

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

CARLOS PERALES GONZÁLEZ Apelante v. MUNICIPIO DE TOA ALTA; CLEMENTE AGOSTO LUGARDO, ALCALDE DE TOA ALTA EN SU CALIDAD PERSONAL Y COMO FUNCIONARIO PÚBLICO; ISRAEL MARTÍNEZ RIVERA, COMISIONADO DE LA POLICÍA MUNICIPAL EN SU CALIDAD PERSONAL Y COMO FUNCIONARIO PÚBLICO Apelado	KLAN201401297	APELACIÓN procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón Civil Núm.: D DP2013-1050 Sobre: Daños y Perjuicios
--	---------------	---

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Brignoni Mártir.

Jiménez Velázquez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2015.

El señor Carlos Perales González apeló ante nos la *Sentencia* emitida el 2 de julio de 2014, notificada el siguiente día 7, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón. Mediante el referido dictamen, el foro de instancia desestimó, sin perjuicio, la demanda en daños y perjuicios instada por el apelante, hasta tanto éste agotara el correspondiente trámite administrativo. Reseñamos a continuación el trámite procesal y las alegaciones planteadas por las partes litigantes. Veamos.

I

El 13 de diciembre de 2013, el señor Carlos Perales González (Perales) presentó *Demanda* sobre daños y perjuicios contra el Municipio de Toa Alta; el señor Clemente Agosto Lugardo, Alcalde de Toa Alta, en su calidad personal y como funcionario público; el señor Israel Martínez Rivera, Comisionado de la Policía Municipal, en su calidad personal y como funcionario público. En esencia, el señor Perales alegó la negligencia y omisión del deber del Municipio de Toa Alta, su Alcalde y el Comisionado de la Policía Municipal al suspenderlo de empleo, de forma caprichosa y arbitraria, negándole un debido proceso de ley al no contestar la solicitud de investigación y proceso administrativo que éste presentara. Según el señor Perales, tal alegada actuación negligente le causó daños en detrimento a su reputación profesional. El señor Perales alegó que, el 20 de mayo de 2013, fue verbalmente desarmado y suspendido de su empleo como policía municipal, sin mediar justificación alguna ni a través del proceso administrativo correspondiente. Según alegado en la *Demanda*, tal suspensión se debió a un incidente entre el señor Perales y la sargento Cindy Ortiz, quien le acusó de poseer una página cibernética; imputaciones sobre las cuales no se ordenó investigación y/o se presentó querrela alguna. Debido a sus infructuosos intentos en informar lo sucedido a sus supervisores, el señor Perales presentó una querrela ante la Policía Estatal en el cuartel de Toa Alta, cuya investigación, según argüido en la *Demanda*, fue detenida por el Comisionado de la Policía Municipal. El señor Perales sostuvo que durante el tiempo de su suspensión, en espera de su reinstalación,

puso en conocimiento de ello al Municipio de Toa Alta mediante la entrega de tres cartas en distintas fechas¹ a la directora de Recursos Humanos, al Comisionado de la Policía Municipal y al Alcalde. En las misivas, solicitó, como querellante, la celebración de una vista administrativa ante la suspensión de empleo como policía municipal.

El 5 de septiembre de 2013, mediante la entrega de dos comunicaciones, el señor Perales quedó citado para una vista administrativa, pautada para el siguiente día, y le fue requerida la entrega de un equipo del Municipio que supuestamente tenía bajo su posesión. A la vista para la cual fue citado, el oficial examinador no compareció. El señor Perales fue nuevamente citado, para el 18 de septiembre de 2013, ante el licenciado del Municipio de Toa Alta, quien, según alegado, le informó que no existía en la división de Recursos Humanos una querrela en su contra, ni se había solicitado una investigación administrativa. El señor Perales requirió, nuevamente, la celebración de una vista administrativa. El demandante sostuvo que había sido parte de un patrón sistemático de directrices discriminatorias por ideologías políticas que la actual administración había implementado en su contra. Sostuvo la negligencia de la parte demandada en omitir y negarle un debido proceso de ley, coartarle los procesos administrativos y mantenerlo en la situación en que se encontraba. En fin, el señor Perales reclamó una indemnización de \$150,000 por los daños alegadamente sufridos, así como su reinstalación inmediata en su lugar de empleo.

¹ El 21 de mayo, el 5 de junio y el 5 de julio de 2013.

Luego de haber sido expedidos y diligenciados los emplazamientos, el 21 de febrero de 2014, el Municipio de Toa Alta, sin someterse a la jurisdicción del tribunal, presentó *Moción solicitando desestimación o paralización [de los] procedimientos*. El Municipio arguyó que no procedía la presentación de la reclamación judicial en su contra sin establecer las bases que justificaran la preterición del proceso administrativo ante la jurisdicción primaria de la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), en consideración a que el señor Perales estaba suspendido de empleo, pero no de sueldo, y a que la CASP posee autoridad en ley para adjudicar y conceder una compensación en daños y perjuicios. Adujo, además, que el diligenciamiento del emplazamiento fue defectuoso, pues del mismo no surgía en qué capacidad se pretendía emplazar al alcalde de Toa Alta. El Municipio solicitó la desestimación de la reclamación instada en su contra, a la luz de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V. El 25 de febrero de 2014, el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón, le ordenó al señor Perales replicar, so pena de acoger la solicitud del Municipio.² Tras varios trámites, el Municipio de Toa Alta, sin someterse a la jurisdicción del tribunal, reiteró su solicitud de desestimación, mediante moción presentada el 13 de mayo de 2014, ello ante la ausencia de posición del señor Perales, según ordenado el

² Según los documentos que surgen del auto original del caso de epígrafe, la notificación de esta orden, remitida al señor Perales a la dirección en la Urb. Sunflower Valley, A-4 Calle Tornasol, Toa Alta, Puerto Rico 00953, fue devuelta debido a insuficiencia en la dirección. Sin embargo, fue notificada, también, al Lcdo. Libardo Hernández Pérez, representante legal del señor Perales, a su dirección postal P.O. BOX 2764, Bayamón, Puerto Rico, 0960-2764, así como al Lcdo. Carlos E. Maltés Pérez, abogado del Municipio, a la dirección PMB 249, 90 Ave. Río Hondo, Bayamón, Puerto Rico, 00961. Las notificaciones a ambos representantes legales **no** fueron devueltas al Tribunal de Primera Instancia, según los documentos que obran en el auto original del caso de epígrafe.

25 de febrero. El 23 de mayo de 2014, el Alcalde del Municipio de Toa Alta y el Comisionado de la Policía Municipal, representados por el Departamento de Justicia, solicitaron la desestimación, con perjuicio, de la reclamación instada en su contra en su carácter personal.

Así las cosas, el 2 de julio de 2014, el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón, emitió la *Sentencia* apelada. El foro de instancia hizo referencia a las alegaciones del señor Perales contenidas en su *Demanda*, así como a las del Municipio, según expuestas en su moción de desestimación. Tras reseñar en sus *Conclusiones de derecho* la norma sobre la moción de desestimación al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, supra, a la doctrina de jurisdicción primaria y agotamiento de remedios administrativos, y respecto a las facultades y jurisdicción de la CASP, el Tribunal de Primera Instancia concluyó que procedía la desestimación de la reclamación del señor Perales; y lo refirió a agotar los remedios administrativos ante la entidad con jurisdicción primaria y exclusiva para revisar las decisiones del Municipio de Toa Alta relacionadas con transacciones de personal, es decir, la CASP. El Tribunal de Instancia indicó que el señor Perales no expresó cuál fue el incidente por el cual fue desarmado y suspendido de su empleo el 20 de mayo de 2013, cuando la entidad administrativa con jurisdicción para revisar las decisiones del Municipio de Toa Alta relacionadas con transacciones de personal era la CASP. El foro de instancia expresó que carecía de información concreta de los hechos que provocaron la suspensión de empleo del demandante como Policía del Municipio de Toa Alta y los daños causados. Enfatizó que aquella parte que pretenda desviarse del trámite administrativo, que alegue

violación a un derecho constitucional, tiene la obligación de demostrar que el agravio al referido derecho es de tan grave y patente intensidad que se justifica eludir el cauce administrativo.

Así, y de manera cónsona con la doctrina de abstención judicial, el Tribunal de Instancia determinó que carecía de jurisdicción sobre la materia, hasta tanto el señor Perales agotara el proceso administrativo ante la CASP. En fin, el tribunal acogió la moción de desestimación presentada por el Municipio de Toa Alta, su Alcalde y el Comisionado de la Policía Municipal, tanto en su carácter personal así como de funcionarios públicos; y desestimó, sin perjuicio, la *Demanda* del señor Perales por falta de jurisdicción sobre la materia. La *Sentencia* fue notificada el 7 de julio de 2014.

Un día antes de ser dictada la *Sentencia*, pero recibida en el despacho de la Juzgadora de instancia el día 10 de julio, el señor Perales presentó su *Réplica a moción de desestimación*; y solicitó, por segunda ocasión, la anotación de rebeldía de la parte demandada. Según el señor Perales, el trámite administrativo no era aplicable, pues fue el propio Municipio el que obvió el proceso. El 15 de julio, el Tribunal de Primera Instancia catalogó de académica la réplica del señor Perales, y lo refirió a la *Sentencia* notificada el 7 de julio de 2014.

Mediante *Recurso de apelación*, instado el 6 de agosto de 2014, el señor Perales procuró la revisión de la aludida *Sentencia* desestimatoria. Según el escrito apelativo del señor Perales, existía evidencia recopilada que sustentaba sus alegaciones en cuanto a que se le había pretendido imputar apropiación ilegal de equipo público,

abandono de trabajo, ausencias injustificadas, presuntas querellas por hostigamiento sexual, entre otros, para justificar su despido. Conforme a la nota al calce 1 del *Recurso de apelación*, el Municipio le envió una carta, fechada el 9 de junio de 2014,³ en la que, por primera vez, se le informó las alegadas faltas cometidas, de las cuales no surgen hechos, fechas, ni explicación de las acciones correctivas implantadas. El señor Perales adujo que fue el propio Municipio el que obvió el proceso administrativo, ya que, al no iniciar proceso alguno, lo dejó huérfano para acudir en revisión ante la CASP. Éste señaló que el Tribunal de Primera Instancia erró al desestimar la *Demanda* y declararse sin jurisdicción en un asunto que, vía excepción y ante una clara violación de un derecho constitucional, tiene la obligación de dilucidarlo ante sí.

El apelante indicó en su alegato ante este Foro Apelativo que, ante la ausencia de una comunicación o notificación escrita en la que se detallara la falta y hechos cometidos, no tenía conocimiento de los hechos específicos y bajo qué reglamento se le impuso la suspensión, lo que, a su vez, le impedía acudir en un proceso de revisión ante la CASP. El señor Perales arguyó que el Tribunal de Primera Instancia debió examinar sus alegaciones liberalmente y de manera más favorable, ante la inexistencia de documentos que sustentaran las

³ Valga indicar que este planteamiento **nunca** fue traído ante la consideración del Tribunal de Primera Instancia, a pesar que la *Sentencia* aquí apelada fue emitida y notificada con posterioridad a esta fecha, esto es, en jul. Como es sabido, un tribunal apelativo no considerará un planteamiento formulado por primera vez en apelación o revisión. *E.L.A. v. Northwestern Selecta*, 185 D.P.R. 40, 55-56 (2012); *Ortiz Torres v. K & A Developers, Inc.*, 136 D.P.R. 192, 202 (1994); *García González v. Montero Saldaña*, 107 D.P.R. 319, 332-333 (1978); *Garage Rubén, Inc. v. Tribunal Superior*, 101 D.P.R. 236, 242 (1973).

alegaciones de la parte demandada apelada. El señor Perales insistió en que no se podía invocar la doctrina de agotamiento de remedios administrativos cuando el propio patrono no le proveyó el mecanismo correcto para hacerlo y que, ante su alegación de violación al debido proceso de ley, el Tribunal de Instancia no podía abstenerse de ejercer su jurisdicción.

Tras varios trámites, el Alcalde del Municipio de Toa Alta y el Comisionado de la Policía Municipal, en su carácter personal y sin someterse a la jurisdicción de este Tribunal, presentaron su *Alegato en oposición al recurso de apelación*, por conducto del Departamento de Justicia. Éstos sostuvieron la corrección del dictamen apelado, pues el señor Perales debía agotar los remedios administrativos ante la CASP, y porque no existía alegación alguna en su carácter personal. En su discusión, el Alcalde del Municipio de Toa Alta y el Comisionado de la Policía Municipal sostuvieron que la CASP era el foro con jurisdicción exclusiva para atender las alegaciones del señor Perales al momento en que éste fue desarmado y suspendido de su empleo. Además, sostuvieron que la vista administrativa solicitada por el señor Perales nunca se efectuó; que a éste no se le radicaron cargos; y que el Municipio lo exhortó a que mejorara su conducta.⁴ Según éstos, las vagas y generalizadas alegaciones, sin hechos concretos, de la *Demanda* no establecieron un daño de patente intensidad que requiriera apartarse del cauce administrativo.

⁴ Véase, nota al calce 5 del *Alegato en oposición al recurso de apelación*.

A su vez, el 6 de octubre de 2014, el Municipio de Toa Alta y sus funcionarios municipales demandados en su carácter oficial, presentaron su alegato en oposición. En su relación de hechos, el Municipio de Toa Alta, su Alcalde y el Comisionado de la Policía Municipal indicaron que, mediante carta notificada el 9 de junio de 2014, el señor Perales fue notificado de los cargos imputados, así como del resultado de la investigación interna realizada sobre dichos cargos y la determinación de que no se tomaría una decisión final sobre la formulación de cargos hasta tanto éste se sometiera a exámenes físicos y psicológicos que le aseguren al Municipio que puede ejercer las funciones de su puesto. Además, en virtud de dicha comunicación, se concedió quince (15) días, a partir del recibo de la misma, para que el señor Perales solicitara una vista informal, de no estar de acuerdo con lo notificado. El Municipio de Toa Alta, su Alcalde y el Comisionado de la Policía Municipal indicaron que el señor Perales continuaba suspendido de empleo, pero devengando un sueldo. Éstos discutieron que el supuesto agravio constitucional del señor Perales se fundamentó en que a éste no se le notificó, al momento de informarle verbalmente de su destitución sumaria con sueldo pendiente a investigación, de los cargos en su contra, de su derecho a vista ni de acudir ante la CASP, de estar en desacuerdo con tal acción. Según estos apelados, el señor Perales tiene y ha tenido disponible en todo momento el foro de la CASP, al cual pudo acudir tan pronto fue notificado de la acción de personal tomada en su contra, es decir, la destitución sumaria con sueldo, pendiente a investigación, o en cualquier momento posterior en que entendiéndose que

el Municipio estaba tomando un tiempo innecesariamente prolongado para hacer la investigación y emitir una determinación formal al respecto. Indicaron que ante la CASP el señor Perales podía formular todos los planteamientos en torno al debido proceso de ley. En fin, el Municipio de Toa Alta, su Alcalde y el Comisionado de la Policía Municipal sostuvieron que "... la aparente alegación de la parte demandante apelante de que ha sido destituido de facto..." era académica, pues la autoridad nominadora notificó su determinación de no tomar una decisión sobre formulación de cargos hasta que el señor Perales se sometiera a ciertos exámenes físicos y psicológicos. Además, señalaron que en la carta del 9 de junio de 2014 se le concedió al señor Perales quince (15) días para solicitar una vista informal, lo que no había ocurrido, por lo cual lo dispuesto en dicha misiva de había convertido en la determinación interna del Municipio.

Luego de evaluar todos los escritos ante nuestra consideración, así como el auto original del caso de epígrafe, remitido a nuestra consideración en calidad de préstamo, estamos en posición de resolver. Exponemos a continuación la norma de derecho aplicable a la presente controversia.

II

A

Los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general, por lo que pueden entender en cualquier asunto, salvo que se les haya privado de jurisdicción en cuanto a alguna materia particular. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 D.P.R. 391, 403 (2010). A su vez, la jurisdicción de las agencias administrativas se deriva y delimita

por su ley habilitadora. La Asamblea Legislativa autoriza y delega a las agencias los poderes necesarios para que actúen conforme al propósito perseguido con su creación. Siendo así, para determinar si una entidad pública está autorizada para considerar un asunto, es necesario acudir a su ley habilitadora. *González y Otros v. Adm. de Corrección*, 175 D.P.R. 598, 606-607 (2009). Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico existen unas normas de autolimitación judicial, entre las cuales se encuentran las doctrinas de jurisdicción exclusiva, jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos. Estas doctrinas tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y judiciales. Además, cumplen el objetivo de mantener un balance adecuado y distribución de poder y tareas entre las agencias administrativas y el poder judicial. *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 D.P.R. 1033, 1057 (2013) y casos allí citados.

La doctrina jurisprudencial de la jurisdicción primaria procura establecer qué foro, si el judicial o el administrativo, posee la facultad inicial de adjudicar y entender atender una controversia. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3era Ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 562. Así pues, la aplicación de esta doctrina presupone una jurisdicción concurrente entre el organismo administrativo y el foro judicial. *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, 179 D.P.R. 231, 239 (2010); *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 D.P.R. 657, 676 (2009) y casos allí citados. Es decir, la doctrina de la verdadera jurisdicción primaria dilata o suspende la intervención judicial hasta tanto el asunto se

dilucide en un foro administrativo, a pesar de que un tribunal tiene jurisdicción para adjudicarlo. No se trata de privar de jurisdicción al foro judicial, sino de atender una cuestión de prioridad de jurisdicción para promover la armonía entre los tribunales y las agencias administrativas. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 405. La doctrina de jurisdicción primaria es inaplicable cuando la naturaleza de la causa de acción presentada contiene controversias de derecho que no exigen el ejercicio de discreción y peritaje de la agencia. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R. 219, 245 (2001). Para determinar si procede o no la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente, deben analizarse ciertos factores, entre ellos: la pericia de la agencia en el asunto presentado, la prontitud usual en el proceso de decisión, las técnicas de adjudicación más flexibles, y la complejidad técnica de la controversia, entre otros. *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 D.P.R. 398, 402 (1980); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 407. Los tribunales deben realizar un análisis de todos los factores que apuntan hacia la conveniencia de la aplicación de esta doctrina, y considerar si es imprescindible y necesaria la intervención primordial de la agencia administrativa.

Al examinar la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria a determinada situación de hechos, es necesario considerar si el estatuto habilitador le confiere jurisdicción al organismo administrativo. De ser ello así, se trata de una jurisdicción estatutaria exclusiva, por lo que se hace innecesaria la consideración de la doctrina de jurisdicción primaria. D. Fernández Quiñones, supra, pág. 437; *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, supra, págs. 676-677. Para

determinar la existencia de jurisdicción exclusiva, es necesario examinar la ley habilitadora de la agencia y otras disposiciones legales aplicables a la materia de la controversia. Si, por el contrario, no se desprende de la ley habilitadora la jurisdicción exclusiva del organismo administrativo, existe entonces concurrencia de jurisdicción entre los tribunales y la agencia, y pudiera aplicarse la doctrina de jurisdicción primaria. Cabe indicar que para privar a un tribunal de jurisdicción general de su autoridad para entender en algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún estatuto o que ello surja del mismo por implicación necesaria. La jurisdicción exclusiva no soslaya la revisión judicial de la cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo. Véase, *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 D.P.R. 223 (1994); *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, supra, págs. 240-241.

Por último, valga diferenciar la doctrina de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos, las cuales guardan una íntima relación y persiguen el fin de poner orden en la administración de la justicia y armonizar el funcionamiento de los tribunales y las agencias. La doctrina de agotamiento de remedios determina la etapa en la cual se puede recurrir a los tribunales, mientras que la de jurisdicción primaria determina qué organismo debe hacer la determinación inicial del asunto. Véase, D. Fernández Quiñones, supra, pág. 609, nota al calce 199. La doctrina de jurisdicción primaria no requiere que la parte promovente inicie un procedimiento administrativo previo a recurrir al foro judicial, pues

supone que existe jurisdicción concurrente entre el foro judicial y la agencia administrativa para atender un asunto.

La jurisdicción administrativa puede obviarse en aquellos casos donde el reclamo descansa en violaciones de derechos constitucionales. Para que tenga eficacia el reclamo tiene que efectuarse con antelación a que se inicie el trámite procesal administrativo. El mero hecho de invocar violaciones a derechos constitucionales no tiene el efecto de negar la competencia y jurisdicción primaria de la agencia administrativa. [Véase, *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condomines*, 114 D.P.R. 426 (1983).] Aquí se conjugan la doctrina de la jurisdicción primaria con la del agotamiento de los remedios. Es imperativo que se siga el cauce administrativo. Sólo un agravio que se demuestre su gravedad y patente intensidad puede tener la consecuencia de evitar el trámite a través del proceso o cauce administrativo.

D. Fernández Quiñones, *supra*, pág. 623.

B

En virtud del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, conocido como el *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público*, se creó un nuevo foro administrativo cuasi-judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito, en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas, tanto para los empleados cobijados bajo las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como *la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público*, como para los empleados públicos cubiertos por las secs. 1461 et seq. de este título, conocidas como *la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*; sean empleados de los municipios o ciudadanos que aleguen que una acción o determinación le afecta su derecho de competir o ingresar al Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al Principio de Mérito. 3 L.P.R.A. Ap. XIII, Artículo 2.

Según la declaración de política pública del *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público*, id:

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que: “los tribunales administrativos apelativos contribuyen a descongestionar los tribunales al proveer un foro que en primera instancia recibe la prueba y mediante conclusiones de hecho y derecho formula sus decisiones”. *Juan Díaz Marín v. Municipio de San Juan y Otros*, 117 D.P.R. 334 (1986). Asimismo, su existencia se apoya en aspectos, tales como la experiencia y especialización de cada foro, la uniformidad de sus fallos y remedios, así como el bajo costo de la litigación administrativa para los afectados.

Como norma general, los foros que atienden los casos de relaciones obrero-patronales y de administración de recursos humanos del servicio público han estado separados uno del otro, aun cuando los asuntos que atienden están íntimamente relacionados. Entendemos que para una sana administración pública y una adecuada resolución de las controversias obrero-patronales y de recursos humanos, todos estos asuntos se deben atender en un mismo foro adjudicativo.

Es el interés de nuestro Gobierno establecer un foro el cual tendrá la facultad de atender los casos y querellas que surjan al amparo de las secs. 1451 et seq. de este título, y las secs. 1461 et seq. de este título. Por otra parte, el foro propuesto atenderá las querellas conforme a lo dispuesto en la las secs. 100 a 100e del Título 29, conocidas como la “Carta de Derechos de los Empleados Miembros de una Organización Laboral”, en los casos de empleados y organizaciones laborales bajo la jurisdicción de las secs. 1451 et seq. de este título, y de las organizaciones laborales o asociaciones llamadas “bona fide”, creadas al amparo de la sec. 702 de este título y de la Ley Núm. 139 de 30 de junio de 1961, y de aquellas otras organizaciones laborales no comprendidas bajo las secs. 61 et seq. del Título 29.

Así, pues, la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) fue establecida para fusionar lo que era la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP). Véase, Artículo 30 del *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público*. Según el Artículo 4 de este Plan, la CASP fue creada como “un organismo cuasi-judicial en la Rama Ejecutiva,

especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas, tanto para los empleados que negocian al amparo de las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como la *Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público*, como para los empleados públicos cubiertos por las secs. 1461 et seq. de este título, conocidas como la *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.”.

Algunos de los deberes, facultades y funciones de la CASP incluyen realizar, a petición de parte o por iniciativa propia, todas las audiencias, vistas públicas o privadas, reuniones, encuestas e investigaciones que, en opinión de la Comisión, sean necesarias y adecuadas para el ejercicio de las facultades que le confiere este Plan. A tales fines, la Comisión o su representante tendrá acceso a cualquier evidencia de cualquier persona que esté siendo investigada o contra la cual se haya procedido y que se refiera a cualquier asunto que esté investigando la Comisión o que esté en controversia. Asimismo, la CASP podrá solicitar a las agencias, municipios, corporaciones públicas y otras instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico que suministren todos los expedientes, documentos e informes no privilegiados por ley que posean con relación a cualquier asunto en el que esté interviniendo la Comisión. También, la CASP tiene la facultad de conceder los remedios que estime apropiados y emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes conforme a las leyes aplicables. Esto incluye, entre otras, órdenes provisionales o permanentes de cesar y desistir; órdenes para la reposición de empleados suspendidos

o destituidos, con o sin el abono de la paga atrasada dejada de percibir y la concesión de todos los beneficios marginales a los cuales los empleados hubiesen tenido derecho durante el período de suspensión o destitución; órdenes imponiendo sanciones económicas o procesales a agencias, funcionarios o representantes legales por incumplimiento o dilación de los procedimientos; y órdenes imponiendo sanciones a agencias, organizaciones sindicales o representantes exclusivos, incluyendo la descertificación de estos últimos. Igualmente, podrá conceder indemnizaciones por daños y perjuicios, e imponer multas administrativas en todo tipo de discrimen que sea probado por los empleados que acuden ante este foro, sin menoscabo de los derechos de los servidores públicos de recurrir al foro judicial para el reclamo de daños y perjuicios cuando no lo reclamen ante la Comisión. Véase, Artículo 8 del *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público*.

El estatuto habilitador de la CASP establece dos tipos de jurisdicción para atender reclamaciones: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción apelativa. El Artículo 11 establece que la CASP tiene jurisdicción primaria exclusiva sobre los siguientes asuntos:

(a) Las reclamaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones del patrono en violación a las disposiciones de las secs. 1451 et seq. de este título.

(b) Las reclamaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de las organizaciones laborales, sindicales u obreras y de los representantes exclusivos en violación a las disposiciones de las secs. 1451 et seq. de este título.

(c) Las reclamaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de las organizaciones laborales, sindicales u obreras y de los representantes exclusivos en

violación a las disposiciones de las secs. 100 a 100e del Título 29.

Ningún caso podrá ser radicado luego de transcurridos seis (6) meses de los hechos que dan base al mismo, excepto que la parte contra quien se haya radicado, intencionalmente haya ocultado los hechos que dan base al mismo o que durante el período de seis (6) meses luego de los hechos, la parte promovente haya estado legalmente incapacitada para radicarlo, o que no tuvo conocimiento de los hechos durante ese período. En estos casos, la Comisión determinará si la dilación en radicar el mismo es razonable conforme a los principios generales de incuria.

A su vez, el Artículo 12 del *Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público* delimita el alcance de la jurisdicción apelativa de la CASP de la siguiente forma:

La Comisión tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en los casos y por las personas que se enumeran a continuación:

(a) Cuando un empleado, dentro del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, no cubierto por las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como la *Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público*, alegue que una acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de las secs. 1461 et seq. de este título, las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas como la *Ley de Municipios Autónomos*, los reglamentos que se aprueben para instrumentar dichas leyes, o de los reglamentos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la legislación y normativa aplicable.

(b) Cuando un ciudadano alegue que una acción o decisión le afecta su derecho a competir o ingresar en el Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito.

(c) Cuando un empleado irregular alegue que la autoridad nominadora se ha negado injustificadamente a realizar su conversión a empleado regular de carrera, según dispone las secs. 711 a 711g de este título, conocidas como *Ley de Empleados Irregulares*.

(d) Cuando un Administrador Individual alegue que una acción, omisión o decisión de la Oficina es contraria a las disposiciones generales de las secs. 1461 et seq. de este título, en las áreas esenciales al principio de mérito.

(e) La Comisión tendrá jurisdicción sobre el personal docente y clasificado del Departamento de Educación y el

personal civil de la Policía de Puerto Rico, que no estén sindicados bajo las secs. 1451 et seq. de este título.

(f) La Comisión podrá tener jurisdicción apelativa voluntaria sobre los empleados no organizados sindicalmente de aquellas agencias excluidas de la aplicación de las secs. 1461 et seq. de este título, y las corporaciones públicas que operen como negocio privado que se sometan voluntariamente al proceso apelativo y adjudicativo de la Comisión. El procedimiento y costo para que puedan acogerse a esta jurisdicción se establecerá, mediante reglamento.

(g) Cualquier asunto proveniente u originado de la administración de los recursos humanos no cubierto en otras leyes o convenios colectivos.

Por otra parte, la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA) fue creada por la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, según enmendada, 1 L.P.R.A. sec. 171 et seq., para atender aquellos casos en que:

... se impute mal uso o abuso de autoridad a cualquier agente del orden público estatal o municipal, agente de rentas internas o cualquier otro funcionario de la Rama Ejecutiva estatal o municipal, autorizado para efectuar arrestos, si la autoridad facultada para sancionar a dicho funcionario público no lo ha sancionado, la Comisión a solicitud del Gobernador, de algún alcalde, por iniciativa propia o a instancia de algún ciudadano o por referimiento de la autoridad con facultad para sancionar cuando ésta pierde jurisdicción en aquellos casos en que aplican los términos indicados en este capítulo podrá investigar y, si lo considera procedente, deberá iniciar formalmente cualquier procedimiento encaminado a la imposición de cualquier medida o sanción disciplinaria, que la referida autoridad facultada para sancionar hubiere podido imponer al funcionario, mediante la formulación de cargos específicos contra el funcionario público de que se trate dentro del término máximo de (6) meses, contados a partir de la fecha en que pueda entenderse que la autoridad facultada para sancionar a dicho funcionario público no lo ha sancionado.

Se entenderá que ha habido mal uso o abuso de autoridad cuando cualquier funcionario de los comprendidos en el primer párrafo de esta sección incurra en cualquiera de los siguientes actos, entre otros:

- (a) Arrestos o detenciones ilegales o irrazonables;
- (b) registros, allanamientos e incautaciones ilegales o irrazonables;

(c) acometimiento y/o agresión injustificados o excesivos;

(d) discrimen por razones políticas, religiosas, condición socioeconómica, o cualesquiera otras razones no aplicables a todas las personas en general;

(e) dilación indebida en conducir ante un magistrado a una persona arrestada o detenida;

(f) uso de violencia injustificada, coacción física o psicológica, intimidación o prolongación indebida, sobre o de una persona arrestada, o detenida para fines de investigación;

(g) negativa del funcionario para permitir que un arrestado o detenido involuntariamente, se comunique con su familiar más cercano o abogado;

(h) interceptación, grabación o cualesquiera otras transgresiones mediante artefactos físicos, químicos o electrónicos, de las comunicaciones privadas;

(i) incitar a una persona para la comisión de un delito en los casos que de no mediar esa incitación ésta no lo hubiere cometido o intentado realizar;

(j) persecución maliciosa;

(k) calumnia, libelo o difamación;

(l) falsa representación o impostura;

(m) utilización de evidencia falsa que vincule a una persona con la comisión de un delito;

(n) iniciar y continuar una vigilancia o investigación ostensible, notoria e intensa sobre una persona, cuando por razón de estas características pierde toda efectividad como mecanismo prudente y discreto de investigación policiaca, o

(o) obstruir, impedir o interrumpir ilegal o irrazonablemente el ejercicio legal y pacífico de las libertades de palabra, prensa, reunión y asociación, y de libertad de petición en las vías o lugares públicos.

Artículo 2, 1 L.P.R.A. sec. 172.

Según se establece, la CIPA “[a]ctuará como cuerpo apelativo con jurisdicción exclusiva para oír y resolver apelaciones interpuestas por los funcionarios públicos cubiertos por este capítulo, cuando el jefe o director, del organismo o dependencia de que se trata les haya

impuesto cualquier medida disciplinaria en relación con actuaciones cubiertas por este capítulo, o con faltas leves en que se haya impuesto una reprimenda o suspensión de empleo y sueldo o faltas graves en el caso de miembros de la policía estatal o municipal o de otras agencias que tenga reglamentación similar”. Íd.

Es decir, el referido estatuto le confirió jurisdicción apelativa exclusiva a la CIPA en los casos en que se le haya impuesto una sanción disciplinaria a un miembro de la Policía, o a un funcionario de cualquier agencia con reglamentación similar, como consecuencia de la comisión de faltas leves o graves establecidas en tales reglamentos.

Asimismo, el artículo 3 de la referida enmienda a la ley orgánica reafirmó que la CIPA ostenta jurisdicción exclusiva para actuar como foro apelativo en todo caso en el cual la autoridad nominadora haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un funcionario o empleado de la Rama Ejecutiva autorizado para efectuar arrestos, en relación con actuaciones donde se le imputa mal uso o abuso de autoridad según se define en el Art. 2 de la ley. 1 L.P.R.A. sec. 173. Del mismo modo, la referida disposición aclaró que la CIPA goza de jurisdicción apelativa exclusiva en aquellos casos donde el Superintendente de la Policía haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un miembro de la Policía con relación a la comisión de faltas leves o graves, según se enumeran en la ley y el reglamento de dicha entidad pública.

En relación a todos los demás casos, como aquellos relacionados con cesantías, traslados, probatorias y con áreas esenciales del principio de mérito, el estatuto dispone que se ventilarían ante la CASARH [hoy CASP]. Art. 23 de la Ley Núm. 23, *supra*. De hecho, al amparo de tales fundamentos, este Tribunal resolvió en *Arroyo v. Policía de P.R.*, *supra*, que la CIPA es el organismo designado por el legislador para atender, con jurisdicción apelativa exclusiva, cualquier medida disciplinaria impuesta por el Superintendente de la Policía a un miembro de ese Cuerpo en relación con la comisión de faltas leves o graves al Reglamento de la Policía de Puerto Rico.

A pesar de lo anterior, la referida disposición no menciona específicamente que la CIPA ostenta jurisdicción apelativa exclusiva cuando se le imputa la comisión de una falta leve o grave a un funcionario *de la Administración de Corrección*, según se establecen por la ley habilitadora de dicha agencia y sus reglamentos correspondientes. Sin embargo, como indicamos anteriormente, al aclarar el ámbito de la jurisdicción exclusiva de la CIPA, la referida enmienda hace alusión a las apelaciones interpuestas por los

funcionarios públicos en casos de faltas leves o graves de la policía o de otras agencias que tengan reglamentación similar. 1 L.P.R.A. sec. 172(2).

(Énfasis en el original). *González y Otros v. Adm. de Corrección*, supra, págs. 608-610.

Conforme al Artículo 3, 1 L.P.R.A. sec. 173, la CIPA tendrá jurisdicción exclusiva para actuar como cuerpo apelativo en los casos que se especifican a continuación:

(1) En casos donde la autoridad nominadora o su representante autorizado haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un funcionario empleado de la Rama Ejecutiva Estatal o Municipal autorizado para efectuar arrestos, en relación con actuaciones donde se le imputa mal uso o abuso de autoridad según lo define el inciso (1) de la sec. 172 de este título, y

(2) en casos donde el Superintendente de la Policía o su representante autorizado haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un miembro de la Policía, en relación a la comisión de faltas graves, según disponen las secs. 3101 et seq. del Título 25, conocidas como “Ley de la Policía de Puerto Rico de 1996” y su reglamento, o en caso de que el Comisionado de la Policía Municipal de un municipio o su representante autorizado haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un miembro de la Policía Municipal según lo dispuesto por las secs. 1061 et seq. del Título 21, conocidas como “Ley de la Policía Municipal”. Todos los demás casos, incluyendo las separaciones en período probatorio, cesantías, traslados y aquellos relacionados con áreas esenciales al principio de mérito se ventilarán ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal [ahora CASP], quien tendrá la jurisdicción primaria.

En *González y Otros v. Adm. de Corrección*, supra, nuestro Tribunal Supremo se pronunció respecto a cuál es el foro apelativo con jurisdicción exclusiva para evaluar y revisar las medidas disciplinarias impuestas a los oficiales de custodia de la Administración de Corrección, a saber, la entonces Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH), hoy CASP, o la CIPA. Luego de analizar de manera integrada la delimitación estatutaria y reglamentaria entre ambos foros administrativos, el

Tribunal Supremo concluyó que la CIPA es la agencia con jurisdicción apelativa exclusiva para atender las querellas disciplinarias presentadas en contra de los oficiales de custodia, mientras que la jurisdicción de la CASARH, ahora CASP, en cuanto a tales funcionarios está limitada a aquellos asuntos de transacciones de personal como lo relacionado al principio del mérito en el servicio público, tales como tardanzas y ausentismo crónico e injustificado. Véase, también, *Calderón Morales v. Adm. Corrección*, 175 D.P.R. 1033 (2009); *Feliciano Sambolín v. Adm. Corrección*, 175 D.P.R. 1039 (2009).

III

Recordemos que los tribunales apelativos revisan la decisión y no los fundamentos utilizados por los foros recurridos. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 D.P.R. 657, 693 (2009), nota al cale 27; *Rosado Vda. de Rivera v. Rivera et al.*, 155 D.P.R. 17, 18-19 (2001); *Anselmo García Dist. v. Sucn. Anselmo García*, 153 D.P.R. 427, 428 (2001). Siendo así, si un tribunal de menor jerarquía utiliza fundamentos errados, pero alcanza la decisión correcta, se debe sostener la determinación recurrida. Hecha esta salvedad, pasemos a aplicar el derecho antes reseñado.

Según expuesto anteriormente, la CIPA tiene jurisdicción apelativa exclusiva, entre otros, en todo caso en que el alcalde o su representante autorizado le impone cualquier medida o sanción disciplinaria a policías municipales por mal uso o abuso de autoridad o en el cual el Comisionado de la Policía Municipal de un municipio o su representante autorizado le haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a policías municipales. Conforme a la

jurisprudencia antes señalada, la CIPA, *y no la CASP*, es el foro apelativo con jurisdicción exclusiva para impugnar y revisar las medidas disciplinarias sobre alegadas faltas, incluso si pudieran incidir subsidiariamente sobre el principio de mérito u otros asuntos de personal. No obstante, entre las facultades que tiene la CIPA, no se encuentra la de conceder daños.

En el caso de epígrafe, el señor Perales presentó una *Demanda* contra los apelados en la que reclamó indemnización porque fue, a su entender, caprichosa y sumariamente suspendido de empleo y desarmado desde mayo de 2013, lo cual había manchado su reputación profesional y causado angustias mentales y emocionales. La CIPA tiene jurisdicción exclusiva para atender controversias en las cuales el supervisor de un funcionario municipal con capacidad para realizar arrestos, como el señor Perales, le impone una medida disciplinaria, pero no tiene facultad para adjudicar reclamaciones de daños. En vista de ello, la CIPA es el foro adecuado para atender y resolver, en primera instancia, la controversia sobre la supuesta improcedencia de la suspensión de empleo del señor Perales. Esta controversia, a su vez, es una de las cuales se plantea en la reclamación de daños en el Tribunal de Primera Instancia. En su reclamación, el señor Perales vertió alegaciones cuya adjudicación está reservada a la CIPA por comprender asuntos de su jurisdicción exclusiva. Más aún, esas controversias subyacen y se hallan inmersas en la reclamación judicial de daños.

En estas circunstancias, conforme la normativa vigente, procedía que el foro de instancia se abstuviera de intervenir y

adjudicar la reclamación de daños del señor Perales hasta tanto finalice el trámite administrativo y, una vez sea final y firme el dictamen administrativo, resuelva la reclamación de daños. A nuestro entender, no se configuraron razones suficientes para la preterición del trámite administrativo. Las generales alegaciones del señor Perales, ante un reclamo constitucional, no son suficientes para evidenciar que se le hubiera causado un daño de patente intensidad que permitiera eludir los trámites ante la agencia. Sus reclamos debieron ser ventilados ante la CIPA, organismo administrativo con jurisdicción exclusiva para resolver las impugnaciones de las sanciones disciplinarias impuestas a los policías municipales.

Los méritos y la solución de la reclamación de daños y perjuicios del señor Perales abarcan controversias que requieren ser adjudicadas, inicialmente, por el foro administrativo. Siendo así, y a pesar que el Tribunal de Primera Instancia refirió al señor Perales a tramitar el correspondiente proceso administrativo ante la agencia incorrecta, procedía, en efecto, la desestimación, **sin perjuicio**, de su reclamación judicial.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Sentencia* desestimatoria emitida el 2 de julio de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones