

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE  
PANEL III

JOSÉ ROMERO CASANOVA		<i>APELACIÓN</i>
Apelante		procedente del
v		Tribunal de
		Primera
		Instancia Sala de
		Ponce
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO Y OTROS	KLAN201401720	CASO NÚM.
Apelados		J DP2014-0231
		(601)
		SOBRE:
		DAÑOS Y
		PERJUICIOS

Panel Integrado por su Presidente el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de marzo de 2015.

Comparece ante nos, por derecho propio, el señor José Romero Casanova y nos solicita mediante recurso de apelación, la revisión de una determinación del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Ponce (TPI). En el referido dictamen, el foro de instancia desestimó la causa de acción presentada por el aquí apelante por entender que en la causa de acción ante su consideración la parte no había agotado los remedios administrativos correspondientes.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes en el pleito, examinados los documentos que surgen del expediente,

así como el Derecho aplicable, REVOCAMOS la determinación apelada. Exponemos.

### **I.**

El señor Romero Casanova alegó que sufrió una agresión de parte de varios oficiales de custodia el 22 de mayo de 2014, estando en la Institución de Máxima Seguridad de Ponce. El 2 de junio de 2014 el señor Romero Casanova presentó una querrela bajo el Procedimiento de Remedio Administrativo. El 6 de junio de 2014 se le dio respuesta desfavorable por determinaciones del Oficial Examinador. Se le apercibió de su derecho a pedir reconsideración y luego la revisión judicial.

El señor Romero Casanova no presentó reconsideración , sino que presentó una demanda en daños y perjuicios contra el Departamento de Corrección y Rehabilitación y contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) el 28 de mayo de 2014 en el TPI. Reclama daños por \$75,000 por las heridas sufridas a consecuencia de los actos culposos del Supervisor Teniente Toro y tres oficiales de custodia que, según alega, lo dejaron solo encadenado y con grillete en la celda, se desmayó, cayó y se abrió la cabeza.

El ELA presentó una Moción de Desestimación, alegó que el señor Romero Casanova debía agotar los remedios administrativos antes de acudir al TPI. El señor Romero Casanova se opuso. El TPI dictó una Sentencia en la que

desestimó la demanda sin perjuicio instada contra el ELA por no haberse agotado los remedios administrativos y con perjuicio contra los funcionarios.

Inconforme con la determinación del TPI, el señor Romero Casanova acude ante nos mediante recurso de apelación y plantea que incidió el TPI al desestimar la demanda de daños y perjuicios toda vez que la Administración de Corrección no está facultada en la Ley para conceder el remedio que se está solicitando.

## II.

### A. Doctrina de Agotamiento de Remedios Administrativos

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos determina cuándo es el momento apropiado para que los tribunales intervengan con una controversia que fue previamente presentada ante una agencia administrativa. A tales efectos, establece que se deben agotar los remedios administrativos antes de acudir a los tribunales de justicia. Acevedo Ramos v. Mun. de Aguadilla, 153 D.P.R. 788, 802 (2001). Por tal razón, los tribunales, discrecionalmente, se abstienen de revisar la actuación de una agencia gubernamental **hasta tanto la persona afectada agote todos los remedios administrativos disponibles y la decisión refleje la posición final de la entidad estatal**. (Énfasis nuestro). Rivera v. E.L.A., 121 D.P.R. 582, 593 (1988).

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2173, contiene unas excepciones que permiten obviar el trámite administrativo para acudir, en primera instancia, al foro judicial. Los factores que favorecen la preterición del requisito de agotamiento son: (1) que el remedio administrativo es inadecuado; (2) que el requerir su agotamiento resulta en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica el agotar dichos remedios; (3) cuando se trata de una violación sustancial de derechos constitucionales; (4) cuando es inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (5) cuando es un caso claro de la falta de jurisdicción de la agencia; y/o (6) se trata de un asunto de estricto derecho por lo que es innecesaria la pericia administrativa.

Al invocar la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y así posponer la etapa en que se puede recurrir a los tribunales, se logran objetivos tales como: que la agencia pueda desarrollar un historial completo del asunto antes de la intervención judicial; que pueda utilizar su conocimiento especializado para adoptar las medidas correspondientes conforme la política pública formulada por la entidad; que pueda aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes; que pueda rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos. Rivera v. E.L.A., *supra*, a la

pág. 595. De esta forma, se evitan disloques causados por intervenciones inoportunas de los tribunales en distintas etapas interlocutorias del proceso administrativo y el poder judicial conserva autoridad para intervenir en los momentos en que sea necesario con el propósito de evitar un daño irreparable a una persona. *Id.*

#### **B. Reclamación de daños y perjuicios y la facultad administrativa para concederlos**

En nuestro ordenamiento jurídico la ley es la fuente que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, 173 D.P.R. 363 (2008); Caribe Communications v. P.R.T.C., 157 D.P.R. 203, 211 (2002). Es la ley habilitadora el mecanismo legal que le delega a la agencia los poderes necesarios para actuar de conformidad con el propósito legislativo. *Id.*

Conforme a lo señalado, una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado mediante la ley y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal. *Id.* Ahora bien, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Asamblea Legislativa, será considerada *ultra vires* y, por ende, nula. *Id.* En virtud de ello, una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre una situación en la que no esté autorizada por la ley; así cualquier duda en cuanto a la existencia

de dicho poder debe resolverse en contra del ejercicio del mismo. Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, supra; Raimundi Meléndez v. Productora de Agregados, 162 D.P.R. 215, 225 (2004).

Conforme a lo que establece su ley habilitadora, el Departamento de Corrección y Rehabilitación está obligado a implantar la política pública relacionada con el sistema correccional y de rehabilitación de adultos y menores así como de la custodia de los ofensores y transgresores del sistema judicial del país. Art. 4 del Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII. El Departamento de Corrección no tiene entre las funciones, facultades y deberes reconocidos mediante la Ley, el conceder un remedio de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por los confinados bajo su jurisdicción. Art. 5 del Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII.

Nuestro más alto foro judicial ha reconocido que en cuando el foro administrativo no está facultado por ley para conceder la indemnización por los daños y perjuicios sufridos y reclamados por una persona como consecuencia de una actuación culposa, este último puede acudir directamente al foro judicial con su acción civil extracontractual. Guzmán y otros v. E.L.A., 156 D.P.R. 693, 715 (2002); Igartúa de la Rosa v. A.D.T., 147 D.P.R.

318 (1998). En tales casos, "dado el hecho de que la agencia en cuestión no provee para el resarcimiento de los daños sufridos por el promovente, sería pues absurdo e injusto requerirle a dicha parte agotar ciertos remedios que en realidad no coinciden con los que realmente pretende obtener ante el foro judicial." Guzmán y otros v. E.L.A., *supra*.

A estos efectos, en las situaciones como el caso que nos ocupa, en que el foro administrativo no está facultado por ley para conceder indemnización por daños y perjuicios sufridos a causa de una actuación gubernamental, es preciso acudir al foro judicial, ello dentro del término prescriptivo, para el reclamo de los daños. Acevedo v. Municipio de Aguadilla, 153 D.P.R. 788, 803 (2001). En particular, el Tribunal Supremo ha dispuesto:

Por ende, y aun cuando la acción comience en la esfera administrativa, si es que se pretende reclamar daños y perjuicios, **la parte debe acudir al foro judicial dentro del término prescriptivo**, quedando la acción judicial **suspendida** hasta que el dictamen administrativo sea final y firme. [...]

A esos efectos, [...] afirmamos que es aconsejable que, en esos casos, el foro judicial suspenda "la acción judicial hasta tanto el dictamen administrativo advenga final y firme para, además, evitar así la duplicidad de esfuerzos y determinaciones incompatibles entre los distintos foros".

(Énfasis original). (Citas omitidas). Véase, Acevedo v. Municipio de Aguadilla, *supra*, a la pág. 803. Ahora bien, nuestro Tribunal Supremo ha explicado que a pesar de reconocer que es aconsejable suspender la acción judicial hasta tanto el dictamen administrativo advenga final y firme, "esto no significa que

cuando la acción administrativa resulte imposible, como por ejemplo, cuando transcurre el término prescriptivo para instarla” el promovente quede “imposibilitado de acudir al cauce judicial para reclamar indemnización por los daños que alega haber sufrido en cuya adjudicación las normas de derecho administrativo no requieren la intervención primaria de la agencia administrativa.” Igartúa de la Rosa v. A.D.T., *supra*, pág. 332. Ello, siempre y cuando, la presentación de una reclamación de daños en los tribunales no sea utilizada como un subterfugio para burlar la obligación de agotar los remedios administrativos cuando inmersa en la reclamación judicial subyacen controversias que requieren ser adjudicadas inicialmente por el foro administrativo. Igartúa de la Rosa v. A.D.T., 147 D.P.R. 318 (1998).

### **III.**

En el caso ante nos corresponde resolver si erró el Tribunal de Instancia al desestimar la demanda de Romero Casanova bajo el fundamento de falta de jurisdicción por la aplicación de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Romero Casanova sostiene que erró el foro de instancia al desestimar su reclamación, sostiene que el Departamento de Corrección no tiene la facultad en ley para concederle los daños y perjuicios solicitados.

Es cierto que la doctrina de agotar los remedios administrativos establece que se deben agotar estos remedios antes de acudir a los tribunales de justicia, razón por la cual los tribunales, discrecionalmente, se abstienen de revisar la actuación de una agencia gubernamental hasta que la persona afectada agote todos los remedios administrativos disponibles y la decisión refleje la posición final de la entidad. Sin embargo, también es cierto que cuando el foro administrativo no está facultado por ley para conceder la indemnización por los daños y perjuicios sufridos y reclamados por una persona como consecuencia de una actuación culposa, este último puede acudir directamente al foro judicial con su acción civil extracontractual. En cuyo caso sería absurdo e injusto requerirle a dicha parte agotar ciertos remedios que en realidad no coinciden con los que realmente pretende obtener ante el foro judicial.

En el caso ante nuestra consideración el Departamento de Corrección no tiene la facultad en ley para atender los reclamos en daños realizados por el señor Romero Casanova. Conforme a los hechos establecidos en la sentencia, el señor Romero Casanova presentó una queja a nivel administrativo y emitida la resolución, no solicitó reconsideración a esta, y presentó una acción sobre daños y perjuicios en el TPI. El hecho de que no haya solicitado reconsideración en la resolución administrativa y se allanara a esta, no quiere decir que procede la desestimación

bajo la doctrina de agotamiento de remedios administrativos ante el TPI quien es el foro con autoridad para atender el reclamo de una acción civil de daños y perjuicios.

**IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, REVOCAMOS la determinación apelada, se ordena devolver el caso al TPI para que continúe con los procedimientos según lo aquí resuelto.

Notifíquese.

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

LIC. DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones