

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ Y UTUADO
PANEL XI

ERNESTO RODRÍGUEZ MADERA,
KENDRY MORILLO, AMBOS POR SI
Y COMO REPRESENTANTES DE LA
SOCIEDAD LEGAL DE
GANANCIALES COMPUESTA POR
AMBOS; J.O.R.M.; J.R.M.; J.R.M
Apelantes

v.

AMERICAN CRUISE FERRIES, INC.,
MARINE EXPRESS, INC.;
PERSONAS A, B, C;
ASEGURADORAS A, B, C
Apelados

KLAN201701015

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de Mayagüez

Número:
ISCI201600924

Sobre: Daños y
perjuicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Birriel Cardona y la Juez Ortiz Flores

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 2018.

Comparecen el señor Ernesto Rodríguez Madera y la señora Kendry Morillo, ambos por si y en representación de la Sociedad Legal Ganancial compuesta por los dos, y de J.O.R.M., J.R.M. y J.R.M. (SLG Rodríguez Morillo; los apelantes). Solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala Superior de Mayagüez, dictada el 8 de junio de 2017 y notificada el 13 de junio de 2017. Mediante la misma, se declaró ha lugar la *Moción de Desestimación* presentada por American Cruise Ferries, Inc. (ACF; el apelado).

Adelantamos que por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la sentencia apelada.

I

El 23 de agosto de 2016 la SLG Rodríguez Morillo presentó una *Demanda* de daños y perjuicios contra ACF y Marine Express, Inc.¹ Alegaron que compraron a ACF un paquete de vacaciones en crucero a la

¹ Apéndice del apelante, Doc. 2, págs. 12-27.

República Dominicana por \$1,422.88.² Que este incluía un camarote para 4 personas ida y vuelta, comida, entretenimiento en el barco Caribbean Fantasy y la transportación del vehículo de los apelantes en un barco de carga de Marine Express.³ El viaje tenía como fecha de salida el 6 de julio de 2016 a las 7:00pm.⁴ Su regreso a San Juan estaba pautado para el 31 de julio del mismo año a las 7:30am.⁵ Aducen que ACF incumplió con estas condiciones de viaje y en consecuencia pasaron malos ratos, retrasos, necesidades, gastos económicos no esperados, sufrimientos físicos y angustias mentales.⁶ Solicitaron se condenara a ACF a indemnizarlos por sus daños, las costas y honorarios de abogado.⁷

El 31 de octubre de 2016 ACF presentó una *Moción de Desestimación* por falta de jurisdicción.⁸ Argumentó esencialmente que, por ser un transportista de pasajeros con una licencia de agentes de viaje, en virtud de la Ley Núm. 212 de 2003 y el Reglamento Aplicable a los Agentes de Viaje y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos, la jurisdicción original y exclusiva sobre esta controversia la ostenta la Compañía de Turismo de Puerto Rico.⁹

Así las cosas, el TPI dictó sentencia declarando con lugar la *Moción de Desestimación* y en consecuencia desestimó la acción de los apelantes por falta de jurisdicción.¹⁰ Inconforme, la SLG Rodríguez Morillo presentó este recurso de apelación donde señala que el TPI cometió los siguientes errores:

PRIMER ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al dictar una sentencia utilizando el mecanismo de desestimación.

SEGUNDO ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al dictar una Sentencia desestimando las acciones de discrimen y violación de derechos civiles contra los demandados.

² *Id.*, pág. 17.

³ *Id.*

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*, págs. 18-25.

⁷ *Id.*, pág. 26.

⁸ *Id.*, Doc. 6, págs. 50-65.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*, Doc. 1, pág. 11.

TERCER ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al sostener que los ciudadanos de Puerto Rico no pueden litigar en el Tribunal Superior de Puerto Rico unas acciones de discrimen y/o acciones de violaciones de derechos civiles, por falta de jurisdicción sosteniendo que el foro adecuado es la Compañía de Turismo.

CUARTO ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al sostener que la Compañía de Turismo de Puerto Rico tiene jurisdicción exclusiva sobre las acciones de los demandantes contenidas en la Demanda.

Examinados los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

II

A

La jurisdicción es la autoridad que ostenta un tribunal para decidir controversias.¹¹ La falta de jurisdicción de un tribunal incide directamente sobre su capacidad para adjudicar un caso.¹² La jurisdicción no se presume, por lo que antes de considerar un recurso, el tribunal tiene que determinar si tiene facultad para atender el mismo.¹³ Un tribunal necesita tener jurisdicción sobre las partes en él pleito y sobre la materia sobre la cual se centra la controversia. La falta de jurisdicción sobre la materia, a diferencia de la falta de jurisdicción sobre la persona, no es un derecho renunciabile.¹⁴ Un tribunal que no tiene jurisdicción sobre una materia no tienen discreción para subsanar y asumir la misma.¹⁵ Ante la ausencia de jurisdicción sobre la materia, el tribunal debe abstenerse de considerar los méritos de la controversia planteada y desestimar el recurso.¹⁶

Los foros judiciales de Puerto Rico son de jurisdicción general y como tal, ordinariamente tienen autoridad para atender cualquier causa de acción que presente una controversia.¹⁷ No obstante, los tribunales pueden ser privados de su autoridad para entrar en algún asunto

¹¹ *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011).

¹² *Souffront v. A.A.A.*, 164 DPR 663, 674 (2005).

¹³ *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007).

¹⁴ *Márquez v. Barreto*, 143 DPR 137, 146 (1997).

¹⁵ *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 883 (2007).

¹⁶ *Brunet Justiniano v. Gobernador*, 130 DPR 248, 255 (1992); *Peerless Oil v. Hermanos Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012).

¹⁷ *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, 161 DPR 109, 114 (2004).

particular si así lo dispone expresamente algún estatuto o si ello surge del mismo por necesaria implicación.¹⁸ Conforme a lo anterior, la doctrina de jurisdicción primaria tiene el propósito de determinar si una reclamación debe ser presentada inicialmente en el TPI o en una agencia administrativa.¹⁹ La razón de ser de esta doctrina es que las agencias se consideran mejor equipadas que los tribunales para trabajar ciertos temas, debido a su conocimiento especializado, rapidez y flexibilidad.²⁰ Este principio tiene dos vertientes: el concepto de jurisdicción primaria concurrente y el de jurisdicción primaria exclusiva.²¹

El primero se refiere a cuando tanto el foro administrativo como el judicial comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto inicialmente.²² Empero, su aplicación no es automática.²³ Cuando tanto la naturaleza de una acción presentada como el remedio solicitado requieran del conocimiento especializado de una agencia administrativa, y esta cuente con la capacidad de adjudicar controversias y otorgar remedios, el foro judicial por deferencia debe ceder al foro administrativo la oportunidad de adjudicar inicialmente la controversia presentada.²⁴

La segunda vertiente, también conocida como la jurisdicción estatutaria²⁵, se refiere a aquellas instancias en las que por ley se le confiere a una agencia administrativa la jurisdicción original exclusiva sobre un tipo de asunto.²⁶ Aunque en algunos casos no está expresado en el lenguaje de la ley, la intención de que la jurisdicción sea exclusiva puede deducirse de la exposición de motivos de estatuto.²⁷ En este contexto los tribunales quedan privados de toda autoridad para dilucidar estos casos en primera instancia.²⁸ No obstante lo anterior, la jurisdicción primaria exclusiva de una agencia no trastoca la revisión judicial de la

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 242-243 (2001).

²⁰ *Id.*; *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996).

²¹ *Id.*

²² *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 405 (2010).

²³ *Id.* pág. 406.

²⁴ *Id.* págs. 405, 407.

²⁵ *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo.*, *supra*, pág. 268.

²⁶ *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 DPR 449, 469 (1995).

²⁷ *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, *supra*, págs. 269-271.

²⁸ *Id.* pág. 268.

cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo administrativo.²⁹

B

Una agencia administrativa sólo tiene los poderes que le han sido delegados expresamente en su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades.³⁰ Todo acto cometido por una agencia fuera del marco de sus poderes delegados es *ultra vires* y por consiguiente nulo.³¹ Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que una agencia “no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra de su ejercicio.”³²

La Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico³³ según enmendada ³⁴, faculta a dicha agencia a lo siguiente:

Reglamentar, investigar, intervenir y sancionar a aquellas personas o entidades dedicadas a la venta u ofrecimiento en venta de pasajes en Puerto Rico para el transporte aéreo, terrestre o acuático de personas para lugares dentro e (*sic*) fuera de Puerto Rico o que realicen reservaciones de alojamiento, entretenimiento o trasportación terrestre o confección y venta de viajes integrales o excursiones dentro o fuera de Puerto Rico.³⁵

De esta forma, la Legislatura transfirió a la Compañía de Turismo todos los poderes, facultades y obligaciones que originalmente tuvo la Comisión de Servicio Público, para reglamentar y fiscalizar a las agencias de pasajes y viajes.³⁶ La intención legislativa de esta transferencia es “centralizar en un solo organismo gubernamental todo lo relacionado con

²⁹ *Id.*

³⁰ *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, *supra*, pág. 403.

³¹ *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363, 371 (2008).

³² *Raimundi v. Productora*, 162 DPR 215, 225 (2004).

³³ Ley Núm. 10 de 18 de junio de 1970 (23 LPR sec. 671 et seq.).

³⁴ Ley Núm. 212-2003.

³⁵ Artículo 6(13) de la Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico, *supra*.

³⁶ Exposición de motivos de la Ley Núm. 212-2003, *supra*.

la industria del turismo".³⁷ A tono con lo anterior, el artículo 5 de la antes mencionada ley, en lo pertinente dispone como sigue:

La Compañía tendrá y podrá ejercer los derechos, deberes y poderes que sean necesarios o convenientes para promover, desarrollar y mejorar la industria turística, incluyendo, pero sin intención de limitar, los siguientes:

[...]

(t) Llevar a cabo vistas adjudicativas para ventilar querellas contra cualquier persona sujeta a su jurisdicción, motu proprio o a petición de parte interesada, según se provee en esta Ley e imponer las sanciones o multas que procedan de acuerdo a los reglamentos que a estos efectos haya promulgado conforme a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como 'Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

[...]

(w) Establecer las reglas y normas necesarias para la conducción de los procedimientos administrativos, tanto de reglamentación como de adjudicación que celebre conforme a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada.³⁸

En virtud de las facultades delegadas a la Compañía de Turismo, esta aprobó el Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos Aplicables.³⁹ Este fue posteriormente derogado y sustituido por el Reglamento de los Agentes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos (Reglamento).⁴⁰ El Reglamento actualmente vigente establece en su artículo 3 lo siguiente:

La Compañía de Turismo de Puerto Rico tendrá y ejercerá jurisdicción original y exclusiva para reglamentar y fiscalizar todas las personas o entidades dedicadas a la venta de pasajes en Puerto Rico para el transporte aéreo, terrestre y/o acuático de personas para lugares dentro o fuera de Puerto Rico, y/o que realicen reservaciones de alojamiento, entretenimiento o transportación terrestre o confección y venta de viajes integrales o excursiones dentro o fuera de Puerto Rico, en cualquier lugar comprendido dentro de la demarcación territorial de Puerto Rico; y podrá ejercer los mismos poderes delegados en la ley sobre cualquier

³⁷ *Id.*

³⁸ Artículo 5 de la *Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico*, *supra*.

³⁹ *Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos Aplicables*, Reglamento Núm. 7006 de 14 de julio de 2005.

⁴⁰ Artículo 2 del *Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos*, Reglamento Núm. 8759 de 23 de junio de 2016.

persona que afecte o pueda afectar las actividades sujetas a su jurisdicción o competencia. La Compañía no tendrá jurisdicción para atender cualquier queja, querella o reclamación que surja de una relación contractual entre agentes de viajes, mayoristas de viajes y/o contratista independiente.

La parte V de este Reglamento atiende lo relacionado a los procedimientos adjudicativos ante esta agencia. En lo concerniente a las reclamaciones de daños y perjuicios, su artículo 38 dispone que “[l]as vistas serán concedidas a petición de parte o a discreción de la Compañía, excepto en las querellas de reclamaciones de daños y perjuicios, las cuales se citarán para vista para evaluar la prueba de daños”.⁴¹ Conforme a lo anterior, el artículo 60 de dicho reglamento entre otras cosas dispone como sigue:

Cuando la Compañía, luego de celebrada una audiencia, determinare que cualquier acto realizado u omitido, o práctica puesta en vigor ha infringido cualquier orden, fuere injusta o irrazonable, estableciere diferencias o preferencias injustificadas o indebidas, podrá ordenar al concesionario que pague al perjudicado, dentro del tiempo razonable que se especifique, el importe de los daños y perjuicios sufridos como resultado del acto, omisión o práctica injusta, irrazonable o ilegal. La orden que a ese efecto se expida contendrá las determinaciones de hechos, si se hubiere renunciado, conclusiones de derecho y la cuantía que ha de pagarse. No obstante, a lo antes expuesto, no se otorgará indemnización alguna por la Compañía, a menos que la querella o petición se hubiere presentado ante ella, dentro de un (1) año contados desde la fecha en que surgió la causa de acción.⁴²

III

Por estar íntimamente relacionados, discutiremos los señalamientos de error en conjunto. El apelante esencialmente alega que la jurisdicción original y exclusiva que el Reglamento le otorga a la Compañía de Turismo, se limita a la capacidad de reglamentar e imponer multas y no de adjudicar controversias. Añade que el reglamento no provee un procedimiento adjudicativo de daños y perjuicios por incumplimiento contractual. En la alternativa argumenta que el TPI tiene

⁴¹Artículo 38 del *Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos*, *supra*.

⁴² Artículo 60 del *Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos*, *supra*.

jurisdicción para atender la reclamación sobre discrimen y violación de derechos civiles al amparo de la Ley de Derechos Civiles federal sin tener que agotar previamente todos los remedios administrativos disponibles. No les asiste la razón.

De una lectura de su ley habilitadora queda meridianamente claro que la legislatura delegó a la Compañía de Turismo la facultad de reglamentar, adjudicar controversias y conceder remedios. Su exposición de motivos expresamente establece que la intención del legislador con esta delegación de poderes es que la Compañía de Turismo sea el organismo encargado de todo lo relacionado a la industria del turismo. Por tal razón, la Compañía de Turismo dejó expresamente claro en su Reglamento que ostenta la jurisdicción original y exclusiva para reglamentar y fiscalizar todas las personas o entidades dedicadas a la venta de boletos de viaje para el transporte de pasajeros por la vía aérea, terrestre o acuática a lugares en y fuera de Puerto Rico. Como parte de su poder para fiscalizar, el Reglamento facultó a la Compañía de Turismo a celebrar vistas para atender reclamaciones de daños y perjuicios⁴³ y conceder los remedios correspondientes como resultado del acto, omisión o práctica injusta de una agencia de pasajes.⁴⁴

No existe controversia en cuanto a que ACF es un transportista marítimo y agente de viajes que posee una licencia para operar otorgada por la Compañía de Turismo⁴⁵, ni de que la presente es una acción de daños y perjuicios por el incumplimiento de las obligaciones en los servicios turísticos para los cuales fueron contratados. Toda vez que resulta evidente que el presente caso presenta una controversia que cae bajo la pericia administrativa de la Compañía de Turismo, entendemos que el TPI actuó correctamente al declararse sin jurisdicción e instruir a los apelantes a presentar su reclamo ante la referida agencia.

⁴³ Artículos 38 del *Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos*, *supra*.

⁴⁴ Artículos 60 y 72 del *Reglamento Aplicable a los Agentes de Viajes y Mayoristas de Viajes y Excursiones y sus Procedimientos*, *supra*.

⁴⁵ Apéndice del Apelante, Doc. 6, págs. 55-65.

Con respecto a los señalamientos de error que giran en torno a la Ley de Derechos Civiles Federal, entendemos que, si bien es cierto que los tribunales locales ostentamos jurisdicción concurrente sobre causas de acción federales, salvo que el Congreso disponga lo contrario;⁴⁶ no es menos cierto que los apelantes limitaron su presunta causa de acción a meras alegaciones vagas de discrimen, sin vincular a los apelados a alguna conducta discriminatoria específica. Estas alegaciones parcas no son suficientes para solicitar la concesión de un remedio.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Sentencia* apelada.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez Birriel Cardona disiente sin opinión escrita.

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

⁴⁶ *Leyva et al. v. Aristud et al.*, 132 DPR 489, 499-500 (1993).