

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ Y UTUADO
PANEL XI

JOSEAN GÓMEZ
GONZÁLEZ
Recurrente

v.

ADMINISTRACIÓN DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN DE NIVEL
CENTRAL
Recurrido

KLRA201600873

Revisión Administrativa
procedente de la
Administración de
Corrección y
Rehabilitación.

Querrela número:
217-16-0034

Sobre: Reconsideración

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Birriel Cardona y la Juez Ortiz Flores.

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de diciembre de 2016.

Comparece el señor Josean Gómez González (Sr. Gómez; peticionario) y nos solicita la revisión de la *Resolución* emitida el 27 de mayo de 2016 y notificada el 1 de junio de 2016. En la mencionada *Resolución*, el oficial examinador determinó que el Sr. Gómez violentó el Código 109 del Reglamento Disciplinario Para la Población Correccional de 23 de septiembre de 2009, Reglamento Núm. 7748 (Reglamento 7748).

Adelantamos que, por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

I

El 11 de abril de 2016 se radicó *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* en el que se le relató lo siguiente:

Mediante un registro de rutina en el edificio #5, sección B, celda #221 le ordeno al confinado perteneciente a dicha celda Josean Gómez González que se mantenga sentado frente a su celda, repitiéndole dicha orden en varias ocasiones, el mismo en una actitud desafiante se negaba a acatar la orden, mediante el registro se le ocupa en su presencia un cargador casero para teléfono celular y un envase plástico con perfume en su interior que poseía dentro de un cajón plástico en su celda.¹

¹ Véase Anejo 1 del Escrito en Cumplimiento de Resolución de la Procuradora General.

Por estos hechos se celebró vista inicial el 27 de mayo de 2016 en la que se le imputó al Sr. Gómez infracciones a los Códigos 109, 128 y 200 del Reglamento 7748. En idéntica fecha se emitió *Resolución*² en la que se encontró que Sr. Gómez violó el Código 109 del Reglamento 7748.³ La mencionada *Resolución* fue notificada al Sr. Gómez el 1 de junio de 2016. El 2 de junio de 2016 el Sr. Gómez presentó Solicitud de Reconsideración de Decisión de Informe Disciplinario Para Confinado, la cual fue recibida por la Oficina de Asuntos Legales el 8 de junio de 2016. Así las cosas, el 15 de junio de 2016, notificada el 13 de julio de 2016, la reconsideración presentada por el Sr. Gómez fue declarada “No Ha Lugar”.

Inconforme, mediante recurso de revisión administrativa, el peticionario acudió ante nosotros el 12 de agosto de 2016.⁴ En su escrito este expuso los siguientes señalamientos de errores:⁵

Primer error: Que mientras la querella dispuso que el cargador se ocupó en su presencia, la resolución de reconsideración dispuso que el cargador se ocupó en su persona, lo cual es una contradicción.

Segundo error: Que la querella la firmó otro confinado

Tercer error: Que la investigación comenzó tardíamente.

Cuarto error: Que la querella no estuvo firmada por el sargento, no tuvo su número de placa, ni la fecha del día y la hora en que fue entregada al confinado.

Quinto error: Que la desaparición del envase conteniendo perfume es indicativa de la violación a la pureza del procedimiento disciplinario llevado en su contra.

² En la Resolución se realizaron las siguientes determinaciones de hechos:

El día 11 de abril de 2016 el querellante se encuentra en el edificio 5 de la Institución [a]nexo 296 Guayama. En el lugar se ordena al confinado que se siente frente a su celda, esto como parte del proceso de registro de celda. En el lugar se realiza registro en la celda 221 ocupada por el confinado. Ocupa un cargador casero de celular. El mismo es ocupado en su persona. Por estos hechos se radica querella disciplinaria contra el confinado por violar los códigos 200, 128 y 109 del Reglamento disciplinario Para la Población Correccional [a]probado el 23 de septiembre de 2009. El confinado manifestó en la vista que no se podía sentar por razones de enfermedad, Y que se le ocupa un perfume. No obstante[,] no existe evidencia en el expediente en cuanto al perfume que alega se le ocupa. De igual manera[,] alega que fue emplazado erróneamente.

³ Surge de la Resolución que las imputadas violaciones a los Códigos 128 y 200 fueron desestimadas por no existir evidencia para sostenerlos.

⁴ La fecha que se indica surge del expediente que tuvimos ante nuestra consideración del cual consta que la fecha del matasellos del correo es del 12 de agosto de 2016.

⁵ Por no contener señalamientos de errores propiamente acogeremos los señalamientos discutidos por la Procuradora General en su escrito.

II

A. La revisión judicial y la deferencia a las decisiones administrativas

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA 2101, *et seq.* (LPAU) establece los estándares de revisión judicial de órdenes, resoluciones y providencias dictadas por las agencias administrativas. En lo pertinente al caso que nos ocupa, la Sección 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2172, dispone lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sec. 2165⁶ de este título, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. La parte notificará la presentación de la solicitud de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo [...].

En virtud de dicho articulado es requisito que la parte haya agotado todos los remedios disponibles en la agencia u organismo administrativo correspondiente y que la base para la revisión judicial sea la orden o resolución final de la agencia. A tales fines, la Sección 1.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2102(f), define orden o resolución como sigue:

[C]ualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más personas específicas o que imponga penalidades o sanciones administrativas excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador.

Lo que se exige es que la disposición sea final a los efectos de que la misma refleje la posición de la agencia, ponga fin a las controversias

⁶ En lo pertinente la sección 2165 de la LPAU establece lo siguiente:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden. La agencia dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso [...].

presentadas ante esta y tenga efectos sustanciales sobre las partes. *A.E.E. v. Rivera*, 167 DPR 201 (2006); *Padilla Falú v. A.V.P.*, 155 DPR 183, 189-190 (2001). Por ello, el Artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 201-2003, 4 LPRA sec. 24, *et seq.*, dispone que el Tribunal de Apelaciones atenderá mediante el recurso de revisión judicial las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. Es decir, cualquier orden o resolución emitida por la última autoridad adjudicativa o decisoria de la agencia administrativa, la cual pone fin al caso ante la agencia pues resuelve todas las controversias y no deja asuntos pendientes a decidirse en el futuro. *Bird Const. Corp. v. A.E.E.*, 152 DPR 928, 935-936 (2000); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 490 (1997).

Los dos requisitos para que las órdenes emitidas por las agencias administrativas puedan ser revisadas por este Tribunal son los siguientes: 1) que la resolución sea final y no interlocutoria y 2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 DPR 527, 543 (2006) que cita a *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, *supra*, a la pág. 491.

La revisión judicial de las decisiones administrativas fue un procedimiento que se implantó como parte de un trámite apelativo dirigido a alcanzar el principio constitucional de mayor acceso a los tribunales. *J. Echevarría Vargas, Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 281. Así, “a través de la revisión judicial se controla la acción o inacción, de las agencia administrativas”. *Id.* Su propósito es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en lo que basa sus decisiones; además de que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada en estas. *Id.* en las págs. 281-282. Así pues, los tribunales tienen el deber de fiscalizar con rigurosidad las decisiones administrativas para asegurarse

de que las agencias cumplan con sus funciones y que no se pierda la fe en las instituciones de gobierno. *Id.* en la pág. 282.

Se ha resuelto que la revisión judicial es el remedio exclusivo disponible contra una decisión de una agencia administrativa.⁷ La misma abarca esencialmente tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) la revisión de las determinaciones de hechos de acuerdo al criterio de evidencia sustancial y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, FORUM, 2013, pág. 688. Ahora bien, la revisión por parte de los tribunales en cuanto a las determinaciones de las agencias es limitada. La norma reiterada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico es que las decisiones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial por la “vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha delegado”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177,186 (2009). Los Tribunales deben respetarlas “a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente”. *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009). Por lo tanto, “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo **si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad**”. (Énfasis nuestro). *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005).

Los Tribunales deben limitar su intervención a determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Esto es así debido a que “los procedimientos ante un organismo administrativo tienen a su favor

⁷ Véase J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 288 donde se discute el caso *ELA v. Hosta Modesti*, 169 DPR 673 (2006) que resuelve que no procedía la expedición de un *mandamus* pues la revisión judicial es el remedio apropiado en ley para la impugnación de una decisión administrativa.

una presunción de regularidad y corrección”. *A.D.C.V.P v. Tribunal Superior*, 101 DPR 875, 880 (1974).

Ahora bien, la norma en cuanto a la revisión de conclusiones de derecho es que estas son revisables en todos sus aspectos por el tribunal. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). Sin embargo, es norma reiterada que “se le debe dar deferencia a la aplicación del Derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran”. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, *supra*, pág. 470. Claro está, “los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho”. Echevarría Vargas, *op. cit.*, en la pág. 301. De igual manera, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando “la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública”. *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923,942 (2010).

B. El concepto de evidencia sustancial

El artículo 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175, dispone en lo pertinente que “[...]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 [...]”. (Énfasis nuestro). Al respecto, nos comenta el profesor Demetrio Fernández que “el concepto de la evidencia sustancial tiene más de un siglo de uso”. Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 693. En el caso de Puerto Rico el término fue adoptado antes de su reconocimiento en la legislación. *Id.*

La jurisprudencia ha definido evidencia sustancial como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Hilton Hotels v. Junta Sala Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953). El propósito principal de la misma es “evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia

especializada por el criterio del tribunal revisor”. *P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental*, 166 DPR 599, 615 (2005) que cita a *P.R.T.C. v. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 282 (2000).

Como ya establecimos, la determinación de una agencia está cobijada por una presunción de corrección por lo que la parte que la impugne debe “demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, **hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración**”. (Énfasis nuestro). *P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental*, *supra*, en la pág. 616 que cita a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). El profesor Fernández nos explica en su tratado de Derecho Administrativo lo siguiente:

La regla de la evidencia sustancial es una que rebasa la norma de la cantidad de la evidencia. La evidencia debe ser considerada en su totalidad, incluyendo aquella que reduzca o menoscabe el peso que la agencia le haya conferido, como también la que lo sostenga [...] De existir dos interpretaciones razonables, la selección de la agencia debe prevalecer. **La cuestión es si la determinación de la agencia es razonable y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos**. (Énfasis nuestro). Fernández Quiñones, *supra*, en la pág. 697.

Es importante señalar que “[u]na prueba puede constituir evidencia sustancial, como para sostener una conclusión agencial, **aunque en el expediente exista prueba conflictiva distinta a la adoptada por la agencia**”. (Énfasis nuestro). Echevarría Vargas, *supra*, en la pág. 316. La función del Tribunal en estos casos no es la de evaluar la falsedad o veracidad de los hechos, sino que lo que debe considerar es si la determinación se hizo con razonabilidad; el Tribunal no debe sustituir su criterio por el que fue adoptado por la agencia. *Id.* Así pues, el Tribunal Supremo ha resuelto que “nuestra función es tomar el récord en su totalidad **y poner en vigor la orden si encontramos evidencia sustancial para sostener las conclusiones [...]**”. (Énfasis nuestro). *J.R.T. v. Escuela Coop. E. M. de Hostos* 107 DPR 151,157 (1978) que cita a *J.R.T.v. Línea Suprema, Inc.*, 89 DPR 840, 849 (1964).

C. Reglamento Disciplinario Para la Población Correccional

La Regla 6 del Reglamento 7748 dispone que hay dos niveles establecidos para los actos prohibidos; a saber, nivel I de severidad y nivel II de severidad. En lo pertinente a la controversia que nos ocupa, el Reglamento 7748 dispone que, entre otros, se considera como un acto prohibido nivel I lo siguiente:

[...]

109. Posesión, distribución, uso, venta o introducción de teléfonos celulares o su tentativa- Se prohíbe la posesión, distribución, uso, venta o introducción de teléfonos celulares o cualquier medio de telecomunicación a instituciones correccionales en todos los niveles de custodia.

Incluye además la posesión, distribución, uso, venta o introducción de todo material o equipo relacionado, o utilizado, en el funcionamiento u operación del artefacto de comunicación, tales como: **cargadores**, fusibles, bujías, cables, baterías, antenas, entre otros. (Énfasis nuestro).

III

En su primer señalamiento de error, el peticionario plantea que existe una contradicción entre el *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* y la *Determinación* que declaró “No ha Lugar” la reconsideración que presentó. Así pues, señala que mientras la primera indica que se le ocupó el cargador en su presencia, la segunda dispone que el cargador fue ocupado en su persona. No nos convence el planteamiento del peticionario. Si bien es cierto que podría plantearse que es una contradicción, esta no tiene mayores consecuencias. En el presente caso el cargador casero, según se indicó en el *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario*, se ocupó en la presencia del peticionario. Esta fue la versión que mereció credibilidad ante la Oficial Examinadora. Sabido es que los procedimientos llevados a cabo en las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección. En nuestra función como tribunal revisor debemos limitarnos a determinar si la actuación de la agencia administrativa fue una arbitraria, caprichosa, ilegal o si constituye un abuso de discreción por ser irrazonable. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior, supra*. Luego de un

análisis del expediente que tuvimos ante nosotros somos de la opinión de que no existe nada en el mismo que nos lleve a concluir que el la Oficial Examinadora actuó arbitraria, caprichosa o ilegalmente. En ausencia de las instancias antes mencionadas no intervendremos con la apreciación de la prueba y la credibilidad que le merecieron los testimonios recibidos por la Oficial Examinadora. No se cometió el primer error.

Como segundo señalamiento de error, en síntesis, el peticionario alega que la el *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* fue firmado por otro confinado por equivocación. Tampoco nos convence el planteamiento del peticionario. En el expediente que tuvimos ante nosotros existen varios documentos firmados por el Sr. Gómez. De un análisis de los mismos pudimos colegir que las firmas son idénticas. No se cometió el segundo error.

En su tercer señalamiento de error, el peticionario plantea que la investigación se realizó tardíamente. Tampoco le asiste la razón al peticionario. La Regla 11 D del Reglamento 7748 dispone que “[l]a investigación comenzará en el término de un (1) día laborable **contado a partir de la notificación de la querrela al confinado** y deberá concluir dentro del término de siete (7) días laborables”. (Énfasis nuestro). Surge del *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* que la querrela le fue notificada al peticionario el 12 de abril de 2016 a las 6:30 p.m.⁸ por el sargento Edwin Rodríguez Cintrón.⁹ Del expediente surge que la investigación comenzó el 13 de abril de 2016¹⁰. Siendo ello así se cumplió con la reglamentación aplicable. No se cometió el tercer error señalado por el peticionario.

Como cuarto señalamiento de error, el peticionario alega que querrela no estuvo firmada por el sargento, así como que tampoco incluyó su número de placa, la fecha, el día ni la hora en que la querrela le fue

⁸ En el segundo párrafo de su escrito de revisión administrativa el peticionario admite lo siguiente: “[a] otro día 12 de abril de 2016 el Sargento Rodríguez me entregó una querrela por alegadamente tener yo un cargador casero [...]”.

⁹ Véase el *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* en el encasillado número 18.

¹⁰ Véase pág. 10 del Apéndice 1 del Escrito en Cumplimiento de Resolución de la Procuradora General.

entregada. No nos convence el señalamiento del peticionario. Del encasillado número 18 del *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* surge el nombre del sargento, su firma, número de placa, así como el día y la fecha en que le fue entregada al peticionario.

Como quinto y último señalamiento de error, el peticionario alega que la desaparición del envase que contenía perfume, que alegadamente se le ocupó, es indicativo de la violación a la pureza de los procedimientos. No encontramos méritos en la alegación del peticionario. En el presente caso fueron desestimadas dos de las tres alegadas infracciones a los códigos que se le imputaron al Sr. Gómez. Las desestimaciones correspondieron a que no existía evidencia para sostener las violaciones a los códigos 128 y 200 del Reglamento 7748.

Reiteramos la norma firmemente establecida en materia de Derecho Administrativo a los efectos de que los procedimientos que se realizan ante las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección. Como tribunal revisor tenemos la encomienda de revisar las decisiones realizadas por las agencias administrativas. Como parte de esta faena debemos tener presente que las mismas merecen nuestra deferencia y que debemos respetar las determinaciones de hechos realizadas por las agencias siempre que estas estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente. Así pues, la parte que impugna una determinación de una agencia administrativa debe demostrar que en el expediente existe otra prueba que reduce el valor probatorio de la evidencia que impugna hasta el punto de que no sea posible concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que consideró. *P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental, supra*.

Como bien señala el profesor Fernández la cuestión que estamos llamados a considerar es si la determinación de la agencia es razonable y no si esta es la más correcta. Fernández Quiñones, *supra*. En estos casos nuestra función es la de poner en vigor la orden de la agencia

administrativa si encontramos evidencia sustancial que sostenga las conclusiones. *J.R.T. v. Escuela Coop. E. M. de Hostos, supra*. Ese es precisamente la cuestión que nos presenta este caso. Somos de la opinión de que las conclusiones de hechos realizadas por la Oficial Examinadora están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente que tuvimos la oportunidad de examinar. De igual manera, opinamos que la aplicación del Derecho que se realizó la agencia estuvo correcta. Así, forzosa es conclusión de que debemos confirmar la *Resolución* recurrida.

IV

Por los fundamentos que anteceden, confirmamos la *Resolución* recurrida.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones