

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

MELVIN SANTIAGO
TORRES

RECURRENTE

V.

DEPARTAMENTO DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN

Recurrido

KLRA201800333

Revisión administrativa
Procedente del Comité
de Clasificación y
Tratamiento del Depto.
de Corrección y
Rehabilitación

Caso. Núm.:
4-21389 (#679-18)

Sobre:
Clasificación de
Custodia

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, la Jueza Jiménez Velázquez¹, y el Juez Adames Soto.

Gómez Córdova, Juez Ponente

SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de noviembre de 2018.

I.

Compareció por derecho propio El Sr. Melvin Santiago (señor Santiago, o el recurrente), miembro de la población correccional, para pedirnos revisar una determinación del Comité de Clasificación y Tratamiento del Departamento de Corrección y Rehabilitación (el Comité, o el recurrido). Originalmente desestimamos su petición, por no haberse perfeccionado conforme a Derecho. No obstante, tras acreditarse justa causa para el incumplimiento, reconsideramos nuestra determinación. Por contar con jurisdicción sobre el recurso de epígrafe, emitimos la presente Sentencia en Reconsideración. Pasamos a exponer el cuadro procesal y fáctico relacionado a la controversia traída ante nuestra consideración.

II.

Mediante Resolución de febrero de 2018, el Comité acordó, unánimemente, ratificar la custodia máxima al recurrente². Como parte de dicho dictamen, se consignaron varias determinaciones de hechos. Surge

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2018-146, se designó a la Jueza Jiménez Velázquez en sustitución de la Jueza Rivera Marchand, para entender y votar en el recurso de epígrafe.

² Véanse págs. 12 – 14 del Apéndice del recurso.

de estas determinaciones, que el señor Santiago ingresó a prisión en 1990, bajo custodia mediana. En 1991 se le concedió el privilegio de libertad bajo palabra. Estando en la libre comunidad cometió varios delitos, incluido asesinato en primer grado. En virtud de ello, en 1992 se le revocó el privilegio. Ese mismo año se lo sentenció a cadena perpetua, y se le declaró delincuente habitual. Fue clasificado en custodia máxima. Estando en confinamiento, cometió nuevos delitos, por los que en su momento se le sentenció. También se le levantaron múltiples querellas, y se le encontró incurso en diferentes tipos de conductas prohibidas³. Las querellas más recientes fueron en febrero y diciembre de 2016, por posesión de teléfono celular o su tentativa, y pelea o su tentativa, respectivamente.

En el formulario “Escala de reclasificación de custodia (casos sentenciados), el señor Santiago arrojó una puntuación total de cuatro (4)⁴. Según la escala de clasificación, dicha puntuación conlleva una custodia mediana. Pese a ello, en el apartado del referido formulario que indica “Modificaciones discrecionales para un nivel de custodia más alto”, se marcaron los siguientes aspectos: historial de violencia excesiva, y desobediencia ante las normas. En virtud de éstos, se recomendó custodia máxima. Por ser una modificación discrecional, se proveyó la siguiente explicación:

Sentenciado a separación permanente de la sociedad por asesinato en primer grado y múltiples casos por posesión y portación de armas de fuego ilegalmente, posee un amplio historial de querellas relacionadas al uso excesivo de violencia, tales como amenazas, disturbios y pelea o su tentativa; demostrando no tener controles internos para funcionar con menores restricciones físicas, por lo que es necesario mantenerlo en custodia actual hasta que el confinado demuestre ser consistente en sus ajustes para así poder garantizar la seguridad institucional y pública; mientras se produce la rehabilitación moral y social del confinado⁵.

El señor Santiago apeló la determinación del Comité. Apoyó su solicitud en que “actualmente” no tiene querellas en su contra, además que

³ Entre otras, las siguientes: mayo de 2012, disturbios; en septiembre de 2012, amenaza a su tentativa, organización de revuelta, motín, insurrección o su tentativa, y desobedecer una orden directa; en mayo de 2013, amenaza o su tentativa, desobedecer una orden directa; en abril de 2014, posesión, fabricación, introducción de armas de blancas.

⁴ Véanse págs. 15 y 16 del Apéndice del recurso.

⁵ Véase también el “Informe para evaluación del Plan Institucional”, que comprendió el período de agosto de 2017 a febrero de 2018, págs. 18 – 21 del Apéndice del recurso.

la “tabla de clasificación” recomienda un cambio en el nivel de custodia, lo cual le ayudaría a beneficiarse de ciertas ayudas que facilitarían su reincorporación a la libre comunidad. Su solicitud se denegó, principalmente, por entenderse que la función primordial en los procesos de evaluación de custodia es “verificar la adaptación del confinado y prestarle atención a cualquier situación que pueda surgir...”; y que, en este caso, si bien el recurrente lleva 26 años en confinamiento, “no ha cumplido con los requisitos institucionales en cuanto a la conducta se refiere”⁶.

Según se acotó, el historial de querellas del señor Santiago,

...demuestra que no ha observado ajustes institucionales estables que evidencien un progreso significativo en su proceso de rehabilitación. Le orientamos que la conducta institucional es fundamental en el proceso de rehabilitación, ya que puede determinar el grado de supervisión y controles que amerita el confinado y los privilegios que puede disfrutar. Será su responsabilidad hacer los ajustes necesarios y modificar su conducta de manera consistente y que reflejen en usted un verdadero cambio e introspección hacia el confinamiento.

Inconforme con lo anterior, el señor Santiago pidió reconsideración de la apelación. Mediante Resolución de 24 de mayo de 2018, su solicitud fue denegada.

Oportunamente, el señor Santiago compareció ante nosotros. Imputó al Comité la comisión de dos errores; en sí, hacer un uso excesivo de su discreción por recurrir a modificaciones discrecionales al evaluarle; y no considerar la puntuación del instrumento de clasificación que sugirió un nivel de custodia menor.

El Departamento de Corrección y Rehabilitación compareció para oponerse a la expedición del auto solicitado. Arguyó, primeramente, que carecemos de jurisdicción sobre el asunto por no haberse consignado los aranceles de presentación y/o una moción para litigar *in forma pauperis*. No obstante, en el expediente ante nuestra consideración obra copia de dicho formulario debidamente fundamentado, por lo que juzgamos improcedente la desestimación solicitada.

⁶ Véanse págs. 25 – 26 del Apéndice del recurso.

El segundo planteamiento levantado por el recurrido fue la amplia discreción del que goza el Departamento en lo que respecta a la clasificación de custodia. Sobre el particular, resaltó estar facultado para usar modificaciones discrecionales para determinar una custodia más alta a la sugerida por la escala de clasificación. Según acotó, en este caso resultaba claro que el señor Santiago tenía un historial de violencia excesiva, además de un patrón de desobediencia a las normas, que son dos de los criterios en virtud de los cuales se puede asignar una custodia más alta.

Contamos con la comparecencia de las dos partes. Pasamos a exponer el Derecho aplicable para disponer del asunto traído a nuestra atención.

II.

A. La evaluación de clasificación de custodia

La Sección 19 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que “[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”. De conformidad con este imperativo constitucional, así como con la política pública de nuestro ordenamiento, el Departamento de Corrección y Rehabilitación diseñó un sistema de clasificación de custodia que responde tanto a las necesidades individuales de cada confinado como a la estabilidad y seguridad de la población correccional en general. Las normas que rigen este sistema se encuentran plasmadas en el Manual para la Clasificación de Confinados, Reglamento Núm. 8281 de 30 de noviembre de 2012 (Manual).

El objetivo principal del Manual es “[e]stablecer un sistema organizado para ingresar, procesar y asignar a los confinados a instituciones y programas de adultos del Departamento de Corrección y Rehabilitación”.⁷

⁷ Manual para la Clasificación de Confinados, inciso II, pág. 2.

Según la política establecida en dicho Manual, todos los confinados que se encuentren bajo la jurisdicción del Departamento estarán clasificados bajo el nivel mínimo de custodia requerido y su asignación de vivienda, participación en programas educativos y de trabajo u otros adiestramientos apropiados para ellos.⁸

Existen cuatro niveles diferentes de custodia para confinados reconocidos en el Manual: máxima, mediana, mínima, y mínima comunidad. Las custodias máxima y mínima son definidas de la siguiente manera:

MÁXIMA: Confinados de la población general **que requieren un grado alto de control y supervisión.** A estos individuos se les puede restringir de determinadas asignaciones de trabajo y de celda, así como de determinadas áreas dentro de la institución, según se estime necesario por razones de seguridad. Se requerirán por lo menos dos oficiales correccionales como escolta para realizar viajes de rutina o de emergencia fuera de la institución. Se utilizarán esposas, cadenas y grilletes en todo momento mientras los confinados de custodia máxima se encuentren fuera del perímetro de seguridad (la verja o el muro). Estos confinados estarán en celdas y no en dormitorios. Esto no limita la participación del confinado en los programas y servicios. Contarán con un período mínimo de dos (2) horas diarias de recreación física al aire libre, según lo permitan las condiciones climáticas.

MEDIANA: Confinados de la población general **que requieren un grado intermedio de supervisión.** Estos confinados son asignados a celdas o dormitorios y son elegibles para ser asignados a cualquier labor o actividad que requiera supervisión de rutina dentro del perímetro de seguridad de la institución. Se requiere de dos oficiales correccionales como escolta para realizar viajes, ya sean de rutina o de emergencia, fuera de la institución, y se utilizarán esposas con cadenas en todo momento. A discreción de los oficiales de escolta, se podrán utilizar otros implementos de restricción.⁹

(Énfasis suplido).

El proceso de evaluación mediante el cual se determinan las necesidades y requisitos de cada confinado bajo la jurisdicción del Departamento para asignar el nivel de custodia correspondiente es realizado por la División de Clasificación Central del Departamento, Personal Revisor de la Oficina de Clasificación y del Personal de Clasificación en cada institución.¹⁰ Así, compete al Comité de Clasificación y Tratamiento de cada institución que alberga confinados sentenciados

⁸ Íd., inciso II (1), pág. 2.

⁹ Íd., págs. 9-10.

¹⁰ Íd., Sec. 2 (I), pág. 16.

realizar una evaluación “en lo que respecta a sus necesidades, aptitudes, intereses, limitaciones y funcionamiento social”.¹¹

Según dispuesto en el Manual, será responsabilidad del Comité evaluar las necesidades de seguridad y de programas de los confinados sentenciados para determinar el plan institucional adecuado, teniendo como fin principal la rehabilitación y la seguridad pública.¹² En lo que respecta al proceso de reclasificación como tal, éste consiste en una evaluación periódica mediante la cual se revisa el progreso de los confinados como parte del plan institucional de cada uno. También se evalúa su categoría de custodia para determinar cuán apropiado es el nivel actual de clasificación.¹³

Cabe resaltar que la Sección 7 del Manual expresamente aclara que **las evaluaciones realizadas no necesariamente implican cambios en el nivel de custodia, debido a que el objetivo primordial de estas evaluaciones es auscultar la adaptación del confinado al ambiente institucional**¹⁴. Es decir que, si bien el proceso de reevaluación es similar a la clasificación original de custodia, la primera **recalca la conducta institucional como reflejo del comportamiento real del confinado durante su reclusión**¹⁵.

Por otro lado, la clasificación del grado de custodia de un confinado **requiere que la agencia realice un adecuado balance de intereses**. Ello, pues de una parte está el interés público de lograr la rehabilitación del confinado, así como mantener la seguridad institucional y general del resto de la población penal; y de la otra está el interés particular del confinado de permanecer en un determinado nivel de custodia. **El Departamento de Corrección es la agencia con la obligación legal y la competencia y experiencia para realizar tal balance de intereses.** *Cruz Negrón v. Adm.*

¹¹ Íd., Sec. 2 (IV), pág. 19.

¹² Íd.

¹³ Íd., Sec. 7 (I), pág. 48.

¹⁴ Íd., Sec. 7 (II), pág. 48.

¹⁵ Íd., Sec. 7.

Corrección, 164 DPR. 341, 352 (2005); *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 610 (2012).

Para poder someter una recomendación de reclasificación de un confinado sentenciado, el personal del Comité deberá cumplir con ciertos requisitos. Entre éstos, realizar una entrevista al confinado para, entre otros, verificar los datos relacionados con su clasificación, incluyendo lo siguiente: **delitos y sentencias actuales, historial delictivo anterior; órdenes de detención y arresto, encarcelamientos previos, fecha de excarcelación prevista, récord de conducta disciplinaria de la institución, y récord de participación en programas**¹⁶.

Según lo detalla el “Formulario de Reclasificación de Custodia”, la reclasificación en los casos de sentenciados se basa, en primer lugar, en lo siguiente: (1) la gravedad de cargos y sentencias actuales; (2) historial de delitos graves anteriores y; (3) historial de fuga¹⁷. Con estos criterios se busca identificar si el confinado representa un riesgo para la operación ordenada de la institución correccional¹⁸. Del mismo modo, se deberá evaluar: (4) el número de acciones disciplinarias; (5) la acción disciplinaria más seria; (6) las sentencias anteriores por delitos graves como adulto de los últimos cinco años; (7) su participación en programas y; (8) la edad actual¹⁹. A cada uno de estos criterios se les asigna una puntuación, la cual va desde menos dos (-2) hasta siete (7). Producto de la suma de estos puntos se determina el nivel de custodia al cual será asignado el miembro de la población correccional²⁰. Si la suma es de cinco puntos o menos, el confinado puede ser designado a custodia mediana o incluso a mínima²¹. La custodia mediana procede si se totaliza entre seis y 10 puntos; o si, pese a totalizar menos de cinco, el confinado tiene una orden de detención o arresto por violar la probatoria o libertad bajo palabra.

¹⁶ Íd., Sección 7 (III), pág. 51.

¹⁷ Íd., Apéndice K, Sección II.

¹⁸ Íd.

¹⁹ Íd.

²⁰ Íd., Apéndice K, Sección III.

²¹ Íd.

Es menester aclarar que, pese a la existencia de una guía que permite obtener una puntuación de clasificación custodia, el Manual faculta al Comité para ejercer su discreción y otorgar una custodia mayor o menor a la sugerida por el puntaje. **Para asignar una custodia más alta, se pueden considerar, entre otros, el historial de violencia excesiva y la desobediencia ante las normas²².**

Cabe señalar que el 18 de junio de 2018 se introdujo una enmienda al Manual del que hemos hecho alusión en este apartado. Esta enmienda entró en vigor un mes después de su aprobación, es decir, el 18 de julio de 2018. Lo antes expuesto en torno a la reclasificación de custodia se mantiene igual. No obstante, se aclara la siguiente excepción:

Confinados con sentencias de los 99 años o más y clasificados inicialmente en custodia máxima como resultado de la sentencia, permanecerán en dicha custodia por cinco (5) años incluyendo el tiempo cumplido en preventiva. Luego de ese período de tiempo, serán evaluados. Estos podrán ser reclasificados al nivel de custodia mediana si, de acuerdo al resultado del instrumento de clasificación, procede. No se podrá recurrir al uso de la Modificación Discrecional sobre la “gravedad del delito” ni al uso de los fundamentos de “extensión o largo de la sentencia” para mantenerlos en custodia máxima.

B. Estándar de revisión judicial

En nuestro ordenamiento jurídico, los tribunales debemos la mayor deferencia a las decisiones de las agencias administrativas. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Existe una presunción de corrección y legalidad que cobija a dichas determinaciones administrativas, por lo que las mismas habrán de sostenerse hasta que la parte que pretenda impugnarlas logre rebatirlas apoyándose en evidencia que surja del expediente administrativo. *Trigo Margarida v. Junta de Directores*, 187 DPR 384, 393-394 (2012). *O.E.G. v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215 (2013); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2002).

Por lo antes indicado, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *Federation Des*

²² Íd.

Ind. v. Ebel, 172 DPR 615, 648 (2007). Es decir, que nuestro rol se limita a asegurarnos que la agencia administrativa haya actuado “dentro del marco de los poderes que le han sido delegados y en conformidad con la política pública que lo dirige”. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947 (2011).

En virtud de la antedicha presunción de corrección a favor de los organismos y agencias administrativas, sus determinaciones de hecho únicamente podrán ser derrotadas cuando la parte que las impugne presente evidencia suficiente de que la determinación tomada fue incorrecta. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011)²³; *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 717 (2010). De conformidad con ello, los tribunales apelativos no intervendremos con las determinaciones de hecho formuladas por una agencia administrativa si éstas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, *supra*, pág. 822; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo*, 171 DPR 1, 25 (2007).

La norma de deferencia es tal que, aun de existir más de una interpretación razonable de los hechos, habremos de sostener la seleccionada por la agencia, y no sustituir su criterio. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. PR*, 144 DPR 425, 437 (1997). Ello adquiere aun más peso cuando están de por medio las interpretaciones jurídicas que realizan las agencias sobre las leyes y reglamentos que administran, pues **se trata de áreas de derecho que dichos organismos manejan a diario**. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, págs. 941-942. La razón principal de esta norma es “**la vasta experiencia y conocimiento (expertise) en relación con la materia que atienden día a día**”. (Énfasis suplido). *Cruz Negrón v. Adm. de Corrección*, 164 DPR 341, 358 (2005). Por tal motivo, sólo podremos intervenir cuando la interpretación de la agencia produce

²³ Citando a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

resultados incompatibles al propósito del estatuto y la política pública que establece. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra.*

III.

El señor Santiago nos pide revocar la ratificación de custodia máxima hecha por el Comité, por entender que la recurrida erró al negarse a aplicar la puntuación provista por el formulario de reclasificación y, en su defecto, tomar en consideración su historial de querellas para justificar una modificación discrecional y mantenerle en custodia máxima. Es su postura que ello constituyó un uso excesivo de discreción por parte de la agencia que justifica nuestra intervención con su determinación. No le asiste la razón. Nos explicamos.

Es ampliamente conocida la norma de deferencia que cobija a las determinaciones de las agencias administrativas. Dicha deferencia es aun mayor cuando se trata de asuntos respecto a los cuales es la agencia la que tiene el “expertise”. Esto, ya sea por estar de por medio interpretaciones de leyes y reglamentos promulgados por la propia agencia, o por tratarse de cuestiones que ésta atiende a diario. Véanse *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra; Cruz Negrón v. Adm. de Corrección, supra.* Estos son precisamente los aspectos presentes en la determinación que se nos pide revisar. Por ello, de partida, no nos corresponde ir contra la postura de la recurrida, salvo que se configuraran circunstancias excepcionales que justificasen nuestra intervención.

En el caso ante nuestra consideración, al menos al momento en que el Comité evaluó al señor Santiago, el formulario de reclasificación permitía tomar en consideración múltiples criterios para recurrir a una modificación discrecional, para otorgar un nivel de custodia más alto o más bajo al recomendado por el instrumento. Ello, independientemente del tiempo que la persona hubiera estado ya en custodia máxima. Sobre el particular, cabe destacar dos aspectos. Primero, que la enmienda que exceptúa de la aplicación de ciertos criterios discrecionales para modificar la custodia sugerida por el instrumento de reclasificación entró en vigor en julio de

2018, mientras que al señor Santiago se le reevaluó en febrero de ese año; es decir, mucho antes que la misma le obligara. Segundo, la enmienda aludida lo que prohíbe es el uso de los criterios de “gravedad del delito” y “extensión o largo de la sentencia”. Nada dispone respecto a los otros criterios contenidos en el Manual, incluidos los que utilizó el Comité en el caso del recurrente.

En el caso ante nuestra consideración, la recurrida se valió de los criterios de “violencia excesiva” y “desobediencia ante las normas” -ambos reflejados en el récord del señor Santiago-, para ratificar la custodia máxima. Tomando en consideración el expediente administrativo, nada de arbitrario, ilegal o irrazonable encontramos en la conclusión de la agencia respecto a que el historial del recurrente “demuestra que no ha observado ajustes institucionales estables que evidencien un progreso significativo en su proceso de rehabilitación”. En virtud de ello, no hallamos justificación alguna para intervenir con su determinación. Veamos.

El período dentro del cual se evaluó al señor Santiago cubrió del 15 de agosto de 2017 hasta el 20 de febrero de 2018. Surge claramente del expediente ante nuestra consideración que, tan reciente como en diciembre de 2016; esto es, poco más de seis meses antes del período en cuestión, el señor Santiago tuvo una querrela en su contra, por conductas violentas (específicamente, por pelea o su tentativa). Dicha querrela, unida a otras muchas en su historial evidencian un patrón de violencia y desobediencia a las normas institucionales. Esto fue precisamente lo que ponderó el Comité al hacer uso de su discreción y ratificar la custodia máxima.

Tal como resaltó la recurrida, “la conducta institucional es fundamental en el proceso de rehabilitación, ya que puede determinar el grado de supervisión y controles que amerita el confinado y los privilegios que puede disfrutar”. De hecho, este señalamiento es parte de la política pública que recogen las leyes y reglamentos del Departamento de Corrección y Rehabilitación. Por ello, no podemos sino coincidir con su

postura, respecto a que es responsabilidad del recurrente “hacer los ajustes necesarios y modificar su conducta de manera consistente”. Una vez estos cambios se evidencien en su récord dentro de la institución en la que se encuentra confinado, ello se traducirá en lo que solicita, que es un nivel de custodia más bajo.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, CONFIRMAMOS la determinación recurrida.

Notifíquese. El Administrador de Corrección deberá entregar copia de esta determinación al confinado, en cualquier institución donde éste se encuentre. Notifíquese, además, al Procurador General.

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