

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE Y AIBONITO
PANEL IX

FÉLIX RIVERA RIVERA

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN

Recurrido

KLRA201700400

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Corrección y
Rehabilitación

Caso Núm.
MA-212-17

Sobre:
Respuesta de
Reconsideración al
Miembro de la
Población

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres¹, la Juez Nieves Figueroa, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Torres Ramírez

Torres Ramírez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de junio de 2017.

I.

El 11 de mayo de 2017 el Sr. Félix Rivera Rivera (en adelante “el señor Rivera Rivera” o “el Recurrente”), quien se encuentra bajo la custodia del Departamento de Corrección y Rehabilitación (en lo sucesivo “el Departamento” o “el DCR”) presentó ante este foro un documento, a manuscrito, intitulado “Revisión Administrativa” (sic). En el mismo, nos solicita que revoquemos una determinación administrativa de la División de Remedios Administrativos del DCR fechada 2 de abril de 2017, mediante la cual se denegó una solicitud de reconsideración que el señor Rivera Rivera radicó en el caso #MA-212-17.²

El 14 de febrero de 2017 el Recurrente presentó una “Solicitud de Remedio Administrativo”, en la División aludida, bajo el número

¹ El Juez Bermúdez Torres no interviene.

² Véase el documento incluido en la página 13 del Apéndice del “Escrito en Cumplimiento de Orden”, que radicó ante este Tribunal el Procurador General el 12 de junio de 2017.

MA-212-17. En ella, expresó “acudo a este foro porque acud[i] al Tribunal de Primera Instancia el 15 de septiembre de 2016 y el día 29 de diciembre de 2016 el Tribunal dictó Sentencia paralizando el proceso hasta tanto se agotaran todos los remedios administrativos...” A la solicitud acompañó como Anejo 1 la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Ponce en el caso *Félix Rivera Rivera v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Departamento de Corrección y Rehabilitación y Teniente Walter R. González Torres*, J DP2016-0330.³

En efecto, en el caso J DP2016-0330 el Tribunal de Primera Instancia (“el TPI”) luego de varios trámites procesales decretó la “paralización de los procedimientos y ordenó el archivo administrativo” de ese caso, al concluir que la reclamación contenida en la demanda estaba predicada en los mismos hechos que dieron paso a otra solicitud de remedio administrativo que el señor Rivera Rivera había presentado en el caso MA-1486-16.

Ante los reclamos del Recurrente, de que el TPI “le ordenó que agotara todos los remedios administrativos” y que “no entendemos” “quien ostenta jurisdicción para concederle remedio a este Recurrente” (sic)⁴, el 22 de mayo de 2017 este Panel emitió dos resoluciones. En la primera se ordenó al DCR (p/c de la Oficina del Procurador General) someter un Alegato en Oposición y remitir todos los documentos relacionados a los casos MA-212-17 y MA-1046-16 en un plazo de diez (10) días. En la segunda, se ordenó además a la Secretaria Regional del TPI remitir en calidad de préstamo, los autos originales del caso J DP2016-0330.

El 2 de junio de 2017, mediante mensajero, recibimos el expediente requerido al TPI. Del mismo se desprende lo siguiente:

³ Anejo 3 del Recurso de Revisión Judicial.

⁴ Véase la Parte VI del Recurso de Revisión Judicial.

(i) El 15 de septiembre de 2015 el señor Rivera Rivera incoó una “Demanda Civil” en la que, en su segunda alegación, advirtió: “La presente es una acción de daños y perjuicios como [consecuencias] de la agresión física que le propinaron contra este Demandante, a su dignidad...

(ii) En el acápite 10 de la demanda expresó: “Por las actuaciones y el daño mental y físico, el demandante solicita a este Tribunal que condene a los demandados a satisfacer al demandante la suma de cincuenta mil dólares (\$50,000). (sic, subrayado nuestro)

(iii) El 23 de noviembre de 2016, el Departamento de Justicia del ELA de Puerto Rico, Secretaria Auxiliar de lo Civil, presentó ante el TPI una “Moción de Desestimación” en la que adujo que dado que en la demanda se alegó “que el 7 de julio de 2016 realizaron un registro en el cuadrante donde vive y que fue agredido por la oficialidad sin razón alguna” y bajo la teoría de que “el Departamento de Corrección y Rehabilitación cuenta con una División de Remedios Administrativos” lo procedente en que el Tribunal de Primera Instancia paralice los procedimientos ante su consideración hasta tanto la División de Remedios Administrativos emita una determinación sobre el particular, y que esta advenga final y firme”. (sic)⁵

(iv) El 20 de diciembre de 2016 el señor Rivera Rivera sometió al TPI una “Oposición a Moción de Desestimación”. En el acápite (3) expresó que no existía ley o reglamento que otorgue poder al Departamento de Corrección y Rehabilitación para conceder indenizaciones (sic) por daños y perjuicios”. A su vez en el acápite (5) añadió: [Nótese] que el remedio que este demandante radicó ante el [f]oro administrativo es distinto al remedio que este demandante est[á] solicitando ante este Tribunal”.

Aun así, el 29 de diciembre de 2016 el TPI emitió la Sentencia aludida.

II.

Tras lo ocurrido en el TPI, el 14 de febrero de 2017 el Recurrente presentó la solicitud de remedios administrativos a tenor con el “Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicada por Miembros de la Población Correccional”. Reglamento Núm. 8583, infra.

⁵ Tomamos conocimiento judicial del contenido de esta “Moción de Desestimación” y de la “Sentencia” que obran en el expediente del TPI al amparo de la Regla 201 de las de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, R. 201; UPR v. Laborde Torres, I, 180 DPR 253 (2010).

El mismo 14 de febrero de 2017, la Sra. María Cruz Martínez, Evaluadora de la División de Remedios Administrativos, emitió la “Respuesta al Miembro de la Población Correccional” que ambas partes incluyeron en los apéndices de sus escritos (en el Formulario DCR-RA-2002).⁶ La respuesta fue notificada el 24 de febrero de 2017.

El 16 de marzo de 2017 el señor Rivera Rivera sometió “Solicitud de Reconsideración”.⁷ El 7 de abril de 2017 la Sra. Ivelisse Milán Sepúlveda emitió la “Respuesta de Reconsideración al Miembro de la Población Correccional”, en la que, entre otras cosas, se dice: “la División de Remedios Administrativos **no está facultada para conceder indemnizaciones** o ser el medio para descubrimientos en contra de la Agencia ni posee Oficiales Examinadores dentro de la División”. Paradójicamente añade: “El recurrente en su momento debió agotar los remedios administrativos luego de advenir en conocimiento de los hechos e impugnar la decisión administrativa relacionada a los hechos previo a acudir en Auxilio del Tribunal”. (sic, énfasis nuestro)

III.

-A-

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante “LPAU”), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2175, dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias. Tanto la referida Ley como la jurisprudencia aplicable establecen que la función revisora de las decisiones administrativas concedida a los tribunales apelativos consiste esencialmente en determinar si la actuación de la agencia fue dictada dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y

⁶ Es el Anejo 4 del Apéndice de la Revisión Judicial.

⁷ Véase el documento incluido en la página 11 del Apéndice del “Escrito en Cumplimiento de Resolución”.

razonable. *T-JAC v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70 (1999). Al respecto, es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia y consideraciones a las decisiones de los organismos administrativos en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado. *Mun. de San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 323 (2006); *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 D.P.R 592, 615–616 (2006). Por lo tanto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones administrativas. *Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

Es por estas razones que, como principio axiomático, las decisiones de los foros administrativos están investidas de una presunción de regularidad y corrección. *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870 (2008); *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684 (2006); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa, deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. *E.L.A. v. P.M.C.*, 163 DPR 478 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998); *A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones Sobre Construcciones y Lotificaciones*, 124 DPR 858 (1989). Ello, debido a que los tribunales deben dar deferencia a las determinaciones de las agencias sobre asuntos que se encuentren dentro del área de especialidad de éstas. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra; *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521 (1993).

Asimismo, al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors, Motor Ambar, Inc.*, 161 DPR 69 (2004). Hay que determinar si la agencia

actuó arbitrariamente o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. *Asociación de Vecinos Tulip/Monte Verde, Inc. v. Junta de Planificación*, 171 DPR 863 (2007); *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847 (2007). Cfr. *Morales Tañón v. AEE*, 193 DPR 544, 550 (2015) [Sentencia].

Utilizando un criterio de razonabilidad y deferencia, 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.” *Otero Mercado v. Toyota de P.R. Corp.*, 166 DPR 716 (2005); *Domingo Talavera v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387 (1999). A estos fines, se ha definido evidencia sustancial como “aquella [evidencia] pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Para establecer la alegación de ausencia de tal evidencia sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe “otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia hasta el punto de que un tribunal no pueda concienzudamente concluir que la evidencia sea sustancial... hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [de la agencia] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba”. *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995).

En otras palabras, la parte recurrente viene obligada a derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas. *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 532 (1993). Para lograr ese objetivo, tiene que demostrar que existe otra prueba en el récord que menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada. Si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de

hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor. *Ramírez v. Dpto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Ahora bien, cuando se trate de conclusiones de derecho que no involucren interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de especialización de la agencia, éstas serán revisables por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia. *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450 (1997). Cuando se trate de la revisión de determinaciones que estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el foro judicial tendrá amplia facultad de revisión, como si se tratara de una cuestión de derecho propiamente. *Id.*, pág. 461. Es norma trillada en nuestro ordenamiento jurídico que en el proceso de revisión judicial los tribunales poseen facultad para revocar al foro administrativo en materias jurídicas. En palabras del profesor Demetrio Fernández: “[e]sa función no puede ser renunciada y se impone llevarla a cabo cuando el organismo administrativo ha fallado, errado en la aplicación de la ley.” D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3era ed., Colombia, 2013, sec. 9.4, pág. 722.

Recapitulando: En cuanto a las conclusiones de derecho de la agencia, el tribunal podrá revisarlas en todos sus aspectos. No obstante, dará deferencia a sus interpretaciones y conclusiones en la medida que sean razonables. Así, la deferencia a la decisión administrativa cederá únicamente, (1) cuando no está basada en evidencia sustancial, (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de la ley y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *OCS v. Universal*, supra.

-B-

La Sección 19 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, en su parte pertinente, establece que “[s]erá política pública

del Estado Libre Asociado [...] 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”. Art. VI, Sec. 19, Const. ELA, LPRA, Tomo 1, ed. 2016, pág. 455. Véase, además, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, T.3, págs. 2132 *et seq.* *Juan Vargas Serrano v. Institución Correccional*, 2017 TSPR 93, 198 DPR ____ (2017), Op. 2 de junio de 2017.

Consciente del mandato encapsulado en la referida sección, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de Mandato Constitucional de Rehabilitación”, Ley Núm. 377-2004.

Más tarde, con la aprobación del Plan de Reorganización 2-2011 (Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011)⁸, se derogó la Ley Núm. 377-2004. No obstante, como muy bien ha señalado el Juez Estrella Martínez, este plan mantuvo “como objetivo principal implantar un procedimiento facilitador a la imposición de custodias, así como establece programas de rehabilitación moral y social con el fin de fomentar la reincorporación de los confinados a la sociedad.”⁹

En el Artículo 2 del “Plan de Reorganización 2-2011 se incluyó una “Declaración de Política Pública” dejándose claro que la Asamblea Legislativa deseaba que los servicios a la población correccional satisficieran las “estipulaciones federales provenientes de años de litigio”.

En el Artículo 9 se dispuso expresamente que “[e]l Secretario velará que se asegure a la clientela el fiel cumplimiento de [determinados] derechos”.¹⁰

⁸ 3 LPRA Ap. XVIII

⁹ Ibarra González v. Dpto. Corrección, 194 DPR 29, 42 (2015); Voto Particular disidente del Juez Estrella Martínez al cual se unió la Jueza Presidenta Fiol Matta.

¹⁰ **Artículo 9. — Derechos de la clientela.** 3 LPRA, Ap. XVIII, Art. 9.

Amparándose en el Plan de Reorganización Núm. 2-2011, el DCR aprobó el “Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicadas por los Miembros de la Población Correccional”, Reglamento Núm. 8583, 4 de mayo de 2015 (Reglamento Núm. 8583)¹¹. En el mismo, dispuso que al presentarse una solicitud de remedio administrativo, un Evaluador estaría a cargo de “recopilar, recibir, evaluar y contestar la solicitud de remedio administrativo... conforme a la respuesta emitida por el superintendente de la institución correccional...”. Íd. R. IV(11). Tal respuesta administrativa consiste en un “[e]scrito emitido por el Evaluador, en el cual se contesta la solicitud del remedio administrativo radicada por el miembro de la población correccional”. *Id.* R. IV(20).

Si el confinado resulta insatisfecho con la respuesta del Evaluador, corresponde a un Coordinador de la División emitir lo que el reglamento denomina “Resolución de Reconsideración”, la cual se define como sigue: “Escrito emitido por el Coordinador, en el cual se contesta la solicitud de reconsideración acogida, radicada por el miembro de la población correccional. Ésta deberá contener un breve resumen de los hechos que motivaron la solicitud, el

El Secretario velará que se le asegure a la clientela el fiel cumplimiento de los siguientes derechos:

- a) recibir un trato digno y humanitario;
- b) prohibición de maltrato y castigo corporal;
- c) permitir al cliente todo tipo de comunicación que, en forma **compatible con su seguridad, de otros miembros de la población correccional** y de la comunidad, propenda a asegurar su bienestar, especialmente en lo que concierne a tener debido acceso a los tribunales, mantener los vínculos familiares y presentar sus querellas a los funcionarios que deban recibirlas;
- d)
- e)
- f)
- g)

¹¹ El “Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicados por los Miembros de la Población Correccional”, Reglamento Núm. 8583 de 4 de mayo de 2015 es el vigente. Con anterioridad a éste, el DCR, amparándose en el Plan Núm. 2-2011, había aprobado el Reglamento Núm. 8145, que fue derogado por el “Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicadas por los Miembros de la Población Correccional”, Reglamento Núm. 8522 de 26 de septiembre de 2014. Véase *Juan Vargas Serrano v. Institución Correccional*, 2017 TSPR 93, 198 DPR ____ (2017), Op. 2 de junio de 2017.

derecho aplicable y la disposición o solución a la controversia planteada”. *Id.* R. IV(21).

IV.

Es norma trillada en nuestro ordenamiento jurídico, que la función determinante de la revisión judicial es asegurar que las agencias administrativas procedan acorde con el poder que se les ha delegado y de manera compatible con la política legislativa.¹² Por eso, repetimos, debemos circunscribirnos a examinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal o tan irrazonable que constituya un abuso de discreción. *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al II*, 179 DPR 923, (2010). Además, debemos, conforme a la casuística, otorgarle deferencia a los dictámenes emitidos por las agencias con respecto a las leyes y los reglamentos que administran y, salvo por las situaciones excepcionales antes mencionadas, no podemos descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones. *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al II*, supra, pág. 940; *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 357 (2005).

A pesar de que la forma en que está redactada la “Respuesta de Reconsideración al Miembro de la Población Correccional” no es tan diáfana como debe esperarse, concluye **correctamente** que “la División de Remedios Administrativos no está facultada para conceder indemnizaciones”. Tiene razón la Oficina del Procurador General al exponer en su comparecencia que: “El reclamo administrativo del recurrente a través [de la solicitud de] remedio MA-212-17 fue claramente de daños y perjuicios al amparo del Artículo 1802 del Código Civil, 31 LPR sec. 5141 cuya consideración corresponde al foro judicial”. (sic)¹³

¹² Véase, D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Bogotá, Ed. Forum, 2013. Cfr. Opinión Disidente del Juez Estrella Martínez en *Comisionado de Seguros v. Triple-S*, 191 DPR 536 (2014), [Sentencia]; página 554-555.

¹³ Véase el primer acápite de la página 9 del “Escrito en Cumplimiento de Resolución”.

La augusta tarea que tenemos delegada y los valores en que está cimentada la “Ley de la Judicatura de 2003” nos obliga a una pausa. Si bien es cierto, como aduce el Procurador General, que la desestimación de la solicitud de remedio (por falta de jurisdicción) fue correcta, nos preocupa que los representantes jurídicos del Estado envíen mensajes o realicen planteamientos incompatibles en una misma situación de hechos. Nótese que la División de Litigios del Departamento de Justicia en la “Moción de Desestimación” radicada ante el TPI en el caso J DP2016-0330 se reclamó que lo procedente era que el TPI “paralice los procedimientos ante su consideración” (la demanda reclamando indemnización de daños y perjuicios) “hasta tanto la División de Remedios Administrativos emita una determinación sobre el particular”. (sic)¹⁴ El balance neto es que el Recurrente, paralizado el procedimiento judicial por virtud de la Sentencia, volvió ante la División de Remedios Administrativos para pedir un resarcimiento que el ordenamiento jurídico le asigna al poder judicial. La pretensión del señor Rivera Rivera y la súplica (el *petitum*) de la Demanda no daban margen al planteamiento del Departamento de Justicia para que se paralizara el litigio hasta que el foro administrativo atendiera una solicitud al amparo del Reglamento Núm. 8583, ante.

V.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la determinación del DCR recurrida.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹⁴ Véase la página 5 de la “Moción de Desestimación”.