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

LUIS FRANCO MATOS Recurrente v. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN Recurrido	KLRA201401247	REVISIÓN ADMINISTRATIVA Procedente el Departamento de Corrección y Rehabilitación CASO NÚM.: Gma-296-509-14 SOBRE: Reinstalación en el Trabajo

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

Ramos Torres, Juez Ponente

S E N T E N C I A

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

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, el señor Luis Franco Matos (Sr. Franco Matos o recurrente), por derecho propio, y solicita que revisemos la determinación del Departamento de Corrección y Rehabilitación (Departamento), emitida el 10 de octubre de 2014 y notificada el 22 del mismo mes.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la resolución recurrida.

I.

El 16 de julio de 2014, el Sr. Franco Matos presentó una "Solicitud de Remedio Administrativo" ante la Institución de Máxima Seguridad Guayama

296, en la que solicitó se le restituyera en sus labores como repartidor de alimentos. Alegó que fue dado de baja de sus labores el 21 de mayo de 2014 por motivos de seguridad, pues según una querella en su contra, agredió a otro confinado el 10 de mayo de 2014 mientras se encontraban en la recreación pasiva. Arguyó que dicha querella se desestimó por no existir evidencia de que incurrió en violaciones a la seguridad institucional, por lo que no se justificó su remoción del puesto.

El 18 de julio de 2014 se emitió la respuesta a la solicitud de remedios administrativos. En lo pertinente, la Sra. Mara I. Vázquez comunicó que el oficial Alcides Colón informó que el Sr. Franco Matos no debía continuar sus labores en el área de cocina por "violar los parámetros de seguridad y convivencia y por haber arriesgado la seguridad de la institución".[1] Además, recomendó que el recurrente fuera evaluado nuevamente por carecer de disciplina.

Inconforme, el 6 de agosto de 2014 el Sr. Franco Matos presentó una "Solicitud de Reconsideración" en la que planteó que las declaraciones del oficial Alcides Colón son incorrectas. Alegó que la desestimación de la querella que se presentó a raíz del incidente del 10 de mayo de 2014 demuestra que las acusaciones en su contra fueron infundadas y es arbitrario que se tomen en consideración para justificar la remoción de su área de trabajo.

El Departamento emitió respuesta a la reconsideración el 10 de octubre de 2014, en la cual determinó:

> Se le informa al recurrente que el privilegio de labores como parte de su Plan Institucional asignado por el Comité de Clasificación y Tratamiento debe estar enmarcado en

[1] Véase, Respuesta en el Apéndice Núm. 5.

> una conducta excelente, procurando la seguridad a nivel Institucional.
>
> Al evaluar la totalidad del expediente, entendemos que la respuesta es responsiva a la solicitud de remedio inicial que radica el recurrente. Se dio de baja de las labores que tenía como parte de su Plan Institucional a través del Comité de Clasificación y Tratamiento por medidas de seguridad [i]nstitucional. Resolución de Reconsideración, Apéndice Núm. 7, pág. 2.

No conteste con la determinación, el 6 de noviembre de 2014 el Sr. Franco Matos acude ante nos mediante recurso de revisión judicial. En lo pertinente, señala que la determinación del Departamento es una violación a lo estipulado en la Regla 14(d) del "Reglamento Disciplinario para la Población Correccional", infra, debido a que el Comité de Clasificación y Tratamiento utilizó la querella en su contra aun cuando no se había celebrado vista. Arguyó, además, que incidió el Departamento al no acatar la orden que diera la Examinadora de Vistas Disciplinarias el 27 de junio de 2014 cuando ordenó la revocación de las sanciones que se le habían impuesto, incluyendo el trabajo en la cocina. Por último, alegó violación a su derecho constitucional a la rehabilitación moral y social.

Por su parte, el 15 de enero de 2015 el Departamento compareció mediante "Alegato del Departamento de Corrección y Rehabilitación". Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, resolvemos.

II.

-A-

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativa debido a la experiencia y conocimiento especializado

que estas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010). Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 D.P.R. 206 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 396 (2011). En particular, esa disposición establece lo siguiente:

> El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos a considerar los siguientes tres aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad; y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 D.P.R. 341 (2012).

Conforme a la LPAU, las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 187 (2009). En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 D.P.R. 310, 323 (2006). Conforme a ello, la revisión judicial se debe limitar a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria o ilegal, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Calderón Otero v. C.F.S.E., supra, pág. 396.

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Sección 4.5 de la LPAU, supra. No obstante, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de esta por el propio". Calderón Otero v. C.F.S.E., supra, pág. 397. Las conclusiones

de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 133 (1998). En casos marginales o dudosos, la interpretación que de un estatuto haga la agencia facultada para velar por su cumplimiento, merece gran deferencia, aun cuando dicha interpretación no sea la única. P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., supra, pág. 283. Ahora bien, dicha interpretación se debe ajustar al fundamento racional o a la finalidad principal de la ley y política pública que la inspiran. Calderón Otero v. C.F.S.E., supra; Ind. Cortinera Inc. v. P.R. Telephone Co., 132 D.P.R. 654, 661 (1993).

-B-

La LPAU otorga a las agencias administrativas la facultad para adoptar reglas y procedimientos que permitan la solución informal de los asuntos sometidos ante su consideración. 3 L.P.R.A. § 2101. Cuando una agencia administrativa promulga un reglamento, el mismo tiene fuerza de ley por ser de carácter vinculante y determinante en cuanto a los derechos, deberes y obligaciones de las personas sujetas a la jurisdicción de la agencia. Ayala Hernández v. Consejo Titulares, 2014 TSPR 36, 190 D.P.R. ___ (2014).

Una vez se aprueba un reglamento, la ciudadanía en general, incluyendo la propia agencia que lo adoptó, están obligados por este. El Tribunal Supremo ha expresado que después que una agencia define los contornos de su acción mediante un reglamento tiene la responsabilidad de seguirlos celosamente. Ayala Hernández v. Consejo Titulares, supra; López Leyro v. E.L.A., 173 D.P.R. 15, 24-25 (2008); Torres Arzola v. Policía de P.R., 117 D.P.R. 204, 211 (1986).

Debido al peritaje de las agencias en cuanto a la materia con la que trabajan, la interpretación que estas hacen del reglamento y los fundamentos

que utilizan para apoyarlas son de gran ayuda para los tribunales de justicia. No obstante, las agencias administrativas no pueden ignorar sus propias reglas y fundamentar sus actos en una autoridad interpretativa superior debido a su particular experiencia. López Leyro v. E.L.A., supra, pág. 26. Los reglamentos administrativos crean un estado de Derecho que protege a quienes actúan bajo sus disposiciones.

-C-

El Departamento de Rehabilitación y Corrección se reorganizó el 21 de noviembre de 2011 por disposición del Plan de Reorganización Núm. 2 (Plan de Reorganización). Este plan dispone que el Departamento tendrá la facultad de estructurar la política pública correccional y establecer directrices programáticas y normas para el régimen institucional. Plan de Reorganización, Cap. II, Art. 5, pág.4.

Con el propósito de mantener un ambiente de seguridad y orden en las instituciones del país, el Departamento aprobó el "Reglamento Disciplinario para la Población Correccional", Reglamento Núm. 7748 del 23 de septiembre de 2009 (Reglamento Disciplinario). Este reglamento establece de manera clara y específica las normas y procedimiento a seguirse en asuntos de disciplina.

En lo pertinente a la controversia ante nos, la Regla 14(d) del Reglamento Disciplinario dispone que en aquellos casos en que la querella sea desestimada, o el confinado sea declarado no incurso, la querella será retirada del expediente del confinado. Reglamento Disciplinario, supra, pág.65-66. La misma no podrá ser utilizada en su contra en la evaluación del caso ante el

Comité de Clasificación y Tratamiento u otras entidades relacionadas, tales como la Junta de Libertad Bajo Palabra, entre otras. Id.

-D-

La Sección 19 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Constitución de Puerto Rico), Art. VI, Sec. 19, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1, dispone:

> "[S]erá política pública del Estado 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".

Conforme a esta disposición se adoptó el Plan de Reorganización, cuyo enfoque es proveer un tratamiento adecuado por personal capacitado a los confinados, para que conforme a los ajustes institucionales se pueda evidenciar su rehabilitación. Provee además, que los confinados tienen derecho a participar en programas de rehabilitación, tratamiento, estudio o trabajo que sean compatibles con su proceso de reintegración a la sociedad, sujeto a la evaluación correspondiente, y en la medida en que lo permitan los recursos, estar capacitados para leer, escribir y conversar en ambos idiomas oficiales. Capítulo III, Art. 9 del Plan de Reorganización.

Para cumplir con las exigencias de la Constitución de Puerto Rico y del Plan de Reorganización, el 30 de noviembre de 2012 el Departamento aprobó el "Manual para la Clasificación de Confinados" (Manual de Clasificación), Reglamento Núm. 8281. El mismo se implementó con el propósito de cumplir con la política pública que requiere a una institución penal dedicarse a la rehabilitación moral y social de las personas confinadas, siguiendo los principios de tratamiento individualizado.

Con el mismo norte, el Departamento estableció en cada una de sus instituciones un Comité de Clasificación y Tratamiento (Comité). Este Comité es responsable de evaluar las necesidades de seguridad y de programas de los confinados sentenciados y hacer recomendaciones que se incluirán en sus respectivos Planes Institucionales.

Según el Manual de Clasificación, el Plan Institucional de cada confinado se revisará periódicamente mediante un proceso de Reclasificación para determinar su progreso como parte del Plan y su nivel de custodia. Sin embargo, el Comité puede iniciar un proceso de reclasificación no rutinario de darse alguna de las situaciones previstas en la sec. 7 (III)(B)(2) del Manual, dentro de las que se encuentran:

> (e) Convicción del Confinado por una violación disciplinaria de Nivel I/Nivel II, según las define el [Departamento], solo si el formulario de reclasificación de custodia requeriría un nivel de custodia superior como resultado de la sanción disciplinaria;
>
> (f) Antes de salir de custodia protectiva;
>
> (g) Antes de salir de segregación administrativa;
>
> (h) Información nueva de que el confinado causa problemas en su manejo. Manual de Clasificación, supra, pág.49-50.

Este Manual de Clasificación provee mecanismos para que el confinado pueda revisar la decisión que el Comité haya tomado en el proceso de reclasificación. En igual forma, contempla que el Comité pueda iniciar un proceso de reclasificación a solicitud del mismo confinado a través de su técnico sociopenal.

Como parte del proceso de rehabilitación se le permite a los confinados realizar trabajos remunerados que les permita obtener nuevas destrezas y

experiencias. Para regular la asignación de empleos el 22 de junio de 2000 se aprobó el Manual de Normas y Procedimientos para Oportunidad de Empleo y Trabajo para la Población Correccional (Manual de Empleo). De acuerdo con la sección III(B) de este manual la participación del miembro de la población correccional es voluntaria, **pero la selección y naturaleza del trabajo quedara a discreción del Comité**. Además, dispone que toda asignación de trabajo se hará objetivamente, dando igual oportunidad a todos los miembros y utilizando los criterios de destreza, preparación académica o vocacional, habilidades especiales, **patrones de conducta**, intereses individuales, nivel de custodia y recursos disponibles en la institución. Sec. III(A)(2) del Manual de Empleo.

Por último, el Manual de Empleo en la sec. IV(B)(3) y (5) establece que al realizar evaluaciones periódicas del Plan Institucional del confinado, **el Comité determinará si ratifica, revoca o modifica la asignación inicial** de acuerdo a los criterios allí establecidos. Dentro de estos criterios están: cambios en la clasificación, patrones de conducta o sanciones disciplinarias y razones de seguridad relacionadas con el miembro de la población correccional o la institución. Sec. IV(B)(3) y (5) del Manual de Empleo.

III.

En el caso ante nuestra consideración, el Comité realizó la reclasificación del Sr. Franco Matos mediante una revisión no rutinaria el 21 de mayo de 2014. En la misma, el Comité acordó dar de baja al recurrente de sus labores de repartidor de alimentos. Los fundamentos para su decisión fueron:

> Por motivos de seguridad por agredir a otro confinado en hechos ocurrido el 10 de mayo 2014. Por no cumplir con su Plan Institucional y por poner en

> riesgo la seguridad institucional. Demuestra pobres ajustes institucionales y falta de controles e impulsos. Acuerdos del Comité de Clasificación y Tratamiento, Apéndice Núm. 2.

No obstante, la Vista Disciplinaria en la que se resolvió la querella en su contra se celebró el 27 de junio de 2014. Por esta razón, alega el Sr. Franco Matos que incidió el Comité al utilizar la querella en su contra aun cuando no se había celebrado la Vista Disciplinaria, en contravención a la Regla 14(d) del Reglamento Disciplinario. No le asiste la razón. Veamos.

Contrario a lo que alega el recurrente, la Regla 14(d) del Reglamento Disciplinario prohíbe el uso de la querella desestimada en contra del confinado en la evaluación del caso por el Comité. En el presente caso, tal y como señaló el recurrente, la querella estaba aún pendiente cuando se le dio de baja de sus labores. Por ende, no se violó la Regla 14(d).

Si bien el Comité fundamentó la reclasificación del Sr. Franco Matos con el incidente que produjo la querella, la misma se sostiene bajo el inciso III(B)(2)(h) del Manual de Clasificación. Como indicamos anteriormente, este inciso contempla como motivo para la revisión no rutinaria del Plan Institucional el que surja **"información nueva de que el confinado causa problemas de manejo**". (Énfasis Nuestro). Manual de Clasificación, supra, pág .49. Inciso que invocó el Departamento para fundamentar la remoción del Sr. Franco Matos de sus labores en la cocina. Por esta razón, entendemos que no fue arbitraria la determinación del Departamento de remover al Sr. Franco Matos de sus labores, pues el Comité realizó la reclasificación en cumplimiento con lo establecido en el Manual de Clasificación y con el Manual de Empleo. El primer señalamiento de error no se cometió.

En cuanto al segundo señalamiento, alega el recurrente que erró el Departamento al no acatar la orden de la Examinadora de Vistas Disciplinarias y revocar las sanciones que se le impusieron, entre las cuales se incluye el trabajo en la cocina. Diferimos.

Examinado el expediente ante nos, encontramos que la Examinadora de Vistas en su Resolución del 27 de junio de 2014, se limitó a desestimar la querella por incumplimiento de requisitos procesales mínimos. Nunca emitió orden para que se le eliminaran las sanciones al recurrente. Véase, Resolución en el Apéndice # 3. Por consiguiente, es forzoso concluir que el segundo error no se cometió.

En su último señalamiento el Sr. Franco Matos plantea que se violó su derecho constitucional a la rehabilitación cuando se dio de baja de sus labores. Tampoco le asiste la razón.

Sabido es, que la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, supra, le impone al Estado la obligación de reglamentar las instituciones penales de manera que propendan a la rehabilitación moral y social de los confinados. Conforme a esta disposición, el Estado creó el Plan de Reorganización y los reglamentos antes mencionados que tienen como propósito principal la rehabilitación del confinado. Por tal motivo, entendemos que al recurrente no se le violó este derecho al determinarse por el Comité su remoción de las labores de repartidor de alimentos. Como ya discutimos, se hizo de acuerdo a lo dispuesto en estos estatutos y no arbitrariamente. Nada en el expediente derrota la presunción de regularidad y corrección de la determinación recurrida. El Sr. Franco Matos no logró persuadir al Tribunal en cuanto a que la determinación del Comité fue una irrazonable. Tampoco

presentó evidencia existente en el expediente que rebatiera la razonabilidad de la decisión.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones