

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL ESPECIAL

EFRAÍN FEBUS  
MARRERO

Recurrente

Vs.

DEPARTAMENTO DE  
CORRECCIÓN Y  
REHABILITACIÓN

Recurrido

KLRA201800660

REVISIÓN JUDICIAL  
procedente de la  
División de  
Remedios  
Administrativos del  
Departamento de  
Corrección y  
Rehabilitación

Caso Núm.:  
PA-1127-18

Sobre:  
Revisión Judicial

Panel integrado por su presidente el Juez Ramírez Nazario, el Juez Cancio Bigas y el Juez Rodríguez Casillas<sup>1</sup>

Cancio Bigas, Juez ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de julio de 2019.

Comparece el señor Efraín Febus Marrero (en adelante, *señor Febus Marrero o recurrente*) solicitando que revisemos una determinación de la División de Remedios Administrativos de Ponce, del Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, *recurrida, Agencia o DCR*). En la misma, el DCR denegó cierta solicitud de indemnización económica presentada por el recurrente, en concepto de daños y perjuicios.

Veamos brevemente el trasfondo procesal y fáctico del presente caso.

**I.**

El 29 de mayo de 2018, el señor Febus Marrero presentó una *Solicitud de Remedio Administrativo* ante

---

<sup>1</sup> En sustitución del Juez Candelaria Rosa, conforme a la Orden Administrativa TA-2019-172.

la División de Remedios Administrativos del DCR, con el número PA-1127-18. En la misma, señaló que el 18 de abril de 2018, le solicitó al Trabajador Social, señor Hugo Cancel Pagán (en adelante, *señor Cancel Pagán*), que realizara las gestiones necesarias para que el recurrente pudiese visitar a su madre al hospital.

El señor Febus Marrero indicó que el señor Cancel Pagán confirmó su pedido con su hermano, el señor Félix Berríos Marrero (en adelante, *señor Berríos Marrero*), sin embargo -añadió- su solicitud fue denegada. Fallecida su señora madre el 9 de mayo de 2018, el recurrente expresó realizar las gestiones para poder visitarla en su lecho de muerte, sin éxito. Debido a lo anterior, el recurrente presentó, el 21 de mayo de 2018, una *Solicitud de Remedio Administrativo*, pidiendo una indemnización por concepto de daños y perjuicios ascendente a \$50,000.00, al amparo de la "Ley de Derechos Civiles".

El 11 de julio de 2018, la señora Maritza Valentín Lugo, evaluadora de la oficina de Ponce de la División de Remedios Administrativos del DCR (en adelante, *señora Valentín Lugo*) emitió una *Respuesta del Área Concernida/Superintendentente*, la cual le fue notificada al recurrente el 2 de agosto de 2018. En la misma, sostuvo la denegación de la salida de la institución solicitada por el recurrente. Además, indicó que el señor Febus Marrero no brindó la información completa respecto a la institución de cuidado donde se encontraba su madre. Asimismo, determinó que la Agencia realizó esfuerzos para completar la información faltante en la solicitud,

toda vez que el señor Cancel Pagán se comunicó con el señor Berríos Marrero, quien no ofreció la información solicitada. Así, también, en la *Respuesta de Área Concernida/Pertinente*, se le ofrecieron servicios de salud mental al recurrente, se le concedió una llamada telefónica y se le denegó la solicitud de indemnización económica. Dicha respuesta le fue notificada al recurrente el 2 de agosto de 2019.

Inconforme con la respuesta emitida, el recurrente presentó una solicitud de reconsideración el 11 de septiembre de 2018. En la misma argumentó que brindó la información completa donde se encontraba su madre, específicamente, la habitación 212 del Hospital Oncológico del Centro médico en Río Piedras. Añadió que tal información fue corroborada.

El 15 de octubre de 2018, la señora Emma D. Díaz Bonilla (en adelante, *señora Díaz Bonilla*) Coordinadora Regional del Oficina de Ponce, emitió una *Respuesta de Reconsideración al Miembro de la Población Correccional*, que dispuso lo siguiente:

Se deniega la petición de reconsideración y se confirma [la] respuesta emitida por el TSS Hugo Cancel[,] donde le indica (resumen) que la colateral de llevarlo a ver a su Sra. Madre al hospital no pudo ser completada por la falta de información. Que se comunicó con su hermano pero el mismo no le brind[ó] la información. Que si su hermano no brinda la información[,] no se pueden hacer los trámites permiles [sic]. Que su hermano señal[ó] los problemas familiares que han tenido por las situaciones delictiva[s]. Que el 10 de mayo de 2018, su hermano se comunica e informa el fallecimiento de lu Sra. Madre y ofrece la información de las exequias fúnebres. Que a usted se le ofreció una llamada familiar[,] la cual progres[ó]. Que se realizó la colateral para ser llevado a la funeraria[,] pero la misma no fue aprobada. Que la

determinación se basó en la versión de los hechos cometidos. Que le orientaron [que] las salidas son un privilegio y no un derecho, que para ser obtenido el privilegio tiene que cumplir con todas [sic] los estándares de seguridad. No es un derecho la salida y se le otorg[ó] la llamada familiar como parte del proceso, además de ofrecerle los servicios de salud mental.

Según el reglamento para la concesión de permisos a los miembros de la población correccional para salir fuera de las instituciones, indica que los permisos no están concedidos como un derecho[,] sino como una medida de tratamiento entre otras cosas, un privilegio. Los permisos ser[á]n autorizados por la Oficina de Programas y Servicios[,] y se deberá considerar el tiempo de confinamiento y las circunstancias en que este cometió el delito. Luego de evaluar su solicitud de reconsideración junto con la respuesta emitida de la parte concerniente[,] encuentro que su Sociopenal trabaj[ó] el caso según reglamentado y le brindaron los servicios correspondientes[,] tanto la llamada como la ayuda de salud mental.

[. . . .]<sup>2</sup>

El recurrente recibió la antedicha *Reconsideración al Miembro de la Población Correccional* el 18 de octubre de 2018. Aún en desacuerdo, presentó el recurso de Revisión Judicial que hoy atendemos, el 1 de noviembre de 2018. En este, reiteró su posición de que la información del paradero de su madre estuviera incompleta durante el trámite de su petición. Añadió que el señor Cancel Pagán mintió al expresar que el señor Berríos Marrero no le brindó la información requerida. De igual manera, reiteró que el manejo de su caso se realizó insensible y antiéticamente, por lo que se reafirmó en su solicitud de indemnización por daños por \$50,000.00.

---

<sup>2</sup> *Respuesta de Reconsideración al Miembro de la Población Correccional*, Anejo I del Escrito en Cumplimiento de Orden y/o Solicitud de Desestimación, pág. 14.

El 3 de diciembre de 2018, el DCR compareció mediante *Escrito en Cumplimiento de Orden y/o en Solicitud de Desestimación*. En la misma solicitó la desestimación del recurso del recurrente por carecer de sellos de presentación, o en su defecto, debido a que el DCR no está autorizado en su ley habilitadora para conceder cuantías por daños y perjuicios. Asimismo, el 12 de diciembre de 2018, el recurrente presentó una *Declaración en Apoyo de Solicitud para Litigar Como Indigente (In Forma Pauperis)*. Declaramos la misma "Ha Lugar" mediante *Resolución* emitida el mismo día. De igual modo, solicitamos que se elevara el expediente administrativo. El mismo se presentó el 8 de julio de 2019.

Contando con la comparecencia de ambas partes, resolvemos.

## II.

### A. *Revisión de Determinaciones Administrativas*

El Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que "[e]s norma firmemente establecida que los tribunales apelativos deben conceder gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias administrativas debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados". *Asoc. Farmacias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010) (citas omitidas).

Con respecto al estándar de revisión judicial ha expresado: "el estándar de revisión judicial en materia de decisiones administrativas se circunscribe a determinar si existe un fundamento racional respaldado por evidencia sustancial que sostenga la decisión o interpretación impugnada". *Rebollo v. Yiyi*

*Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004); Véase, J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, 4ta ed., San Juan, Ediciones Situm, 2017, pág. 328. Ello responde a lo dispuesto en la sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9675, y a la máxima de que las decisiones de las agencias administrativas tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección, la cual deben respetar los tribunales. *Rebollo v. Yiyi Motors*, *supra*, pág. 77. Ello responde a la presunción de *expertise*, legalidad y corrección que tienen las determinaciones de una agencia con respecto a las leyes y reglamentos que administra. *Oficina de la Proc. Del Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 43 (2004); *Mollini v. Negociado de Seguridad de Empleo*, 115 DPR 183, 189 (1984). Echevarría Vargas, *supra*, págs. 324-325 y 331.

De modo que, como regla general y en relación a las determinaciones de hechos realizadas por las agencias administrativas, si éstas se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, el tribunal debe sostener dichas determinaciones. Sec. 4.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*; Véase M.I. Encarnación, *Introducción al Derecho Administrativo*, 1ra ed., San Juan, Ediciones Situm, 2014, pág. 200.

Cabe destacar que el expediente administrativo constituye la base exclusiva para la acción de la agencia en un proceso adjudicativo y para la revisión judicial ulterior. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 669, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. JCA*, 149 DPR

263, 279 (1999). Sin embargo, no debe interpretarse que las determinaciones administrativas no pueden ser revisadas por un tribunal. Es norma reiterada que las determinaciones administrativas no son "un dogma inflexible que impid[a] la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia". *IFCO Recycling, Inc. v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 745 (2012) citando a *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Es por lo que el Tribunal Supremo ha reconocido instancias en que la deferencia a las determinaciones administrativas cede, a saber:

(1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *Empresas Ferrer v. ARPE*, 172 DPR 254, 264 (2007) citado con aprobación en *IFCO Recycling, Inc. v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 742-743 (2012); *Mercado v. Toyota de Puerto Rico, Corp.*, 163 DPR 716, 729 (2005) y *Asoc. Farmacias v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, págs. 941-942; Echevarría Vargas, *supra*, pág. 320.

Con respecto al término *evidencia sustancial*, nuestro Tribunal Supremo lo definió como "aquella que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Rebollo v. Yiyi Motors*, *supra*, pág. 77 basándose en *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953). Asimismo, se ha establecido que al momento de la revisión judicial

debe considerarse el expediente administrativo en su totalidad. *Íd.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005); Véase también, D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Forum, 2013, págs. 696-697 (Citas omitidas).

Aquello relacionado a las determinaciones de derecho de las agencias administrativas, "distinto a las determinaciones de hecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno". *Rebollo v. Yiyi Motors*, *supra*, pág. 77 (Citas omitidas).

*B. Concesión de cuantías de daños y perjuicios por agencias administrativas*

"Desde hace muchos años nuestro sistema constitucional permite que la Asamblea Legislativa delegue a las agencias el poder de conceder el remedio de daños y perjuicios". H. Meléndez Juarbe, *Análisis de término 2003-2004 Tribunal Supremo de Puerto Rico: Derecho administrativo*, 74 Rev. Jur. UPR. 531, 536 (2005). Así, pues,

[e]n la esfera administrativa la ley es el medio o fuente legal que le confiere el poder a una agencia administrativa para velar por el cumplimiento de su ley habilitadora. Es la ley habilitadora el mecanismo legal que le autoriza y le delega los poderes a la agencia administrativa para que actúe acorde con el propósito perseguido en la ley a través de la agencia. [...]. *Caribe Comm., Inc. v. PRTC*, 157 DPR 203, 211 (2002).

Por otra parte, y mas a tono con la controversia que hoy atendemos, la jurisprudencia ofrece ciertas guías para determinar si una agencia está facultada, implícita o explícitamente, para conceder cuantías por



concepto de daños y perjuicios.<sup>3</sup> El comentarista Vázquez Irizarry las resume del siguiente modo:

1. La ley concede a la agencia determinados poderes, el uso de los cuales exige el reconocimiento de otros no consignados en el estatuto.
2. La ley concede a la agencia una amplia facultad de confeccionar remedios, lo cual posibilita un implícito reconocimiento de poderes particulares que adelanten los objetivos de su ley orgánica.
3. La ley concede amplios poderes a la agencia, de lo cual puede deducirse que ésta posee aquellos otros que adelanten los objetivos de su ley orgánica.
4. La ley concede a la agencia determinados poderes y aquellos indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades. W. Vázquez Irizarry, *El Tribunal Supremo de Puerto Rico: análisis de término 2005-2006: Derecho administrativo*, 76 Rev. Jur. UPR 715, 720 (2007).

Asimismo, continúa explicando en comentarista Vázquez Irizarry que:

Nótese que las cuatro alternativas coinciden en explicar los poderes no expresos como derivados de algún mandato legislativo. En este sentido, y con el propósito de simplificar la discusión, llamaré a este tipo de poder "implícito". Lo relevante, entonces, es comparar cómo cada una de las cuatro alternativas procura justificar la existencia de un poder implícito.

La primera alternativa reconoce la posibilidad de poderes implícitos, pero lo limita a aquellos que puedan justificarse como necesarios para desempeñar los expresos. En este sentido, no debe haber razón alguna para desconocer el escenario de

---

<sup>3</sup> Véase, *Caribe Comms., Inc. v. PRTC*, *supra*, págs..214-216; *Quiñones v. San Rafael Estates, S.E.*, 143 DPR 756, 765-767, 774 (1997); Véase también, *Guzmán y otros v. ELA*, 156 DPR 693, 714-716 (2002); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 289-290 (1992); *Hernández Denton v. Quiñones Desdier*, 102 DPR 218 (1974); Véase, además, *Echevarría Vargas, op. cit.*, págs. 271-272; *Fernández Quiñones, op. cit.*, págs. 82-96.

poderes implícitos derivados de un poder expreso. Confinado en todo caso a parámetros razonables mínimos, se trata del desarrollo normal de la aplicación y ejecución de una norma legal en lo concerniente a un mandato de un principal a su agente.

La segunda y tercera alternativa resultan más problemáticas, pues ambas suponen explicaciones que parecen no considerar necesario identificar un poder expreso particular como punto de partida para el reconocimiento de un poder implícito. Más bien, se opta por enfatizar que el poder implícito ayude a adelantar los fines de la ley. En la segunda alternativa, el poder implícito es producto de una disposición de ley que le permite a la agencia confeccionar remedios de forma amplia. La tercera alternativa, sin embargo, descansaría en un escenario en el cual la Legislatura ha concedido amplios poderes a la agencia, de cuyo hecho es posible derivar, entonces, el reconocimiento del poder implícito en controversia.

La cuarta alternativa, por último, no adolece de la dificultad de las dos anteriores, pues por sus propios términos reconoce que debe existir un poder expreso originario. Su problema descansa en que, más allá de suponer que la identificación de un poder implícito puede resultar razonable para ejercer el poder expreso, la alternativa requeriría que el primero sea "indispensable" para realizar el poder conferido. De esta manera, aun cuando podamos argumentar que una facultad determinada no consignada en ley puede ayudar a alcanzar el objetivo de una facultad expresa, la primera no podrá ser reconocida como un poder implícito mientras no sea indispensable y existan otras maneras en que se pueda lograr el mismo fin. Considero esta postura demasiado restrictiva. *Íd.*, págs. 720-721 (Citas omitidas).

### III.

Dentro de su recurso de Revisión Judicial, el recurrente realiza dos (2) solicitudes principales:  
(1) que refiramos a investigación a las personas

encargadas de la institución carcelaria donde se encuentra, por alegadas violaciones a derechos civiles; y (2) resarcimiento por daños y angustias mentales. El DCR argumenta, en síntesis, que el *Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011*, 3 LPRA Ap. XVIII, ley orgánica de la Agencia, no le confiere la capacidad de conceder cuantías por concepto de daños y angustias mentales, por lo que estaban imposibilitados de hacerlo y no eran el foro adecuado para encausar la solicitud del recurrente.

Con respecto a la primera solicitud, la autoridad de este Tribunal no alcanza la capacidad para poder realizar tales referidos de investigación del personal de la Agencia. Por tanto, el recurrente deberá recurrir directamente a las agencias pertinentes para presentar su petición o querrela.

Asimismo, el recurrente reclama que este Tribunal conceda la cuantía de daños y perjuicios denegada por la Agencia. Ello tampoco está dentro de las facultades de este Tribunal.

De igual modo, entendemos meritorio evaluar si el DCR estaba facultado para conceder la indemnización de \$50,000 por daños y perjuicios reclamada por el recurrente. Tras analizar el derecho antes esbozado, nos corresponde como primer paso evaluar la Ley Orgánica correspondiente. Al analizar la misma, particularmente los Arts. 2 y 5 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, conocido como *Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011*, 3 LPRA Ap. XVIII, Arts. 2 y 5, observamos que de

los mencionados artículos, así como del mencionado Plan, no se desprende que explícitamente se le haya otorgado al DCR la facultad de conceder cuantías por concepto de daños y angustias mentales. De igual modo, analizando de manera integral el texto de la ley, no identificamos que la agencia esté en posición de, implícitamente, hacer tales concesiones para de algún modo adelantar su razón de ser o el mandato que le fue conferido por la Asamblea Legislativa.

**IV.**

Por los fundamentos antes expresados, se confirma la determinación de la División de Remedios Administrativos de Ponce del DCR.

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