ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

DAVID BETANCOURT RIVERA **Recurrente** v. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN y REHABILITACIÓN **Recurrido**	KLRA201800704	REVISIÓN procedente del Departamento de Corrección y Rehabilitación Núm.: B-1512-18

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Surén Fuentes y la Jueza Cortés González.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de diciembre de 2018.

David Betancourt Rivera (Recurrente) compareció ante nosotros en recurso de revisión judicial en aras de que revisemos y revoquemos la respuesta que el Departamento de Corrección y Rehabilitación (Departamento) emitió el 16 de octubre de 2018. Mediante ella, la agencia le informó que la Junta de Libertad Bajo Palabra aún no tenía jurisdicción sobre su caso, pues conforme a la Hoja de Control sobre Liquidación de Sentencias este no había cumplido el tiempo requerido por ley. Sin embargo, a poco revisar el expediente y la decisión aquí en controversia, advertimos que la respuesta carece de advertencias legales adecuadas, lo que nos priva de jurisdicción para intervenir. Veamos.

Es por todos conocido que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU)[1] fue creada con el propósito de uniformar los procedimientos administrativos ante las agencias. Por tal razón, la mencionada ley desplaza y tiene preeminencia sobre toda disposición legal relativa a

[1] Ley Núm. 38—2017, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9601 et seq.

una agencia, particularmente cuando esta sea contraria a sus postulados. *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, 190 DPR 56, 66 (2014); *Hernández v. Golden Tower Dev. Corp.*, 125 DPR 744, 748 (1990). Consecuentemente, desde la aprobación del procedimiento provisto por la LPAU, los entes administrativos están precisados a conducir sus procesos de reglamentación, adjudicación y concesión de licencias y permisos de conformidad con los preceptos de esta ley y el debido proceso de ley. *López Rivera v. Adm. de Corrección*, 174 DPR 247, 254-255 (2008); *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757 (2004). En vista de ello, las agencias que no estén excluidas de su aplicación *carecen de autoridad para adoptar reglamentación que imponga requisitos adicionales o distintos a los que impone la LPAU. Esto incluye los asuntos relacionados con la revisión judicial.* Por consiguiente, *cualquier imposición adicional será nula si incumple sustancialmente con la LPAU. Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra.

Ante este cuadro normativo, los tribunales, al evaluar la validez de una reglamentación, debemos analizar los siguientes aspectos: *(1) si la actuación administrativa está autorizada por ley; (2) si se delegó poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa. Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra, a la pág. 66-67; *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, a la pág. 759. *La agencia habrá actuado de manera ultra vires si se concluye que la regla o reglamento examinado no se aprobó con arreglo a todos estos requisitos. Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra.

Por otro lado, cabe destacar que la interpretación amplia, abarcadora, y flexible de la delegación de poderes a las agencias administrativas, no implica que estas puedan actuar fuera del

ámbito de su ley habilitadora. Consecuentemente, esta doctrina de delegación amplia de poderes no incluye la facultad de imponer, mediante reglamento, requisitos jurisdiccionales para la revisión judicial, si dicha autoridad no está amparada por su ley orgánica. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, a la pág. 762. Es por ello que una reglamentación se considerará arbitraria o caprichosa cuando imponga requisitos adicionales a aquellos establecidos por los estatutos que rigen la revisión de la agencia. *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra, a la pág. 67.

Cónsono con esta norma, en *Aponte v. Policía de P.R.*[2] nuestro Tribunal Supremo resolvió que, debido a la enmienda que sufrió la LPAU para el año 1995 donde se eliminó el requisito jurisdiccional de presentar una moción de reconsideración ante la agencia, las solicitudes de esta naturaleza solo se exigirán como preámbulo para la revisión judicial si así lo establece la ley habilitadora del ente administrativo que fue creada con posterioridad a ese año. (Véase también, *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra, a la pág. 67; *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, a la pág. 762). Además, la jurisprudencia precisó que:

> *Requerirle a una parte afectada adversamente por una decisión administrativa que acuda a cierto foro apelativo de la agencia creado mediante reglamento, sin que exista autorización en ley para ello, es una actuación ultra vires del foro administrativo y, por ende, nula.* (Cita omitida). *No resolver así conllevaría dar luz verde para que las agencias le requieran a las partes agotar los remedios administrativos que tengan a bien crear. Esto, además, retrasaría indeterminadamente la revisión judicial de las decisiones administrativas, aumentaría el costo del proceso administrativo y dilataría la pronta resolución de las controversias en este contexto, intereses altamente apreciados en el campo del derecho administrativo.* (Énfasis nuestro). *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, a la pág. 762-763.

Luego de evaluar la respuesta que el Departamento emitió el 16 de octubre de 2018, entendemos que la misma fue defectuosa

---

[2] 142 DPR 75, 81-82 (1996).

por no contener advertencias legales adecuadas referentes al derecho a revisión judicial y los términos con los que la parte contaba para tal procedimiento postsentencia, pues el requerimiento por parte de la agencia recurrida de presentar una reconsideración como requisito jurisdiccional para la revisión judicial es uno que contraviene los postulados de la LPAU y, por lo tanto, se considera uno *ultra vires*. Veamos el porqué de nuestra decisión.

Al examinar la ley orgánica del Departamento conocida como Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, vemos que la Asamblea Legislativa facultó al Secretario, entre otras cosas, a:

> *(aa) Adoptar, establecer, desarrollar, enmendar, derogar e implementar reglas, reglamentos, órdenes, manuales, normas y procedimientos para el funcionamiento efectivo del Departamento y de los organismos bajo su jurisdicción, a los fines de regir la seguridad, la disciplina interna y la conducta de funcionarios, empleados y de la clientela, así como los programas y servicios.* Art. 7(aa) del Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, 3 LPRA Ap. XVIII.

Ante dicha autoridad, el 4 de mayo de 2015, el Departamento aprobó el Reglamento Núm. 8583, conocido como Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicadas por los Miembros de la Población Correccional. El mismo fue adoptado en aras de cumplir con la Ley Pública Núm. 96-2476-(H.R.-10) "Civil Rigths of Institutionalized Person Act" y con ello crear y desarrollar un organismo administrativo que promueva que cada institución correccional resuelva efectivamente los reclamos de su población con miras de minimizar las diferencias entre los miembros de la población correccional y el personal, así como reducir o evitar la presentación de casos ante el Tribunal de Primera Instancia. (Ver Introducción del Reglamento Núm. 8583, *supra*).

Cónsono con el norte perseguido, allí se reguló todo el procedimiento a seguir para la radicación de solicitudes por parte

de los confinados, así como el proceso de adjudicación y de revisión de las decisiones del Departamento. Con relación a este último trámite, que es la etapa procesal que aquí nos concierne, el reglamento precisa lo siguiente:

> ***Regla XIV—Revisión de Respuesta de Reconsideración de Remedios Administrativos***
>
> *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. […].*
> *3. El Evaluador deberá remitir inmediatamente al Coordinador la solicitud de reconsideración con el expediente del caso para la evaluación correspondiente.*
> *4. El Coordinador una vez reciba la Solicitud de Reconsideración por parte del Evaluador, tendrá quince (15) días para emitir una respuesta al miembro de la población correccional si acoge o no su solicitud de reconsideración.*
> *Si se denegara de plano o el miembro de la población correccional no recibe respuesta de su solicitud de reconsideración en el término de quince (15) días, podrá recurrir, por escrito, en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. Este término comenzará a correr nuevamente desde el recibo de la notificación de negativa o desde que se expiren los quince (15) días, según sea el caso.*
> *Si se acoge la solicitud de reconsideración, el Coordinador tendrá treinta (30) días laborables para emitir Resolución de Reconsideración. Este término comenzará a transcurrir desde la fecha en que se emitió la respuesta de reconsideración al miembro de la población correccional salvo que medie justa causa.*
>
> . . . . . .
>
> Regla XIV del Reglamento Núm. 8583, *supra.*

> ***Regla XV—Revisión Judicial ante el Tribunal de Apelaciones***
>
> *1. El 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 Resolución de Reconsideración, emitida por el Coordinador de Remedios Administrativos o noventa (90) días a partir de la radicación de la Solicitud de Reconsideración acogida, si la Agencia no actúa conforme a la misma.*
>
> . . . . . .
>
> Regla XV del Reglamento Núm. 8583, *supra.*

Como podemos ver, el Reglamento Núm. 8583, *supra*, exige la presentación de una reconsideración y la consecuente adjudicación, denegatoria o rechazo de plano por parte de la agencia, ello como requisito jurisdiccional para poder recurrir ante nosotros en revisión judicial. Sin embargo, cuando evaluamos el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, *supra*, constatamos que la Asamblea Legislativa no le delegó al Departamento la autoridad de imponer esta restricción al recurso de revisión judicial. Como vimos, la autoridad delegada fue la de crear o adoptar un reglamento a los fines de ordenar la seguridad, disciplina interna y la conducta de los funcionarios, empleados y clientela. Más no fue facultado a establecer un paso adicional en el proceso de revisión establecido por la LPAU, ni mucho menos a imponer con carácter jurisdiccional la solicitud de reconsideración ante la agencia administrativa y su subsiguiente adjudicación. En vista de ello, el Departamento no podía, mediante reglamento, establecer restricciones adicionales a las ya preceptuadas por la LPAU. Al así proceder, el Departamento actuó *ultra vires*.

Como bien señaló nuestro más alto foro en *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, la facultad que le otorga la ley orgánica a una agencia para establecer su estructura administrativa por medio de la formulación y adopción de un reglamento, no se traduce en una delegación de *autoridad para exigir, mediante reglamento, agotar remedios administrativos adicionales no considerados en su ley habilitadora. Una agencia no puede, mediante reglamento, disponer remedios administrativos que menoscaben las garantías mínimas uniformes recogidas en la L.P.A.U. La autoridad para disponer gestiones administrativas jurisdiccionales para la revisión judicial solo la puede conceder la Asamblea Legislativa a la agencia mediante ley. El ente administrativo no puede abrogarse* (sic) *esa facultad mediante reglamento*. Íd., a la pág. 761.

Ante todo lo expuesto, no podemos más que concluir que la solicitud de reconsideración ante el Coordinador y la obligación ineludible de la agencia de adjudicarla, denegarla o rechazarla de plano, constituyen requisitos jurisdiccionales *ultra vires* y, por consiguiente, nulos. En vista de ello, la notificación de la decisión aquí en controversia fue defectuosa, por lo que el Departamento deberá notificar nuevamente la Respuesta del 16 de octubre de 2018 con las advertencias legales correspondientes. En otras palabras, deberá advertirle de sus derechos conforme están preceptuados en la LPAU, por ser este el alcance dispuesto en su ley orgánica, a saber:

> ***Reconsideración***
>
> *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. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los noventa (90) días de ésta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.*
>
> […] Sec. 3.15 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 9655.
>
> ***Términos para radicar la revisión***
>
> *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 Sección 3.15 de esta Ley, 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. Disponiéndose, que si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o del organismo administrativo apelativo correspondiente es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.*
>
> . . . . . .

Sec. 4.2 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 9672.

Cónsono con lo expuesto, dejamos sin efecto tanto la respuesta del 16 de octubre de 2018 como la respuesta de reconsideración del 9 de noviembre de 2018, por esta última ser el resultado de un trámite procesal que violó el debido proceso de ley.[3]

III

Por los fundamentos que preceden, dejamos sin efecto las respuestas emitidas y devolvemos el caso al Departamento para que este proceda conforme a lo aquí resuelto.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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

---

[3] Recordemos que *el derecho a cuestionar la determinación de una agencia mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley protegido por la Constitución de Puerto Rico. Asoc. Condómines v. Meadows Dev.* 190 DPR 843, 847 (2014).