

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

CARMEN AMARILIS MÉNDEZ
ROBLES, GIOVANNI VILLAFÁÑE
ARRIETA, BENNY TOSADO CORTÉS,
MARTA N. PUJALS RODRÍGUEZ,
MARÍA N. ECHEVARRÍA HERNÁNDEZ,
ÁNGEL L. SIERRA FONTANEZ,
YAMILA MORALES ASAD, FIDEL G.
PADILLA COLÓN, DAVID R.
KORTRIGHT RIVERA, NELSON O.
CALDERÍN GARCÍA, MARIEL ALSINA
MIRANDA, ANTONIO J. ORTIZ
SANTIAGO, CARMEN ELISA
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ
ALEX DUMAS FEBRES, LUIS D.
RODRÍGUEZ IRIZARRY, TEÓFILO
ATRA ROMERO, CARMEN M. NIEVES
ROMERO, RAMÓN OSVALDO
CALDAS PAGÁN, HILDA MORALES
GÓMEZ, CARLOS HERNÁN MONROIG
ACEVEDO, RAFAEL LUIS MARTÍNEZ
GONZÁLEZ, WANDA LIZ VICENTE
QUIÑONES, ISIDRO PÉREZ ORTIZ,
ROBERTO RIVERA MERCADO,
GUSTAVO L. CABRERA SANTOS,
JOHNNY MARTÍNEZ OTERO,
SANDRA M. COLORADO VEGA,
TERESITA APONTE VÁZQUEZ,
DIEGO ENRIQUE CÓLON CHÉVERE,
GLADYS COLÓN FONTANEZ, NYDIA
M. RIVERA RIVERA, ORLANDO
RIVERA ALCAZAR, JOSÉ EDGAR
GIRAU BALSERIO, OSCAR ROMÁN
ORTIZ, JESÚS MANUEL ROSARIO
GALARCÉ, ARY J. HERNÁNDEZ
SALGADO, IVÁN E. RIVERA ZAYAS,
HECTOR SERRANO MANGUAL, POR
DERECHO PROPIO
Parte Apelante

v.

AUTORIDAD DE ENERGIA
ELÉCTRICA, REPRESENTADA POR
SU DIRECTOR EJECUTIVO, ING.
JUAN F. ALICEA FLORES, en su
carácter oficial
Parte Apelada

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan.

Civil Núm.:
K AC2014-1162

KLAN201501640

Sobre:
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Jueza Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Ortiz Flores, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de diciembre de 2015.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones la señora Carmen A. Méndez y otros (Empleados, Apelante, Demandante) y nos solicitan que revisemos una sentencia parcial emitida el 12 de agosto de 2015 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, en el caso civil número K AC2014-1162 (TPI); dictamen mediante el cual el foro recurrido desestimó la solicitud de sentencia declaratoria en cuanto a los Demandantes que figuran como empleados activos de la Autoridad de Energía Eléctrica (Apelada, AEE, Autoridad, Demandada) por falta de jurisdicción.

Adelantamos que se confirma el dictamen recurrido, a base de los fundamentos que exponemos más adelante.

I

Un grupo de empleados de la AEE, ambos gerenciales activos y jubilados, radicaron ante el Tribunal de Primera Instancia una demanda sobre sentencia declaratoria en la que cuestionan la legalidad de la actuación de la Autoridad al emitir el pago del bono de navidad, correspondiente al año 2014, conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, mejor conocida como la *Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (Ley 66), estatuto cual fue aprobado y cobró vigencia a partir del 17 de junio de 2014.

Al aplicar la Ley 66 al desembolso del bono de Navidad, los empleados demandantes recibieron una cantidad diferente a la establecida en la sección 130.3 del Manual Administrativo de la AEE,¹ el

¹ La referida disposición lee como sigue:

Se concede un Bono de Navidad a cada empleado en el servicio de carrera y de confianza que estuviera empleado al cierre del año fiscal y tenga por lo menos seis años de servicio, al cierre del año fiscal.

La Autoridad otorga un 8% del total del salario devengado por el empleado regular hasta un máximo de \$60,000.00 anuales, más el 4% del exceso de \$60,000.00.

Las horas de licencia por enfermedad que se liquiden al momento de la jubilación se consideran como salario devengado a los fines de computar el bono de Navidad. Esta norma también aplica a los casos de fallecimiento de un empleado antes de su jubilación.

cual fue promulgado en virtud de la Ley Orgánica de la Autoridad, 22 L.P.R.A. sec. 191 y ss.

En síntesis, los Empleados alegaron que al aplicar la Ley 66 al desembolso del pago del bono de Navidad, la AEE violó el derecho propietario de la Demandante a recibir el pago total de dicho beneficio marginal. A base de tales contenciones, solicitaron al TPI el pago del remanente del bono de Navidad, así como la penalidad establecida en la Ley Núm. 148 de 30 de junio de 1969, mejor conocida como la *Ley de bonificación a trabajadores y empleados*, 29 L.P.R.A. sec. 501 y ss. Adicionalmente, solicitaron al foro recurrido que decretara la inaplicabilidad de la Ley 66 a la AEE, que permitiera la preterición del proceso administrativo y que ordenara el pago de honorarios de abogado en contra de la Autoridad.

Luego de varios trámites procesales que son irrelevantes a la controversia ante nosotros,² la AEE presentó una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción.³ Mediante el aludido escrito, la Autoridad planteó que el foro con jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones referentes a la aplicación de las disposiciones de la Ley 66 que fueran radicadas por empleados activos de corporaciones públicas lo era la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP)⁴ y no el

La Autoridad otorga un Bono de Navidad de acuerdo con las disposiciones de ley a los empleados temporeros que cumplan con el mínimo de 960 horas trabajadas dentro de los 12 meses comprendidos desde el 1 de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en el que se concede.

Aquellos empleados pertenecientes a una unidad apropiada de las existentes en la Autoridad que hayan adquirido el beneficio del Bono de Navidad regular y se les otorgue un nombramiento gerencia temporal, tienen derecho a recibir el Bono de Navidad regular, siempre y cuando estuvieran empleados al cierre del año fiscal.

² La controversia que nos ocupa se circunscribe a analizar cuál es el foro con jurisdicción primaria sobre las alegaciones contenidas en la solicitud de sentencia declaratoria presentada por los Empleados.

³ El nombre completo del escrito es: *Moción solicitando [sic] la desestimación parcial para 30 demandantes por falta de jurisdicción y/o abstención judicial al amparo de la doctrina de remedios administrativos.*

⁴ Mediante el Plan de Reorganización Núm. 2-2010, 3 L.P.R.A. Ap. XIII, se creó la CASP como un foro administrativo cuasi judicial, especializado en asuntos obrero patronales y del principio de mérito. Este foro atiende casos laborales, de administración de recursos humanos y otras querellas, tanto para los empleados cobijados por la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, 3 L.P.R.A. sec. 1451 y ss., como para los empleados cubiertos por la *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 L.P.R.A. sec. 1461 y ss., los cuales aleguen que una acción o determinación afectó su derecho a competir o ingresar al

Tribunal de Primera Instancia. Por ende, concluyó que el TPI no tenía jurisdicción para entender en las causas de acción de aquellos demandantes que figuraban como empleados activos de la Autoridad.

Los Empleados presentaron la correspondiente oposición a la solicitud de desestimación, en la que señalaron que las doctrinas de jurisdicción primaria y agotamiento de remedios administrativos no aplicaban al caso de marras. En apoyo a tal argumento, formularon varias teorías, todas dirigidas a sustentar la inaplicabilidad de la Ley 66 a la AEE.

Por una parte, alegaron que la Ley 66 no es de aplicación a la AEE porque el estatuto no la incluye expresa o taxativamente y que ello opera en contra de los requisitos que imponen las secciones 25 y 27 de la Ley Orgánica de la AEE, 22 L.P.R.A. secs. 215, 217. Esta última dispone que en casos en los que dicha ley encuentre pugna con las disposiciones de cualquier otra ley, “prevalecerán las disposiciones de [la Ley Orgánica] y ninguna otra ley aprobada anterior o posteriormente (...) será interpretada como aplicable a la Autoridad, a menos que así se disponga taxativamente”.⁵ A esos efectos, disponen que el Tribunal Supremo ha expresado que la ley Orgánica de la AEE establece dos reglas: un requisito de derogación expresa y otro principio de hermenéutica, el cual establece “que ninguna ley anterior o posterior regulando la administración del gobierno estatal o sus agencias e instrumentalidades deberá interpretarse como aplicable a la corporación pública en cuestión, a menos que así lo disponga taxativa o expresamente.”⁶ Por ende, los empleados concluyen que como la Ley 66 no es de aplicación a la AEE tampoco lo es su disposición sobre jurisdicción primaria exclusiva.

Luego de la presentación de una réplica y una dúplica a la solicitud de desestimación, el TPI emitió el dictamen recurrido mediante el cual desestimó las causas de acción de los 30 demandantes que figuraban

Sistema de Administración de los Recursos Humanos, de conformidad al principio de mérito.

⁵ 22 L.P.R.A. sec. 217 (Citas omitidas).

⁶ *Caribbean Petroleum Co. v. Depto. Hacienda*, 134 D.P.R. 861, 888 (1993).

como empleados activos de la AEE. El foro recurrido concluyó que el Tribunal de Primera Instancia no tiene jurisdicción sobre las reclamaciones de dichos demandantes, dado que la Asamblea Legislativa le confirió a la CASP la jurisdicción primaria exclusiva para atender las reclamaciones obrero patronales que surgieran de la aplicación de la Ley 66 como sigue:

De entrada, debemos señalar que la Ley Núm. 66-2014 aplica a la AEE por disposición expresa de la propia Ley. Esto surge del artículo 5 de la referida Ley que establece que, entre las “Entidades de la Rama Ejecutiva”, se incluyen a las corporaciones públicas. Como corporación pública, la AEE está obligada a cumplir con las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, especialmente cuando esta Ley expresamente establece que tiene primacía sobre cualquier otra ley o manual de empleo que tenga disposiciones contrarias, esto incluye a la Ley Orgánica de la AEE, *supra*, y el *Manual*.⁷

El foro recurrido añadió que la Asamblea Legislativa, al extender la aplicación de la Ley 66 a las corporaciones públicas, no estableció ninguna excepción de la aplicabilidad de la Ley 66 a favor de la AEE. Por ende, “el tribunal no puede crear una excepción a la jurisdicción estatutaria o exclusiva establecida por la Asamblea Legislativa” y, a su vez, no procede que se omita el trámite administrativo ante la CASP.⁸

Los empleados presentaron una moción de reconsideración de la sentencia parcial antes aludida, solicitud que fue declarada no ha lugar el 17 de septiembre de 2015. Consecuentemente, la Demandante acude ante nosotros mediante escrito de apelación en el cual señala que el foro recurrido cometió los siguientes errores:

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia en desestimar la Sentencia Declaratoria relacionada a los empleados activos de la Parte Recurrída y Ordenar que se presenten los Recursos de Apelación en la Comisión de Servicio Público.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al no permitir la Cuarta Enmienda a la Sentencia Declaratoria que reclama haberes salariales cuando aún no ha culminado el Descubrimiento de Prueba para los cuatro Demandantes jubilados que siguen en el pleito en el Tribunal de Primera Instancia.

⁷ Anejo 27 de la Apelante, pág. 169.

⁸ *Id.*, pág. 170.

En síntesis, la Apelante nos presenta las mismas alegaciones que las planteadas ante el TPI en su moción de reconsideración y oposiciones a la solicitud de desestimación, a saber, la inaplicabilidad de la Ley 66 a la AEE por la omisión de dicho estatuto de una disposición expresa que incluya a la Autoridad, o disposición expresa que derogue las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la AEE y los manuales promulgados en virtud de dicho estatuto sobre el beneficio marginal del bono de Navidad.

Igualmente, la Apelada reitera en oposición los mismos planteamientos a favor de la desestimación, es decir, que la ley especial (Ley 66) prevalece sobre la Ley Orgánica de la AEE y, por ende, prevalece también el requisito de que la parte agote los remedios administrativos ante la CASP.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de resolver a los únicos efectos de auscultar la jurisdicción del TPI y sin la intención de pasar juicio sobre los méritos del caso.

II

A. Doctrina de agotamiento de remedios administrativos y sus excepciones

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos constituye, junto a la jurisdicción primaria, una norma de abstención judicial que pretende lograr que las reclamaciones sometidas inicialmente a la esfera administrativa lleguen al foro judicial en el momento adecuado. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.* 147 D.P.R. 318, 331 (1998). Su objetivo básico es evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo que tienda a interferir con el cauce y desenlace normal del procedimiento administrativo. *Id.*; *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 D.P.R. 347, 355 (1988).

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos está recogida en el primer párrafo de la sección 4.2 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) como sigue:

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 Circuito de Apelaciones, dentro de un término de 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 o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. 3 L.P.R.A. sec. 2172.

Por medio de la adopción de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos se logra adelantar las siguientes consideraciones de política pública: (1) evitar la interrupción prematura del procedimiento administrativo; (2) permitir a la agencia administrativa desarrollar el trasfondo fáctico (*factual background*) que habrá de servir de fundamento a la decisión; (3) permitir que la agencia administrativa ejerza su discreción o aplique su conocimiento pericial (*expertise*); (4) mejorar la eficiencia del procedimiento administrativo; (5) conservar los escasos recursos judiciales, debido a que la parte querellante puede resultar con éxito en la vindicación de sus derechos en el procedimiento administrativo, sin necesidad de intervención judicial; (6) darle una oportunidad a la agencia administrativa de descubrir y corregir sus errores; y (7) evitar el posible debilitamiento de la efectividad de la agencia administrativa, mediante la tramitación frecuente y deliberada de los asuntos que a éstas atañen, en el foro judicial. (Énfasis omitido.) *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273, 282-283 en la nota al calce núm. 4 (1991).

El cumplimiento de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es de carácter jurisdiccional, que no debe ser soslayado. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, *supra*; *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 D.P.R. 433, 443 (1992). Esto significa que si alguna parte en un procedimiento administrativo acude a un tribunal sin haber cumplido con el requisito de agotar los remedios administrativos disponibles o bajo algunas de las excepciones reconocidas en nuestro ordenamiento

jurídico, entonces el tribunal ante el cual la parte recurrió, carece de jurisdicción para acoger su reclamación.

Es menester enfatizar que el Tribunal solo puede relevar a un peticionario de agotar remedios administrativos por medio de excepción. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T., supra*. A esos efectos, la sección 4.3 de la LPAU establece que el tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en las siguientes circunstancias: (1) cuando 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, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, (4) cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o (5) cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. 3 L.P.R.A. sec. 2173; *Vda. de Iturregui v. E.L.A.*, 99 D.P.R. 488, 491 (1970).

B. La doctrina de jurisdicción primaria y sus vertientes:

La doctrina de jurisdicción primaria deslinda el campo de acción entre el foro administrativo y el judicial, en cuanto a la determinación inicial sobre un asunto en controversia. *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, 163 D.P.R. 308, 326 (2004). La norma general es que “los tribunales pueden entender en cualquier materia sobre la cual no se les haya privado de jurisdicción”, mientras que “una agencia administrativa sólo tiene los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, 179 D.P.R. 391, 403 (2010). Para delimitar si corresponde a los tribunales o a las agencias administrativas asumir jurisdicción en asuntos presentados ante los tribunales, debemos recurrir a los criterios elaborados por la doctrina jurisprudencial de jurisdicción primaria.

Ahora bien, la doctrina de jurisdicción primaria, “no priva de jurisdicción al foro judicial, sino que atiende una cuestión de prioridad de jurisdicción.” *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, *supra*, pág. 404. Persigue “promover la armonía entre los tribunales y los organismos administrativos” pues “dispone cuál foro, si el judicial o el administrativo, debe atender inicialmente una controversia.” *Id.* Esta doctrina tiene dos principales vertientes, a saber, jurisdicción primaria exclusiva y jurisdicción primaria concurrente. *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, *supra*; *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 D.P.R. 257, 267 (1996).

En casos en que el “foro judicial y el administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto” estamos ante la “verdadera jurisdicción primaria o jurisdicción primaria concurrente.” *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, 179 D.P.R. 391, 405 (2010). En esta vertiente, los tribunales le otorgan la “deferencia judicial que merecen las agencias administrativas dada su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender determinados asuntos”, por lo que “aplazan las acciones ante su consideración y las dirigen al foro administrativo para que se puedan obtener los beneficios que se derivan de la interacción con ese foro especializado.” *Id.* Es decir, “cuando se aplica la mencionada vertiente, los tribunales, por deferencia, le ceden al foro administrativo la oportunidad inicial de adjudicar la controversia presentada y reservan su intervención hasta después de que la agencia emita su determinación final.” *Id.*, que cita a D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2^{da} ed., Bogotá, Ed. Forum, 2001, sec. 8.3, págs. 434-435.

Sin embargo, “la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente no es automática”, pues “no debe aplicarse ‘cuando la 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’” y “la cuestión que se

plantea es 'puramente judicial'. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, *supra*, pág. 406.⁹

Por otro lado, cuando se trata de jurisdicción primaria exclusiva, la propia ley orgánica expresamente reserva al organismo administrativo la legitimación activa para resolver un determinado asunto en primera instancia, quedando el foro judicial sin facultad para intervenir inicialmente en el asunto. *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, *supra*, pág. 327. *Rivera Ortiz v. Municipio De Guaynabo*, 141 D.P.R. 257 (1996); *Rovira Palés v. P.R. Telephone Co.*, 96 D.P.R. 47 (1968). "Se trata de situaciones en que no aplica la doctrina de jurisdicción primaria, debido a que la propia ley rechaza la jurisdicción concurrente entre la agencia y el tribunal." *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, *supra*. La regla general en ese tipo de escenario es que el foro judicial carece de jurisdicción para dilucidar la controversia entre las partes si no se ha acudido previamente al foro administrativo. *Id.*

C. La Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Núm. 66-2014.

La Ley 66, *supra*, fue promulgada a los fines de declarar un estado de emergencia fiscal. Este estatuto adopta un plan para manejar la crisis fiscal, económica y la degradación del crédito de Puerto Rico. Además, la Asamblea Legislativa, a través de la referida Ley, procuró establecer, entre otros asuntos, la primacía del estatuto y su aplicabilidad, y establecer medidas de reducción de gastos de la Rama Ejecutiva.

En lo que respecta al caso de autos, el Artículo 3 de la Ley 66 establece la primacía de las disposiciones de esa ley sobre cualquier otro estatuto como sigue:

Esta Ley Especial se aprueba en el ejercicio del poder de razón del Estado, así como en la facultad constitucional que

⁹ "[L]os 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'." *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, *supra*, pág. 407. Se requiere ponderar los siguiente 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. *Id.* En fin, la aplicación o no de esta vertiente "impone que se pondere y determine si es imprescindible y necesario que se resuelva [a] favor de que intervenga inicialmente la agencia". *Id.*

tiene la Asamblea Legislativa, reconocida en el Artículo II, Secciones 18 y 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo, así como en casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud, la seguridad pública o los servicios gubernamentales esenciales, así como al amparo de la Sección 7 y 8 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por esta razón, esta Ley tendrá primacía sobre cualquier otra ley.

La Asamblea Legislativa, a través de la Ley 66, confirió a la Oficina de Gerencia y Presupuesto ciertas facultades, mediante las cuales se viabiliza la implementación de los propósitos de dicho estatuto. El Artículo 32 establece específicamente que tales facultades conferidas tienen primacía “sobre las respectivas leyes orgánicas de las Entidades de la Rama Ejecutiva (...) sean agencias, instrumentalidades o corporaciones públicas.” Además, “se interpretará que esta Ley Especial, durante el término de su vigencia, modifica, atempera o condiciona cualquiera de las disposiciones en las respectivas leyes orgánicas de las Entidades de la Rama Ejecutiva a los fines de que se cumpla lo mandado en la presente Ley.” Ley Núm. 66-2014, Art. 32.

Igualmente, el artículo 5 de la Ley 66 establece que las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la Ley 66, que versa sobre las medidas de reducción de gastos en la Rama Ejecutiva, son de aplicación a todas las entidades de la Rama Ejecutiva del ELA de Puerto Rico. De acuerdo con los preceptos de ese mismo artículo, el término “Entidades de la Rama Ejecutiva” comprende las corporaciones públicas del ELA de Puerto Rico, indistintamente del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiere su ley orgánica u otra legislación aplicable. Además, el Artículo 5 antes citado dispone en cuanto a las agencias a las cuales el Capítulo II no es de aplicación lo siguiente:

[N]o le aplicarán las disposiciones contenidas en este Capítulo a la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral a menos que expresamente así se disponga. No se considerará como Entidad de la Rama Ejecutiva para propósitos de este Capítulo a la Universidad de Puerto Rico

y sus dependencias, ni a los Municipios. Ley Núm. 66-2014, Art. 5.

Finalmente, el artículo 14 de la Ley 66 amplió la jurisdicción primaria exclusiva de la CASP. A estos fines estableció que la CASP, o la entidad sucesora de esta, en lo que corresponde a asuntos de naturaleza laboral, tendrá jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme al Capítulo II de la Ley 66 como sigue:

La [CASP], o la entidad sucesora de ésta, en lo que corresponde a asuntos de naturaleza laboral o que de otra forma ordinariamente caerían dentro de la jurisdicción de CASP, tendrá jurisdicción primaria exclusiva para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a este Capítulo, de aquellos empleados cubiertos o no cubiertos por las disposiciones de la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público; así como de aquellos empleados no organizados sindicalmente de aquellas Entidades de la Rama Ejecutiva excluidas de la aplicación de las disposiciones de la Ley Núm. 184-2004, según enmendada, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y empleados de aquellas Entidades de la Rama Ejecutiva que no están organizados y les aplica las disposiciones de la Ley Núm. 184-2004.

E. Jurisdicción

Los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción a los fines de poder atender los recursos presentados ante sí. *Souffront v. A.A.A.*, 164 D.P.R. 663, 674 (2005), que cita a: *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 D.P.R. 345 (2003); *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, 153 D.P.R. 357 (2001); *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 D.P.R. 839 (1980). Por ello, no pueden atribuirse jurisdicción si no la tienen, ni las partes en litigio se la pueden otorgar. *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 D.P.R. 46, 55 (2007). La ausencia de jurisdicción es insubsanable. *Maldonado v. Junta Planificación, supra*, pág. 55. Por lo cual, cuando un tribunal determina que no tiene la autoridad para atender un recurso, solo puede así declararlo y desestimar el caso. *Caratini v. Collazo Syst. Análisis, Inc., supra*, pág. 355; *Vega et al. v. Telefónica*, 156 D.P.R. 584, 595 (2002).

III

“Las cuestiones de jurisdicción, por ser privilegiadas, deben ser resueltas con preferencia”. *Autoridad Sobre Hogares v. Sagastivelza*, 71 D.P.R. 436, 439 (1950). Es por ello que comenzamos la disposición de la controversia entablada en el caso de autos atendiendo el primer señalamiento de error, sobre la jurisdicción del TPI en asuntos que surgen como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme las exigencias del Capítulo II de la Ley 66.

Como ya hemos mencionado, la Apelante asevera que la Ley 66 no es de aplicación a la AEE por razón de que dicha ley carece de lenguaje expreso o taxativo sobre la Aplicación del estatuto a la Autoridad, como también carece de lenguaje donde se derogue, de igual manera taxativa o expresa, la facultad de la AEE de determinar la compensación de sus empleados. En apoyo a sus planteamientos, trae a nuestra atención varias secciones de la Ley Orgánica de la AEE. Específicamente, menciona la sección 217, la cual requiere que la aplicabilidad de cualquier otra ley que encuentre pugna con las disposiciones de la Ley Orgánica de a la AEE surja expresamente de las disposiciones que compongan el estatuto como sigue:

En los casos en que las disposiciones de las secs. 191 a 217 de este título estén en pugna con las disposiciones de cualquier otra ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, prevalecerán las disposiciones de las secs. 191 a 217 de este título y ninguna otra ley aprobada anterior o posteriormente, regulando la administración del Gobierno Estadual o de cualesquiera partes, oficinas, negociados, departamentos, comisiones, dependencias, municipalidades, ramas, agentes, funcionarios o empleados del mismo, será interpretada como aplicable a la Autoridad, a menos que así se disponga taxativamente, pero los asuntos y negocios de la Autoridad serán administrados conforme se provee en las secs. 191 a 217 de este título. 22 L.P.R.A. sec. 217.

No obstante, luego de analizar las alegaciones de la Apelante y las disposiciones estatutarias y jurisprudenciales en las que guardan apoyo, en contraste con los preceptos antes citados de la Ley 66, la aplicabilidad de la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva y consecuente requisito de agotamiento de remedios administrativos, es forzoso concluir que las

alegaciones de la Apelante son inmeritorias y el TPI resolvió correctamente al desestimar la causa de acción de los demandantes que figuraban como empleados activos de la AEE al entablar su causa de acción.

La Ley 66 aplica a la AEE por disposición expresa de la propia Ley. El Artículo 5, antes citado, establece que entre las entidades de la Rama Ejecutiva se incluyen a las corporaciones públicas. Por ende, como corporación pública, la AEE está obligada a cumplir con las disposiciones de la Ley 66. La misma Ley excluye de la aplicación de las disposiciones de su capítulo II a ciertas agencias, entre las cuales no se encuentra la AEE. No es necesario que el estatuto haga mención específica sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad de los preceptos legales que la componen a la AEE, irrespectivo de lo que la Ley Orgánica de la Agencia pueda establecer, ya que la Ley 66 tiene primacía sobre la Ley Orgánica y los manuales promulgados en virtud de ésta.

La Asamblea Legislativa tiene el poder constitucional de aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo, así como en casos de grave emergencia cuando estén en evidente peligro la salud, la seguridad pública o los servicios gubernamentales especiales. Tal facultad es reconocida en el Artículo II, secciones 18 y 19 de la Constitución del ELA de Puerto Rico. Por ende, las leyes que se aprueben en virtud de tal facultad constitucional tienen primacía sobre cualquier otra ley. En el caso de autos, la Ley 66 tiene primacía sobre cualquier otra ley durante el término de su vigencia.

Igualmente aplicable a la AEE es el Artículo 14 de la Ley 66, sobre la jurisdicción primaria exclusiva de la CASP para atender apelaciones obrero patronales surgidas como consecuencia de las acciones o decisiones tomadas conforme a su Capítulo II. Por consiguiente, todo pleito cuya reclamación es laboral y la misma está relacionada con la Ley Núm. 66 se presentará ante la CASP en primera instancia. Sin ello, el TPI

está impedido de ejercer su autoridad, pues la propia ley estableció la exclusividad del foro administrativo.

Los argumentos de la Apelante en cuanto a la jurisdicción del TPI sobre el pleito por tratarse de un asunto de estricto derecho que no requiere de pericia administrativa son igualmente inmeritorios. El asunto de estricto derecho planteado por la Apelante está basado en la aplicabilidad de la Ley 66 a la AEE. Resolver a favor de la aplicabilidad inevitablemente aclara ese asunto de derecho. Por ende, no procede la preterición del trámite administrativo y la Apelante debe iniciar su causa de acción ante la CASP. Finalmente, resolver de esta manera torna innecesario entrar en discusión del segundo señalamiento de error.

IV

Por todo lo antes expuesto, se confirma la sentencia parcial recurrida.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones