

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL ESPECIAL

JUAN A. VELÁZQUEZ NADAL  Apelante  v.  ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO Y OTROS  Apelado	KLAN201402039	<i>Apelación</i> Procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de Ponce  Caso Núm.:  J DP2014-0351 (601)  Sobre:  Daños y Perjuicios
---	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de febrero de 2015.

El 17 de diciembre de 2014, el confinado Juan A. Velázquez Nadal (en adelante, el señor Velázquez Nadal) presentó un recurso de apelación en el que solicitó la revocación de la *Sentencia* dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Ponce (en adelante, el TPI), el 6 de noviembre de 2014, la cual fue notificada el 12 de noviembre de 2014. En la referida *Sentencia*, el tribunal desestimó la *Demanda* sobre daños y perjuicios incoada por el señor Velázquez Nadal en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, el Estado), el Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, Departamento de Corrección) y tres (3) funcionarios en su carácter

oficial. El foro sentenciador concluyó que carecía de jurisdicción, toda vez que no se agotaron los remedios administrativos correspondientes.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se revoca la *Sentencia* apelada. En consecuencia, se devuelve el presente caso al TPI para la continuación de los procedimientos conforme a lo aquí resuelto.

#### I.

Según surge de las determinaciones de hechos del TPI, así como los recuentos fácticos de las partes y el expediente ante nuestra consideración, los hechos pertinentes a la controversia que nos ocupa son los siguientes.

El señor Velázquez Nadal extingue una pena de reclusión por asesinato y otros delitos, en una institución carcelaria del Departamento de Corrección con clasificación de máxima seguridad. El confinado ha solicitado en varias ocasiones, al menos tres (3), a la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección (en adelante, la División de Remedios) que se le concedan los días de recreación a los que alega tener derecho. Asimismo, ha reclamado una explicación de por qué no se está cumpliendo con los reglamentos y las normas aplicables al respecto. Si bien el señor Velázquez Nadal ha recibido respuestas de la División de Remedios, lo cierto es que no se le ha brindado la recreación correspondiente.

En desacuerdo con el proceder del Departamento de Corrección, el señor Velázquez Nadal incoó la *Demanda* de epígrafe el 18 de agosto de 2014, en la cual reclamó el resarcimiento de daños y perjuicios por

haber sido privado de su derecho a recreación, sin que la División de Remedios tomara medidas administrativas en torno al particular, ni respondiera a sus reclamos. Adujo que ha sufrido daños emocionales, físicos y mentales por la falta de recreación. Por su parte, el Estado solicitó la desestimación de la *Demanda*, en vista de que el señor Velázquez Nadal no había agotado los remedios administrativos correspondientes mediante una *Moción de Desestimación Por Falta de Agotamiento de Remedios Administrativos y Falta de Notificación* instada el 8 de octubre de 2014.

Así las cosas, el 6 de noviembre de 2014, notificada el 12 de noviembre de 2014, el TPI dictó la *Sentencia* apelada. En dicha *Sentencia*, el foro de instancia acogió la postura del Estado y ordenó la desestimación de la *Demanda* interpuesta por el señor Velázquez Nadal. Concluyó el foro sentenciador que carecía de jurisdicción sobre la materia, ya que el señor Velázquez Nadal no había agotado los remedios administrativos.

Inconforme con el referido dictamen, el señor Velázquez Nadal presentó el recurso de apelación que nos ocupa y le imputó los siguientes tres (3) errores al foro apelado:

Incurrió en error el Honorable TPI de Ponce al desestimar la demanda presentada en contra del E.L.A. y el Departamento de Corrección y Rehabilitación.

Incurrió el Honorable TPI de Ponce [en error] al no apreciar la jurisprudencia en el caso *Pablo Esteves González v. ELA*, KLAN200900443.

Incurrió en error el Honorable TPI de Ponce porque no se tenían que agotar los remedios administrativos.

Subsecuentemente, el 29 de enero de 2015, el Departamento de Corrección presentó su *Escrito en Cumplimiento de Orden* en aras de cumplir con el término dispuesto en la *Resolución* emitida por este Tribunal el 23 de enero de 2015, al amparo de la Regla 22 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B R. 22.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a exponer el derecho aplicable.

## II.

### A.

El término “jurisdicción” significa el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 D.P.R. 391, 403 (2010). Como norma general, los foros judiciales de Puerto Rico son de jurisdicción general. Es decir, tienen autoridad para entender en cualquier causa de acción que presente una controversia para adjudicación. *Clases A, B y C v. PRTC*, 183 D.P.R. 666 (2011), citando a *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, 161 D.P.R. 109, 114 (2004); *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 D.P.R. 223, 230 (1994). Por su parte, las agencias administrativas solamente tienen los poderes otorgados expresamente por una ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades. De lo anterior, pueden surgir situaciones en las que los tribunales y las agencias puedan entender en un mismo asunto, en cuyo caso, es aquí donde la doctrina de jurisdicción

primaria juega un papel importante. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra.

La doctrina de jurisdicción primaria es una de creación jurisprudencial. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, a las págs. 403-404. Esta doctrina no priva de jurisdicción a los foros judiciales, sino que atiende una cuestión de prioridad de jurisdicción. Su principal propósito es promover la armonía entre los tribunales y los organismos administrativos. Específicamente, la doctrina de jurisdicción primaria dispone cuál foro, judicial o administrativo, debe atender inicialmente una controversia. Para ello, la doctrina tiene dos (2) vertientes: (1) la exclusiva; y (2) la concurrente. *Id.*, a la pág. 404.

En la primera vertiente, la jurisdicción primaria exclusiva, una ley o estatuto le confiere jurisdicción a determinado organismo administrativo e indica que este será el único foro con facultad para atender, inicialmente, determinada controversia. *Id.* Por otro lado, “la segunda vertiente se manifiesta cuando el foro judicial y el foro administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto. En estas ocasiones se habla de verdadera jurisdicción primaria o jurisdicción primaria concurrente.” (Énfasis suplido). *Id.*, a la pág. 405. El fundamento de esta vertiente reside en la deferencia judicial que las agencias administrativas merecen en atención a su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender determinados asuntos. *Id.*

La aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria requiere que los tribunales examinen los alcances de la ley habilitadora de una

agencia administrativa y determinen si el asunto cae estrictamente dentro de su ámbito. Además, exige que los tribunales ponderen y determinen si es imprescindible y necesario que se resuelva en favor de que intervenga inicialmente la agencia. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, 184 D.P.R. 407, 430-431 (2012).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria no es una camisa de fuerza, y bajo ciertas circunstancias ha reconocido su inaplicabilidad. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, supra, citando a *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 D.P.R. 219, 246 (2001). La regla general es que un tribunal debe aplicar la doctrina de jurisdicción primaria en todo caso en el cual el peritaje de una agencia sea indispensable para resolver la controversia. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, supra, a la pág. 25; *Ortiz v. Panel F.E.I.*, supra, a la pág. 247. A modo de excepción, si la cuestión implicada es estrictamente de derecho, el tribunal retendrá la jurisdicción. *Id.* Entre los factores a ponderarse para aplicar o no la doctrina de jurisdicción primaria se encuentran: (1) el peritaje de la agencia sobre la controversia; (2) la complejidad técnica o especializada de la controversia; (3) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; (4) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; y (5) lo adecuado del remedio administrativo. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, a la pág. 407.

## B.

Entretanto, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos constituye una norma de abstención y autolimitación judicial de origen jurisprudencial. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 D.P.R. 843, 851 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 D.P.R. 906, 916-17 (2002). Ahora bien, a pesar de ser una norma de abstención judicial no debe confundirse con la doctrina de jurisdicción primaria. Según lo expuesto en la sección precedente, la jurisdicción primaria sirve de guía para determinar cuál será el organismo que atenderá una reclamación inicialmente. Por su parte, la doctrina de agotamiento de remedios determina el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia previamente sometida a la atención de una agencia administrativa. *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 D.P.R. 693, 712 (2002).

El propósito de la doctrina de agotamiento de remedios es determinar el momento en que se puede solicitar la intervención de los tribunales. La norma pretende evitar que se presente un recurso ante los tribunales sin que la agencia administrativa haya tomado una determinación final en el asunto. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 177 D.P.R. 121, 136 (2009). Se fundamenta en la delegación que válidamente le otorga el poder legislativo a las agencias administrativas para resolver ciertos asuntos en primera instancia.

Cónsono con lo anterior, la Asamblea Legislativa incorporó la doctrina a nivel estatutario a través de la Sección 4.2 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley

de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2172, la cual dispone, en lo pertinente:

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 una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia...

[...]

La revisión judicial aquí expuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha destacado que, tanto en la jurisdicción local como en la jurisdicción federal, existe el recurso de revisión judicial para revisar las resoluciones u órdenes finales de una agencia administrativa. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, supra, a la pág. 137. En lo pertinente, el Artículo 4.006(c) de la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, conocida como la Ley de la Judicatura de 2003, 4 L.P.R.A. sec. 24y(c), le confiere competencia apelativa al Tribunal de Apelaciones para revisar las decisiones, órdenes y resoluciones finales de las agencias administrativas. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 D.P.R. 563, 573-574 (2010). Se considera que una orden o resolución final es aquella que dispone de la controversia ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. Lo determinante no es el nombre que la agencia le dé a su actuación, sino considerar el estado de derecho vigente al momento del procedimiento



administrativo y si la determinación que se pretende revisar es una final. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, supra, a la pág. 137.

La norma de agotamiento de remedios administrativos es aplicada en situaciones en las que una parte, que instó o tiene instada alguna acción ante una agencia u organismo administrativo, recurre ante algún tribunal sin antes haber completado todo el trámite administrativo disponible. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra; *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 D.P.R. 401, 407 (2001). No obstante, un tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos bajo los siguientes supuestos: (1) en el caso de que dicho remedio sea inadecuado; (2) cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios; (3) cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; (4) cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (5) cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia; o (6) cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. Sección 4.3 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2173; *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra, a la pág. 852; *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, supra, a la pág. 917.

C.

De otra parte, **cuando la reclamación es una acción sobre daños y perjuicios, al amparo del Artículo 1802 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 5141, y la ley habilitadora no faculta a la agencia**

**para conceder indemnización por tal concepto, no se requiere agotar remedios administrativos.** *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 D.P.R. 693, 715 (2002). A tales efectos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Guzmán y otros v. E.L.A.*, supra, dispuso como sigue:

[...] cuando el foro administrativo no está facultado por ley para conceder indemnización por los daños y perjuicios sufridos y reclamados por un empleado como consecuencia de una actuación culposa, este último puede acudir directamente al foro judicial con su acción civil extracontractual. [Cita omitida]. En tales casos, se advierte que, **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.** De tal situación, se desprende entonces lo inadecuado del remedio provisto por el organismo administrativo frente a las pretensiones del querellante. (Énfasis nuestro). *Id.*

Hay que evaluar tal reclamo, sin embargo, teniendo en mente que la adjudicación de daños por agencias administrativas se reconoce en nuestro ordenamiento en los casos en que su estatuto orgánico lo ha dispuesto específicamente o cuando el concederlos constituye un remedio que promueve la política pública que esa agencia debe implementar. Precisa destacar, sin embargo, que en *Acevedo Ramos v. Municipio*, 153 D.P.R. 788, 805 (2001), el Tribunal Supremo de Puerto Rico indicó que “la presentación de una reclamación en daños en los tribunales no puede ser utilizada como un subterfugio para burlar la obligación de agotar los remedios administrativos o para restarle finalidad a una determinación administrativa cuando, inmersa en la reclamación judicial, subyace controversias que requieren ser adjudicadas inicialmente por el foro administrativo”.

Cónsono con los principios antes reseñados, procedemos a resolver la controversia ante nuestra consideración.

### III.

En el recurso instado por el señor Velázquez Nadal, este planteó que erró el TPI al desestimar la *Demanda* de epígrafe sobre daños y perjuicios, por el fundamento de falta de jurisdicción, cimentado en que no se agotaron los remedios administrativos. Luego de analizar los hechos y el derecho aplicable, concluimos que incidió el TPI al desestimar la *Demanda* incoada por el señor Velázquez Nadal al amparo de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.

El presente caso trata sobre una reclamación de daños y perjuicios, para la cual, el Departamento de Corrección no tiene jurisdicción, y sobre la cual, no puede aplicar la norma de agotamiento de remedios administrativos. Nada en la ley habilitadora del Departamento de Corrección le faculta para conceder indemnizaciones por daños y perjuicios a favor de aquellos confinados que reclamen incumplimientos legales y reglamentarios en un procedimiento administrativo ante dicha agencia.

En mérito de lo anteriormente expresado, en particular, en vista de que el señor Velázquez Nadal no tenía que agotar remedio administrativo alguno antes de presentar su reclamo sobre daños y perjuicios ante el foro judicial, no procedía desestimar la *Demanda* de epígrafe. En consecuencia, procede revocar la *Sentencia* apelada.

## IV.

Por los fundamentos enunciados previamente, revocamos la *Sentencia* del TPI y devolvemos el caso de autos para que continúen los procedimientos de manera compatible con lo aquí resuelto.

La Juez García sostendría la desestimación por otros fundamentos. Considera que no se dan los elementos que requiere la Sec. 4.3 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sección 2173, que justifique evadir el trámite administrativo en este caso.

Así lo acordó y ordena el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones