

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL II

CARLOS LUIS
GONZÁLEZ RIVERA
Demandante-Apelante

v.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, DEPARTAMENTO
DE CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN
Demandado-Apelado

KLAN201600984

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de Ponce

Civil. Núm.
J PD2015-0022

Sobre:
DAÑOS Y
PERJUICIOS

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de octubre de 2016.

El 29 de junio de 2016 el Sr. Carlos Luis González Rivera (apelante) presentó un *Recurso de Apelación* ante nos. Solicitó que revisemos una *Sentencia* emitida el 27 de mayo de mayo de 2016, con notificación del 1 de junio de 2016, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Ponce (TPI). Mediante dicho dictamen el TPI desestimó la reclamación presentada por el apelante y decretó el archivo de la acción con perjuicio.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, revocamos la sentencia apelada.

I.

El 24 de febrero de 2014 el apelante presentó un *Informe de Querrela de Incidente Disciplinario* y el 25 de febrero de 2014, presentó una *Solicitud de Remedio Administrativo* y alegó que sufrió una agresión por parte de otro confinado, el Sr. Josué Camacho Aponte.

Posteriormente, el 28 de marzo de 2014 la División de Remedios Administrativos de Corrección emitió una *Respuesta del Área Concernida/Superintendente (Respuesta)*. Sostuvo que ordenó el traslado del Sr. Josué Camacho Aponte, con quien alegadamente el apelante tuvo la discusión y manifestó que le brindó servicios médicos al apelante, que se le dio conocimiento a la Policía de Puerto Rico sobre lo ocurrido, que se presentó una *Querrela* y que se le brindó toda la ayuda disponible al apelante.

Insatisfecho, el 15 de abril de 2014 el apelante presentó una *Solicitud de Reconsideración*. Señaló que el confinado, el Sr. Josué Camacho Aponte, nunca fue trasladado sino que fue removido a otra sección de la institución y que por lo tanto las amenazas hacia este no cesaron. El apelante exigió que el confinado fuese trasladado a la institución 501 de Bayamón.

Sin embargo, el 22 de mayo de 2014, Corrección emitió una *Resolución* mediante la cual confirmó la respuesta emitida y dispuso del archivo de la solicitud presentada por el apelante.

En vista de lo anterior, el 21 de enero de 2015, el apelante presentó ante el TPI una *Demanda* en daños y perjuicios contra el Estado Libre Asociado (ELA), el Departamento de Corrección y otros. Reclamó daños por los hechos acontecidos el 24 de febrero de 2014 cuando, alegadamente, el Sr. Josué Camacho Aponte le agredió físicamente en su unidad de vivienda.

Por su parte, el 25 de marzo de 2015, el ELA presentó una *Moción de Desestimación* de la demanda. No obstante, el apelante se opuso a la desestimación e insistió que Corrección no estaba facultada para resarcirlo en daños y perjuicios por lo que se le debía eximir de tener que agotar el remedio administrativo. El 18 de abril de 2016, el ELA presentó una *Moción Reiterando Solicitud de Desestimación Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.

Finalmente, el 27 de mayo de 2016, con notificación del 1 de junio de 2016, el TPI emitió una *Sentencia* desestimando la reclamación del apelante con perjuicio. Señaló que:

“...la parte demandante [(apelante)] hizo uso de dicho mecanismo al haber presentado las quejas administrativas. Sin embargo, notificado con la respuesta de la agencia no apeló la misma ante el Tribunal Apelativo mediante el recurso de revisión judicial. Así las cosas dicha determinación emitida por la agencia advino final, firme e inapelable. Como mencionáramos anteriormente, y según la norma establecida por nuestro más Alto Foro, una demanda en daños y perjuicios no sustituye la obligación de agotar los remedios administrativos cuando existen controversias que requieren ser adjudicadas inicialmente por el foro administrativo. Igartua de la Rosa v. ADT, supra.

Siendo así, la causa de acción en daños y perjuicios por estos mismos hechos no procede”.

Inconforme, el 29 de junio de 2016 el apelante presentó un

Recurso de Apelación. Señaló como errores que:

“ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA, SALA SUPERIOR DE PONCE, AL DESESTIMAR LA DEMANDA CIVIL CON PERJUICIO APLICANDO CONTRARIO A DERECHO LA DOCTRINA DE LOS AGOTAMIENTOS DE REMEDIOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO EN DERECHO DE LEY (SIC) DICHA DOCTRINA NO APLICA AL CASO DE AUTOS, POR FALTA DE JURISDICCIÓN DE LA DIVISIÓN DE REMEDIOS ADMINISTRATIVOS BAJO LAS REGLAS VI-2E Y XIII-7E.

ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA, SALA SUPERIOR DE PONCE, AL NO CONSIDERAR QUE EL PETICIONARIO HABÍA PASADO POR TODO UN PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE UN OFICIAL EXAMINADOR, POR LO CUAL, NO APLICA LA DOCTRINA DE LOS AGOTAMIENTOS DE REMEDIOS ADMINISTRATIVOS DEBIDO A QUE LA DIVISIÓN DE REMEDIOS ADMINISTRATIVOS CARECE DE JURISDICCIÓN BAJO LAS REGLAS VI-2E Y XIII 7 E, PREVIO A DESESTIMAR LA DEMANDA CIVIL. (SIC)

ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA, SALA SUPERIOR DE PONCE, AL NO CONCEDER VISTA SOBRE ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS NI PERMITIRLE AL PETICIONARIO PRESENTAR EVIDENCIAS Y ARGUMENTOS LEGALES QUE DERROTAN EL ARGUMENTO DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL ELA, COMETIÓ EL ERROR CRASO Y MANIFIESTO EN LA APRECIACIÓN DE LAS ALEGACIONES Y EL DERECHO APLICABLE A LA DEMANDA CIVIL, SACANDO FUERA DE

CONTEXTO EL CASO PRESENTADO PARA LLEVARLO A OTRO CONTEXTO LEGAL DONDE NO APLICA EN LEY (SIC)".

El 12 de agosto de 2016 este Tribunal emitió una *Resolución* mediante la cual concedió un término a Corrección para que presentara su alegato.

El 9 de septiembre de 2016, Corrección, mediante la Oficina de la Procuradora General, presentó un *Escrito en Cumplimiento de Orden*.

II.

A.

Por su parte, la Sección 4.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA 2101 et. seq. (LPAU), establece lo que es la **doctrina de agotamiento de remedios administrativos**. La misma lee que:

“[e]l tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, **o 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”. **(Énfasis Nuestro)** 3 LPRA Sec. 2173.

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos, obliga al uso de todas las vías administrativas antes de acudir al foro judicial, ya que la revisión judicial no estará disponible hasta que la parte afectada utilice todos los procedimientos correctivos ofrecidos por el proceso administrativo. *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433, 443 (1992).

El propósito de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es que la agencia pueda desarrollar un historial

completo del asunto ante su consideración, valerse de su "expertise" o conocimiento especializado para acoger las medidas necesarias de acuerdo a su política pública, aplicar de modo uniforme sus poderes para poner en vigor las leyes, así como "rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos, [evitando] los disloques causados por las intervenciones inoportunas de los tribunales en distintas etapas interlocutorias, [conservando] el poder judicial autoridad para intervenir en los momentos en que sea necesario para evitar un daño irreparable a una persona". *Rivera v. E.L.A.*, 121 DPR 582, 595 (1988).

No obstante, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos cuenta, por vía de excepción, con instancias en las cuales no es necesario concluir con el trámite administrativo cuando "lo presentado es una cuestión de derecho que no requiere el ejercicio de discreción administrativa, hay una violación a los derechos civiles, el remedio administrativo es inútil e inadecuado, existe peligro de daño inminente o hay una clara ausencia de jurisdicción". *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, supra, pág. 444. Igualmente no será necesario agotar los remedios administrativos cuando se pueda producir un daño irreparable al promovente y en el balance de los intereses involucrados no se justifique dicho requerimiento y cuando en la demanda se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales. *Asociación de Pescadores de Punta Figueras, Inc. v. Marina Puerto del Rey, Inc.*, 155 DPR 906, 917 (2001).

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que algunos de los factores antes indicados que inclinan la balanza a favor de obviar el requisito de agotamiento son: 1) que el dar curso a la acción administrativa haya de causar un daño inminente, material, sustancial y no teórico o especulativo; 2) que el remedio

administrativo constituya una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado y 3) que la posposición conlleve un daño irreparable al afectado. *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, 133 DPR 42, 50 (1993). Destacó que no basta que los remedios administrativos sean lentos para que se justifique obviar el requisito de agotamiento, porque se requiere igualmente que dichos remedios "constituyan una gestión inútil e inefectiva o que produzcan un daño irreparable". *Id.* Es a la persona que recurre al foro judicial solicitando se la exima de agotar los remedios administrativos, a quien le corresponde señalar "hechos específicos y bien definidos", que justifiquen lo solicitado. *Id.* La Ley Núm. 208 de 29 de diciembre de 2009.

B.

En nuestra jurisdicción la ley habilitadora es el mecanismo legal que le delega a las agencias los poderes necesarios para actuar conforme su propósito legislativo. *Amieiro v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363 (2008); *Caribe Communications v. P.R.T.Co.*, 157 DPR 203, 211 (2002). La agencia administrativa solo puede llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas legislativamente y las que surgen de su actividad o encomienda principal. *Amieiro v. Pinnacle Real Estate*, supra; *Caribe Communications v. P.R.T.Co.*, supra, pág. 213. Ahora, si la actuación de la agencia excede los poderes que le fueron delegados por ley, entonces será considerada ultra vires o nula. *Amieiro v. Pinnacle Real Estate*, supra. Las agencias administrativas no pueden asumir jurisdicción sobre una situación o asunto para el cual no esté autorizado por ley. *Amieiro v. Pinnacle Real Estate*, supra. Por consiguiente, cualquier duda que surja en cuanto a la existencia de dicha facultad debe resolverse en contra del ejercicio del mismo. *Amieiro v. Pinnacle Real Estate*, supra; *Raimundi v. Productora*, 162 DPR 215, 225 (2004).

La Ley Orgánica de la Administración de Corrección, Ley 116 de 22 de julio de 1974, según enmendada, 4 LPRA 1101 *et seq.* (Ley de Administración de Corrección) es la ley habilitadora de dicha agencia administrativa. La misma contiene las funciones que puede llevar a cabo la agencia. Conforme a lo anterior, si alguna función o facultad no fue incluida en esta ley, el Departamento de Corrección no podrá llevarla a cabo. El Departamento de Corrección tiene la facultad de estructurar la política correccional y establecer las directrices programáticas y las normas del régimen institucional. Así lo dispone el Artículo 5 del Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, 3 LPRA Ap. XVIII Ap. 5 (Sup. 2012), y lo ha reconocido la jurisprudencia. *López Leyro v. E.L.A.*, 173 DPR 15, 28 (2008).

No obstante, la Ley Orgánica de la Administración de Corrección, *supra*, no dispone que alguna de las facultades de la agencia sea conceder una indemnización de daños y perjuicios a los confinados bajo su jurisdicción. Por ello, nuestro más alto foro estableció en *Guzmán y otros v. ELA*, 156 DPR 693, 715 (2002) que:

“cuando el foro administrativo no está facultado por ley para conceder indemnización por los daños y perjuicios sufridos y reclamados por un empleado como consecuencia de una actuación culposa, este último puede acudir directamente al foro judicial con su acción civil extracontractual. *Igartúa de la Rosa v. Adm. Der. Trabajo*, ante. **En tales casos, se advierte que, dado el hecho de que la agencia en cuestión no provee para el resarcimiento de los daños sufridos por el promovente, sería pues absurdo e injusto requerirle a dicha parte agotar ciertos remedios que en realidad no coinciden con los que realmente pretende obtener ante el foro judicial.** De tal situación, se desprende entonces lo inadecuado del remedio provisto por el organismo administrativo frente a las pretensiones del querellante. Hay que evaluar tal reclamo, sin embargo, teniendo en mente que la adjudicación de daños por agencias administrativas se reconoce en nuestro ordenamiento en los casos en que su estatuto orgánico lo ha dispuesto específicamente o cuando el concederlos constituye un remedio que promueve la política pública que esa agencia debe implantar. Precisa

destacar sin embargo, como bien señalamos en *Acevedo Ramos v. Municipio*, ante, que "la presentación de una reclamación en daños en los tribunales no puede ser utilizada como un subterfugio para burlar la obligación de agotar los remedios administrativos o para restarle finalidad a una determinación administrativa cuando, inmersa en la reclamación judicial, subyacen controversias que requieren ser adjudicadas inicialmente por el foro administrativo." (**Énfasis Nuestro**).

Además, "cuando la ley no le confiere a una agencia expresamente el remedio de conceder daños, dicho poder se puede inferir a base de la premisa jurisprudencial de que los amplios poderes delegados a la agencia para implantar la política pública de una ley, en ciertos casos, incluyen el poder de conceder daños, siempre y cuando el mismo adelante o propicie los intereses de la ley y la política pública que la inspiró". *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.C.o*, 157 DPR 2013 (2002). Cónsono con lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha enfatizado que "[c]iertamente, la procedencia de una acción en daños, que la agencia no puede adjudicar ni conceder, no requiere de la intervención o pericia por parte de la agencia concernida". *Guzmán y otros v. ELA*, supra.

Por último, debemos recordar que "aun cuando la acción comience en la esfera administrativa, si es que se pretende reclamar daños y perjuicios, la parte debe acudir al foro judicial dentro del término prescriptivo, quedando la acción judicial suspendida hasta que el dictamen administrativo sea final y firme. Véase *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, ante, *Cervecería India v. Tribunal Superior*, 103 DPR 686 (1975), págs. 691-692". *Acevedo Ramos, et als. v. Municipio de Aguadilla*, 153 DPR 788, (2001).

III.

Aunque en este caso el apelante esbozó varios señalamientos de error, por entender que los mismos están relacionados con la

doctrina de agotamiento de remedios administrativos, discutiremos los errores en conjunto.

La Ley Orgánica de la Administración de Corrección, Ley Núm. 116 de 22 de julio de 1974, según enmendada, 4 LPRA sec. 1101 *et seq*, tiene como uno de sus propósitos promover el establecimiento de un sistema correccional dirigido a desarrollar e implementar programas y estrategias de rehabilitación para los confinados.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración de Corrección, *supra*, no facultó a dicha agencia, **ni expresa ni implícitamente**, para atender reclamaciones de daños y perjuicios presentadas por los confinados.

De un examen del expediente se desprende que la reclamación del apelante es una reclamación en daños y perjuicios por una alegada agresión física causada por otro confinado. Corrección **no tenía jurisdicción para atender el reclamo de daños y perjuicios** interpuesto por el apelante, ya que la agencia no está facultada por ley para conceder dicho remedio.

Es decir, que de un examen de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración de Corrección, no se desprende facultad alguna concedida a Corrección para conceder el remedio de indemnización por daños sufridos por parte del apelante, aunque sí le correspondía atender los reclamos de asistencia médica. Además, el proceso ante la agencia es uno separado y con otros fines, propósitos y resultados.

Cónsono con lo anterior, entendemos que la regla general sobre agotamiento de remedios, la cual requiere que los casos que se inician en el foro administrativo lleguen a su fin en la agencia antes de llegar al foro judicial, no tiene sentido ni razón de ser alguna a la luz de las circunstancias y los hechos del caso de autos. *Acevedo Ramos v. Municipio*, ante; *Colón Ventura v. DRNA*,

130 DPR 433 (1992). Por lo tanto, erró el TPI al determinar que no procedía la demanda interpuesta por el apelante, ya que no procedía una causa de acción en daños y perjuicios por los mismos hechos adjudicados por el foro administrativo. Según ha señalado nuestro Tribunal Supremo, la procedencia de una acción en daños, que Corrección no puede adjudicar ni conceder, no requiere de la intervención o pericia por parte de la agencia concernida. *Guzmán y otros v. ELA*, supra.

Conforme a lo expresado, se revoca la *Sentencia* dictada por el Tribunal de Primera Instancia, pues el apelante no tenía que agotar remedios administrativos para que dicho tribunal atendiese su reclamación en daños y perjuicios.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se revoca la sentencia apelada y se devuelve el caso al TPI para la continuación de los procedimientos.

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

LCDA. DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones