Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN
PANEL ESPECIAL

JEFFRY GARCÍA NIEVES *Apelante* v. ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO *Apelado*	KLAN201402038	*APELACIÓN* procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Bayamón *Caso núm.* D AC2014-3069 *Sobre:* Daños y perjuicios

Panel integrado por su Presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa.

Steidel Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de febrero de 2015.

Jeffry García Nieves, quien comparece por derecho propio y como indigente por encontrarse bajo la custodia del Departamento de Corrección y Rehabilitación, nos solicita que revoquemos la sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Bayamón [en adelante, por sus siglas, "TPI"], el 18 de noviembre de 2014 y notificada el siguiente día 26. En el dictamen apelado el TPI desestimó sin perjuicio la demanda por daños y perjuicios incoada por el apelante en contra del Departamento de Corrección y Rehabilitación, instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, hasta tanto agotara remedios administrativos. Autorizamos la comparecencia según solicitada y disponemos de este recurso.

-I-

El 13 de noviembre de 2013 García Nieves presentó una demanda por daños y perjuicios en contra del Departamento de Corrección y Rehabilitación. El apelante aduce en su demanda que el día 8 de enero de 2014 fue agredido físicamente por varios oficiales de custodia de la Institución Correccional de Bayamón, Anexo 501 y que en consecuencia tuvo que recibir cuidados médicos. Por los alegados hechos, reclamó un indemnización de $150,000.

Mediante sentencia del 18 de noviembre de 2014 el TPI desestimó la demanda por entender que carecía de jurisdicción para atenderla en sus méritos. Según fundamentó García Nieves no agotó los remedios administrativos provistos en el foro con jurisdicción primaria, es decir, el Departamento de Corrección y Rehabilitación, conforme lo dispone el "Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional", infra.

No conforme con dicha desestimación, el 11 de diciembre de 2014 el apelante apeló ante este foro. En su recurso alega que el TPI incidió al desestimar la demanda por daños y perjuicios por él presentada por presunta falta de agotamiento de remedios administrativos. Aduce, entre otras razones, que el foro administrativo no tiene facultad legal para conceder el remedio indemnizatorio por él solicitado.

Luego de evaluar el aspecto jurisdiccional de este recurso, mediante resolución del 23 de enero de 2015 ordenamos elevar los

autos originales. No habiendo comparecido el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Departamento de Corrección y Rehabilitación, en el tiempo reglamentario, disponemos en los méritos de los planteamientos del apelante, conforme lo permite nuestro ordenamiento procesal, con el beneficio de los autos originales.

-II-

-A-

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos de origen jurisprudencial fue creada en respuesta a la necesidad de competencia administrativa y orden en los procedimientos. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273, 282 (1991). Esta ha sido incorporada en nuestro ordenamiento en la Ley núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2172, la cual dispone que:

> Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones.

El propósito de esta doctrina es establecer el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia sometida en primera instancia ante el foro administrativo; para evitar que una intervención judicial innecesaria y que interfiera con el curso normal de los procedimientos administrativos. *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347, 355 (1988). Incluso, es aconsejable concluir con los procesos administrativos antes del examen judicial para así mantener el balance de poderes entre las agencias

administrativas y los tribunales, además para completar el expediente administrativo. *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 723 (1982).

Dicho de otra forma, la doctrina de agotamiento procura determinar el momento idóneo en el cual el proceso judicial debe intervenir en una controversia sometida previamente a la esfera administrativa. *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433, 442-443 (1992). La norma aplica en aquellos casos en que una parte, que instó o tiene instada alguna acción ante una agencia u organismo administrativo, recurre a algún tribunal sin antes haber completado todo el trámite administrativo disponible. *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 D.P.R. 401, 407 (2001); *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219 (2001). La norma existe para evitar que se obvie el procedimiento de revisión interna de la agencia a fin de acelerar la revisión judicial. *Quiñones v. ACAA*, 102 DPR 746, 749 (1974).

Para aclarar las confusiones sobre la aplicación de la doctrina de agotamiento, el Tribunal Supremo ha expresado que:

> […] el agotamiento de remedios presupone la existencia de un procedimiento administrativo que comenzó, pero que no finalizó porque la parte concernida recurrió al foro judicial antes de que se completase el procedimiento administrativo referido. Por ello, para que pueda aplicarse la doctrina de agotar remedios y proceda resolverse que la parte concernida no puede acudir todavía al foro judicial, es menester que exista aún alguna fase del procedimiento administrativo que la parte concernida deba agotar. *Municipio de Caguas v. AT&T*, en las págs. 408-409.

Aunque la doctrina de agotamiento es un requisito jurisdiccional, el trámite administrativo puede ser preterido bajo las excepciones reconocidas en la sección 4.3 de la Ley núm. 170 de 12

de agosto de 1988, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2173, que dispone:

> El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

Bajo las doctrinas de autolimitación mencionadas, los tribunales deben abstenerse de adjudicar alguna controversia sumida en una reclamación por daños y perjuicios que deba ser dilucidada inicialmente por el foro administrativo. La limitación pretende evitar que la acción judicial por daños se convierta en un subterfugio para evadir la obligación de agotar los remedios administrativos disponibles en el foro cuasijudicial con jurisdicción exclusiva o para restarle finalidad a la resolución emitida en el trámite administrativo. Esto es particularmente relevante en aquellos casos en que la parte demandante insta una demanda independiente por no haber acudido oportunamente ante el foro administrativo con jurisdicción exclusiva o ante este foro mediante un recurso de revisión de la determinación administrativa. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 DPR 318, 332-333 (1998).

-B-

El Departamento de Corrección y Rehabilitación cuenta con un nuevo "Reglamento para atender las solicitudes de remedios

administrativos radicadas por los miembros de la población correccional", Reglamento núm. 8522 de 26 de septiembre de 2014. Este reglamento fue adoptado, al igual que los anteriores, conforme a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, y el Plan de Reorganización núm. 2 de 2011, según enmendado, conocido como el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación, 3 LPRA Ap. XVIII.

La *solicitud de remedio* es definida como un recurso administrativo escrito promovido por una persona privada de libertad debido a "una situación que afecte su calidad de vida y seguridad, relacionada con su confinamiento". Regla IV, inciso 16, del Reglamento núm. 8522. La situación que permite incoar el remedio prescrito tiene que estar directa o indirectamente relacionada a incidentes o acciones que afecten al miembro de la población correccional en su bienestar, seguridad o plan institucional y a cualquier incidente o reclamación comprendida en las disposiciones del propio reglamento; entre otros asuntos. Regla VI (1) del Reglamento núm. 8522. La solicitud de remedio puede incoarse también respecto al incumplimiento por parte del organismo correspondiente de un trámite administrativo dispuesto en otro reglamento. Regla VI (2) del Reglamento núm. 8522.

Así pues, el Departamento de Corrección y Rehabilitación cuenta con mecanismos institucionales adoptados para atender, mediante un proceso adjudicativo informal, las quejas y agravios de

las personas privadas de libertad sobre asuntos relacionados a su bienestar, a su seguridad o a su plan institucional. Este proceso informal puede servir al confinado para reclamar un derecho o privilegio concreto o para solicitar la asistencia del Departamento ante alguna necesidad inmediata. La respuesta dada al confinado por el evaluador designado puede ser objeto de reconsideración ante el Coordinador del Programa de Remedios Administrativos. De estar inconforme con la medida correctiva o la respuesta emitida en reconsideración, el confinado tiene la oportunidad de presentar un recurso de revisión judicial respecto a esa determinación final de la agencia. Véase, la Regla XV del Reglamento núm. 8522.

-III-

En este recurso apelativo García Nieves alega que incidió el TPI al desestimar la reclamación por daños y perjuicios por él instada y ordenarle agotar remedios administrativos ante la División de Remedios Administrativos, cuando el Departamento de Corrección no está facultado en ley para conceder el remedio indemnizatorio solicitado. Le asiste la razón al apelante respecto a que el Departamento de Corrección no tiene facultad en ley para conceder algún remedio indemnizatorio, dicha autoridad está reservada para los tribunales. Es que la adjudicación de daños por parte de las agencias administrativas se reconoce exclusivamente en los casos en que su estatuto orgánico lo dispone expresamente o cuando concederlos es un remedio que promueve la política pública que

determinada agencia debe implantar. Véase, *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 715 (2002).

A pesar de que existe el proceso adjudicativo informal descrito en el acápite anterior, ni el Plan de Reorganización núm. 2 de 2011, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Ap. 5, actual Ley Orgánica del Departamento de Corrección y Rehabilitación; ni el Reglamento núm. 8522, expresa o implícitamente, autorizan a dicha agencia o unidad administrativa a atender reclamaciones por daños y perjuicios incoadas por un miembro de la población correccional por actuaciones de las autoridades correccionales que afecten su vida en confinamiento o a conceder como remedio una indemnización monetaria. De hecho, nada en la Ley Orgánica sugiere la posibilidad de que conceder un remedio indemnizatorio a una persona privada de libertad que tramite una solicitud de remedio ante la agencia pueda promover la política pública que al Departamento de Corrección le corresponde implantar.

Cuando el foro administrativo no está facultado por la ley habilitadora para conceder una indemnización por daños y perjuicios sufridos a causa de una acción culposa o negligente, el reclamante puede acudir directamente al foro judicial con su causa de acción por responsabilidad civil extracontractual al amparo del artículo 1802 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 5141. Véase *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 DPR, en las págs. 332-333. Como la agencia no provee para el resarcimiento de los daños sufridos por el promovente, sería absurdo e injusto requerirle a esa

parte agotar ciertos remedios que en realidad no coinciden con lo que realmente pretende obtener ante el foro judicial. *Guzmán y otros v. E.L.A.*, supra.

En el dictamen apelado el TPI estimó que, a tenor con la doctrina de jurisdicción primaria, García Nieves debía acudir en primera instancia al foro administrativo y allí agotar remedios administrativos. Sin embargo, en *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR, en las págs. 410-411, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

> Como se sabe, la doctrina de la jurisdicción primaria tiene el propósito de determinar dónde debe instarse inicialmente una reclamación, cuando tanto una agencia administrativa como el foro judicial poseen jurisdicción concurrente sobre dicha reclamación. **Conforme a esta doctrina, la reclamación debe considerarse inicialmente en el foro administrativo si dicha reclamación contiene cuestiones de hecho que requieran el ejercicio de la discreción administrativa o la aplicación del conocimiento especializado que [la agencia administrativa] posee. También es necesario que el foro administrativo pueda otorgar los remedios solicitados por la parte reclamante**. Se trata de una doctrina de deferencia a la agencia administrativa en casos de jurisdicción concurrente cuando existen razones importantes para justificar tal deferencia. No se trata de una deferencia que se extienda automáticamente. En cada caso que se considera al amparo de la doctrina de la jurisdicción primaria es menester sopesar todos los factores y circunstancias que apuntan o no a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo. [Citas Omitidas; énfasis nuestro].

Según surge de los autos originales, el 27 de enero de 2014 el apelante presentó una solicitud de remedio administrativo respecto al alegado incidente de agresión de parte de dos oficiales correccionales. Esta solicitud fue desestimada por la División de Remedios Administrativos por tardío. El 7 de febrero de 2014 solicitó la reconsideración, de la cual no obtuvo respuesta. Por tanto, el 13 de

mayo de 2014 presentó una petición de remedio administrativo para solicitar la contestación a la reconsideración. Esta última fue contestada el 22 de mayo de 2014 con la siguiente explicación:

> A manera de orientación le informamos que la Sra. Ivelisse Milán –Coordinadora Regional de Remedios Administrativos- que trabaja la Institución Bayamón 501 tiene además bajo su supervisión Correccional Zarzal, Bayamón 448, Bayamón 705, Complejo de Ponce y rinde labores en nivel central razón por la cual no puede trabajar las reconsideraciones en un tiempo razonable debido al cúmulo de trabajo sin embargo se le dio conocimiento de su solicitud a la Sra. Milán y esta indicó que está en proceso y que las mismas son trabajadas según se reciben.

De la lectura y análisis de los autos originales se desprende que el apelante inició el trámite administrativo disponible en el Departamento de Corrección y Rehabilitación, solo que su solicitud no fue atendida en los méritos. Como se dijo, en la demanda el apelante alega haber sido víctima de agresión física por parte de dos oficiales correccionales. No hay duda de que la División de Remedios Administrativos pudo atender el reclamo del apelante. Recordemos que la División de Remedios Administrativos fue creada para que "toda persona recluida en una institución correccional disponga de un organismo administrativo, en primera instancia, ante el cual pueda presentar una solicitud de remedio, para su atención, con el fin de minimizar las diferencias entre los miembros de la población correccional y el personal y para evitar o reducir la radicación pleitos en los tribunales de justicia". *Reglamento núm. 8522,* en las págs. 1-2.

Ahora bien, somos de opinión que, aun ante la falta de atención del reclamo del apelante en el foro administrativo, el foro

foro judicial aún está en posición de evaluar la demanda de epígrafe. La presunta agresión al confinado no conlleva una cuestión de hechos que requiera necesariamente el ejercicio previo de la discreción administrativa o la aplicación del conocimiento especializado que el Departamento de Corrección posee. Además, un reglamento administrativo no puede conceder jurisdicción primaria exclusiva sobre alguna materia a una división adjudicativa de una agencia ni mucho menos privar de jurisdicción al tribunal para adjudicar una reclamación por daños y perjuicios relacionada a un asunto carcelario.

-IV-

Por los fundamentos expuestos, REVOCAMOS la sentencia apelada y devolvemos el caso para la continuación de los procedimientos conforme a lo aquí resuelto.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones