Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

RENATO QUIÑONES PAGÁN Recurrente v. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN Recurrida	KLRA201500355	REVISIÓN JUDICIAL procedente del Departamento de Corrección y Rehabilitación Remedio Administrativo Núm.: B-2329-14 Sobre: Pago de nómina

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Romero García.

Jiménez Velázquez, Jueza Ponente.

SENTENCIA

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

Comparece ante nos el señor Renato Quiñones Pagán, quien está confinado en la institución correccional Bayamón 501, mediante *Recurso de revisión administrativa* presentado el 7 de abril de 2015. El confinado solicita que revoquemos la determinación emitida por la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación, denegando su solicitud de reconsideración interpuesta ante el Coordinador de Remedios Administrativos relacionada al pago de nómina por labor realizada.

Tras examinar el recurso, así como el derecho aplicable, confirmamos la respuesta en reconsideración emitida por la División de Remedios Administrativos. Al así proceder, hemos prescindido de la comparecencia de la Oficina de la Procuradora General al amparo de la Regla 7(B)(5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones. 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 7(B)(5).

Nos explicamos.

I

El trasfondo del presente recurso se remonta al 18 de noviembre de 2014, cuando el señor Quiñones Pagán (Quiñones) presentó una *Solicitud de remedio administrativo* en la que reclamó que la institución carcelaria de Bayamón le adeudaba cierta suma dinero por concepto del trabajo realizado en la lavandería interna de la misma. Este adujo que era costumbre que a los confinados que trabajaban en brigadas se les pagara y, además, bonificaran diez (10) días. Sin embargo, expuso que entonces se les estaba pagando a algunos confinados y a otros no. En lo particular, el señor Quiñones reclamó que se le pagara por el trabajo realizado. El confinado planteó que la falta de pago por el trabajo realizado era un trato discriminatorio contra su persona. Dicha solicitud consta recibida el día 21 de noviembre de 2014.

El 25 de noviembre de 2014, la División de Remedios Administrativos emitió *Respuesta* en la que orientó al señor Quiñones que los cambios obedecían a una orden del Secretario de Corrección debido a la crisis fiscal y a la necesidad de maximizar los recursos disponibles para cumplir con todos los gastos económicos sin que se vieran afectados los servicios. Por tal razón, el superintendente de cada institución decidiría por qué trabajos cobrarían y por cuáles trabajos realizados por los confinados sólo se le brindaría bonificación adicional. Asimismo, se le orientó para que acudiera ante su Técnico Socio Penal para una explicación más detallada. Por último, se le informó que a través de la señora Daysi Meléndez, Supervisora de la Unidad Socio Penal, tenían conocimiento que las labores realizadas de manera interna en la institución, solamente bonificaban. Es decir, que los confinados ya no cobraban por el trabajo realizado internamente en la cárcel. El señor Quiñones acusó recibo de la respuesta el 30 de noviembre de 2014.

Por estar en desacuerdo, el 19 de diciembre de 2014, el señor Quiñones presentó una *Solicitud de reconsideración* en la cual recabó la revisión de la aludida determinación. En dicha solicitud hizo un recuento de lo ocurrido en el pasado y reiteró su reclamo para que se le pagara por el trabajo realizado. También, planteó que no había sido informado de los cambios, y se quejó de la falta de un reglamento para regular la paga por trabajo. Además, pidió que, si no le devolvían su salario, pues que le brindaran bonificación adicional.

Así las cosas, el 16 de marzo de 2015, la señora Ivelisse Milán Sepúlveda, Coordinadora Regional, confirmó la respuesta emitida y archivó la solicitud en reconsideración por académica. Esta razonó que la solicitud de reconsideración debía desestimarse desde sus inicios por falta de jurisdicción bajo la Regla VI, sección 2, inciso g, del *Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional*, Reglamento Núm. 8522, aprobado el 26 de septiembre de 2014 (Reglamento Núm. 8522). Ello en consideración a que el confinado pretendía impugnar una orden del Secretario de Corrección y Rehabilitación sobre la cual no tenían jurisdicción mediante el aludido reglamento. Esta elaboró que dicha orden respondía a la situación fiscal del gobierno que requería hacer ajustes presupuestarios, entre ellos limitar el pago a ciertos confinados por determinada labor realizada en las instituciones carcelarias. Por lo tanto, dicha orden para que algunos confinados sólo recibieran bonificación adicional por labores realizadas había que acatarla por el Secretario ser la Autoridad Nominadora.

En desacuerdo aún, el señor Quiñones presentó el 7 de abril de 2015 ante este Tribunal, el recurso de *Revisión administrativa* que nos ocupa. Su escrito está acompañado del Anejo 5 identificado como *Informe de Transacciones del Confinado 53270*

Renato Quiñones Pagán, que ilustra las nóminas pagadas desde el 21 de diciembre de 2012 hasta 27 de mayo de 2014.

En su escrito ante nos, el señor Quiñones sostuvo que le suspendieron su "sueldo" de $18 mensuales. Además, argumentó que existe un grupo de confinados trabajando y cobrando sueldo y otro grupo que no. En lo particular, este reclamó que desde el mes de marzo de 2014 hasta el mes de febrero de 2015, trabajó en la lavandería sin recibir paga alguna[1], tampoco bonificación adicional.[2] Asimismo, este adujo que desde el 25 de febrero de 2015 cuando comenzó a trabajar en la Corporación, en referencia a la Corporación de Empresas Correccionales, de modo alguno ha recibido paga. Por último, reclamó que por la crisis fiscal deberían eliminarle los sueldos a todos los confinados para que sobre más dinero, no eliminar el sueldo a unos y a otros no. De igual manera, este planteó que no le han honrado días adicionales por bonificación a los siete (7) días mensuales, a pesar de realizar labores en la institución, sin paga alguna.

II

En virtud de la autoridad conferida al Administrador de Corrección por la Ley Núm. 116 de 22 de julio de 1974, según enmendada, 4 L.P.R.A. sec. 1101 *et seq.*, conocida como la *Ley Orgánica de la Administración de Corrección*,[3] y conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.*, se adoptó el

---

[1] El confinado acompañó la respuesta del 15 de julio de 2014 relacionada a la *Solicitud de remedio administrativo B-1260-14* en la cual se le indicó que el trabajo en la lavandería no se le paga al confinado, por lo que las nóminas de marzo de 2014 a junio de 2014, no procedían.

[2] También, acompañó la *Solicitud de remedio administrativo B-428-15* relacionada al reclamo de bonificación por labor realizada en la lavandería del 15 de octubre de 2014 hasta el 15 de febrero de 2015. En dicho escrito, el confinado reconoce que se le acreditó bonificación desde el 15 de abril de 2014 hasta el 15 de octubre de 2014.

[3] Cabe indicar que la *Ley Orgánica de la Administración de Corrección*, supra, fue sustituida por el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación, Plan 2-2011, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII. No obstante, a tenor con el Artículo 68 del referido Plan, los reglamentos vigentes a la fecha de su efectividad continuarían en vigor hasta que sean sustituidos, enmendados o derogados.

Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Reglamento Núm. 8522, aprobado el 26 de septiembre de 2014 (Reglamento Núm. 8522).

El objetivo principal del referido esquema legal 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 y que resuelva efectivamente su reclamo, con el fin de minimizar las diferencias entre los miembros de la población correccional y el personal del Departamento de Corrección y Rehabilitación. Además, el mismo tiene como objetivo evitar y reducir la radicación de pleitos ante los tribunales. Véase Introducción del Reglamento Núm. 8522. Mediante dicho Reglamento, se estableció un proceso para atender las quejas y agravios de los confinados en contra del Departamento de Corrección y Rehabilitación. La División de Remedios Administrativos atenderá todo lo relacionado con su funcionamiento en las instituciones correccionales o facilidades del Departamento de Corrección y Rehabilitación.

La Regla VI del Reglamento Núm. 8522 limita la jurisdicción de la División de Remedios Administrativos para atender toda solicitud de remedio presentada por los miembros de la población correccional en cualquier institución o facilidad correccional donde se encuentre extinguiendo sentencia y que esté relacionada, directa o indirectamente, con actos o incidentes que afecten personalmente al miembro de la población correccional en su bienestar físico, mental, en su integridad personal o en su plan institucional.

Aunque el trabajo realizado por el confinado dentro de la institución correccional es un asunto que cae bajo el ámbito de los remedios administrativos a su disposición puesto que afecta el

plan institucional del confinado, [4] advertimos, de inicio, que el caso que nos ocupa pretende impugnar las facultades del Secretario de Corrección y Rehabilitación contenidas en una orden ejecutiva emitida por este.

De otra parte, es norma firmemente establecida que la función central de la revisión judicial es asegurarse que la actuación de la agencia está dentro del marco de su poder delegado y es consistente con la política legislativa. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 D.P.R. 32, 60 (2013), citando a Demetrio Fernández. Por ello, las decisiones de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por parte de los tribunales, al igual que las conclusiones e interpretaciones de dichos foros. *O.E.G. v. Santiago Guzmán*, 188 D.P.R. 215, 226-227 (2013); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 D.P.R. 66, 91 (2006); *García Oyola v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 532, 540 (1997). Esta deferencia se debe a que la agencia cuenta con el conocimiento experto y la experiencia especializada en los asuntos que les son encomendados, por lo que sus determinaciones están cobijadas de una presunción de legalidad y corrección. *González Segarra v. CFSE*, 188 D.P.R. 252, 276-277 (2013); *Empresas Ferrer v. A.R.PE.*, 172 D.P.R. 254 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 D.P.R. 310 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *López Borges v. Adm. de Corrección*, 185 D.P.R. 603,

---

[4] A modo de ejemplo hemos identificado varios manuales sobre trabajo realizado por los confinados, a saber: Manual Programa Trabaja y Aprende: El trabajo dignifica (Revisado), Manual DCR-PS-2008-06, adoptado el 22 de octubre de 2008; Manual de Normas y Procedimientos, Oportunidad de Empleo y Trabajo para Miembros de la Población Correccional, Manual AC-PR06-OG-009, adoptado el 22 de junio de 2000; y Manual de Normas y Procedimientos para el Centro de Detención con Libertad para Trabajar, Manual AC-PS-2008-07, adoptado el 19 de diciembre de 2008.

626 (2012); *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 D.P.R. 998 (2008); *Camacho Torres v. AAFET*, supra.

Así pues, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, supra; *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 D.P.R. 232, 244 (2007); *P.R.T.C. Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 D.P.R. 269, 281 (2000). La deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa cede cuando ha errado en la aplicación o interpretación de leyes o reglamentos; y/o cuando ha mediado una actuación irrazonable, arbitraria o ilegal. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, supra, pág. 359; *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 D.P.R. 70, 80 (1999). Si un tribunal no se encuentra ante alguna de las situaciones anteriormente mencionadas, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostenerse la seleccionada por la agencia. Véase, *Otero v. Toyota*, supra, pág. 729.

Toda vez que las determinaciones de hechos formuladas por una agencia administrativa están investidas de una presunción de regularidad y corrección, los tribunales apelativos no intervendrán con las mismas, siempre y cuando éstas estén sostenidas por la evidencia sustancial que surja del expediente administrativo, evaluado en su totalidad. *González Segarra v. CFSE*, supra; *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 D.P.R. 870, 1290-1291 (2008); *Rivera Concepción v. A.R.PE.*, 152 D.P.R. 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 D.P.R. 194, 210 (1987). Por lo tanto, quien impugne las determinaciones de hecho de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el

foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. *O.E.G. v. Santiago Guzmán*, supra; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 76 (2002); *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, supra; *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

A su vez, las conclusiones de derecho pueden ser revisadas en todos sus aspectos. Sin embargo, ello no significa que al ejercer nuestra función revisora, se pueda descartar liberalmente las conclusiones e interpretaciones de la agencia, sustituyendo el criterio de ésta por el propio. "Al evaluar los casos es necesario distinguir entre cuestiones de interpretación estatutaria, en la que los tribunales son especialistas, y cuestiones propias para la discreción o pericia administrativa". *Adorno Quiles v. Hernández*, 126 D.P.R. 191, 195 (1990).

El foro judicial podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el propio únicamente en aquellas ocasiones que no encuentre una base racional que fundamente o apoye la actuación administrativa. La deferencia judicial en la revisión de determinaciones administrativas no conlleva la renuncia de este tribunal a su función revisora. Simplemente, define el carácter limitado de dicha función a casos apropiados. La deferencia reconocida no equivale a la abdicación de la función revisora del tribunal en aquellas instancias adecuadas y meritorias, como resulta ser cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley. *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 85, 94 (1987).

A la luz de este marco jurídico, resolvemos.

III

Sin duda, la División de Remedios Administrativos es el organismo cuya función es servir de enlace para que los confinados puedan presentar solicitudes de remedios sobre actos e

incidentes que afectan personalmente al confinado en su bienestar físico, mental, seguridad personal o en su plan institucional. El trabajo realizado dentro de una institución correccional está cobijado por dichas normas reglamentarias.

Ahora bien, la situación fiscal por la que atraviesa el Gobierno de Puerto Rico es de conocimiento general. En consideración a ello, el Secretario de Corrección y Rehabilitación estableció que los superintendentes de las instituciones correccionales del país debían analizar las necesidades particulares de la institución a cargo y determinar qué labores a realizar por los confinados debían pagarse y cuáles no, siendo los últimos solamente acreedores de bonificación adicional, para lograr la más sabia administración del limitado presupuesto.

La orden emitida por el Secretario de Corrección y Rehabilitación está enmarcada en las prerrogativas y facultades ejecutivas del puesto que ostenta. Esta autoridad ejecutiva es la que el confinado Quiñones pretende impugnar en el recurso que nos ocupa. Desde esta perspectiva analizaremos este recurso, así como los planteamientos del confinado. Cabe señalar que a los tribunales no le compete determinar cómo ni de qué modo una agencia de seguridad pública, como lo es el Departamento de Corrección y Rehabilitación, debe realizar los ajustes presupuestarios para afrontar los gastos y descargar las responsabilidades que deben cumplir por mandato de ley. Tal cual informado por el propio confinado, el Secretario impartió instrucciones a los superintendentes encaminadas a identificar aquellas labores que serían remuneradas. Nótese que se utilizó un criterio objetivo, a saber, el tipo de labor a realizar dentro de la institución carcelaria, la cual le sería pagada al confinado. De modo alguno, la decisión tomó en consideración la identidad de un confinado en particular. Si las labores realizadas en la lavandería

de la institución no se incluyeron entre aquellas que serían remuneradas, entonces solamente el confinado pudiera reclamar, con justa razón, la bonificación. En ese sentido, el propio confinado acompañó documentación de otra solicitud de remedio administrativo, B-428-15, en la cual reconoce que sólo tiene derecho a bonificar, y mediante la cual reclamó se le acreditara la bonificación para el periodo del 31 de octubre de 2014, hasta el 15 de febrero de 2015. Los reclamos sobre bonificación ya están siendo atendidos ante el foro adecuado. Por lo tanto, a la luz de la totalidad de las circunstancias, no podemos hablar de trato discriminatorio contra el señor Quiñones. Además, procede la desestimación del reclamo del confinado Quiñones, por académico, ya que actualmente labora en la Corporación de Empresas en la Institución 308 de Bayamón, donde los confinados reciben paga por las labores realizadas.

IV

Por lo anteriormente expuesto, confirmamos la determinación contenida en la *Resolución* en reconsideración, emitida el 16 de marzo de 2015, por la señora Ivelisse Milán Sepúlveda, Coordinadora Regional de la División de Remedios Administrativos.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones