el señor Cotto optó por recurrir a la División de Remedios Administrativos a solicitar que se le diera curso a su requerimiento de un nuevo referido al Programa de Pases.

La División de Remedios Administrativos emitió una respuesta en la que, en lugar de atender el **reclamo concreto** del señor Cotto y cotejar por qué la oficial sociopenal no cumplió con el procedimiento establecido en el Artículo II del Reglamento 2678, le reiteró la razón por la cual no se le concedió



el pase familiar al señor Cotto en una ocasión anterior. Específicamente, lo que se le contestó al recurrente fue que el Comité de Clasificación y Tratamiento se había reunido el 3 de octubre de 2012 y había acordado denegar el pase inicial al hogar de su madre y que no cualificaba para el pase inicial debido a que el Comité de Víctimas y Testigos había recomendado denegar el privilegio por la oposición de los perjudicados.

Al ser inadecuada la respuesta inicial dada por la División de Remedios Administrativos, por no atender su reclamo de ser referido para una nueva evaluación, el señor Cotto solicitó la reconsideración de esa resolución al Coordinador de la División. En su resolución en reconsideración, el Coordinador de la División de Remedios Administrativos hizo dos determinaciones. En primer lugar, hizo referencia nuevamente a la decisión que tomó la agencia de denegar el primer pase solicitado por el recurrente y justificó esa decisión al señalarle que no estaba basada exclusivamente en la postura de los perjudicados, a través del Comité de Víctimas, sino que también existían “otras consideraciones” de peso en la determinación de no recomendarlo para el pase, al no ser este un derecho o una merced.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Respecto a esta primera determinación, el señor Cotto también plantea en su recurso que no fue hasta que se emitió la resolución recurrida que advino en conocimiento de que, cuando se le denegó el privilegio de pases la primera vez que lo solicitó, se tomaron en cuenta “otras consideraciones”. Por ello cuestionó ahora la decisión hecha por el Secretario de Corrección. A su juicio, esa notificación fue defectuosa porque no expresó esas razones. La carta de notificación del Secretario indicaba lo siguiente:

Hacemos referencia al recurso de reconsideración que sometiera a nuestra Oficina en relación a las recomendaciones del Comité de Derechos de las Víctimas de denegar el privilegio de pases familiares.

Basándonos en la información emitida por el Comité de Derechos de las Víctimas, hemos determinado acoger la recomendación de no aprobar el que usted se beneficie del programa de pases familiares.

De usted no estar satisfecho con esta determinación[,] dispone de treinta (30) días para acudir en revisión ante el Tribunal de Apelaciones.

Apéndice del recurrente, en la pág. 1. (Subrayado nuestro.)

En cuanto a este planteamiento del señor Cotto de que no le notificaron todas las consideraciones o razones para denegarle el pase, la Procuradora General argumenta con acierto que el recurso de revisión de autos no es una revisión tardía de la determinación del

En segundo lugar, como el Coordinador entendió que el señor Cotto lo que hacía era cuestionar la denegatoria del primer pase solicitado, determinó que carecía de jurisdicción para atender ese reclamo, pues no podía revisar las decisiones de los comités concernidos ni la del Secretario.<sup>6</sup>

En cuanto a la primera determinación, resolvemos que el Coordinador de la División de Remedios Administrativos erró al no evaluar la solicitud de remedio del señor Cotto en su justa y concreta dimensión: **después de dos años de la decisión adversa que le notificó el Secretario, él solo quería que su técnica sociopenal lo refiriera nuevamente para el Programa de Pases Familiares, lo que alegadamente ella no hizo.** Es decir, erró el Coordinador al no cotejar por qué la sociopenal no siguió el proceso establecido en el Artículo II Reglamento 2678 al recibir la nueva solicitud de referido del recurrente. Lo que hizo fue repetir en su resolución las razones por las cuales se le denegó al señor Cotto la solicitud de pases la primera vez que la presentó en 2011.

Respecto a la segunda determinación contenida en la resolución recurrida —que la División de Remedios Administrativos no tenía jurisdicción para atender la solicitud del señor Cotto—, resolvemos que la División sí tenía jurisdicción para atender su solicitud de remedio, conforme a la Regla VI(2) del Reglamento 8145, *supra*, debido a que este lo que cuestionó fue el **incumplimiento de la agencia con el trámite correspondiente** sobre su

---

Secretario sobre la concesión del pase original ni de la recomendación del Comité de Víctimas, sino que se trata de una revisión de la resolución de la División de Remedios Administrativos que declaró que no tenía jurisdicción sobre la nueva solicitud de remedio del recurrente. Por tal razón, señala que ese señalamiento de error no requería ulterior discusión. Tiene razón y así lo consideramos en este dictamen.

<sup>6</sup> No tenemos jurisdicción ni los elementos de juicio para evaluar la decisión del Secretario en este recurso. El señor Cotto pudo cuestionar la adecuación de esa decisión en su momento, pues se le advirtió de su derecho a acudir a este foro judicial, pero no lo hizo. Como bien señala la Procuradora General, en esta ocasión solo podemos atender la resolución en reconsideración del Coordinador.

segunda solicitud de pases, para lo cual se requería que se iniciara el proceso establecido en el Artículo II del Reglamento 2678.

Debido a que la respuesta dada por la División de Remedios Administrativos no atendió correctamente el reclamo del señor Cotto, procede revocar la resolución recurrida y devolver el caso al DCR para que se atienda la nueva petición del recurrente de ser considerado para la concesión de un pase familiar, en cuyo trámite deberá cumplirse con el procedimiento establecido en el Reglamento 2678.

#### IV

El recurrente también plantea que cuando se haga el referido para que se inicie el procedimiento investigativo para determinar si se le concede el pase solicitado, el DCR no puede obligarlo a cumplir con el procedimiento establecido en la ley que crea el Comité de Víctimas, puesto que constituiría una “expansión ilegal” de la Ley 151-2001 y, en su defecto, una aplicación *ex post facto* de la ley penal. A esos efectos, señala que no es lo mismo afirmar que, en cuanto a la concesión de un programa de desvío, la recomendación final al Secretario de Corrección recae en el Comité de Víctimas de Delito, que tomar en consideración únicamente la opinión de las personas perjudicadas, junto a los otros criterios establecidos en el Reglamento 2678.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> El Comité de Derechos de las Víctimas se creó mediante la Ley 151-2001, 4 L.P.R.A. sec 1273 *et seq.*, que estableció como criterio, para conceder el privilegio de ubicar a un miembro de la población correccional en un programa de desvío, que se tomaría en consideración la opinión de la víctima, entre otros criterios. 4 L.P.R.A. sec. 1276. Ese Comité notificaba a las víctimas y celebraba vistas para ubicar a los confinados en los programas y servicios de los programas de desvío. No obstante, el Plan de Reorganización Núm. 2-2011 derogó esas disposiciones de ley y, en su lugar, incluyó en el Artículo 18 la creación del Comité de Derechos de las Víctimas de Delito, adscrito al DCR, para hacerle recomendaciones en aquellos casos en los que la víctima del delito se oponga o solicite expresar su opinión mediante una vista cuando un miembro de la población correccional solicite participar de un programa de desvío. 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Art. 18.

El Artículo 3 del Plan de Plan de Reorganización Núm. 2-2011 define “programa de desvío” como sigue: “Programa establecido para que las personas convictas cumplan parte de su sentencia fuera de la institución correccional, sujeto a los criterios y condiciones

El recurrente argumenta que la Procuradora General pretendió en su alegato aseverar que, con la adopción del Reglamento del Comité de Derechos de las Víctimas de Delito, Reglamento 8435 de 8 de enero de 2014, se corrigió la omisión de la Ley del Comité de Víctimas de Delito, al no incluir los pases familiares como uno de los privilegios que estaría sujeto a la previa aprobación de ese Comité. Sostiene que los reglamentos de las agencias no pueden limitar los derechos que la ley no ha limitado.

A su vez, el recurrente señala que, a pesar de que la ley no faculta al Comité de Víctimas de Delito a emitir una recomendación sobre el programa de pases, ya que su facultad es solo para los programas de desvío, mediante la Orden Administrativa Núm. AC-2011-02 de 24 de enero de 2011,<sup>8</sup> el

---

establecidos mediante reglamentación.” 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Art. 3. (Subrayado y énfasis nuestro.)

El Comité celebrará vistas sobre la evaluación de aquellos casos en los cuales la víctima se opone a la concesión del privilegio de un programa de desvío. A la víctima se le notificará para que informe si va a solicitar la celebración de una vista o no. En caso de que esta interese la celebración de una vista, se le informará la fecha con diez días de antelación. Luego de la vista, el Comité emitirá un informe con su recomendación al Secretario de Corrección sobre el otorgamiento del privilegio bajo consideración. El Secretario tomará en consideración el informe con las recomendaciones del Comité al momento de emitir una decisión final sobre la otorgación del privilegio de participar en un programa de desvío al confinado solicitante. 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Arts. 19 y 20.

<sup>8</sup> La Orden Administrativa AC-2011-02, efectiva el 24 de enero de 2011, estableció el “Procedimiento para la Autorización de Pases sin Custodia”. En la Introducción de esa Orden se establece lo siguiente:

Con el propósito de velar por la protección de las víctimas de delito la Ley Núm. 163 de 12 de agosto de 2000, ha establecido que se referirá al Comité de Víctimas, aquellos casos en que la víctima se oponga a la otorgación del privilegio de participación en un Programa de Desvío y Comunitario. La Ley Núm. 151 que crea el Comité de Víctimas y Testigos no hace alusión alguna a la participación del confinado del privilegio de pases. Por otra parte, el “Reglamento para la Concesión de Permisos a los Miembros de la Población Correccional para Salir o Residir Fuera de las Instituciones Correccionales del Estado Libre Asociado” establece la concesión de pases como una medida de tratamiento mediante la readaptación progresiva del confinado a la libre comunidad, pues su retorno se efectúa de forma gradual y con la participación de sus familiares y de la propia comunidad.

Es deber de la Administración de Corrección que la concesión del privilegio no constituya riesgo para la seguridad de la comunidad ni para la seguridad del propio confinado. Para estos fines, cuando se evalúan los permisos sin custodia se realiza una investigación en la libre comunidad que incluye conocer la posición de la parte perjudicada en cuanto a la concesión del permiso.

Esta Orden Administrativa se emite para realizar una interpretación del Reglamento para la Concesión de Permisos de la Población Correccional para Salir o Residir fuera de las Instituciones Correccionales y establecer que se

Secretario de Corrección hizo extensiva la facultad del Comité de Víctimas de Delito para emitir recomendaciones sobre las solicitudes para el programa de pases, que es una medida de tratamiento. Argumenta que la omisión de la Asamblea Legislativa de incluir el programa de pases en la ley que creó al Comité de Víctimas de Delito no podía ser corregida mediante esa Orden Administrativa. Asimismo, argumenta que la participación del Comité de Víctimas de Delito constituye una aplicación *ex post facto* de la Ley 151-2001.<sup>9</sup>

La Procuradora General reconoce que el reclamo del señor Cotto para disfrutar de un pase familiar debe evaluarse según los criterios establecidos en la reglamentación vigente al momento de cometerse la ofensa. Acepta que, al tratarse de un confinado que delinquiró en marzo de 1992, el Reglamento 2678 es el que aplica al caso del recurrente. No obstante, señala que ese reglamento provee que para que se considere la opinión de las personas perjudicadas o relacionadas con el acto delictivo, factor que consideró el Comité de Clasificación y Tratamiento el 3 de octubre de 2012.<sup>10</sup>

Ahora bien, la revisión judicial se da contra una decisión final concreta. Como el Coordinador de la División de Remedios Administrativos no ha

---

**deberán referir al Comité de Víctimas y Testigos aquellos casos donde la víctima se oponga.**

(Subrayado y énfasis nuestro.)

A su vez, la Parte VI de la Orden Administrativa AC-2011-02 establece que “todo miembro de la población correccional que al ser investigado para la posible concesión del privilegio de pases familiares o salidas a la libre comunidad para estudio y trabajo sin custodia, y la víctima del delito se oponga será referido a la atención del Comité de Víctimas y Testigos para la evaluación y recomendación pertinente”.

<sup>9</sup> Sobre este aspecto, la Procuradora General sostiene que, independientemente de que la Ley 151-2001 no estuviera vigente al momento de los hechos, el expediente administrativo contiene una determinación de que la parte perjudicada se opuso al privilegio por temor a su seguridad y ese factor estuvo expresamente contenido entre los factores a evaluarse, conforme al Reglamento 2678 aplicable.

<sup>10</sup> Según se puede constatar de la Introducción de la Orden Administrativa AC-2011-02, la propia Administración de Corrección, hoy el DCR, reconoce que la ley que creó el Comité de Víctimas no hizo alusión alguna a la participación del confinado en cuanto al privilegio de pases y que la concesión de pases se establece como una medida de tratamiento y como un privilegio, **pero no como parte de un programa de desvío**.

realizado el referido que nos ocupa para la investigación correspondiente, al amparo del Artículo II del Reglamento 2678, desconocemos si los criterios que van a tomarse en cuenta en esta segunda evaluación exceden los provistos en esa disposición reglamentaria. No puede utilizarse el recurso de revisión judicial para sentar pautas *a priori* a la agencia, pues esta está facultada para implantar el mandato de las leyes que administra, interpretar sus reglamentos y resolver de conformidad. Cualquier análisis de nuestra parte en este momento sobre cuales criterios deben o no deben utilizarse en el caso del señor Cotto sería prematuro y constituiría una opinión consultiva, acción vedada a los foros judiciales. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 422-21 (1994).

## V

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme o Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 2175, establece que “[l]as 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”, considerado este en su totalidad. Además, la revisión judicial de la decisión administrativa debe circunscribirse a corroborar otros dos aspectos: si el remedio concedido por la agencia fue apropiado y si las conclusiones de derecho fueron correctas. Sec. 4.5 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2175; *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998).

Es decir, la intervención del tribunal revisor se limita a evaluar si la decisión administrativa es *razonable*. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener la que seleccionó la agencia y no sustituir su criterio por el de esta. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 D.P.R. 425, 437 (1997).

Para impugnar la razonabilidad de la determinación o demostrar que la evidencia que obra en el expediente administrativo no es sustancial, es necesario que la parte recurrente señale la prueba en el récord que reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 D.P.R. 387, 398 (1999). En su gestión revisora, el tribunal apelativo debe considerar la evidencia presentada en su totalidad, tanto la que sostenga la decisión administrativa, como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 692, 699 (1975). Lo dicho implica que las decisiones de las agencias administrativas tienen a su favor *una presunción de legalidad y corrección* que debe respetarse por los tribunales.

Nuestra función revisora con respecto a las determinaciones de la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación es, pues, de carácter limitado. Sus decisiones merecen nuestra mayor deferencia judicial, sobre todo, cuando se le ha delegado la implantación de una política pública que requiere un alto grado de especialización o control de recursos y competencias institucionales. *Cruz Negrón v. Adm. de Corrección*, 164 D.P.R. 341, 357-358 (2005). En armonía con la finalidad perseguida, debemos limitarnos a evaluar si el DCR actuó arbitraria o ilegalmente, *o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción*. *Fuertes y otros v. A.R.P.E.*, 134 D.P.R. 947, 953 (1993).

Resolvemos que en el caso de autos la actuación de la agencia no fue razonable ni el remedio concedido fue el apropiado.

## VI

Por los fundamentos expresados, se revoca la resolución recurrida y se ordena al Coordinador de la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación que refiera la nueva solicitud del recurrente para la concesión de un pase familiar a las personas concernidas, solicitud que deberá evaluarse conforme lo dispone el Artículo II del Reglamento Para la Concesión de Permisos a los Confinados para Salir Fuera de las Instituciones Penales, Reglamento 2678 de 3 de enero de 1980.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez Ortiz Flores disiente sin opinión escrita.

DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones