

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

NORMA M. CANCEL  
AYALA

Apelante

v.

AUTORIDAD DE  
EDIFICIOS PÚBLICOS,  
JORGE L. RAMOS RUIZ  
(EN SU CAPACIDAD  
REPRESENTATIVA Y  
PERSONAL); ISRAEL  
TORRES DOE (EN SU  
CAPACIDAD  
REPRESENTATIVA Y  
PERSONAL); ANGEL  
CARRASQUILLO DOE  
(EN SU CAPACIDAD  
REPRESENTATIVA Y  
PERSONAL) JUANA DEL  
PUEBLO; PABLO DEL  
BARRIO; COMPAÑÍA  
ASEGURADORA I;  
COMPAÑÍA  
ASEGURADORA II

Apelados

*APELACIÓN*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera  
Instancia,  
Sala de Mayagüez

KLAN201500588

Núm. Caso:  
ISCI201400741

Sobre:  
Discrimen en el  
Empleo por  
Impedimento;  
Represalias por  
ofrecer  
Información,  
Acoso Laboral

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos.

Flores García, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de junio de 2015.

Comparece la parte apelante, la señora Norma Cancel Ayala y nos solicita la revocación de una Sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Mayagüez. Mediante la aludida determinación, el foro primario concluyó que la Junta de Apelaciones de la parte apelada, Administración de Edificios Públicos, tenía la jurisdicción primaria para entender en una reclamación de alegado acoso laboral y discrimen en el empleo.

Veamos.

**I.**

Según surge de los autos, la parte apelante se desempeña como asistente administrativa en un puesto de carrera en la oficina del municipio de Aguadilla de la agencia apelada. Como resultado de un padecimiento de cáncer, solicitó acomodo razonable a lo que la parte apelada accedió, trasladándola a la oficina ubicada en el municipio de Mayagüez.

El 2 de junio de 2014, la parte apelante presentó una demanda ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Mayagüez. En la misma, sostiene que desde que fue trasladada a la oficina de Mayagüez ha comenzado a percibir un ambiente de trabajo hostil por parte de los empleados y su supervisor. Alega que se ha visto limitada y despojada de sus funciones, las cuales el patrono justifica "para que no se canse". Añade además que se le ha privado de un escritorio con el rótulo "Secretaria Administrativa", que ha recibido comentarios continuos sobre su condición de salud, "miradas hirientes" y "gestos sugestivos".

En la demanda, se señala que el 21 de enero de 2014, presentó una querrela. La demanda no indica si la querrela se presentó en la corporación pública o en algún otro ente administrativo.

Tablada la controversia, la parte apelada presentó una moción de desestimación ante el foro primario. Adujo que el Tribunal de Primera Instancia carecía de jurisdicción, pues conforme al Reglamento de Personal de la parte apelada, la parte apelante debía presentar sus alegaciones primeramente ante la Junta de Apelaciones de la corporación pública. La parte apelante se opuso a la desestimación.

Examinados los planteamientos de las partes, el 19 de marzo, notificada el 24, el Tribunal de Primera Instancia, emitió una Sentencia acogiendo la moción de desestimación de la parte apelada.

Insatisfecha con la determinación, el 22 de abril de 2014 la parte apelante presentó un recurso de apelación cuestionando la determinación del foro recurrido. La parte apelada ha comparecido. Hemos deliberado los méritos del recurso y estamos en posición de adjudicarlo. Veamos.

## II.

### **A. Las Doctrinas de Jurisdicción Primaria y Agotamiento de Remedios Administrativos**

Los foros judiciales de Puerto Rico son de jurisdicción general y tienen autoridad para entender sobre cualquier causa de acción que presente una controversia para su adjudicación, a menos que específicamente se les haya privado de su jurisdicción. Clases A, B y C v. PRTC, 183 DPR 666 (2011); Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas, 161 DPR 109, 114 (2004). En cambio, una agencia administrativa sólo tiene los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para cumplir sus deberes, responsabilidades y la política pública que la inspira. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc., 179 DPR 391, 403 (2010); ASG v. Mun. San Juan, 168 DPR 337, 343 (2006); Raimundi v. Productora, 162 DPR 215, 224 (2004).

En algunas instancias existen controversias jurídicas que involucran determinaciones administrativas de las agencias del Estado en donde una legislación o asuntos particulares del caso, priva

a los tribunales de jurisdicción o exigen su abstención. Clases A, B y C v. PRTC, *supra*. Las doctrinas de jurisdicción primaria y agotamiento de remedios administrativos son doctrinas de autolimitación judicial de origen jurisprudencial que surgen bajo controversias en el ámbito del Derecho Administrativo<sup>1</sup>, que inciden sobre lo anterior.

Ambas doctrinas distinguen quién posee la facultad inicial para adjudicar o entender en una controversia, el foro administrativo o el foro judicial. En la medida que las controversias conforme a su materia o el estado procesal en que se presenten al foro judicial sean similares, se promueve la uniformidad y regularidad de la norma y en los procesos adjudicativos.

Las doctrinas de jurisdicción primaria y de agotamiento de remedios administrativos están estrechamente relacionadas y se prestan a confusión, pero son distintas. A diferencia de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, la doctrina de jurisdicción primaria presupone no haberse iniciado ningún proceso ante la agencia administrativa. Véase, Javier A. Echevarría, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones Situm, 2011, págs. 49-51.

**i. Jurisdicción Primaria: Exclusiva y Concurrente**

La jurisdicción primaria establece el foro apropiado, ya sea el judicial o el administrativo, para atender inicialmente una controversia. Ortiz v. Panel F.E.I., 155 DPR 219, 242 (2001). Mediante la misma se determina el organismo que debe hacer la

---

<sup>1</sup> Véase, Texas & Pacific Railway Co. v. Abilene Cotton Oil Company, 204 US 426 (1907); E.L.A. v. 12,974.78 Metros Cuadrados, 90 DPR 506 (1964).

determinación inicial de un asunto, no obstante "no opera para otorgarle a un organismo administrativo jurisdicción sobre un asunto cuando la misma ley no se la concede". P.R. Amer. Ins. Co. v. P.R. Park. System, 108 DPR 106, 111 (1978). No priva al foro judicial de jurisdicción, sino que lo podría aplazar cuando el tribunal determina que no le corresponde o que el foro administrativo debe adjudicar la controversia en primera instancia. Es una cuestión de prioridad. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc., 179 DPR 391, 404 (2010).

La aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria exige que los tribunales emprendan la tarea de examinar los alcances de la ley habilitadora de una agencia y determinen si el asunto cae estrictamente dentro de su ámbito. Además, le exige que ponderen y determinen si es imprescindible y necesario que se resuelva en favor de que intervenga inicialmente la agencia. D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y la ley de procedimiento administrativo uniforme*, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum, 2001, pág. 443. Consejo de Titulares v. Gómez Estremera, 184 DPR 407 (2012).

Nuestro Tribunal Supremo ha distinguido dos (2) vertientes en esta doctrina, a saber: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. El concepto *jurisdicción estatutaria o exclusiva* guarda relación con la jurisdicción primaria concurrente pero es distinto en cuanto a su alcance y naturaleza. Aguadilla Paint Center v. Esso, 183 DPR 901, 933 (2011).

En la jurisdicción primaria exclusiva, la ley dispone que el organismo administrativo es el único

con jurisdicción inicial para examinar la reclamación, privando al foro judicial de jurisdicción. Colón Ventura v. Méndez, 130 DPR 433, 442 (1992) citando a Aguilú v. P.R. Parking System, 122 DPR 261, 266 (1988). En estos casos, del texto o de la intención legislativa de la ley o de la existencia de una clara política pública se desprende que el legislador o legisladora plasmó su intención de que fuese la agencia la que considerara con exclusividad la controversia generada.

Esta vertiente "persigue suplir un procedimiento ágil y sencillo, poco costoso, que atienda el asunto sin el rigor procesal que generalmente ha caracterizado a los tribunales tradicionales". CBS Outdoor v. Billboard One, Inc., 179 DPR 391, 404 (2010); Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández, 136 DPR 223, 233 (1994).

La jurisdicción exclusiva puede surgir tanto en jurisdicción original, como apelativa. Las agencias administrativas no pueden renunciar a su jurisdicción primaria exclusiva, pues la renuncia resultaría en un acto *ultra vires*. Acevedo Ramos v. Municipio de Aguadilla, 153 DPR 788, (2011). La jurisdicción primaria exclusiva no soslaya la revisión judicial posterior de la decisión del organismo. Aguadilla Paint Center v. Esso, *supra*, pág. 932.

Bajo la jurisdicción primaria concurrente, tanto el foro administrativo, como el judicial tienen jurisdicción concurrente para entender en una controversia. Aguilú v. P.R. Parking System, *supra*, pág. 266; Ferrer Rodríguez v. Figueroa, 109 DPR 398, 402 (1980). En estos casos, una vez el reclamante haya

optado por el foro administrativo, los tribunales se abstendrán de intervenir hasta tanto se resuelva el trámite administrativo. Ríos v. Narváez Calderón, 163 DPR 611 (2004).

Sin embargo, en aquellos casos en que exista jurisdicción primaria concurrente, aun cuando una persona opte por acudir ante el tribunal, este puede remitir el caso ante la agencia administrativa para que esa entidad gubernamental atienda la controversia, siempre que el tribunal específicamente concluya que de esa manera se sirven mejor los intereses de las partes afectadas y surja de la política pública de la ley que se invoque. Ríos v. Narváez Calderón, *supra*; Aguilú v. P.R. Parking System, *supra*.

Aún en aquellas controversias en donde la jurisdicción concurrente surge como resultado de la coexistencia de reclamaciones administrativas y judiciales, la abstención del foro judicial resulta aconsejable.

En Cintrón v. ELA, 127 DPR 582, 595, (1990), el Tribunal Supremo expresó:

Claro está '[e]n instancias en que un litigante acuda simultáneamente al foro judicial y administrativo, o que las doctrinas sobre jurisdicción primaria o de agotamiento de remedios administrativos aconsejen o hagan imperativo remitir el caso a la agencia correspondiente --y además se reclamen daños y perjuicios-- la mejor práctica es suspender la acción judicial para que una vez advenga final y firme el dictamen administrativo, se resuelva si proceden los daños reclamados'. Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, *supra*, pág. 359 esc. 7. Es aconsejable, en tales casos, suspender la acción judicial hasta tanto el dictamen administrativo advenga final y firme para, además, evitar así la duplicidad de esfuerzos y las determinaciones incompatibles o contradictorias entre los distintos foros. Véase además, Igartua de la Rosa v. A.D.T., 147 DPR 318, 332 (1998).

Nótese sin embargo, que en aquellos casos en los que la agencia administrativa no esté autorizada a conceder el remedio solicitado o a promover el caso a nombre de la parte, esté por prescribirse la causa de acción estando pendiente el proceso administrativo o en los casos en que la presentación de la acción a nivel administrativa no interrumpa los términos prescriptivos para promover la causa en el foro judicial, corresponde a la parte acudir al foro judicial dentro de los términos prescriptivos. Igartua de la Rosa v. A.D.T., *supra*, a las págs. 332-333; Cintrón v. E.L.A., *supra*, pág. 595.

El Tribunal Supremo ha destacado que la presentación de una reclamación por 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, subyacen controversias que requieren ser adjudicadas inicialmente por el foro administrativo. Igartua de la Rosa v. A.D.T., *supra*, a la pág. 333.

Según ha dispuesto nuestra última instancia judicial en derecho puertorriqueño:

En tales situaciones, los tribunales deben abstenerse de adjudicar aquellas controversias incluidas en la reclamación judicial cuya adjudicación está reservada al foro administrativo, ya sea por tratarse de una materia de jurisdicción exclusiva de ese foro, o porque su resolución requiere una previa intervención de la pericia administrativa, entre otras circunstancias propuestas en nuestro ordenamiento jurídico. Igartua de la Rosa v. A.D.T., *supra*.



En estos casos se requiere que el foro judicial paralice sus procedimientos, mientras el foro administrativo resuelve las controversias ante su consideración. Aguilú v. P.R. Parking System, *supra*.

Por otro lado, el Tribunal Supremo ha dispuesto que "la doctrina [de jurisdicción primaria] no es una camisa de fuerza, y bajo ciertas circunstancias hemos reconocido su inaplicabilidad". Ortiz v. Panel F.E.I, 155 DPR 219, 246 (2001). Así pues, no aplica cuando "[l]a naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado destacan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo, es decir, cuando la cuestión que se plantea sea puramente judicial". *Id.*, citando a Fernández Quiñones, *op. cit.*, Sec. 8.4, págs. 443-444. Consejo de Titulares v. Gómez Estremera, *supra*, págs. 430-431.

"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". Ortiz v. Panel del F.E.I, *supra*, pág. 247. "A modo de excepción, si la cuestión implicada es estrictamente de derecho" (*como lo es el caso de marras que versa sobre una reconvencción basada en una causa de acción en daños y perjuicios al amparo del Artículo 1802 del Código Civil*), "el tribunal retendrá la jurisdicción". *Id.* Consejo de Titulares v. Gómez Estremera, *supra*.

Los tribunales deben hacer una evaluación pragmática y "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". Mun. de Caguas v. AT&T, 154 DPR 401, 411 (2001). Entre los factores que han de ponderarse para aplicar o no la doctrina de jurisdicción primaria se encuentran los siguientes: (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., supra. En fin, la aplicación o no de esta segunda vertiente "impone que se pondere y determine si es imprescindible y necesario que se resuelva [a] favor de que intervenga inicialmente la agencia". *Id.*

**ii. Agotamiento de los Remedios Administrativos**

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme dispone en su sección 2172 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 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 dispuesta 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. [Énfasis suplido]. 3 L.P.R.A. sec. 2172.

Según surge de la reseñada Sección, para que una parte en un procedimiento de adjudicación en el ámbito administrativo pretenda activar la maquinaria judicial

se requiere que exista una orden o resolución final y que hubiese agotado los remedios administrativos.

Una orden o resolución final es aquella que dispone de la controversia ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, 168 DPR 527 (2006). 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 final. *Id.*

Por otro lado, la doctrina de 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 completarse el procedimiento administrativo. Siendo esto así, para que proceda la doctrina de agotar remedios y la parte concernida no pueda acudir al foro judicial, es menester que exista alguna fase del procedimiento administrativo que la parte que le atañe deba agotar. *Id.*, pág. 409. No puede exigírsele a una persona que acude inicialmente al foro judicial que agote los remedios de un procedimiento administrativo en el cual no ha participado antes ni ha sido parte de éste. *Id.*

Bajo esta norma, se entiende que la persona se encuentra en una etapa del proceso administrativo o existe un proceso administrativo de índole jurisdiccional, no discrecional, que la parte tiene que agotar, antes de acudir al foro judicial. Se trata de un asunto jurisdiccional que puede ser levantado *motu proprio* por el tribunal. Flores Berger v.

Colberg, 173 DPR 843; Asociación de Pescadores v. Marina Puerto del Rey, 155 DPR 906.

La doctrina de agotamiento de remedios determina la etapa en la cual un litigante puede recurrir a los tribunales si la reclamación se origina en hechos o controversias sujetas a la previa jurisdicción de una agencia administrativa. De esta forma se le permite a la agencia administrativa realizar sus determinaciones oportunamente y rectificar sus errores, si alguno. Así, se facilita la revisión judicial posterior, de ser necesaria. Véase Mun. de Caguas v. AT&T, *supra*, a la pág. 407; Rivera v. E.L.A., 121 DPR 582, 595 (1988).

Su objetivo es determinar la etapa en que un litigante puede recurrir a los tribunales, evitando una intervención innecesaria y a destiempo del poder judicial, que podría interferir con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo. Esta doctrina permite que la agencia pueda crear un expediente completo y sustancial, se utilice el conocimiento especializado de la agencia, se aplique uniformemente la política pública y se pueda rectificar el alcance de sus pronunciamientos. Procuradora Paciente v. MCS, 163 DPR 21, 35 (2004).

En nuestro ordenamiento jurídico existen ciertas instancias en las que una parte no tiene que agotar remedios administrativos. Una parte no tiene que agotar remedios administrativos cuando la controversia es una cuestión de derecho que no requiere el ejercicio de discreción o pericia administrativa; cuando existe una violación sustancial de derechos civiles, Delgado Rodríguez v. Nazario Ferrer, 121 DPR

347 (1988); cuando el remedio administrativo es inútil e inadecuado; cuando existe un peligro de daño inminente; cuando existe una evidente ausencia de jurisdicción y cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos. Sec. 4.3 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRÁ sec. 2173; S.L.G. Flores Jiménez v. Colberg, 173 DPR 843, 852, (2008); Procuradora Paciente v. MCS, *supra*, págs. 35-38; Guzmán y otros v. E.L.A., *supra*, pág. 714; Asociación de Pescadores v. Marina Puerto del Rey, *supra*, pág. 917.

En aquellas instancias que se invoque la falta de jurisdicción de la agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que se deben tomar en consideración los siguientes factores: 1) el riesgo de que se ocasione un daño irreparable al afectado si el tribunal pospone su intervención dejando que prosigan los procedimientos; 2) el grado de claridad con que surja la ausencia o presencia de jurisdicción; y 3) la pericia que tenga la agencia para dilucidar las cuestiones pertinentes a su jurisdicción. Colón Ventura v. Méndez, 130 DPR 433, 444 (1992); Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 DPR 716, 723-724 (1982).

El primer factor debe ser evaluado tomando en consideración que la revisión judicial directa minimiza los riesgos de daños irreparables por la posposición del trámite judicial de la controversia jurisdiccional. Sobre los costos sociales y económicos del procedimiento administrativo, el Tribunal Supremo ha resuelto que "requerir su agotamiento no depende de

la inversión en sí, sino de la probabilidad de que la misma sea en vano porque, en efecto, la agencia carece de jurisdicción". Vélez Ramírez v. Romero Barceló, *supra*, pág. 724.

En torno al segundo factor relacionado a la claridad con que surge la ausencia o presencia de jurisdicción, el Tribunal Supremo ha expresado que "cuando surge claramente que no hay jurisdicción, ningún beneficio se obtiene obligando al litigante a mantenerse en la agencia hasta que culmine el proceso." Vélez Ramírez v. Romero Barceló, *supra*, pág. 725. Además, determinó que "en la medida que la cuestión jurisdiccional es menos clara y disminuyen estos riesgos, es adecuado compeler a que se agoten dichos remedios administrativos." *Id.*

Cónsono con estas excepciones al requisito de agotamiento de remedios, el Tribunal Supremo ha expresado que cuando "el agravio sea uno de 'patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación', se puede utilizar el *injunction* para eludir el cauce administrativo". S.L.G. Flores Jiménez v. Colberg, *supra*; Rivera v. E.L.A., 121 DPR 582, 596 (1988). De igual modo, ha enfatizado que para preterir el requisito de agotamiento "[n]o basta... con que los remedios administrativos sean lentos. ...Se requiere también que éstos constituyan una gestión inútil e inefectiva o que produzcan un daño irreparable". *Id*; Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R., 133 DPR 42, 50 (1993).

### III.

En este caso, la parte apelante es una funcionaria de una corporación pública que presentó una demanda

solicitando una indemnización por daños y perjuicios sufridos alegadamente al haber sido acosada laboralmente y discriminada.

En la demanda, la parte apelante alega que desde que fue trasladada a la oficina de Mayagüez como resultado de la concesión de un acomodo razonable ha comenzado a percibir un ambiente de trabajo hostil por parte de empleados y su supervisor. Alega que se ha visto limitada y despojada de sus funciones, las cuales el patrono justifica "para que no se canse". Añade además que se le ha privado de un escritorio con el rótulo "Secretaria Administrativa", que ha recibido comentarios continuos sobre su condición de salud, "miradas hirientes" y "gestos sugestivos".

La parte apelante sostiene que el foro primario erró al determinar que la corporación pública recurrida tenía jurisdicción primaria exclusiva para entender en su demanda. La parte apelante cita extensamente el Artículo 5 de la ley orgánica de la Autoridad de Edificios Públicos para sostener que la misma no le concede jurisdicción primaria para adjudicar la controversia planteada. Sostiene que aunque la Ley y el Reglamento de Personal de la Autoridad le conceden jurisdicción a la Junta de Personal sobre suspensiones, destituciones, sueldos y controversias sobre el principio de mérito, no le concede jurisdicción para ofrecer una indemnización por daños y perjuicios.

El Art. III del Reglamento Núm. 6505 de 16 de agosto de 2002, mejor conocido como Reglamento de la Junta de Apelaciones, establece que la Junta de Apelaciones tendrá jurisdicción sobre las

destituciones, suspensiones de empleo y sueldo y cuando se alegue que se ha tomado una determinación que viola cualquier derecho concedido a un empleado de carrera por el Reglamento de Personal de la parte apelada. Asimismo, el Reglamento establece en el inciso 4.11 del Artículo IV la jurisdicción de la Junta para atender reclamaciones de discrimen las cuales deberán alegarse de manera detallada y específica para que puedan ser atendidas.

Las alegaciones de la demanda descansan en primera instancia en un acomodo razonable concedido por la parte apelada, o sea en una transacción de personal. Conferido lo solicitado por la parte apelante, alega que no se le ha entregado un escritorio con la identificación de su cargo, que se le han limitado sus funciones y que es objeto de acoso laboral. Nos parece que las alegaciones presentadas en la demanda recogen principalmente controversias que la agencia administrativa, dentro de su capacidad para tomar determinaciones administrativas, podría atender. La agencia administrativa tiene que evaluar los méritos de las condiciones de trabajo, funciones y alegaciones de acoso laboral de la parte apelante y adjudicar la procedencia de la causa de acción. Una vez la corporación pública tenga la oportunidad de atender el reclamo de la apelante y adjudicarla en sus méritos fundamentando su determinación, el foro primario estará en mejor posición de adjudicar la controversia.

En este caso, a la luz de los hechos expuestos en la demanda, procede devolver la controversia ante la agencia tanto bajo la doctrina de jurisdicción



primaria, como bajo la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.

Por un lado, según alegó la parte apelante en su demanda, el 21 de enero de 2014 presentó una querrela. No surge con precisión de los autos, si la querrela promovida fue en la corporación pública o en otro ente administrativo. En ese sentido, una vez iniciado el proceso administrativo la parte apelante está en la obligación de agotar los remedios administrativos. Sin agotar los remedios administrativos, tanto esta segunda instancia judicial, como el foro primario, careceríamos de jurisdicción para adjudicar la controversia.

Por otro lado, conforme reseñamos, tanto la ley orgánica de la corporación pública, como el Reglamento de Personal conceden facultad a la Junta de Personal para entender en controversias de personal y discrimen como las planteadas por la parte apelante. Ciertamente, la corporación pública carece de la facultad de conceder una indemnización por daños y perjuicios. Sin embargo el foro primario deberá retener jurisdicción para entender sobre ese reclamo, una vez la corporación pública adjudique la controversia planteada en el ámbito administrativo.

Una vez la agencia administrativa ejerza su facultad de evaluar el reclamo de la parte apelante, conforme a las normas aplicables, y agotados todos los remedios en la agencia administrativa y en los tribunales de justicia, entonces de conformidad a la conclusión del reclamo en el caso administrativo, el foro primario evaluará la procedencia de la reclamación en daños y perjuicios.

En la medida que la corporación pública carece de jurisdicción para conceder una indemnización por daños y perjuicios, el foro primario tiene que retener la jurisdicción para evitar la prescripción de la causa de acción de la parte apelante.

Conforme reseñamos, los tribunales deben abstenerse de adjudicar aquellas controversias incluidas en la reclamación judicial cuya adjudicación está reservada al foro administrativo, ya sea por tratarse de una materia de jurisdicción exclusiva de ese foro, o porque su resolución requiere una previa intervención de la pericia administrativa. Igartua de la Rosa v. A.D.T., *supra*. Lo contrario, abriría las puertas de los tribunales para dilucidar todas las controversias que requieran el conocimiento especializado de la agencia, por el mero hecho de incluir una reclamación en daños y perjuicios. Nótese además que en este caso, visto el expediente, no surge *prima facie* una reclamación donde exista una violación sustancial de derechos constitucionales que exija el auxilio expedito de los tribunales sin la necesidad de agotar los remedios administrativos. Acevedo v. Mun. de Aguadilla, 153 DPR 788, 806-807 (2011).

En este caso, resultaba necesario que el foro judicial paralizara los procedimientos judiciales a los fines de interrumpir la reclamación en daños y perjuicios de la apelante, mientras la apelante iniciara y agotara los remedios administrativos ante la agencia y eventualmente ante los tribunales apelativos. Aguilú v. P.R. Parking System, *supra*. Conforme a la determinación que surja de la agencia administrativa y de los foros apelativos, el Tribunal

de Primera Instancia determinará la procedencia de la acción en daños y perjuicios.

Por los fundamentos expuestos, se modifica la sentencia recurrida. Se ordena al Tribunal de Primera Instancia retener la jurisdicción en torno a la reclamación en daños y perjuicios, hasta que advenga de forma final el proceso adjudicativo administrativo ante la Autoridad de Edificios Públicos.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones