

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

EDDIE ROBLEDO
GARCÍA
Recurrente

v.

ADMINISTRACIÓN DE
CORRECCIÓN,
PROGRAMA DE
REMEDIOS
ADMINISTRATIVOS
PARA CONFINADOS
Recurrido

KLRA201900561

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente de
Departamento de
Corrección y
Rehabilitación*

Caso Núm.: B 415-19

Sobre: Orden
Administrativa DCR-
2016-11

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Cortés González.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de agosto de 2020.

Comparece, por derecho propio el recurrente, Eddie Robledo García, quien está confinado en la Institución Correccional Bayamón 501 y por medio de su recurso de revisión judicial, nos solicita que revoquemos una *Respuesta de Reconsideración al Miembro de la Población Correccional* del 9 de agosto de 2019, que emitió la División de Remedios Administrativos de la agencia recurrida, el Departamento de Corrección y Rehabilitación.¹ La misma, denegó la *Solicitud de Reconsideración* del recurrente y concluyó que la *Respuesta a la Solicitud de Remedio Administrativo* que interpuso el recurrente, fue una responsiva.

Al así disponer, la agencia recurrida; por medio de su *Respuesta al Miembro de la Población Correccional* del 23 de abril de 2019, acogió la *Respuesta a Solicitud* del 16 de abril de 2019, en la que se indicó que, como parte

¹ Notificada al recurrente, el 15 de agosto de 2019.

del recorte de gastos públicos impuestos por la Junta de Supervisión Fiscal, todos los aumentos a las compensaciones de los confinados de la Orden DCR-2016-11 habían quedado congelados.

Por las razones que exponremos a continuación, **REVOCAMOS** la determinación recurrida.

-I-

El 19 de marzo de 2019, el señor Robledo García interpuso una *Solicitud de Remedio Administrativo* ante la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación para que se le realizara una reevaluación de compensación y ajuste de \$1 de forma retroactiva de conformidad con la Orden Administrativa DCR-2016-11.² En la misma, alegó que el 5 de marzo de 2019, advino en conocimiento de la Enmienda a la Orden Administrativa DCR-2016-11 de 31 de octubre de 2016 sobre la *Tabla de Compensación a Confinados del Programa de Empresas de Adiestramiento y Trabajo (PEAT)*. Al respecto, indicó que el inciso 5 del Art. VI de dicha enmienda, disponía que a los confinados diestros se les pagaría una compensación de \$7 a \$10. Explicó, que comenzó a adiestrarse y a trabajar en el PEAT en el 2014 a razón de \$3 diarios. Añadió que posteriormente, cobraba como diestro a razón de \$6 diarios, pero luego de la mencionada enmienda, no se le compensó los \$7, por lo cual solicitó el pago retroactivo de \$1 por cada día de trabajo como diestro desde el 31 de octubre de 2016, de conformidad con la Orden Administrativa DCR-2016-11.

El 16 de abril de 2019, el director del PEAT emitió su *Respuesta a la solicitud* del recurrente, en la cual

² El 20 de marzo de 2019, se le entregó al recurrente el recibo de la copia de la *Solicitud de Remedio*.

informó que, a partir de enero de 2017, todo aumento quedó congelado por los recortes al gasto público que impuso la Junta de Supervisión Fiscal.³ Por su parte, el 23 de abril de 2019, la evaluadora de la División de Remedios Administrativos emitió la correspondiente *Respuesta al Miembro de la Población Correccional*, quien, acogió íntegramente la *Respuesta a la solicitud* que emitió el director del PEAT.⁴

Insatisfecho, el 30 de julio de 2019, el recurrente instó una *Solicitud de Reconsideración*.⁵ En la misma, puntualizó que no solicitaba un aumento, sino que requería el punto de partida de los diestros de \$7, desde el día de su aprobación, que lo fue el 21 de noviembre de 2016. Así las cosas, el 9 de agosto de 2019, la División de Remedios Administrativos emitió una *Respuesta de Reconsideración al Miembro de la Población Correccional* por medio de la cual, denegó la petición de reconsideración del recurrente.⁶ Concluyó, que la *Respuesta a la Solicitud de Remedio Administrativo* del recurrente fue una responsiva, pues en la misma se le explicó en detalle, sus interrogantes en cuanto a las compensaciones por labor en el PEAT.

En desacuerdo, el 5 de septiembre de 2019, el recurrente interpuso ante este Tribunal, un recurso de revisión judicial, en el que nos planteó la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ LA RECURRIDA AL NO CONSIDERAR QUE NO EXISTE UNA ORDEN ESCRITA QUE ORIENTE EL

³ El 23 de abril de 2019, se le entregó al recurrente el *Recibo de la Respuesta*.

⁴ El 11 de julio de 2019, se le entregó al recurrente el recibo de la *Respuesta de la División de Remedios Administrativos*.

⁵ El 15 de agosto de 2019, se le entregó al recurrente una copia de la *Reconsideración*.

⁶ El 15 de agosto de 2019, se le entregó al recurrente del *Recibo de Respuesta*.

CONFINADO DE LA SUPUESTA CONGELACIÓN DEL AUMENTO.

ERRÓ LA RECURRIDA AL NO CONCEDER Y OCULTAR LA ENMIENDA ANTES MENCIONADA YA QUE EXISTEN MESES ENTRE LA APROBACIÓN Y LA SUPUESTA CONGELACIÓN DE AUMENTOS Y NEGÓ EL DERECHO ADQUIRIDO.

ERRÓ LA AGENCIA AL NO CONCEDER EL PUNTO DE PARTIDA DE LOS DIESTROS CUANDO ESTE ES AUTOMÁTICO.

Entretanto, el 18 de octubre de 2019, la Secretaría Auxiliar de Presupuesto y Finanzas del Departamento de Corrección y Rehabilitación envió una misiva que intituló "*Status*" aumento a compensación a confinados, la que dirigió al secretario auxiliar de la división de programas y servicios, al ayudante especial y a la supervisora regional de dicha agencia. En la misma, se les informó que de conformidad con la Ley 66-2014, la Ley 3-2017 y la Ley 26-2017, todas sobre reducción de gastos, el Departamento de Corrección y Rehabilitación, no podía autorizar cualquier tipo de transacción recurrente que resultase en un aumento al gasto de la agencia.

Por su parte, el 1ro de noviembre de 2019, el Departamento de Corrección y Rehabilitación, por conducto del Procurador General, interpuso un *Escrito en cumplimiento de Orden y/o solicitud de desestimación*. En su escrito, la agencia recurrida expuso que el recurrente, no sólo incumplió con el pago de los derechos arancelarios para presentar su recurso de revisión judicial, sino que tampoco solicitó autorización para litigar *in forma pauperis*, ni le notificó sobre la presentación del recurso de revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones. Según el Departamento de Corrección y Rehabilitación, estas omisiones nos privan de jurisdicción para atender el recurso. En la

alternativa, solicitó que, de acogerse el recurso, sostuviéramos que el recurrente no siguió el proceso de reclamación de nómina por haber presentado la misma a través de una *Solicitud de Remedio Administrativo* y no en la Unidad de Cuentas dentro del término requerido. Por consiguiente, nos solicitó que determináramos que actuó correctamente al negarle al recurrente el pago de nómina. Luego de evaluar los escritos de las partes, procedemos a adjudicar el presente recurso.

-II-

A. Normas de los programas de trabajo en el Departamento de Corrección y Rehabilitación

El 21 de noviembre de 2011, se adoptó el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación del 2011, (Plan Núm. 2-2011), supra. En virtud del mismo, se creó el "... Departamento de Corrección y Rehabilitación como el organismo en la Rama Ejecutiva responsable de implantar la política pública relacionada con el sistema correccional y de rehabilitación de adultos y menores, así como de la custodia de todos los ofensores y transgresores del sistema de justicia criminal del país". Art. 4 del Plan Núm. 2-2011.

En esencia, el Plan Núm. 2-2011, les reconoce a los miembros de la población correccional su derecho a participar en programas de trabajo que sean compatibles con su proceso de reintegración a la sociedad. Esto, sujeto a una evaluación previa y a que los recursos así lo permitan. 3 LPRA Ap. XVIII, Art.9(e). Para lograr el precitado cometido, se facultó al Departamento de Corrección y Rehabilitación a que ampliase los programas de trabajo para que impactasen a toda la población

correccional que interesara participar y asegurara la aplicación correcta de los sistemas de bonificación por trabajo que permitiesen las leyes aplicables. 3 LPRA Ap. XVIII, Art. 5(f).

Con el propósito de proveer unas guías uniformes para el referido y seguimiento de los confinados que participaran en los programas de trabajo, el 22 de junio de 2000, el Departamento de Corrección y Rehabilitación adoptó el *Manual sobre Oportunidad de Empleo y Trabajo para Miembros de la Población Correccional* (Manual de Normas). En lo pertinente, el Manual de Normas estableció lo siguiente respecto al jornal o salario de los confinados:

1. Se pagará a los miembros de la población correccional según establezca el (la) Administrador(a) mediante orden administrativa a tales efectos, a excepción del salario o jornal que devenguen los miembros de la población correccional en programas de la CEAT [Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo] o en programas especiales en la comunidad.
2. En el caso de trabajos en la comunidad los sueldos o jornales se ajustarán a los intereses de todas las partes, destacando el interés del estado sobre todos los demás. Fomentando de este modo que los confinados puedan prestar servicios al estado a un costo menor aliviando así el presupuesto del Gobierno, a la vez que se mejoran y aumentan los servicios que se prestan a nuestra sociedad. Manual sobre Oportunidad de Empleo (III) (G) (2).

Por su parte, el 8 de marzo de 2007, el Secretario del Departamento de Corrección y Rehabilitación de ese entonces, emitió una comunicación dirigida a los funcionarios de la agencia informándoles lo siguiente:

RECLAMACIONES DE NÓMINAS DE CONFINADO Y
FACTURA DE VENTAS

Sobre este tema, le instruyo a desarrollar un proceso de orientación a los miembros de la población correccional sobre el trámite para efectuar reclamaciones de pago de nómina a confinados y facturas por ventas de la Comisaría de las instituciones.

A partir del 1 de abril de 2007 toda reclamación de pago de nómina de confinados o cobro por factura de venta en la comisaría, deberán ser sometidas por los confinados a las unidades de cuentas en o antes de noventa (90) días laborables, a partir de la fecha de la transacción.

Las Unidades de Cuentas serán responsables de verificar la legalidad y exactitud de la reclamación y notificarán al miembro de la población correccional los resultados de su intervención dentro del periodo de quince (15) días.

Las reclamaciones que se sometan posterior a este periodo no serán procesadas.

Esperamos el fiel cumplimiento de estas directrices.

Posteriormente y como parte del proceso de rehabilitación de los confinados, el Departamento y la Administración de Corrección, aprobaron el Memorando Normativo AC-2008-03 para establecer las normas para la compensación a los confinados por trabajo realizado. Así, se dispuso que los confinados que trabajasen en instituciones, áreas administrativas y en la Oficina Central, recibirían una compensación mensual conforme lo establece la *Tabla de Compensación a Confinados*. Inciso II de Memorando Normativo AC-2008-03.

Por otro lado, el confinado que interesase instar una reclamación de nómina, debía hacerlo en o antes de los 90 días laborables, desde la fecha en que se llevó a cabo la transacción. Las reclamaciones que no se sometieran dentro de los 90 días, no serían procesadas. Inciso IV del Memorando Normativo AC-2008-03.

Entretanto, el 7 de junio de 2014, el Secretario del Departamento de Corrección y Rehabilitación, por medio de la Orden Administrativa AC-2014-04, emitió un *Memorando* dirigido a las instituciones correccionales, en la que les informó sobre la implantación de distintas

medidas con el propósito de maximizar los recursos. A esos fines, informó que procedería a efectuar ajustes en el presupuesto, para que dicha agencia lograra cumplir con sus obligaciones económicas, sin que se afectaran los servicios. Entre las áreas identificadas para efectuar tales ajustes, detalló cuál era la partida para el pago de nómina a confinados que realizaban labores en las instituciones correccionales. Al respecto, informó que:

A partir del recibo de esta comunicación, se asignará una cantidad de dinero a cada institución que se destinará para el pago de nómina a confinados por labores realizadas en cada institución correccional.

A través de la Oficina de Cuentas que corresponda a la institución que cada Superintendente dirige, recibirán una notificación para conocer la cantidad de dinero asignado a su institución. Luego de que se agote esa cantidad no se podrá sufragar el gasto de pago de nómina.

Es responsabilidad de cada Superintendente hacer un análisis de las necesidades de su institución y determinar a los confinados que se le pagará por las labores realizadas. Luego de completado este análisis deberá coordinar con el Supervisor de la Unidad Sociopenal para que se oriente a los confinados que realizan labores de cuáles tareas estarán sujetas a recibir compensación económica y cuáles no. Los restantes solo serán acreedores de bonificación adicional.

Esta gestión debe llevarse a cabo a través del Comité de Clasificación y Tratamiento consignar esa información en los acuerdos. Deben tomarle firma al confinado en evidencia de que fue debidamente orientado y aceptado las condiciones ofrecidas para evitar reclamos de pagos futuros.

Luego, el 31 de octubre de 2016, entró en vigor la Orden Administrativa DCR-2016-11, la cual dejó sin efecto la Orden Administrativa AC-2014-04. En lo pertinente, el Art. V de la Orden Administrativa DCR-2016-11, enmendó la tabla de compensaciones y dispuso lo relativo a la compensación vigente a los confinados.

**B. Leyes aplicables al aumento a compensación a
confinados**

La Ley Núm. 3 del 23 de enero de 2017 conocida como la *Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*, dispone, entre otras cosas, que se suspenderá toda disposición o norma en convenio, ley, reglamentación o disposición administrativa que sea contraria o interfiera con lo que en ella se promulga, siendo uno de sus principales propósitos, la disminución del gasto para lograr que el Gobierno siga en funciones y ofreciendo servicios esenciales a la ciudadanía.

Mientras, la Ley Núm. 26-2017 del 29 de abril de 2017 conocida como la *Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal*, establece que el Gobierno tiene que lograr mayores medidas de reducción de gastos de forma tal que pueda cumplir con la Ley PROMESA.

**C. El derecho constitucional a igual paga por igual
trabajo**

En Puerto Rico existe una clara política pública que brinda a los trabajadores una protección social específica que propicia un tratamiento equitativo y justo en la fijación de estructuras salariales o de sueldos y demás formas de retribución, directas o indirectas. Esta política pública está fundamentada en el derecho constitucional de todo trabajador a recibir igual paga por igual trabajo, consagrado en el Art. II, Sec. 16 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Nigaglioni v. Depto. De Salud*, 149 DPR 180, 190 (1999). Dicho precepto, indica entre otras cosas, que “[s]e reconoce el derecho de todo trabajador a recibir ... igual paga por igual trabajo”. Art. II, Sec. 16, Const. PR LPRA Tomo 1.

A pesar de que el propósito principal de tal reconocimiento fue equiparar la paga que reciben las mujeres en comparación con los hombres por labores de igual naturaleza, dicha garantía constitucional también protege a todo trabajador -hombre o mujer- que reciba un salario injusto en comparación con los salarios obtenidos por sus pares, cuando ambos laboren en tareas y funciones de igual naturaleza y no exista criterio objetivo alguno que justifique tal disparidad. *Rivera Padilla et al. v. OAT*, 189 DPR 315, 357 (2013). En ese sentido, nuestra Constitución sólo exige que la ley dé igual trato a los que están situados en igual posición. *Aulet v. Depto. Servicios Sociales*, 129 DPR 1, 46-47 (1991).

D. La revisión judicial

La revisión judicial de las determinaciones administrativas tiene implicaciones importantes, ya que es a través de este mecanismo que el tribunal cumple con el mandato constitucional de velar por la legalidad de las acciones de las diversas entidades gubernamentales. *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE*, 196 DPR 289 (2016); *Junta Dir. Portofino v. P.D.C.M.*, 173 DPR 455 (2008).

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. *Assoc. Condomines v. Meadows Dev.*, 190 DPR 843 (2014); *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736 (2010); *Asoc. Vec. De Altamesa Este v. Mun. San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996). Para cumplir con ese principio, el Art. 4.006 (c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, otorga la competencia apelativa a este Tribunal para revisar las

decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas.

Cierto es que, las agencias administrativas están en mejor posición para dirimir controversias como la de este caso, a razón de su experiencia y conocimiento especializado. Es vasta la jurisprudencia que reitera la gran deferencia que los tribunales deben a las determinaciones administrativas, dado a que son las llamadas a velar por la aplicación y ejecución de sus normas y reglamentos, en función de los deberes otorgados por leyes habilitadoras. *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

Ahora bien, la decisión de una agencia administrativa gozará de una presunción de legalidad y corrección que será respetada, siempre que la parte que la impugna no produzca evidencia suficiente para rebatirla. *Batista, Nobee v. Jta.Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector para la revisión de este tipo de determinación es el de razonabilidad, esto es, si la actuación de la agencia fue ilegal, arbitraria o tan irrazonable, que constituye un abuso de discreción. *Íd.*, pág. 216.

La revisión usualmente comprende las siguientes áreas: (1) si se concedió el remedio apropiado; (2) si las determinaciones de hechos son conformes al principio de evidencia sustancial; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty, et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2009). Según lo dispone la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38-2017 conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, ante una revisión judicial, el tribunal sostendrá las determinaciones de hechos de una agencia

administrativa si están basadas en evidencia sustancial que obre en el expediente. 3 LPRA sec. 2175. La *evidencia sustancial* es aquella evidencia relevante que "una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Acarón, et al. v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564, 584 (2012). La aplicación de este criterio busca "evitar sustituir el criterio del organismo administrativo especializado por el del foro judicial revisor". *Íd.*; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 615 (2006); *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 DPR 599, 615 (2005). La parte recurrente tendrá la carga de demostrar que en el expediente administrativo existe otra prueba que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia que impugna, al punto tal que se pueda concluir que, ante la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración, la determinación de la agencia no fue razonable. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). Si dicha parte falla en demostrar que la determinación de la agencia no estuvo basada en evidencia sustancial o que existe otra prueba que reduce el valor de la prueba impugnada, el tribunal debe respetar las determinaciones de hechos. *Íd.*

En cambio, las conclusiones de derecho podrán revisarse en toda su extensión. 3 LPRA sec. 2175. Aun así, debe dársele gran peso y deferencia a las interpretaciones que hacen las agencias de las leyes específicas que se les ha encomendado poner en vigor, por lo que sus conclusiones no pueden descartarse libremente. *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, *supra*.

-III-

En el recurso que nos ocupa, el recurrente nos solicita que revoquemos la determinación del Departamento de Corrección y Rehabilitación que le negó

su reclamo. En esencia, asevera que de conformidad con la Orden Administrativa DCR-2016-11 de 31 de octubre de 2016, tiene derecho a que se le satisfaga el pago retroactivo de \$1 adicional a su compensación como empleado diestro.

Luego de examinar minuciosamente el expediente ante nosotros, advertimos que la agencia recurrida fundamentó su determinación de negarle el aumento al recurrente, en la *Respuesta a la solicitud* que el director del PEAT emitió el 16 de abril de 2019. Recordemos que, mediante la misma, se informó que, a partir de enero de 2017, todo aumento había quedado congelado por los recortes al gasto público que impuso la Junta de Supervisión Fiscal.

Sin embargo, si bien es cierto que los precitados estatutos le imponen al Gobierno reducir sus gastos, la Orden Administrativa AC-2016-11 de 31 de octubre de 2016, en la cual se ampara el recurrente para solicitar el correspondiente aumento a su compensación por trabajo diestro, se emitió con anterioridad a que entraran en vigor los mencionados estatutos.

Lo anterior, nos fuerza a concluir que, en su obrar, la Administración de Corrección y Rehabilitación erró en el ejercicio de su discreción ya que no proveyó una *Respuesta* adecuada. *Batista, Nobee v. Jta. Directores*, supra. La prueba en el expediente logró rebatir la presunción de corrección que amparaba la determinación de la agencia recurrida. Los documentos que acompañan el recurso nos demuestran la irrazonabilidad de la determinación administrativa tomada. *Acarón, et al. v. D.R.N.A.*, supra.

Mas importante aún, esta actuación administrativa violenta e ignora la garantía constitucional de "igual

paga por igual trabajo", Art. 11, Sec. 16, Const. PR LPRA Tomo 1, pues otros confinados han estado siendo compensados a \$7.00 el día, mientras que al recurrente se le ha estado compensando a razón de \$6.00 el día, por igual trabajo.

Si bien puede argumentar la Oficina del Procurador General que el Recurrente debió canalizar su reclamo a través de la Unidad de Cuentas, lo cierto es que una violación de rango constitucional, como la de este caso, no puede frustrarse por tal tecnicismo administrativo.

Por tanto, concluimos que procede el reclamo del recurrente de que la agencia recurrida le pague el aumento retroactivo de \$1 adicional a su compensación como empleado diestro.

-IV-

En atención a los fundamentos que anteceden, **REVOCAMOS** la *Respuesta al Miembro de la Población Correccional* emitida por el Departamento de Corrección y Rehabilitación y en su consecuencia, ordenamos que dicha agencia, le satisfaga al recurrente, el retroactivo de \$1 adicional a su compensación como empleado diestro.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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