

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS  
PANEL IX

JOEL ALGEA RESTO

Apelante

V.

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO; POLICÍA  
DE PUERTO RICO Y OTROS

Apelados

KLAN201500400

*APELACIÓN*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera  
Instancia Sala  
de Caguas

Caso Núm.:  
E DP2014-0064

Sobre:  
DAÑOS Y  
PERJUICIOS

Panel integrado por su presidenta, la Juez Coll Martí; la Juez Domínguez Irizarry y la Juez Lebrón Nieves

*Lebrón Nieves, Juez Ponente*

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de mayo de 2015.

Comparece ante nos el señor Joel Algea Resto (en adelante “el apelante”), y nos solicita que dejemos sin efecto la *Resolución* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Caguas (TPI), el 22 de diciembre de 2014, notificada el 21 de enero de 2015 en la que el Tribunal que *a quo* declaró No Ha Lugar una *Moción en Solicitud de Reconsideración de Sentencia*. A través del referido mecanismo procesal, el apelante solicitó que se dejara sin efecto la *Sentencia* del 5 de noviembre de 2014, notificada el 2 de diciembre de 2014, en la que el foro primario desestimó la demanda del caso de epígrafe bajo el fundamento de que la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (en adelante “CIPA”), posee jurisdicción apelativa exclusiva para dirimir la controversia en cuestión.

Por los fundamentos discutidos a continuación, se revoca la *Resolución* de la cual se recurre.

### I

El 9 de septiembre de 2013, la parte apelante de epígrafe incoó la demanda en daños y perjuicios en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante “ELA”), en contra de la Policía de Puerto Rico, en contra del señor Héctor Pesquera, en su carácter personal y oficial como Superintendente de la Policía en aquel momento y en contra de varios demandados de nombres desconocidos. El apelante sostuvo en su demanda que laboraba para la Policía de Puerto Rico como agente adscrito a la División de Rescate de las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (en adelante “FURA”), de la Región de San Juan y que el 12 de septiembre de 2012, recibió una misiva con fecha del 27 de agosto de 2012, mediante la cual se le expulsó de su puesto. Expuso el apelante que la comunicación antes mencionada fue suscrita por Héctor Pesquera, como Superintendente de la Policía, en aquel entonces. El apelante adujo que la medida disciplinaria que le fuera impuesta era improcedente, ya que se le separó por alegados hechos constitutivos de conducta impropia, inmoral e ilegal, contrarios a las normas de la Policía de Puerto Rico, a pesar de que el apelante fue absuelto en el ámbito criminal por los mismos hechos que motivaron su suspensión.

El apelante añadió que la Resolución Final no contenía las Determinaciones de Hechos y de Derecho del Oficial Examinador y que ello violaba su derecho a una debida notificación. Amparado en los hechos antes relatados, el apelante solicitó su reinstalación y el pago de los salarios y bonificaciones dejados de percibir por una cantidad no menor de cien mil dólares (\$100,000.00). A su vez, el apelante solicitó una compensación ascendente a doscientos

mil dólares (\$200,000.00) por las alegadas angustias mentales que sufrió y la cantidad de cien mil dólares (\$100,000.00) como compensación por daños morales. Finalmente, el apelante solicitó compensación por la cantidad de cien mil dólares (\$100,000.00), por los daños a su crédito y bienes a consecuencia de la pérdida de su empleo.

El 16 de enero de 2014, el ELA por sí y en representación de la Policía de Puerto Rico (en adelante “la parte apelada”), presentó su *Moción Solicitando Desestimación*, en la cual adujo que procedía la desestimación de la demanda del caso de epígrafe por falta de jurisdicción, ya que la CIPA tenía jurisdicción primaria exclusiva. La parte apelada también planteó que el apelante no había agotado los remedios administrativos.

El 14 de octubre de 2014, la parte apelante sometió su *Moción Informativa Urgente en Cumplimiento de Órdenes y en Oposición a Solicitud de Desestimación*, en la cual arguyó que no procedía la desestimación solicitada, ya que no era de aplicación la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva. Planteó que no existe ley especial alguna que provea que la CIPA posee jurisdicción primaria exclusiva para dirimir una causa de acción en daños y perjuicios. En la alternativa, la parte apelante adujo que en vez de la desestimación, lo que procedía, si algo, era la paralización de los procedimientos ante el tribunal apelado hasta tanto la CIPA emitiera su determinación final y la misma adviniera final, firme e inapelable.

El 5 de noviembre de 2014, notificada el 2 de diciembre de 2014, el Tribunal de Primera Instancia dictó *Sentencia* en el caso de epígrafe y en su consecuencia, desestimó la demanda. El foro primario razonó que la demanda del caso de autos fue presentada como resultado de la expulsión del apelante por la comisión de

faltas al Reglamento de la Policía de Puerto Rico. Por lo tanto, el foro *a quo* concluyó que la CIPA tenía jurisdicción apelativa exclusiva sobre la materia del caso de marras, pues el procedimiento ante la CIPA estaba aún pendiente de adjudicación.

Oportunamente, el 17 de diciembre de 2014, la parte apelante presentó su *Moción en Solicitud de Reconsideración de Sentencia*. En dicha comparecencia, la parte apelante planteó que no procedía la desestimación de su causa de acción, ya que la concesión de daños es una función judicial y la CIPA no está facultada en ley para conceder daños. Sostuvo el apelante que esperar a que culminaran los procedimientos administrativos que dieron base a la demanda de autos implicaría un riesgo de que discurriera el período prescriptivo de su causa de acción incoada al amparo del Artículo 1802 del Código Civil, 32 LPRA sec. 5141.

El 22 de diciembre de 2014, notificada el 21 de enero de 2015, el foro apelado dictó una Resolución mediante la cual declaró No Ha Lugar la *Moción en Solicitud de Reconsideración de Sentencia* de la parte apelante.

Inconforme, el apelante acude ante nos y le imputa la comisión de los siguientes errores al foro *a quo*:

Erró el Honorable Tribunal al declarar en [sic] Ha Lugar la Moción de Desestimación presentada por los DEMANDADOS RECURRIDOS y en consecuencia emitir una Sentencia desestimando la causa de acción en su totalidad.

Erró el Honorable Tribunal al emitir Sentencia bajo el entendido de que al existir jurisdicción primaria exclusiva del Foro Administrativo, ello resulta ser óbice para poder incoar en el foro judicial una causa de acción como la presente, obviando así las doctrinas de abstención judicial y paralización de los procedimientos en tanto se concluyan todos los procesos en el foro administrativo.

El 13 de abril de 2015, dictamos una Resolución, mediante la cual le concedimos a la parte apelada hasta el 24 de abril de 2015 para someter su posición con relación al recurso de epígrafe.

La parte apelada compareció el 29 de abril de 2015, por lo cual, procedemos a resolver el recurso ante nos con el beneficio de la comparecencia de ambas partes.

Luego de haber analizado minuciosamente la controversia de marras, estamos en posición de resolver la misma al palio de nuestro ordenamiento jurídico vigente.

## II

### A

La Ley de la Policía de Puerto Rico, Ley Núm. 53-1996, 25 LPRA sec. 3101 et seq. (en adelante “Ley Núm. 53-1996”), establece las obligaciones de dicha agencia. En lo pertinente, el Artículo 3 de la Ley Núm. 53-1996, *supra*, sec. 3102, dispone lo siguiente con relación a las obligaciones y deberes de la Policía de Puerto Rico:

“[...] proteger a las personas y a la propiedad, mantener y conservar el orden público, observar y procurar la más absoluta protección de los derechos civiles del ciudadano, prevenir, descubrir, investigar y perseguir el delito y, [...], compeler obediencia a las leyes y ordenanzas municipales, y reglamentos que conforme a éstas se promulguen.”

Para cumplir con dichos propósitos, la Ley Núm. 53-1996 le impone al Superintendente de la Policía ciertos deberes y facultades. A su vez, el Superintendente deberá determinar, mediante reglamento, las obligaciones, responsabilidades y conducta de sus miembros. Ley Núm. 53-1996, *supra*, sec 3104 (b). Por su parte, para cumplir con los propósitos de la Ley Núm. 53-1996, el Superintendente está llamado a tramitar procedimientos disciplinarios en contra de todo agente de dicho Cuerpo que incumpla con sus deberes, según estatuidos en la Ley

o en los Reglamentos aplicables. Cónsono con dicho deber de disciplinar a los miembros de la Policía de Puerto Rico, el Artículo 23 de la Ley Núm. 53-1996, *supra*, sec. 3122, dispone que, mediante reglamento, se determinará cuál será el trámite a seguir y las medidas disciplinarias a tomarse en aquellos casos en los que se le impute la comisión de alguna falta leve o grave a algún miembro de la Policía de Puerto Rico. El ente llamado a proseguir los procedimientos disciplinarios es la CIPA.

### **B**

La CIPA fue creada mediante la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, según enmendada (en adelante “Ley Núm. 32”), 1 LPRA sec. 171 *et seq.*, con el propósito de establecer un foro exclusivo para apelar los casos en que cualquier empleado de la Rama Ejecutiva facultado para realizar arrestos haga mal uso o abuse de su autoridad. *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 DPR 765 (1998). El Artículo 3 de la Ley Núm. 32, *supra*, sec.173, reza como sigue:

En el ejercicio y cumplimiento de las anteriores funciones, facultades y obligaciones, la Comisión estará autorizada para:

- (1) Realizar cualquier investigación autorizada por esta ley, en cualquier sitio en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico;
- (2) Celebrar las reuniones que considere necesarias;
- (3) Celebrar vistas públicas o privadas, las cuales podrán ser presididas por cualquier Comisionado que designe el Presidente y con audiencia de las partes interesadas.

[...]

Posteriormente, la Ley Núm. 32, *supra*, fue enmendada por la Ley Núm. 23 de 16 de julio de 1992 (en adelante Ley Núm. 23-1992), 1 LPRA sec. 172. El estatuto antes aludido reconoció la jurisdicción apelativa exclusiva de la CIPA en aquellos casos en los cuales la autoridad nominadora le imponga sanciones a algún

empleado de la Rama Ejecutiva con autoridad para hacer arrestos en respuesta a una imputación de mal uso o abuso de poder.

Por otro lado, la CIPA también posee jurisdicción apelativa exclusiva sobre las medidas disciplinarias impuestas con relación a la comisión de faltas leves o graves al Reglamento de la Policía o de otros foros administrativos que tengan reglamentaciones análogas. 1 LPRC sec. 172(2); *Ramírez v. Policía de P.R.*, 158 DPR 320 (2002). Por su parte, los procedimientos adjudicativos ante la CIPA se rigen por el Reglamento Núm. 5543 del 29 de enero de 1997 (en adelante “Reglamento Núm. 5543”). A dichos fines, la CIPA tiene la autoridad expresa en ley para confirmar, revocar o modificar la determinación apelada. Igualmente, el Artículo 32 del Reglamento Núm. 5543, *supra*, dispone que la CIPA tendrá autoridad para imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el foro administrativo tuviera facultades para sancionar y no las hubiera impuesto en primera instancia.

### C

De otra parte, dentro de las doctrinas de abstención judicial se encuentra la norma de agotamiento de remedios administrativos. Ésta determina la etapa en que un tribunal debe intervenir en una controversia inicialmente presentada ante un foro administrativo. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008). *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 712 (2002). Conforme a esta doctrina, los tribunales no intervenimos en controversias que están bajo la consideración de una agencia administrativa hasta tanto ésta atienda el asunto, y culmine el procedimiento administrativo. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, *supra*; *Municipio de Caguas v. AT&T Wireless PCS, Inc.*, 154 DPR 401, 407 (2001). De esta manera, evitamos una intervención judicial innecesaria, a destiempo, que interfiera con el cauce y

desenlace normal del procedimiento administrativo. *Mun. de Caguas v. AT& T*, 154 DPR 401, 407 (2001); *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 DPR 318, 331 (1998).

Es menester señalar que el cumplimiento con la norma de agotamiento de remedios administrativos guarda excepciones provistas en ley. La Sección 4.3 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2173, permite al tribunal relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente, cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, 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. *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 714 (2002).

Estrechamente relacionada a la doctrina de agotar remedios administrativos, aunque distinguible, existe la doctrina de jurisdicción primaria. La misma, no priva de jurisdicción al foro judicial, sino que dispone cuál foro debe atender inicialmente una controversia. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 404 (2010). La doctrina de jurisdicción primaria tiene dos vertientes: la exclusiva y la concurrente. La exclusiva, se manifiesta cuando una ley o un estatuto le confieren jurisdicción al organismo administrativo e indica que, inicialmente, éste será el único foro con facultad para atender determinada controversia. *Id.* Siendo ello así, los tribunales están impedidos de ejercer su autoridad, pues la propia ley ha establecido la exclusividad del foro administrativo. *Id.*



La jurisdicción exclusiva puede ser tanto original como apelativa. Esto es, el legislador puede designar la exclusividad del foro tanto en la etapa inicial de una reclamación, así como para conferirle a una agencia jurisdicción exclusiva para atender en primer lugar la apelación de una decisión administrativa. En este sentido podemos hablar de una jurisdicción apelativa exclusiva y una jurisdicción original exclusiva. *Hipólito Rivera Ortiz v. Municipio De Guaynabo*, 141 DPR 257, 268-269 (1996); *Industria Cortinera, Inc. v. P.R. Telephone Co.*, 132 DPR 654 (1993).

Por su parte, la doctrina de jurisdicción primaria concurrente se manifiesta cuando el foro judicial y el administrativo comparten la misma facultad para dilucidar un mismo asunto. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 405. Estriba su fundamento en la “deferencia judicial que merecen las agencias administrativas dada su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender determinados asuntos”. *Id.* Véase, además, *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, 163 DPR 308, 326 (2004). Ante ello, los tribunales aplazan su intervención y le conceden al foro administrativo la oportunidad inicial de adjudicar la controversia.

Para un tribunal determinar cuándo aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente deberá ponderar los siguientes factores: (a) el peritaje de la agencia sobre la controversia; (b) la complejidad técnica o especializada de la controversia; (c) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; (d) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; (e) lo adecuado del remedio administrativo. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 407. Sin embargo, cuando la cuestión que se plantea es puramente judicial, los tribunales no deben

aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente. *Id*; *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 246 (2001).

Por otro lado, sabido es que en nuestro ordenamiento jurídico la ley es el medio o fuente que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. La ley habilitadora es el mecanismo legal que le delega a la agencia los poderes necesarios para actuar de conformidad con el propósito legislativo. En virtud de ello, **una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado legislativamente y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal.** No obstante, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Asamblea Legislativa, será considerada ultra vires y, por ende, nula. *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363, 371 (2008).

De conformidad con lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que "una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. Es por ello que 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.

Asimismo, el Alto Foro ha señalado que en situaciones en las que se reclama al patrono indemnización por violación de derechos civiles, el empleado público "queda excusado de acudir en primera instancia al foro administrativo para reclamar cualquier responsabilidad civil de dicho patrono". Lo anterior es particularmente aplicable en las situaciones en las que el foro administrativo no está facultado por ley para conceder

indemnización por los daños y perjuicios sufridos por un empleado como consecuencia de una actuación gubernamental. En tales circunstancias el empleado público "debe acudir directamente al foro judicial con su acción en reclamo de daños y perjuicios para que se entienda interrumpido el término prescriptivo". *Igartúa de la Rosa, et als. v. A.D.T.*, 147 DPR 318, 332-333.

### III

Para disponer efectivamente de la controversia ante nos, es necesario que examinemos, en primer lugar, la jurisdicción de la CIPA. El Artículo 3 de la Ley Núm. 32, *supra*, sec. 173, dispone que la CIPA tiene autoridad para realizar investigaciones autorizadas por dicha Ley, celebrar las reuniones que sean necesarias y celebrar vistas públicas o privadas en los casos. Al mismo tiempo, la CIPA tiene facultad para imponer sanciones u otras medidas disciplinarias en casos en los cuales el foro administrativo tenga facultad para sancionar. Artículo 32, Reglamento Núm. 5543, *supra*. Es menester enfatizar que la CIPA tiene jurisdicción apelativa exclusiva sobre los casos en los cuales la autoridad nominadora imponga sanciones, en este caso a un policía, en respuesta a una imputación de abuso de poder. Ley Núm. 23-1992, *supra*.

Como puede colegirse, la ley habilitadora de la CIPA no le concede a dicho ente facultades para dirimir ni conceder indemnización en daños. Huelga resaltar que, según nuestro ordenamiento jurídico vigente, la CIPA sólo puede llevar a cabo las funciones que le fueron delegados en su ley habilitadora. Por lo tanto, no procede aplicar la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva.

Así las cosas, ante el hecho de que la controversia del caso de marras es una de carácter puramente judicial, el apelante

estaba en la obligación de acudir ante el foro primario para interrumpir el término prescriptivo de su causa de acción, tal y como lo hizo. Por lo tanto, en efecto, estimamos que el Tribunal de Primera Instancia erró al desestimar la demanda de autos, amparándose en la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva, inaplicable al caso de marras.

De conformidad con lo antes discutido, nos vemos en la obligación de revocar la *Resolución* de la cual se recurre y en su consecuencia, dejar sin efecto la *Sentencia* del 5 de noviembre de 2014, notificada el 2 de diciembre de 2014. Por lo tanto, se devuelve el caso al foro primario. Sin embargo, ante la deseabilidad de contar con el beneficio de la determinación final de la CIPA, se ordena la paralización de los procedimientos del caso de marras ante el Tribunal de Primera Instancia hasta que la CIPA disponga de la apelación ante su consideración relacionada al aquí apelante.

#### IV

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la *Resolución* de la cual se recurre y en su consecuencia, se deja sin efecto la *Sentencia* del 5 de noviembre de 2014, notificada el 2 de diciembre de 2014. Consecuentemente, se devuelve el caso al foro primario y se ordena la paralización de los procedimientos del caso hasta que la CIPA emita su correspondiente *Resolución*, en la que disponga de la apelación relacionada al aquí apelante.

Notifíquese.

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

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones