

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ Y AGUADILLA
PANEL X

Eliezer Santana Báez

Recurrente

v.

Departamento de
Corrección y
Rehabilitación

Recurrida

KLRA201500298

**REVISIÓN
ADMINISTRATIVA**

procedente del
Departamento de
Corrección y
Rehabilitación

Sobre:
Regla 9

Remedio Adm. Núm.
B-356-15

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Rivera Colón y la Juez Nieves Figueroa

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

-I-

Comparece ante nos el señor Eliezer Santana Báez (Sr. Santana Báez) mediante recurso de revisión administrativa y nos solicita que revisemos una “Respuesta al Miembro de la Población Correccional” dictada el 18 de febrero de 2015 por la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación (Departamento de Corrección). En la mencionada determinación interlocutoria se emitió la siguiente Respuesta: “[l]a Oficina de Remedios Administrativos desestima su solicitud conforme al Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios radicadas por los mpc en su Regla XIII, sección 7, inciso D, solicitud de remedio radicada más de una vez sobre el mismo asunto”. (Ap., pág. 2).

Es menester destacar que en virtud del debido proceso de ley, en la disposición mencionada la agencia recurrida incluyó la

siguiente advertencia legal: “[s]i el miembro de la población correccional solicitante no estuviere conforme con la respuesta emitida, podrá solicitar la revisión mediante escrito de reconsideración ante el Coordinador Regional, dentro del término de veinte (20) días calendarios contados a partir del recibo de la notificación de la respuesta”. (Ap., pág. 2). De los autos sometidos por el Sr. Santana Báez, surge que el 2 de marzo de 2015 éste suscribió ante el Foro recurrido una “Solicitud de Reconsideración”. Inconforme con todo lo anterior, el recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión administrativa y en lo pertinente esbozó los siguientes señalamientos:

Erró el D.C.R. al emitir una Respuesta que no contiene las debidas advertencias según la L.P.A.U., siendo una notificación defectuosa.

Erró el D.C.R. al imponer múltiples castigos por una sanción, y entre éstas, privarme de la visita contrario a su reglamentación interna.

Examinada la controversia de autos, la totalidad del expediente y el estado de derecho aplicable ante nuestra consideración, procedemos a desestimar el recurso presentado por falta de jurisdicción.

-II-

-A-

Conforme a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 170-1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (LPAU), 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, y el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011 (Plan de Reorganización Núm. 2-2011), se promulgó el Reglamento Núm. 8522 del 26 de septiembre de 2014 y el cual se titula “Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicadas por los

Miembros de la Población Correccional”. Este tiene como objetivo principal que toda persona reclusa 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. La División de Remedios Administrativos es el organismo creado para atender cualquier queja o agravio que pudieran tener los confinados en contra del Departamento de Corrección, sobre cualquier asunto.

A esos fines, la Regla III del Reglamento Núm. 8522, *supra*, pormenoriza que este reglamento será aplicable a todos los miembros de la población correccional reclusos en todas las instituciones o facilidades correccionales bajo la jurisdicción del Departamento de Corrección, así como a todos los empleados del Departamento de Corrección, en lo que respecta al cumplimiento de sus deberes y obligaciones. En lo referente a la “revisión de respuesta de reconsideración de remedios administrativos”, la Regla XIV del mencionado Reglamento, *supra*, dispone lo siguiente:

.

1. *Si el miembro de la población correccional no estuviere de acuerdo con la respuesta emitida, podrá solicitar la revisión, mediante escrito de Reconsideración ante el Coordinador, dentro del término de veinte (20) días calendarios, contados a partir del recibo de la notificación de la respuesta.*

2. *En dicha solicitud será responsabilidad del miembro de la población correccional mencionar el número de la solicitud de remedio que está reconsiderando y no podrá incluir nuevos planteamientos que no fueron incluidos en la solicitud original.*

3. *El Evaluador devolverá toda solicitud de reconsideración al miembro de la población correccional que no cumpla con lo dispuesto en el anterior número 2.*

4. *El Evaluador deberá remitir inmediatamente al Coordinador la Solicitud de Reconsideración con el expediente del caso para la evaluación correspondiente.*

5. *El Coordinador tendrá treinta (30) días laborables, contados a partir de la fecha de recibo de la Solicitud de Reconsideración, para emitir su respuesta, salvo que medie justa causa para la demora.*

6. *El Coordinador podrá consolidar Reconsideraciones de varios miembros de la población correccional de una misma institución, sobre un mismo problema. En estos casos se emitirá una sola Respuesta de Reconsideración y la misma será notificada individualmente a los miembros de la población correccional concernidos.*

7. *El Coordinador podrá establecer un término de días para que el personal del área concernida emita respuesta a las resoluciones interlocutorias.*

8. *En caso de ser necesario un Oficial Examinador de la División Legal de la Agencia podrá ante una situación de emergencia asistir al Coordinador en emitir Respuestas de Reconsideración a los miembros de la población correccional.*

.

En la Regla XV del Reglamento Núm. 8522, *supra*, sobre la “revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones” se estatuye que “[e]l miembro de la población correccional podrá solicitar revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro del término de treinta (30) 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”.

-B-

Entre las normas existentes de autolimitación judicial se encuentran la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y la doctrina de jurisdicción primaria. El fin de estas limitaciones jurisdiccionales es asegurar una mayor eficacia y rapidez en los procedimientos administrativos, mantener un adecuado balance y distribución de poder y tareas entre el poder judicial y las agencias administrativas; así como evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo. *Delgado Rodríguez*

v. Nazario de Ferrer, 121 DPR 347, a las págs. 354-355 (1988); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, a las págs. 722-723 (1982).

La doctrina de jurisdicción primaria tiene el propósito de determinar dónde debe instarse inicialmente una reclamación. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, a las págs. 242-243 (2001); *Mun. de Caguas v. AT & T*, 154 DPR 401, a la pág. 410 (2001). Esto es, si la acción debe ser presentada ante la agencia o ante el Tribunal General de Justicia en primera instancia. *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433, a la pág. 442 (1992); *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, a la pág. 266 (1988). Dicha doctrina es de génesis jurisprudencial. *Gracia Ortiz v. Policía de P.R.*, 140 DPR 247, a la pág. 251 (1996). Ésta surge cuando la ley dispone que el organismo administrativo tiene autoridad primaria para atender la reclamación. En estos casos, los tribunales estarán impedidos de intervenir inicialmente en el asunto por disposición estatutaria. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, a las págs. 266-267 (1996).

En el normativo *E.L.A. v. 12,974.78 Metros Cuadrados*, 90 DPR 506, a la pág. 511 (1964), se acentuó que la doctrina de jurisdicción primaria “opera para determinar qué organismo, si el judicial o el administrativo, debe hacer la determinación inicial del asunto y se aplica específicamente cuando la situación presenta cuestiones de hecho que requieren el ejercicio de la discreción administrativa [...]. Esta doctrina sostiene que es a los organismos administrativos o a los administradores concernidos a quienes corresponde hacer la determinación inicial [...]. Se trata, se ha dicho, de una cuestión de prioridad de jurisdicción [...]. Esto es así aunque la situación o controversia, luego de ser resuelta por el organismo administrativo competente pueda dar motivo para la revisión judicial [...]”. Véase: *Mun. de Caguas v. AT & T*, *supra*, a

las págs. 409-410; *Ortiz v. Coop. Ahorro y Crédito*, 120 DPR 253, a la pág. 262 (1987).

En casos de jurisdicción concurrente se trata de una doctrina de deferencia a la agencia administrativa cuando existen razones importantes para justificarla. No se trata de una deferencia que se extienda automáticamente. En cada caso que se considera al amparo de la jurisdicción primaria es menester sopesar todos los factores y circunstancias que apuntan o no a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo. *Mun. de Caguas v. AT & T, supra*, a las págs. 410-411. Su fundamento principal es que las agencias se consideran mejor equipadas que los tribunales debido a su especialización y al conocimiento obtenido a través de la experiencia. Los jueces deben aplicar dicha doctrina en los casos en que el peritaje de la agencia sea indispensable para resolver la controversia. *Ortiz v. Panel F.E.I., supra*, a las págs. 243-244.

En esencia, la jurisdicción concurrente se refiere a aquellas instancias donde se excluye la acción judicial para darle paso al peritaje de la agencia concernida, ya que la ley permite que la reclamación se inicie tanto en el foro administrativo como en el judicial. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System, supra*, a la pág. 266. Puesto que ambos foros poseen facultad para atender la reclamación, el foro judicial se abstendrá de considerar la misma pues la agencia es el organismo adecuado para considerar inicialmente la causa de acción. *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, a la pág. 402 (1980). Esta determinación, no obstante, se hará caso a caso, tomando en consideración los factores antes expuestos, ya que la deferencia del foro judicial no se extiende de forma automática. *Mun. de Caguas v. AT & T, supra*, a la pág. 411.

En vista de ello, dentro de las doctrinas de abstención judicial también se encuentra el principio de agotamiento de

remedios administrativos. Aunque son distintas, la doctrina de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos están estrechamente entrelazadas. Como estableciéramos previamente, la jurisdicción primaria sirve de guía para determinar cuál será el organismo que atenderá la reclamación inicialmente. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System, supra*, a la pág. 266. Sin embargo, mediante la doctrina de agotamiento de remedios administrativos se determina el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia, anteriormente sometida a la atención de una agencia administrativa. *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, a la pág. 712 (2002); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló, supra*, a la pág. 722.

Bajo esta doctrina, se le requiere a los tribunales no intervenir en controversias que están bajo la consideración de la agencia y que aún no han recorrido todo el trámite administrativo. El requerimiento de agotamiento de remedios incluye el acudir al organismo administrativo apelativo, de existir alguno. *Mun. de Caguas v. AT & T, supra*, a las págs. 408-409. Este principio presupone que se haya presentado una querrela ante la agencia, y a la vez sin finalizar el proceso administrativo, se somete una acción ante los tribunales. *Vélez Ramírez v. Romero Barceló, supra*, a la pág. 722. Aunque el agotar los remedios administrativos constituye un requisito jurisdiccional, dicho trámite puede ser preterido bajo limitadas excepciones, ello conforme dispone la Sección 4.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2173. A tales efectos:

El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los

procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

En aquellas situaciones donde se busca preterir el trámite administrativo bajo el fundamento de un reclamo sobre violaciones constitucionales, es necesario que el peticionario demuestre la existencia de un agravio de patente intensidad que justifique desviarse del cauce administrativo. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273, a la pág. 286 (1991). La mera invocación del planteamiento constitucional no margina automáticamente el procedimiento de la agencia. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, a las págs. 36-37 (2004); *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, a la pág. 438 (1983). Tampoco se justifica, por sí sólo, la preterición del requisito de agotamiento alegando que los remedios administrativos son lentos. Para ello, el promovente deberá demostrar hechos específicos y definidos que le permitan al Tribunal evaluar las alegaciones y considerar que el cauce administrativo debe ser excluido. *Alejandro Rivera v. E.L.A.*, 140 DPR 538, a la pág. 542 (1996); *Guadalupe v. Saldaña Pres. U.P.R.*, 133 DPR 42, a la pág. 51 (1993). Claro está, para aplicar la doctrina de agotamiento de remedios es imprescindible que la parte peticionaria ante el foro judicial sea la misma parte que participó en el procedimiento administrativo. *Mun. de Caguas v. AT & T, supra*, a la pág. 409.

-III-

El caso de autos trata sobre una determinación administrativa interlocutoria emitida por el Departamento de Corrección, en la cual se emite una “Respuesta al Miembro de la Población Correccional”, Sr. Santana Báez. Asimismo, en dicha disposición se apercibió al recurrente de su derecho a solicitar reconsideración conforme a la Regla XIV del Reglamento Núm.

8522, *supra*. Sin lugar a dudas, en la presente controversia no está invocada alguna de las excepciones que permite obviar el agotamiento de los remedios administrativos; pues en este caso el Departamento de Corrección tiene jurisdicción sobre la materia de la solicitud y no ha comprometido con sus actuaciones los derechos fundamentales del compareciente.

Este Foro apelativo carece de jurisdicción ya que el trámite administrativo no ha finalizado. “Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente. La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia”. (Sección 4.2 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 2172). Por su parte, la Regla XV del Reglamento Núm. 8522, *supra*, es enfática al establecer que el momento para que un miembro de la población correccional pueda solicitar revisión ante el Tribunal de Apelaciones es “dentro del término de treinta (30) 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”.

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos, tal y como estableciéramos anteriormente, le impide a este Foro intervenir en controversias que están bajo la consideración de una agencia y que aún no han recorrido todo el trámite administrativo. De esta forma, se evita la duplicidad de los procedimientos y la intervención innecesaria y a destiempo de los tribunales. La aplicación de la doctrina supone que se ha presentado una petición ante el ente administrativo, y durante el proceso ante dicha agencia, se sometió una acción en algún foro judicial. Con la aplicación de estos principios se establece un mecanismo para que

la agencia administrativa atienda primeramente el asunto para lograr obtener los beneficios se su *expertise* y conocimiento especializado. Además, se busca investir de regularidad y uniformidad los procesos adjudicativos. Véase: Echevarría Vargas, Javier A. Derecho Administrativo Puertorriqueño. Ediciones Situm, Inc. San Juan, PR, págs. 49-50 (2009).

En esencia, el Sr. Santana Báez no solicita la revisión judicial de una resolución final, sobre la cual podamos ejercer nuestra función revisora. Se trata de una “Respuesta al Miembro de la Población Correccional”, la cual es parte del trámite efectuado por la agencia recurrida para adjudicar los méritos señalados en la solicitud incoada. Es necesario que la parte recurrente culmine el proceso administrativo pendiente ante el Departamento de Corrección antes de acudir al foro judicial. Este Tribunal no tiene ante sí, en este momento, una decisión final sobre la cual pueda pasar juicio y actuar. Una vez se agoten los remedios administrativos, de alguna parte no estar conforme con la determinación dictada, se podrá recurrir ante este Foro mediante recurso de revisión administrativa.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de revisión administrativa presentado por el señor Eliezer Santana Báez, por falta de jurisdicción. Reglas 83(B)(1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

La Juez Nieves Figueroa concurre con el resultado sin opinión escrita.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones