

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL ESPECIAL

JOSÉ L. CANALES
CANCEL

Apelante

v.

CLARO DE PUERTO
RICO

Apelado

KLAN201700798

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia
Sala de San Juan

Caso Civil Núm.:
K CM2016-0608

Sobre:
Regla 60

Panel integrado por su presidenta la Jueza Vicenty Nazario, el Juez González Vargas y el Juez Rivera Torres.

González Vargas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

El apelante, José L. Canales Cancel, compareció ante este Foro para apelar una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia de San Juan el 24 de mayo de 2017 y notificada el 26 del mismo mes y año. Mediante este dictamen, el TPI desestimó la demanda en torno al subsidio de servicio telefónico.

I.

De la Sentencia recurrida, la cual gestionamos, ya que el expediente carecía de ella, se desprende que el apelante presentó una demanda por derecho propio ante el TPI en la que le reclamó, al amparo de la Regla 60 de Procedimiento Civil,¹ a Claro Puerto Rico la cantidad de dinero que se le hubiera descontado de su factura telefónica si Claro le hubiera aprobado y otorgado un subsidio de servicio telefónico. No obstante, el apelante había presentado una

¹ El pleito se convirtió en uno ordinario posteriormente. Véase *Sentencia* recurrida en la pág. 1.

querella ante el Federal Communication Commission (FCC) en la cual reclamó idéntico remedio que en la referida demanda.

Claro Puerto Rico compareció solicitando desestimación de la demanda fundamentada en que la FCC y la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico (JRT) ostentan jurisdicción primaria para adjudicar la reclamación del apelante. Con el beneficio de la oposición del apelante, el foro primario emitió la *Sentencia* recurrida el 24 de mayo de 2017, notificada el 26 de mayo de 2017. En la misma declaró con lugar la moción de desestimación de la apelada por lo que desestimó la demanda del apelante. Explicó que ello obedeció a que la FCC y la JRT tenían jurisdicción primaria por lo que el foro primario debía abstenerse de entrar en los méritos y otorgarles la debida deferencia a tales foros.

Inconforme, el apelante presentó oportunamente el presente recurso en el cual solicita que se deje sin efecto la desestimación de su demanda y que la apelada responda por su negligencia, temeridad y discriminación al no otorgar el subsidio solicitado.

II.

El término jurisdicción significa “el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias”. ASG v. Mun. San Juan, 168 DPR 337, 343 (2006). La doctrina de jurisdicción primaria ha surgido como respuesta a la necesidad de establecer claros linderos entre los ámbitos de acción judicial y los foros administrativos en el ejercicio de las funciones adjudicativas. La doctrina de jurisdicción primaria atiende el punto cardinal de la jurisdicción original del foro judicial o administrativo para atender y adjudicar un asunto. Permite contestar la pregunta de a cuál foro le corresponde adjudicar primeramente la controversia, si al judicial o al administrativo. Cuando la respuesta es

que le corresponde al Foro Administrativo, los tribunales carecen de jurisdicción para adjudicar en primera instancia la controversia. Véase, CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., 179 DPR 391, 403-407 (2010); Ortiz v. Panel F.E.I., 155 DPR 219, 242 (2001).

La doctrina de jurisdicción primaria tiene dos vertientes: la **jurisdicción primaria exclusiva** y la **jurisdicción primaria concurrente**. En la primera, por disposición de ley el organismo administrativo tendrá jurisdicción exclusiva para adjudicar la reclamación. Es por tal razón que esta vertiente se conoce como jurisdicción estatutaria. Es en estos casos que el foro judicial está impedido de intervenir y adjudicar la controversia en primera instancia. La designación de un foro administrativo con jurisdicción exclusiva es perfectamente compatible con la revisión judicial de la cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo. Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo, 114 DPR 257, 268 (1996).

En cuanto a la jurisdicción concurrente, es de creación jurisprudencial y se produce cuando la ley permite que la reclamación se inicie y resuelva, tanto en el foro administrativo como en el ámbito judicial. La misma se conoce también como la “verdadera jurisdicción primaria”, pues sirve de guía para que los tribunales determinen cuando deben abstenerse de ejercer su jurisdicción para permitir que se dilucide ante el foro administrativo especializado. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum, 2001, Sec. 8.3. Bajo esta modalidad, no se priva al tribunal de jurisdicción, pues cualquiera de los foros puede atender y adjudicar el caso en primera instancia, pero “la aplicación de la referida doctrina tiene el efecto de

concederle primacía a la intervención de la agencia administrativa en primera instancia. Municipio de Arecibo v. Municipio de Quebradillas, 163 DPR 308, 327 (2004). Salvo que por ley se disponga expresamente la jurisdicción exclusiva de la agencia², se presumirá la jurisdicción concurrente. Véase, SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL, 177 DPR 657 (2009); Aguilú Delgado v. P.R. Parking System, 122 DPR 261, 266 (1988); First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines, 114 DPR 426, 432 (1983); Ferrer Rodríguez v. Figueroa, 109 DPR 398, 402 (1980). Entre las razones para justificar la deferencia a las agencias administrativas ante un supuesto de jurisdicción concurrente, están la destreza o pericia de la agencia, la prontitud usual del proceso de decisión y el uso de técnicas de adjudicación más flexibles. Ortiz v. Cooperativa de Ahorro y Crédito, 120 DPR 253, 262 (1987); Ferrer v. Figueroa, 109 DPR 398, 402 (1980). De establecer que el asunto en controversia requiere un conocimiento especializado para su más adecuada solución, y que la agencia posee ese conocimiento y destrezas, el tribunal optará por no ejercer su jurisdicción. Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, 121 DPR 347, 354 (1988).

Una vez se inicia el trámite de la querrela en la esfera administrativa, la acción judicial queda suspendida y supeditada a que dicho trámite finalice. Cervecería India, Inc. v. Tribunal Superior, 103 DPR 686, 691-92 (1975). A partir de ese momento se activa la doctrina sobre agotamiento de los procesos administrativo. Sobre esta doctrina cabe señalar brevemente que es una norma de

² “Si la ley orgánica de la agencia administrativa le confiere expresamente la jurisdicción al ente administrativo, se trata de jurisdicción exclusiva por vía de estatuto y no es necesario considerar la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria”. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 1ra. ed., Colombia, Ed. Forum, 1993, Sec. 8.3, pág. 428.

abstención judicial. Igartúa de la Rosa v. Adm. Derecho al Trabajo, 147 DPR 318 (1998). En el caso de Asociación de Pescadores de Punta Figueras v. Marina Puerto del Rey, *supra*, el Tribunal Supremo resolvió que toda parte que esté dentro de un procedimiento administrativo, no podrá recurrir al foro judicial hasta que haya agotado todos los remedios ante la agencia. “[C]onforme esta doctrina, el foro judicial debe abstenerse hasta que concluyan los trámites administrativos”. Aurora Acevedo v. Mun. Aguadilla, 153 DPR 788 (2001); Delgado Rodríguez v. Nazario Ferrer, 121 DPR 347 (1998); Guadalupe Saldaña v. Pres. U.P.R., 133 DPR 42, 49 (1993). Precisa que así sea, para que la agencia tenga ante sí todos los elementos del caso y las determinaciones de ésta reflejen su decisión final, que podrá ser considerada en revisión por los tribunales. Asociación de Pescadores de Punta Figueras v. Marina Puerto del Rey, *supra*; Aurora Acevedo v. Mun. Aguadilla, *supra*.

Establecidas las bases sobre la doctrina de jurisdicción primaria, corresponde examinar a qué Foro en el caso que nos ocupa le corresponde atender en primera instancia la presente controversia. Para ello, es menester señalar que la Ley Federal de Telecomunicaciones creó la FCC con el propósito de facultarla a administrar y regular las telecomunicaciones que se originen o se reciban dentro de los Estados Unidos y las personas involucradas en tal gestión, al amparo del poder del Congreso para regir el comercio interestatal, así como para hacer cumplir las disposiciones de dicha Ley, entre otras. 47 U.S.C.S. secs. 151-152.

Dicha Ley instituyó un sistema de servicio universal de recaudación de fondos:

Universal service is an evolving level of telecommunications services that the Commission shall establish periodically under this section, taking into

account advances in telecommunications and information technologies and services. The Joint Board in recommending, and the Commission in establishing, the definition of the services that are supported by Federal universal service support mechanisms shall consider the extent to which such telecommunications services—

(A) are essential to education, public health, or public safety;

(B) have, through the operation of market choices by customers, been subscribed to by a substantial majority of residential customers;

(C) are being deployed in public telecommunications networks by telecommunications carriers; and

(D) are consistent with the public interest, convenience, and necessity. 47 U.S.C.S. sec. 254(c).

La Ley Federal de Telecomunicaciones le concede la facultad a los estados para adoptar reglamentación que no sea inconsistente con las reglas de la FCC para preservar y adelantar el servicio universal. Íd.

En Puerto Rico, contamos con la Ley Núm. 213 de 12 de septiembre de 1996, Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico de 1996, 27 LPRA sec. 267, *et. seq.*, la cual creó la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (JRT), con el fin de reglamentar los servicios de telecomunicaciones de Puerto Rico y para dar fiel cumplimiento a las disposiciones de dicha Ley. Como nos indica el Tribunal Supremo, “[e]n virtud de tales propósitos, se le concedió a la JRT poderes para adoptar, promulgar, enmendar y derogar aquellas reglas, órdenes y reglamentos, según entienda sea necesario y propio al ejercicio de sus facultades y el desempeño de sus deberes”. PRTC v. J. Reg. Tel. de PR, 151 DPR 268, 287 (2000). Además, la JRT le fue conferida amplios poderes cuasijudicativos y cuasilegislativos. La Asamblea Legislativa dispuso que “[t]odas las acciones, las reglamentaciones y determinaciones de la Junta se guiarán por la Ley Federal de Comunicaciones, por el interés público

y especialmente por la protección de los derechos de los consumidores”. 27 LPRA sec. 267f.

La Ley Núm. 213 también estableció un sistema de servicio telefónico universal, similar al autorizado por la Ley Federal análoga. La JRT está facultada para administrar dicho sistema y a cobrar a las empresas de telecomunicaciones los cargos correspondientes. PRTC v. J. Reg. Tel. de PR, *supra*. Asimismo, “preservará y promoverá el servicio universal mediante mecanismos de apoyo predecibles, específicos y suficientes, a tenor con las disposiciones de la sec. 254 de la Ley Federal de Comunicaciones”. 27 LPRA sec. 269e(a)(1).

Con el fin de implantar el servicio universal en Puerto Rico, la JRT aprobó el *Reglamento sobre Servicio Universal*, Reglamento Núm. 7795 de 14 de enero de 2010, según enmendado. El mismo define servicio universal como “un nivel de servicios básicos de telecomunicaciones en evolución dentro de Puerto Rico, según se establezca de tiempo en tiempo por la Junta y por la CFC [Comisión Federal de Comunicaciones, FCC por sus siglas en inglés]. Incluirá los servicios comprendidos en la Sección 5 de este Reglamento y cualquier otro, que posteriormente sea adoptado por esta Junta o por la CFC”. Dentro de los servicios comprendidos se encuentra un programa de subsidio del servicio telefónico para consumidores de bajos ingresos. Explica el Reglamento Núm. 7795 que el Fondo de Servicio Universal Federal, administrado la FCC, y el Fondo de Servicio Universal Local, que lo administra la JRT, aportan ciertas cantidades de dinero para viabilizar tales subsidios. A su vez, las compañías de telecomunicaciones en Puerto Rico están obligadas a aportar al Fondo de Servicio Universal Local. Regla 7 del Reglamento Núm. 7795.

Por otro lado, la sección 267e de la citada Ley Núm. 213, 27

LPRÁ sec. 267e, dispone sobre la autoridad conferida a la Junta:

- a. La Junta tendrá **jurisdicción primaria** sobre todos los servicios de telecomunicaciones³ y sobre todas las personas que rindan estos servicios dentro del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sobre toda persona con un interés directo o indirecto en dichos servicios o compañías. Específicamente, la Junta tendrá jurisdicción sobre:
 1. Cualquier persona que viole las disposiciones de este capítulo o los reglamentos de la Junta, incluyendo a cualquier persona o entidad que utilice su control sobre los servicios o compañías de telecomunicaciones para llevar a cabo tal violación.
 2. Cualquier persona cuyas acciones afecten la prestación del servicio de telecomunicaciones, incluyendo a cualquier persona o entidad que utilice su control sobre los servicios o compañías de telecomunicaciones para afectar la prestación de los antes mencionados servicios.
 3. Cualquier persona que lleve a cabo cualquier actividad para la cual sea necesaria una certificación de la Junta.
 4. Cualquier persona cuyas acciones u omisiones resulten en perjuicio de las actividades, recursos o intereses sobre los cuales la Junta posee poderes de reglamentación, supervisión o vigilancia, incluyendo cualquier persona que utilice su control sobre servicios o compañías de telecomunicaciones de tal manera que resulte en dichos perjuicios.

La Junta ejercerá su jurisdicción **en todo aquello que no esté en conflicto con las disposiciones estatutarias y reglamentarias federales**, especialmente las que corresponden a la Comisión Federal de Comunicaciones, así como aquellas normas federales que ocupen el campo. (Énfasis suplido).

De lo anterior claramente se desprende que la intención del legislador fue conferirle una amplia y abarcadora autoridad a la JRT para atender, de manera general, en jurisdicción primaria exclusiva, aquellas controversias que estén dentro de su ámbito de

³ La Ley Núm. 213-1996 define "servicio de telecomunicaciones" como "la oferta de telecomunicaciones directamente al público mediante paga, o a tales clases de usuarios que efectivamente haga el servicio disponible directamente al público, sin importar las instalaciones o medios utilizados. Nada en este inciso deberá ser interpretado como que incluya los servicios de difusión mediante radio, televisión, servicio de cable, incluyendo *multichannel multipoint distribution service* o antenas comunales de televisión". 27 LPRÁ sec. 265a(bb).

especialización en el área de telecomunicaciones, incluyendo todos los asuntos relacionados con el servicio universal.

III.

Como puede observarse, la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones está dotada de amplios poderes y facultades para hacer efectiva su abarcadora jurisdicción en el negocio de las telecomunicaciones y velar por el riguroso cumplimiento de su vasta reglamentación en esta materia. En vista de ello, no vemos que el TPI haya errado al concluir que esta entidad es el organismo administrativo con la facultad primaria exclusiva para atender cualquier reclamo en torno al servicio universal. Según anticipamos, cuando existe un estatuto que expresamente le confiere la jurisdicción a un organismo administrativo sobre determinado tipo de asuntos, los tribunales quedan privados de toda autoridad para dilucidar el caso en primera instancia. Como ya adelantamos, la designación de un foro administrativo con jurisdicción exclusiva es perfectamente compatible con la revisión judicial de la cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo. Por ende, no erró el TPI al desestimar la referida reclamación, a fin de que ésta sea adjudicada por la JRT, por ser el ente con jurisdicción primaria exclusiva sobre ese asunto.

Convenimos con el TPI también en cuanto a que los tribunales tampoco debemos intervenir por existir un procedimiento pendiente ante la FCC por los mismos hechos, conforme lo exige la doctrina sobre el agotamiento de remedios administrativos. Procede, por tanto, como correctamente decretó el TPI, abstenerse de considerar este reclamo hasta que se agoten los remedios administrativos relacionados con esta controversia bajo la jurisdicción del FCC.

Así las cosas, no incurrió en error el TPI al decretar que la intervención judicial debía ser pospuesta hasta que el apelante acuda ante la JRT, quien tiene jurisdicción primaria exclusiva. Una vez culminado este proceso ante la agencia administrativa, la parte interesada podrá solicitar, de así interesarlo, un recurso de revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la sentencia recurrida.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones