ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL de SAN JUAN - CAGUAS
PANEL I

RAMÓN NICASIO SALCEDO **Apelante** v. E.L.A. de PUERTO RICO **Apelado**	KLAN201600453	APELACION procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de Ponce Criminal Núm.: J DP 2015-0122 Daños y Perjuicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Steidel Figueroa, la Jueza Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

Comparece ante nos por derecho propio el señor Ramón Nicasio Salcedo (Sr. Nicasio Salcedo o apelante) solicitando que revoquemos la sentencia emitida el 2 de noviembre de 2015 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Ponce (TPI). Mediante la misma, el TPI desestimó sin perjuicio la demanda instada por el apelante hasta tanto finalizara el trámite administrativo y el apelante compareciera nuevamente al TPI solicitando la continuación de los procedimientos. Veamos.

I.

El 20 de febrero de 2015, el Sr. Nicasio Salcedo, quien se encuentra confinado en la Institución Correccional de Ponce Máxima bajo la custodia del Departamento de Corrección y Rehabilitación (el DCR), presentó una Solicitud de Remedio Administrativo donde alegó que el Comité de Clasificaciones y Tratamiento (Comité) lo cesanteó de su empleo sin el debido procedimiento de ley. Por lo anterior, solicitó una copia de los documentos de dicho Comité para tomar la acción legal

correspondiente. La División de Remedios Administrativos en respuesta a la solicitud del apelante indicó que le entregaría copia de la Minuta del Comité. Ante la decisión emitida, el apelante presentó una solicitud de reconsideración por estar en desacuerdo en que le entregaran la Minuta en vez de la resolución del Comité despidiéndolo de su empleo, pues deseaba recurrir de dicha resolución. La División de Remedios Administrativos archivó la solicitud del apelante puesto que se declaró sin jurisdicción para atender dicho reclamo a la luz del Reglamento Núm. 8522 del 26 de octubre de 2014, mejor conocido como el Reglamento para Atender las Solicitudes de Remedios Administrativos Radicadas por los Miembros de la Población Correccional (Reglamento Núm. 8522).

Así las cosas, el 8 de marzo de 2015, el apelante presentó una demanda contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA), el DCR y la Sra. Migdalia Cintrón Cintrón. Alegó que el Comité de Clasificaciones y Tratamiento lo dio de baja de su empleo sin cumplir con el debido procedimiento de ley al no proveerle la oportunidad de apelar la decisión. Conjuntamente, impugnó la actuación de segregarlo del resto de la población correccional por un periodo de 30 días sin televisor como medida disciplinaria por un incidente ocurrido el 23 de enero de 2015 sin que hubiese terminado el proceso administrativo correspondiente. El apelante le solicitó al TPI una indemnización por los daños y perjuicios que alegadamente sufrió a raíz de dichas actuaciones y que ordenara la restitución a su empleo inmediatamente.

En la sentencia recurrida, el TPI determinó que, de acuerdo a la Ley Orgánica del DCR y el Reglamento Núm. 8522, *supra*, era necesario que el Sr. Nicasio Salcedo agotara los remedios administrativos antes de acudir al TPI para determinar si procedía la acción en daños y perjuicios, toda vez que el DCR tenía

jurisdicción primaria exclusiva para dilucidar los planteamientos del apelante. El TPI añadió que en casos en que el organismo administrativo tiene jurisdicción para adjudicar una reclamación ante sí pero no tiene la facultad para conceder daños, la parte interesada debe acudir al foro administrativo y judicial simultáneamente. De esta manera, el TPI sostuvo que el reclamante puede impugnar la decisión administrativa ante el primero y acudir ante el segundo para reclamar la indemnización de sus daños y perjuicios. En tal caso, según determinó el TPI, aunque los tribunales deben asumir la jurisdicción sobre la acción en daños, también tienen que suspender la acción judicial hasta que finalice el trámite administrativo.

Por no estar de acuerdo con la decisión del TPI, el Sr. Nicasio Salcedo oportunamente presentó una apelación ante nos. En su recurso planteó la comisión de tres (3) errores, a saber:

> *Erró el Tribunal de Primera Instancia Sala Superior de Ponce al dictar sentencia desestimando la causa de acción reservando jurisdicción hasta que finalizara el trámite administrativo cuando la División de Remedios Administrativos se declaró sin jurisdicción luego de que este Apelante reconsiderara el remedio solicitado.*
>
> *Erró el Tribunal de Primera Instancia Sala Superior de Ponce al dictar sentencia desestimando la causa de acción cuando verdaderamente este Apelante no tiene que agotar los remedios administrativo[sic] pues el remedio que solicitó era que le dieran copia de la resolución del Comité para él tomar acción legal.*
>
> *Erró el Tribunal de Primera Instancia Sala Superior de Ponce al desestimar la causa de acción cuando los remedios que este demandante-apelante solicitó no era compenzación[sic] por daños y perjuicios y aun [sic] lo fuera la División de Remedio[sic] no está facultada por ley para conceder dicho remedio.*

En síntesis, el apelante arguyó que no estaba sujeto a agotar los remedios administrativos antes de acudir al tribunal toda vez que el foro administrativo en controversia carece de autoridad para conceder indemnización por daños y perjuicios. Añadió que de todas maneras, agotó el trámite administrativo previo a instar su

demanda ante el foro judicial por lo que no procedía que el TPI desestimara la demanda.

II

-A-

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos es una norma de abstención judicial. La misma postula que toda parte que esté dentro de un procedimiento ante una agencia administrativa no puede recurrir al foro judicial hasta que haya agotado todos los remedios ante la agencia. Conforme a esta doctrina, el foro judicial debe abstenerse hasta que concluyan los trámites administrativos. Precisa que así sea para que la agencia tenga ante sí todos los elementos del caso, y las determinaciones reflejen su decisión final para poder ser considerada por los tribunales. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, 155 D.P.R. 906, 916 (2001). La utilidad de esta doctrina radica en fomentar que las agencias utilicen su conocimiento experto. *S.L.G. Flores, Jiménez v. Colberg*, 173 D.P.R. 843, 852 (2008). Para que pueda aplicarse la referida doctrina, debe existir alguna fase del procedimiento administrativo que la parte tiene que llevar a cabo y todavía no lo ha hecho. *Mun. De Caguas. AT & T*, 154 D.P.R. 401,408-409 (2001).

En circunstancias excepcionales, un litigante no tiene que concluir o agotar un trámite iniciado en una agencia administrativa; a saber: (1) cuando el remedio administrativo sea inadecuado; (2) se trata de una cuestión de derecho que no requiere el ejercicio de discreción administrativa; (3) conllevaría una violación de patente intensidad a los derechos civiles del individuo que reclama urgente reparación; (4) el remedio administrativo resulta inútil por la dilación excesiva de los procedimientos; (5) pondría a la parte en peligro de daño inminente; o (6) existe una clara ausencia de jurisdicción de la

agencia. Sección 4.3 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2173; *P.R.T.C. v. Unión Indep. Emp. Telefónicos*, 131 D.P.R. 171, 191 (1992).

Sobre el particular nuestro Tribunal Supremo aclaró que un reclamante queda excusado de acudir en primera instancia al foro administrativo cuando la agencia no se encuentra facultada en ley para conceder indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un acto negligente de dicho ente. *Cintrón v. E.L.A.*, 127 D.P.R. 582, 595 (1990). Sin embargo, precisó 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. [...]. 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. Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 D.P.R. 318, 333 (1998).

-B-

Es norma reiterada en el derecho administrativo que una agencia solo puede ejercer las funciones que se le han encomendado legislativamente en el propio estatuto orgánico o ley habilitadora y aquellas que surgen de su actividad o encomienda primordial. Las actuaciones administrativas deben ajustarse al poder delegado y en ausencia de un mandato legislativo expreso o implícito, cualquier actuación administrativa no conforme con el poder conferido constituye una acción *ultra vires* y es, por ende, nula. *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 D.P.R. 203, 213-214 (2002). Por tanto, cualquier duda en relación a la existencia de

dicho poder debe resolverse en contra del ejercicio del mismo. *Raimundi v. Productora,* 162 DPR 215, 225 (2004). El propósito principal de esta delegación de poderes es que las agencias administrativas lleven a cabo una tarea específica, aunque con la flexibilidad y conocimiento especializado que les caracteriza.

Como se sabe, el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011 (Plan de Reorganización), 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, establece que el DCR es el organismo administrativo *responsable de implantar la política pública relacionada con el sistema correccional y de rehabilitación de adultos y menores, así como de la custodia de todos los ofensores y transgresores del sistema de justicia criminal del país.* Artículo 4 del Plan de Reorganización, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Sección 4. Entre las facultades y deberes que le fueron otorgados se encuentran:

> *(a) Clasificación adecuada y revisión continúa de la clientela, conforme a los ajustes y cambios de ésta;*
> *(b) integrar y dar participación activa a la clientela, sus familiares, el personal correccional y las víctimas del delito en el diseño, implantación y evaluación periódica de los sistemas de clasificación y de los programas de rehabilitación;*
> *(c) estructurar la política pública correccional de acuerdo con este Plan y establecer directrices programáticas y normas para el régimen institucional;*
> *(d) incorporar y ampliar los programas de salud correccional y salud mental para hacerlos disponibles a toda la clientela;*
> *(e) establecer y evaluar periódicamente la efectividad y alcance de los distintos modelos para la rehabilitación;*
> *(f) ampliar los programas de educación y trabajo para que impacten a toda la población correccional que interese participar y asegure la aplicación correcta de los sistemas de bonificación por trabajo y estudio que permitan las leyes aplicables;*
> *(g) adquirir la custodia legal de todo menor, transgresor, sumariado o sentenciado a confinamiento por orden de un tribunal competente y mantener las debidas medidas de seguridad en las instituciones juveniles. Al momento de dictar sentencia, el tribunal no podrá ordenar el ingreso del sentenciado en una institución pública o privada que no sea de naturaleza penal;*
> *(h) perseguir diligentemente a todo menor en detención o bajo la custodia del Departamento que se evadiera, incumpliera con alguna de las condiciones de custodia en comunidad, salida provisional o de cualquier otra forma en que incumpliera con alguna otra condición que le fuere impuesta. Además, arrestarlos, previa orden del*

> *tribunal, a cualquier hora y lugar utilizando los medios autorizados a los oficiales del orden público para realizar un arresto;*
> *(i) identificar los elementos disfuncionales del sistema y tomar las medidas apropiadas para atender las causas de estos problemas y para establecer una operación ordenada, integrada, segura y eficiente de las instituciones juveniles a su cargo;*
> *(j) planificar, implantar y evaluar actividades y servicios encaminados a promover el desarrollo integral de los menores bajo su custodia y la modificación de la conducta antisocial, propiciando su regreso a la comunidad como entes responsables y productivos;*
> *(k) crear y conservar en forma individualizada un expediente que incluya los historiales médicos, social, psicológico, evaluaciones y progreso de la población correccional, pudiendo además establecer reglamentos para fijar criterios de confidencialidad en relación a dichos expedientes, y*
> *(l) evaluar la efectividad del uso de los recursos fiscales asignados para lograr el cumplimiento de los propósitos del presente Plan.* Art. 5 del Plan de Reorganización, supra, 3 L.P.R.A. Ap. XVIII, Art. 5.

Como puede observarse, ni de forma explícita o implícita se le facultó al DCR atender reclamaciones sobre daños y perjuicios de un confinado contra funcionarios o terceros.

En el caso ante nuestra consideración nos corresponde determinar si el TPI actuó conforme a derecho al desestimar la reclamación que nos ocupa por haberse preterido el cauce administrativo. Resolvemos en la afirmativa.

A pesar de que el DCR, en efecto, carece de autoridad en ley para conceder indemnización por daños y perjuicios, de acuerdo al derecho esbozado anteriormente, no es menos cierto que en la demanda por daños y perjuicios se encuentran inmersas controversias que le competen al foro administrativo adjudicar en primera instancia. Al examinar la interpelación advertimos que este no solo alega la violación por parte del DCR del debido proceso de ley al no notificarle una decisión con las respectivas advertencias legales, sino que también impugna las medidas disciplinarias impuestas por la agencia.

De las facultades antes mencionadas surge de forma evidente que la imposición de medidas de seguridad y

disciplinarias le corresponde al DCR, por lo que la revisión de estas le compete en primera instancia a la agencia y no al TPI. Consecuentemente, **cuando el Sr. Nicasio Salcedo presente solicitud de reconsideración ante el Comité en la que arguya la falta de notificación adecuada de la resolución, aduzca la improcedencia de las medidas disciplinarias impuestas y complete, por tanto, el trámite apelativo**, es que el TPI podrá reiniciar los procedimientos en cuanto a la demanda por daños y perjuicios.

III

Por los fundamentos anteriormente esbozados, confirmamos el dictamen apelado.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

El juez Steidel Figueroa concurre con el resultado sin opinión escrita.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones