

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

MIGUEL SOTO QUILES,
ET ALS.

Demandantes-Apelantes

Vs.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, ET ALS.

Demandados-Apelados

KLAN201700850

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan

Civil. Núm.
SJ2017CV00287
(907)

Sobre:
INJUNCTION
PRELIMINAR Y
PERMANENTE;
SENTENCIA
DECLARATORIA,
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 29 de agosto de 2017.

Comparece ante nuestra consideración, Miguel Soto Quiles y otros, (en adelante, los apelantes) y nos solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, el 19 de mayo de 2017 y notificada el mismo día. Mediante esta, el foro primario desestimó la demanda presentada por los apelantes contra el Estado Libre Asociado y otros (en adelante, el Estado o los apelados), por falta de jurisdicción. A esos efectos, el TPI resolvió que el foro con jurisdicción primaria exclusiva lo es la Comisión Apelativa del Servicio Público, (en adelante, CASP).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se *confirma* la sentencia apelada.

I

Los hechos relevantes a esta controversia comenzaron el 8 de mayo de 2016, cuando los apelantes presentaron una *demanda* en la que se incluyó como parte demandante 74 miembros de la Policía de Puerto Rico. En su demanda alegaron que son víctimas de traslados de área de trabajo, de manera ilegal. Todos los demandantes se encontraban fungiendo en las divisiones de Control del Vicio, Armas Ilegales y Negociado de Drogas de la Policía de Puerto Rico. Todos fueron sometidos a pruebas de polígrafo y luego de estas, se efectuaron los traslados en controversia. A tenor con su alegación, solicitaron que se emitiera un *injunction* que dejara sin efecto los traslados y el uso ilegal del polígrafo. Junto a esto solicitaron una sentencia declaratoria que decretara que el uso del polígrafo es inconstitucional y que tienen derecho a ser notificados previo a cualquier prueba de este tipo. Además, solicitaron una indemnización de \$150,000.00 para cada demandante.

El 12 de mayo de 2017 se celebró una vista para determinar la procedencia del remedio interdictal. En esta, el Estado informó que los procedimientos debían paralizarse, en virtud de la solicitud de quiebra presentada por el Estado ante el Tribunal Federal. En mérito de lo anterior, los demandantes desistieron de la reclamación de daños y perjuicios, más expresaron su deseo de continuar con la solicitud de sentencia sumaria y el *injunction*.

Los trámites continuaron y, tras varios incidentes procesales, el 19 de mayo de 2017, el Tribunal de Primera Instancia emitió una *Sentencia Parcial*.¹ En esta desestimó sin perjuicio la reclamación por daños y perjuicios contra el Estado Libre Asociado. Así las cosas, el Estado presentó una *moción de desestimación* en la que planteó que, de paralizarse la acción de daños y perjuicios, el

¹ Véase al Sentencia Parcial, en el anejo VIII, págs. 66-75 del apéndice del recurso.

Tribunal de Primera Instancia carecía de jurisdicción sobre la controversia. Sostuvo que el asunto relacionado con la procedencia de los traslados debe ser atendido por CASP, por ser este el foro con jurisdicción primaria exclusiva.

El 8 de junio de 2017, el Tribunal de Primera Instancia emitió su *Sentencia* y desestimó la reclamación por falta de jurisdicción. El foro primario explicó que el foro adecuado para dilucidar esta reclamación en primaria instancia era la CASP.² Así también, concluyó que no procedía la sentencia declaratoria o el *injunction* solicitados. Inconforme con esta determinación, el 13 de junio de 2017, los apelantes presentaron este recurso e hicieron los siguientes señalamientos de error:

ERRÓ EL TPI AL NEGARSE [A] CELEBRAR UNA VISTA EVIDENCIARIA DEBIDO A QUE LOS APELANTES TENÍAN PRUEBA ROBUSTA Y CONVINCENTE [DE] QUE LOS TRASLADOS DE AUTOS FUERON MOTIVADOS POR LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE POLÍGRAFO, VIOLADO ASÍ EL DERECHO DE LOS APELANTES A UN ACCESO A LA JUSTICIA Y A UN FORO JUDICIAL QUE ESCUCHE SUS RECLAMOS.

ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE LA CASP ES EL FORO IDÓNEO PARA ATENDER EL CASO DE AUTOS, DEBIDO A QUE SOLAMENTE LA RAMA JUDICIAL TIENE AUTORIDAD PARA INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO Y DEBIDO A QUE LA RAMA JUDICIAL ES LA ÚNICA RAMA DE GOBIERNO CON LA AUTORIDAD DE DETERMINAR LOS DERECHOS DE LAS PARTES, POR LO CUAL, LA SENTENCIA DEL TPI VIOLÓ LA CLÁUSULA DE SEPARACIÓN DE PODERES AL DELEGARLE A LA CASP A QUE INTERPRETE SI UNA AGENCIA ADMINISTRATIVA HERMANA (DEPARTAMENTO DE LA POLICÍA DE PUERTO RICO) VIOLÓ LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DETERMINAR QUE LA CONTROVERSIA DE AUTOS CONSTITUYE UNA OPINIÓN CONSULTIVA.

ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE PROCEDÍA LA APLICACIÓN FORZOSA DE PRUEBAS DE POLÍGRAFO A POLICÍAS QUE NO SON OBJETO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LO RESUELTO POR *ARROYO V. RATTAN SPECIALTIES*,

² Véase al *Sentencia*, en el anejo XV, págs. 250-259 del apéndice del recurso.

INC. 117 DPR 35 Y *MEI LING LÓPEZ V. POLICÍA DE PUERTO RICO*, KLAN201361855.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, pasamos a resolver.

II

a. Agotamiento de remedios y jurisdicción primaria

Entre las normas de autolimitación judicial se encuentran la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y la doctrina de jurisdicción primaria. El fin de ambas doctrinas es asegurar una mayor eficacia y rapidez en los procedimientos administrativos; mantener un balance adecuado y distribución de poder entre el poder judicial y las agencias administrativas; así como evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo. *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347, 354-355 (1988); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722-723 (1982).

La doctrina de jurisdicción primaria tiene el propósito de determinar dónde debe instarse inicialmente una reclamación. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 242-243 (2001). Esto es, si la acción debe ser presentada ante la agencia o ante el Tribunal General de Justicia en primera instancia. *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433, 442 (1992); *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988). Dicha doctrina es de origen jurisprudencial. *Gracia Ortiz v. Policía de P.R.*, 140 DPR 247, 251 (1996). Esta surge cuando la ley dispone que el organismo administrativo tiene autoridad primaria para atender la reclamación. En estos casos, los tribunales estarán impedidos de intervenir inicialmente en el asunto por disposición estatutaria. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 266-267 (1996).

De otra parte, el principio de agotamiento de remedios administrativos es otra doctrina de abstención judicial. Aunque son distintas, la doctrina de jurisdicción primaria y la de agotamiento de

remedios administrativos están estrechamente entrelazadas. Como estableciéramos previamente, la jurisdicción primaria sirve de guía para determinar cuál será el organismo que atenderá la reclamación inicialmente. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, supra, pág. 266. Sin embargo, mediante la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, se determina el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia, anteriormente sometida a la atención de una agencia administrativa. *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 712 (2002); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, supra, pág. 722.

Bajo esta doctrina, se le requiere a los tribunales no intervenir en controversias que están bajo la consideración de la agencia y que aún no han recorrido todo el trámite administrativo. El requerimiento de agotamiento de remedios incluye el acudir al organismo administrativo apelativo, de existir alguno. *Mun. de Caguas v. AT & T*, 154 DPR 401, 408-409 (2001). Este principio presupone que se haya presentado una querrela ante la agencia, y a la vez sin finalizar el proceso administrativo, se somete una acción ante los tribunales. Aunque el agotar los remedios administrativos constituye un requisito previo a acudir al foro judicial, dicho trámite puede ser preterido bajo limitadas excepciones, ello conforme dispone la Sección 4.3 de la Ley Núm. 170-1988, según enmendada, titulada como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2173. A tales efectos:

El 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.

En aquellas situaciones donde se busca preterir el trámite administrativo bajo el fundamento de un reclamo sobre violaciones constitucionales, es necesario que el peticionario demuestre la existencia de un agravio de patente intensidad que justifique desviarse del cauce administrativo. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273, 286 (1991). La mera invocación del planteamiento constitucional no margina automáticamente el procedimiento de la agencia. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 36-37 (2004); *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condóminos*, 114 DPR 426, 438 (1983). Tampoco se justifica, por sí solo, la preterición del requisito de agotamiento alegando que los remedios administrativos son lentos. Para ello, el promovente deberá demostrar hechos específicos y definidos que le permitan al Tribunal evaluar las alegaciones y considerar que el cauce administrativo debe ser excluido. *Alejandro Rivera v. E.L.A.*, 140 DPR 538, 542 (1996); *Guadalupe v. Saldaña Pres. U.P.R.*, 133 DPR 42, 51 (1993). Claro está, para aplicar la doctrina de agotamiento de remedios, es imprescindible que la parte peticionaria ante el foro judicial sea la misma parte que participó en el procedimiento administrativo. *Mun. de Caguas v. AT & T*, *supra*, a la pág. 409.

b. Comisión Apelativa del Servicio Público

La “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, según enmendada, (Ley Núm. 184-2004), 3 LPRA § 1461 y ss., reestructuró el sistema de administración de los recursos humanos del servicio público estatal y creó la Comisión Apelativa del Sistema de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH), con el propósito de ofrecer a los empleados públicos el derecho de apelar las decisiones administrativas relacionadas con su empleo. La CASARH era el organismo al que se le confirió jurisdicción apelativa para atender

los reclamos de los empleados públicos relacionados al principio de mérito. De esta forma se fortaleció el propósito jurídico medular de que sea la agencia especializada en determinado asunto la que lo atienda, conforme con la autoridad delegada por ley.

Posteriormente, y en virtud del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), con el propósito de fusionar la CASARH y la Comisión de Relaciones del Trabajo de Servicio Público. 3 LPRA Ap. XIII. Así, se estableció un nuevo foro cuasi-judicial, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito.³ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que la CASP es un ente adjudicativo creado “con jurisdicción apelativa exclusiva para atender y adjudicar las apelaciones de los empleados públicos del Gobierno de Puerto Rico”. *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 D.P.R. 1033, 1053 (2013).

La Sección 6.1 del Artículo 6 de la Ley Núm. 184-2004 establece las “áreas esenciales” que componen el principio de mérito, principal jurisdicción de este foro:

Las siguientes son las áreas esenciales al principio de mérito, las cuales serán aplicables al Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público que se establece en virtud de este capítulo, con excepción del servicio de confianza:

- (1) Clasificación de puestos;
- (2) reclutamiento y selección;
- (3) **ascensos, traslados y descensos;**
- (4) adiestramiento, y
- (5) retención.

3 LPRA sec. 1462. (Énfasis nuestro).

³ El Plan de Reorganización Núm. 2 define *principio de mérito* como el “[c]oncepto de que todos los empleados públicos serán seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, no por sus ideas políticas o religiosas, por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental”. 3 LPRA Ap. XIII, Art. 3 (u).

Al crear la CASP, entre otras cosas, se procuró evitar la “dilación en cuanto a la correcta adjudicación de los casos” debido a la presentación de controversias en el foro incorrecto. 3 LPRA Ap. XIII Art. 2. Además, se reconoció la contribución de los foros administrativos apelativos en la descongestión de los tribunales de justicia, “...al proveer un foro en primera instancia [que] recibe la prueba y mediante conclusiones de hecho y derecho formula sus decisiones”. *Díaz Marín v. Mun. San Juan*, 117 DPR 334, 339 (1986).

De otro lado, y en lo que atañe al caso de autos, la jurisdicción de la CASP surge del Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010, el cual, en lo pertinente, dispone:

La Comisión tendrá **jurisdicción exclusiva** sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en los casos y por las personas que se enumeran a continuación:

- (a) **Cuando un empleado, dentro del Sistema de Administración de los Recursos Humanos**, no cubierto por la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, conocida como la “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público”, **alegue que una acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada**, la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos”, los reglamentos que se aprueben para instrumentar dichas leyes, o de los reglamentos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la legislación y normativa aplicable;
- (b) [...]
- (c) Cuando un empleado irregular alegue que la autoridad nominadora se ha negado injustificadamente a realizar su conversión a empleado regular de carrera, según dispone las secs. 711 a 711g de este título, conocidas como “Ley de Empleados Irregulares”.
- (d) [...]

(e) La Comisión tendrá jurisdicción sobre el personal docente y clasificado del Departamento de Educación y el personal civil de la Policía de Puerto Rico, que no estén sindicados bajo las secs. 1451 et seq. de este título.

(f) La Comisión podrá tener jurisdicción apelativa voluntaria sobre los empleados no organizados sindicalmente de aquellas agencias excluidas de la aplicación de las secs. 1461 *et seq.* de este título, y las corporaciones públicas que operen como negocio privado que se sometan voluntariamente al proceso apelativo y adjudicativo de la Comisión. El procedimiento y costo para que puedan acogerse a esta jurisdicción se establecerá, mediante reglamento.

(g) Cualquier asunto proveniente u originado de la administración de recursos humanos no cubierto en otras leyes o convenios colectivos.

3 LPRA Ap. XIII, Art. 12. (Énfasis nuestro).

Además, el Artículo 13 del Plan de Reorganización Núm. 2-2010 establece el procedimiento para presentar una apelación ante la CASP. Reza la disposición:

La parte afectada deberá presentar escrito de apelación a la Comisión dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que se le notifica la acción o decisión, objeto de apelación, en caso de habersele notificado por correo, personalmente, facsímile o correo electrónico, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios.

La Comisión podrá luego de investigada y analizada una apelación, desestimar la misma o podrá ordenar la celebración de una vista pública, delegando la misma a un oficial examinador, quien citará a las partes y recibirá la prueba pertinente.

La Comisión dispondrá, mediante reglamento, los procedimientos adjudicativos que gobernarán las vistas públicas que se lleven a cabo al amparo de este Plan.

3 LPRA Ap. XIII, sec. 11.

En cuanto a las facultades de la CASP, esta puede conceder los remedios que estime adecuados y emitir las órdenes que sean apropiadas y convenientes, conforme a las leyes aplicables a la cuestión que le toque atender. Ello incluye, entre otras, órdenes provisionales o permanentes de cesar y desistir; órdenes para la

reposición de empleados suspendidos o destituidos, con o sin el abono de la paga atrasada dejada de percibir y la concesión de todos los beneficios marginales a los cuales los empleados hubiesen tenido derecho durante el periodo de suspensión o destitución; órdenes para imponer sanciones económicas o procesales a agencias, funcionarios o representantes legales por incumplimiento o dilación de los procedimientos; y la imposición de sanciones a las agencias. 3 LPRA Ap. XIII, Art. 8(i).

III

En el caso ante nuestra consideración, la parte apelante expone que el foro de primera instancia se equivocó al no atender el asunto planteado y declararse sin jurisdicción. En particular, el foro primario y la parte apelada coinciden en que cuando la controversia presentada se circunscribe a la ilegalidad de determinados traslados y sus alegadas motivaciones, ese es un asunto reservado expresamente para la jurisdicción de la CASP.

Luego de un detenido examen del expediente, los argumentos de las partes y las normas de Derecho reseñadas, concurrimos con el Estado en que la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva para resolver la controversia de autos. La cuestión principal entre las partes litigiosas versa sobre los traslados de área de los demandantes, por parte de su patrono, la Policía de Puerto Rico. Los demandantes sostienen que estos traslados se deben a represalias tomadas luego que se realizaran las pruebas de polígrafos a todos ellos. Explican que estos traslados se deben a que el examen de polígrafo no arrojó un resultado satisfactorio. Al respecto, sostienen que las pruebas realizadas violaron sus derechos constitucionales ya que el Estado no demostró un interés apremiante, que requiriera el uso de este tipo de examen. Para todo ello, los apelantes sostienen que se requería la celebración de una vista evidenciaría ante el Tribunal de Primera Instancia.

Al auscultar los planteamientos de las partes, concluimos que el foro primario estaba impedido de atender la demanda por falta de jurisdicción sobre la materia, pues así se dispuso claramente en la legislación aplicable. Ésa fue la voluntad legislativa. El asunto reclamado en esta demanda se refiere específicamente a la ilegalidad de ciertos traslados efectuados por la Policía de Puerto Rico. Este asunto es, en definitiva, uno de especial importancia, sin embargo, la ley habilitadora de la CASP fue diseñada para retener la jurisdicción exclusiva de estos asuntos, precisamente por la pericia que requiere su adjudicación. En razón de ello, ningún tribunal puede intervenir con esta controversia en primera instancia. Por el contrario, los demandantes deben comparecer ante la CASP y dilucidar allí su reclamo. Es decir, plantear la ilegalidad de los traslados y su alegado vínculo a las pruebas de polígrafo. Nada en esta controversia nos llama a preterir el cauce administrativo, sino a enviar el asunto allí donde se podrá beneficiar de las ventajas de un foro experto en controversias obrero-patronales.

Tal como mencionamos, la falta de jurisdicción sobre la materia no es susceptible de ser subsanada, ni las partes pueden voluntariamente arrogársela. De lo contrario, el tribunal y las partes se exponen a la nulidad de los dictámenes emitidos. Como sabemos, las controversias relacionadas con la jurisdicción deben ser resueltas con preferencia a cualesquiera otras. *Ríos Martínez v. Comisión Local de Elecciones de Villalba*, supra, pág. 6. A pesar de lo anterior, los tribunales apelativos podemos examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, pues la falta de jurisdicción sobre la materia puede plantearse en cualquier etapa del procedimiento. *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991); *López Rivera v. Autoridad de Fuentes Fluviales*, 89 DPR 414, 419 (1963). Tan pronto un tribunal determina que no tiene jurisdicción sobre la materia, está obligado a desestimar el caso. Regla 10.8(c)

de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.8(c);⁴ *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009); *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia actuó correctamente al desestimar la reclamación y concluir que la jurisdicción le pertenecía en primera instancia a la CASP. De la misma manera, concluimos que la CASP es el foro con jurisdicción primaria exclusiva sobre la materia del recurso de epígrafe. En mérito de ello, procedemos a confirmar la sentencia apelada. Reiteramos que este asunto debe dilucidarse ante la CASP.

Esta decisión no incide ni prejuzga de manera alguna los planteamientos y procesos que pueda levantar e iniciar los demandantes ante la CASP, así como tampoco ante esta Curia apelativa, cuando el cauce legal lo traiga hasta aquí. De otra parte, resaltamos que, por la naturaleza de la conclusión que aquí alcanzamos, estamos impedidos de atender los demás señalamientos de error.

IV

Por los fundamentos previamente expuestos, se *confirma* la sentencia apelada **en todas sus partes**.

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

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

⁴ La Regla 10.8(c) dispone lo siguiente: “Siempre que surja, por indicación de las partes o de algún otro modo, que el tribunal carece de jurisdicción sobre la materia, éste desestimaré el pleito”.