

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

ELBA VÉLEZ PÉREZ

Apelante

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO,
DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA, DEPARTAMENTO
DE EDUCACIÓN DE
PUERTO RICO

Apelados

KLAN201900870

Apelación

procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de
Ponce

Sobre: *Injunction*
preliminar y
permanente;
Daños y
perjuicios

Caso Núm.:
PO2019CV01191

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Juez Rodríguez Casillas y el Juez Rivera Torres

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA¹

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de noviembre de 2019.

Comparece ante nos la señora Elba Vélez Pérez (en adelante, Vélez Pérez o la apelante) solicitando que revoquemos la *Sentencia Parcial* dictada el 19 de junio de 2019² por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala de Ponce. Mediante dicho dictamen, el foro *a quo* desestimó la petición de *injunction* preliminar y permanente instada por la apelante, por entender que tiene otro remedio disponible en ley.

Evaluated el recurso y con el beneficio de la comparecencia del Departamento de Educación (en adelante, DE o apelado), resolvemos confirmar el dictamen apelado

-I-

Los hechos del presente caso se originan con la presentación de una petición de *injunction* preliminar y permanente, así como con

¹ Mediante Resolución de 7 de agosto de 2019, acogimos el auto de *certiorari* presentado por la señora Elba Vélez Pérez como una apelación, ordenando el cambio alfanumérico correspondiente.

² Notificada el 20 de junio de 2019.

una reclamación en daños y perjuicios, instada el 8 de abril de 2019 por la señora Vélez Pérez en contra del DE. En síntesis, la apelante solicitó al TPI que dejara sin efecto la medida cautelar tomada por el DE, mediante la cual se le reubicó de su lugar de empleo en la Escuela Vocacional Andrés Grillasca a la Escuela Eugenio Le Compte Benítez. Según la señora Vélez Pérez la decisión del DE es contraria al Reglamento de Medidas Correctivas y Acción Disciplinaria de la agencia. En apoyo a su solicitud, adujo el sufrimiento de daños irreparables, academicidad y lo inútil e ineficaz que sería someterse al procedimiento administrativo del DE.

Sin someterse a la jurisdicción, el DE solicitó la desestimación de la causa de acción. Entre otras cosas, alegó que no procede el *injunction* solicitado toda vez que la señora Vélez Pérez tiene otro remedio disponible en ley. El DE trajo a la atención del foro primario que la apelante se sometió al procedimiento administrativo de la agencia, impugnando la suspensión sumaria de empleo que le fue impuesta ante su negativa de cumplir con la orden de traslado; procedimiento que a la fecha no ha culminado.

Así las cosas, el tribunal sentenciador emitió el 19 de junio de 2019 la Sentencia Parcial apelada, aduciendo que “[n]o proceden los remedios interdictales solicitados, toda vez que la parte demandante tiene otro procedimiento adecuado en ley que efectivamente ya comenzó ante la agencia administrativa”. En consecuencia, el TPI desestimó la petición de *injunction*, dejando en suspenso la acción de daños y perjuicios.³

Inconforme, la señora Vélez Pérez presentó el recurso de apelación que nos ocupa y le imputó al TPI la comisión de los siguientes errores:

[d]esestimar el recurso de Injunction Preliminar y Permanente de epígrafe, y ordenar que debían culminarse los procedimientos administrativos, aun cuando en el caso de

³ Apéndice I del recurso de apelación, págs. 1-5.

epígrafe existen excepciones conforme la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme que permiten obviar el trámite administrativo para acudir al foro judicial, entre ellos la protección de derechos constitucionales de la recurrente.

[d]esestimar el recurso de Injunction Preliminar y Permanente de epígrafe, aun cuando existen daños alegados de tal naturaleza que justificaban eludir provisionalmente el cauce administrativo del Departamento de Educación, quienes despojaron a la parte recurrente de forma ultravires de la oportunidad de ejercer sus funciones como Directora de la Escuela Andrés Grillasca Salas.

[d]esestimar el recurso de Injunction Preliminar y Permanente de epígrafe, a pesar de que no existe un remedio adecuado en ley y la acción administrativa constituye una gestión inútil e inefectiva; causándole perjuicios inminentes y daños irreparables a la parte recurrente.

El recurso quedó perfeccionado con el escrito en oposición presentado el 8 de octubre de 2019 por el DE, por lo que procedemos a resolver.

-II-

A.

La jurisprudencia ha sido clara al establecer los criterios que se deben evaluar para determinar si procede la concesión de un *injunction*, a saber: la naturaleza de los daños que pueden ocasionárseles a las partes de concederlo o denegarlo; su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; la probabilidad de que la parte promovente prevalezca en los méritos; la probabilidad de que la causa se torne académica; y el posible impacto en el interés público.⁴ Nuestro Alto Foro ha enfatizado en lo siguiente:

[a]l aplicar los criterios antes enumerados, hemos reiterado que la concesión o denegación [de un injunction] exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley. Además, hemos enfatizado la necesidad de que la parte promovente demuestre la existencia de un daño irreparable que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles.⁵

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que se pueden considerar remedios legales adecuados alternos al remedio

⁴ *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008).

⁵ *Id.*, pág. 320. Énfasis nuestro.

extraordinario de *injunction*, los siguientes: aquellos que puedan otorgarse en una acción por daños y perjuicios, en una acción criminal o cualquiera otra acción disponible.⁶ Específicamente se señala que ***mientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no se considera el daño como irreparable, por lo que no procederá conceder el injunction.***⁷ El daño irreparable ha sido definido como:

*[a]quél que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles. El daño irreparable es aquél que no puede ser apreciado con certeza ni debidamente compensado por cualquier indemnización que pudiera recobrase en un pleito en ley.*⁸

Finalmente, valga señalar que constituye doctrina reiterada en nuestra jurisdicción, el que *un tribunal revisor no debe sustituir su criterio por el del foro de instancia*, salvo cuando estén presentes circunstancias extraordinarias o indicios de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto.⁹

B.

Por otra parte, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es de aplicación a casos en los que una parte, que instó o tiene instada una acción ante un ente administrativo, recurre ante el foro judicial teniendo aún remedios disponibles ante la agencia.¹⁰ En otras palabras, esta doctrina de abstención judicial

*[p]resupone la existencia de un procedimiento administrativo que comenzó pero que no finalizó porque la parte concernida recurrió al foro judicial antes de que se completase el procedimiento administrativo referido. Por ello, para que pueda aplicarse la doctrina de agotar remedios y proceda resolverse que la parte concernida no pueda acudir todavía al foro judicial, es menester que exista aún alguna fase del procedimiento administrativo que la parte concernida deba agotar.*¹¹

⁶ *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 426 (2008).

⁷ *Id.*, pág. 427. Énfasis nuestro.

⁸ *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 681 (1997). Énfasis nuestro. Citas omitidas.

⁹ *Coop. Seguros Múltiples de P.R. v. Lugo*, 136 DPR 203, 208 (1994).

¹⁰ *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1058 (2013); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 408 (2001).

¹¹ *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 918 (2001).

El objetivo de esta norma es determinar en qué etapa procede la intervención judicial sobre un caso presentado inicialmente ante un foro administrativo.¹² La aplicación de esta doctrina logra los siguientes propósitos:

*(1) que la agencia concernida, antes de la intervención judicial, pueda desarrollar un historial completo del asunto ante su consideración; (2) que la agencia pueda utilizar el conocimiento especializado de sus funciones para adoptar las medidas correspondientes de conformidad con la política pública formulada por la entidad, y (3) que la agencia pueda aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes, rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos.*¹³

Es improcedente preterir el cauce administrativo para acceder a la jurisdicción de los tribunales, dado que el agotamiento de remedios constituye un requisito jurisdiccional.¹⁴ Sin embargo, existen ciertas instancias en las que, por excepción, se permite eludir el trámite administrativo.¹⁵ La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU) contempla las excepciones a esta doctrina al establecer 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.*¹⁶

En cuanto a la excepción sobre dilación excesiva, debemos aclarar que no basta con que los remedios sean lentos, sino que se requiere que los mismos constituyan una gestión inútil e inefectiva.¹⁷ Le corresponde a la parte interesada probar, mediante

¹² *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Mun. de Caguas v. AT&T*, supra, pág. 407.

¹³ *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004).

¹⁴ *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 714 (2002); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, supra, pág. 917.

¹⁵ *Procuradora Paciente v. MCS*, supra, pág. 36.

¹⁶ Sec. 4.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9673.

¹⁷ *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 852.

hechos específicos y bien definidos, porque se debe prescindir del proceso ante la agencia.¹⁸

-III-

En el presente caso surge del expediente apelativo —así como por admisión de parte— que el 28 de marzo de 2019 la señora Vélez Pérez se sometió al procedimiento administrativo del DE al solicitar la celebración de una vista administrativa para dilucidar la suspensión de empleo que le impuso su patrono por insubordinación al negarse acatar la medida cautelar de traslado mientras se investigaban ciertas querellas administrativas en su contra.¹⁹ Ciertamente, dicho procedimiento no ha culminado y la presunta falta de diligencia del DE en atenderlo, no es razón suficiente para preterirlo. En cualquier caso, la señora Vélez Pérez tiene disponible el recurso extraordinario de *mandamus*, para obligar a la agencia apelada a cumplir con su deber ministerial de resolver el asunto conforme a las normas reglamentarias pertinentes.

Por otra parte, las circunstancias del caso no demuestran la existencia de un daño irreparable. Adviértase, que la señora Vélez Pérez continúa cobrando sus haberes a pesar de estar suspendida de empleo y, los alegados daños a su imagen y reputación están cubiertos por la reclamación de daños y perjuicios instada por esta, por lo que tampoco constituyen un daño irreparable.

En consecuencia, resulta evidente que la señora Vélez Pérez no es acreedora del remedio extraordinario de *injunction*, toda vez que tiene disponible otro remedio adecuado en ley.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, resolvemos confirmar la *Sentencia Parcial* apelada.

¹⁸ *Procuradora Paciente v. MCS*, supra, pág. 36.

¹⁹ Apéndice V del recurso de apelación, pág. 33.

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

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