

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL V

CARLOS A. ACEVEDO  
CABALLERO  
Apelado

v.

MUNICIPIO DE SAN JUAN  
Y OTROS  
Apelantes

KLAN202000197

Apelación  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala de  
San Juan

Caso Núm.  
SJ2020CV01116

Sobre:  
Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand

Rivera Marchand, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de noviembre de 2020.

Comparece ante nos la Sra. Carmen Yulín Cruz Soto en calidad de Alcaldesa de San Juan, (Alcaldesa o la señora Cruz Soto) y la Lcda. Marta Vera Ramírez (señora Vera Ramírez), ambas en su carácter oficial, y solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI o foro primario) el 3 de marzo de 2020. Mediante el referido dictamen, el foro primario declaró No Ha Lugar una moción dispositiva intitulada, *Moción de desestimación y, en la alternativa, en oposición a solicitud de mandamus perentorio*, presentada por las apelantes y Ha Lugar la *Petición de mandamus perentorio* presentada por el Sr. Carlos A. Acevedo Caballero (señor Acevedo Caballero o apelado). En su consecuencia, el foro primario expidió el auto de *mandamus* instado por el señor Acevedo Caballero. Veamos.

**I.**

El 10 de febrero de 2020, el señor Acevedo Caballero instó una *Petición de mandamus perentorio* en contra del Municipio de San Juan (Municipio), la Alcaldesa, y la señora Vera Ramírez en su

capacidad como directora de la Oficina de Administración de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Municipio. En síntesis, expuso que había ocupado el puesto de Ayudante Administrativo adscrito a la Oficina Municipal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, cuyo servicio era de carrera. Indicó que, posteriormente, obtuvo una licencia sin sueldo del Municipio, para así ocupar un puesto de confianza en el gobierno central como Subdirector Ejecutivo y Comisionado Interino del Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres del Municipio. El Municipio extendió la licencia sin sueldo hasta el 28 de febrero de 2020. No obstante, explicó que, antes de vencido el término, cesó sus servicios de confianza el 18 de enero de 2020, por lo que solicitó el 27 del mismo mes y año, la reinstalación a su puesto de carrera en el Municipio. Expresó que, tres días después, se personó a su oficina (como empleado de carrera) y fue convocado a una reunión, en la que la señora Vera Martínez le notificó que no procedía su solicitud. Además de lo anterior, el apelado hizo referencia a ciertas expresiones alegadamente, emitidas por la Alcaldesa ante la prensa, en la que en referencia, a un supuesto relevo de su cargo por la Gobernadora, ésta había indicado que no reinstalaría al señor Acevedo Caballero a su puesto de carrera.<sup>1</sup> Basado en ello, sostuvo que no tenía que agotar los remedios administrativos disponibles, toda vez que ello resultaría en un daño irreparable, y en una violación a un derecho sustancial por lo que expuso que la controversia versaba sobre un asunto de estricto derecho. Asimismo, indicó que procedía expedir el auto de *mandamus* debido a que el deber de reinstalarlo era uno ministerial. Por todo ello, solicitó al TPI que le ordenara al Municipio (a través de la Alcaldesa) la reinstalación a su puesto de carrera retroactivo al 27 de enero de 2020, junto con el pago de salario y los beneficios

---

<sup>1</sup> Véase Apéndice pág. 19.

dejados de devengar desde entonces, así como los gastos, cosas y honorarios de abogado.

Evaluated el recurso extraordinario ante su consideración, el foro primario citó a las partes a una vista. Antes de la celebración de la referida vista, las apelantes presentaron una *Moción de desestimación y, en la alternativa, en oposición a solicitud de mandamus perentorio*. En resumen, indicaron que procedía la desestimación del recurso de epígrafe, porque (1) no se gestionó el emplazamiento para el Municipio -que aseguraron era parte indispensable en el caso-, (2) la reclamación resultaba prematura pues existen imputaciones serias en contra del señor Acevedo Caballero, así como una investigación en el Departamento de la Justicia que ameritaba que el Municipio evaluara su regreso, (3) la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP) tenía jurisdicción exclusiva para atender la controversia, (4) el apelado no había agotado remedios administrativos, y (5) no había un daño irreparable reclamado. En torno a la concesión del *mandamus*, arguyeron que no era el vehículo procesal adecuado en Derecho, toda vez que el Municipio es quien tiene autoridad para reinstalar al apelado a un puesto igual o similar al que ostentaba antes de ocupar un puesto de confianza, por lo que la determinación supone un grado de discreción y no aplica el recurso extraordinario. En particular, las apelantes notificaron al tribunal que distinto a lo alegado en la petición del apelado, y con posterioridad a la radicación de ésta, el señor Acevedo Caballero había sido reinstalado a su puesto de carrera para fines salariales y suspendido de forma sumaria sujeto a una investigación sobre su ejecutoria en el gobierno central durante la vigencia de la licencia sin sueldo expedido por el Municipio.

El foro primario celebró la vista argumentativa y auscultó, entre otros asuntos, la posibilidad de un acuerdo transaccional

entre las partes. No surge de la regrabación de la vista que el foro primario haya juramentado ningún testigo como tampoco se haya autenticado o admitido en récord alguna prueba documental o testifical conforme exigen las Reglas de Evidencia y la jurisprudencia aplicable. Ahora bien, considerando las nuevas circunstancias informadas por las partes, el TPI ordenó a que se expresaran sobre la aplicabilidad de las doctrinas de academicidad y justiciabilidad.

En cumplimiento, las partes comparecieron mediante sus respectivos alegatos. Por un lado, las apelantes argumentaron que habiendo sido reinstalado el señor Acevedo Caballero a su empleo en el Municipio, lo solicitado por el apelado se tornó académico y el caso dejó de presentar una controversia justiciable. A esos efectos, informaron que la súplica presentada por el señor Acevedo Caballero mediante su *Petición de mandamus* de ordenar su reinstalación con el pago de su salario y haberes dejados de percibir, fue satisfecha. Indicaron que, considerando las alegadas circunstancias en torno a su salida del puesto en el gobierno central, el trámite investigativo y suspensión sumaria, resultaba como medida preventiva de la autoridad nominadora y en nada afectaba la reinstalación y el pago de los salarios. Explicaron que las acciones del Municipio al margen de la reinstalación del señor Acevedo Caballero son procedimientos administrativos internos discrecionales que no están sujetos a un recurso de *mandamus* y que no afectan los remedios que le fueron provistos y hacen académico el recurso de autos. Asimismo, indicaron que, no existe un daño claro y palpable en el presente caso que bajo las alegaciones de la demanda no haya sido atendido y compensado por el Municipio. Finalmente, sostuvieron que no existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, pues en este caso, la causa de acción ejercida, el *mandamus*, nada tiene que ver con el nuevo daño que reclamaba el señor Acevedo Caballero tras ser suspendido de empleo. En vista de lo anterior,

expresaron que el apelado no posee legitimación activa para continuar con el caso.

Por el contrario, el señor Acevedo Caballero indicó que su derecho absoluto a retornar a su puesto de carrera incluye el derecho a ocupar dicha plaza *de facto*, trabajar y recibir el sueldo correspondiente. Expresó que la carta de reinstalación al puesto de carrera y suspensión sumaria con sueldo no cumple con las disposiciones reglamentarias que invoca del Código de Administración de Asuntos de Personal del Municipio de San Juan y confirma que no hay fundamento para imponerle una medida disciplinaria. Añadió que la controversia no se ha tornado académica, toda vez que es muy susceptible de volver a ocurrir ya que constantemente hay movilidad de empleados de gobierno que van del servicio de confianza al servicio de carrera y viceversa. Además, sostuvo que la doctrina de academicidad tampoco es de aplicación al caso de autos, por razón de que la acción del Municipio resuelve de manera parcial la controversia al reinstalar al apelado con su salario, pero no en su empleo.

Las apelantes presentaron una réplica. En su escrito sostuvieron que el memorando del señor Acevedo Caballero carecía de referencias a disposiciones legales que sustentaran la violación de debido proceso de ley que señalaba y lo hacía acreedor de la expedición de un *mandamus*. Añadieron que el apelado intentaba enmendar las alegaciones de su demanda, situando la controversia en si el Municipio tiene el poder para suspenderlo de empleo y no de sueldo y someterlo a un proceso investigativo. Insistieron en que, la controversia entre las partes sobre la reinstalación al puesto de carrera con el cobro de su sueldo y los haberes dejados de percibir ya había sido resuelta, por lo que la misma era académica. Arguyeron que, si el señor Acevedo Caballero estaba inconforme con

el proceso de suspensión sumaria, existían los remedios legales adecuados ante el Municipio y la CASP.

Evaluatedo lo anterior, el foro primario emitió *Sentencia* el 3 de marzo de 2020. Determinó que las apelantes incumplieron con su deber ministerial de reinstalar al señor Acevedo Caballero a su empleo, pues su derecho adquirido al puesto no implica solo el derecho al salario, sino que incluye permitirle hacer su trabajo. Por ello, dejó sin efecto la suspensión sumaria (pero no de sueldo) pendiente la investigación sobre su ejecutoria durante el tiempo que ocupó el puesto de confianza en el gobierno central, mientras tenía una licencia sin sueldo autorizada y extendida por el Municipio. Ante ello, el TPI declaró No Ha Lugar la solicitud de desestimación instada por las apelantes y expidió el auto de *mandamus* presentado por el demandante.

Insatisfechas con el dictamen del TPI, las apelantes comparecieron ante esta Curia y le imputaron la comisión de los siguientes errores:

1. Erró el TPI al declarar No Ha Lugar la Solicitud de Desestimación radicada por las demandadas-recurrentes a pesar de que el remedio solicitado por Acevedo ya fue concedido por el MSJ, convirtiéndose tal remedio en académico.
2. Ante la falta de emplazamiento el TPI carece de jurisdicción sobre la persona del MSJ. Ello así procedía la desestimación por falta de parte indispensable y todas las órdenes emitidas en el caso son nulas.
3. Erró el TPI al declarar No Ha Lugar la solicitud de desestimación por falta de jurisdicción sobre la materia instada por el MSJ.

Pendiente el recurso ante nos, y evaluada la *Moción en solicitud de orden de paralización en auxilio de jurisdicción* presentada junto al mismo, ordenamos la paralización inmediata de los procedimientos hasta tanto el recurso de apelación de epígrafe sea resuelto. Con relación a los méritos del recurso aperecibimos a la parte apelada a presentar su alegato en oposición y el señor Acevedo Caballero compareció mediante *Alegato de la parte apelada* el 15 de

julio de 2020.<sup>2</sup> Además, y en cumplimiento de nuestra orden, las apelantes presentaron la regrabación de la vista celebrada ante el foro primario, por lo que, con el beneficio de la comparecencia de las partes, así como la regrabación de los procedimientos, estamos en posición de resolver la controversia ante nuestra consideración.

## II.

### A. El recurso de *mandamus*

El Código de Enjuiciamiento Civil establece el *mandamus* como un recurso extraordinario “altamente privilegiado”, dirigido a una persona natural o jurídica con el propósito de exigirle judicialmente el cumplimiento de un deber ministerial en función del cargo que ocupa. Art. 650 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3422. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 75 (2017). En otras palabras, está de por medio una obligación cierta que no admite el ejercicio de discreción en su cumplimiento. *Íd.*, citando a *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253 (2010); *Báez Galib y otros v. C.E.E. II*, 152 DPR 382 (2000). Como regla general, previo a acudir al tribunal, la parte interesada debe haber interpelado al funcionario responsable de cumplir la obligación ministerial que se exige. *Íd.*

Este recurso sólo procede para exigir el cumplimiento de un deber impuesto por la ley, es decir de un deber calificado de “ministerial” y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, *supra*, pág. 263. El requisito fundamental para expedir el recurso de *mandamus* reside, pues, en la constancia de un deber claramente definido que debe ser ejecutado. Es decir, la ley no sólo debe autorizar, sino exigir la acción requerida. *Íd.*, págs. 263-264.

---

<sup>2</sup> Mediante la *Resolución* EM-2020-12 emitida el 22 de mayo de 2020 el Tribunal Supremo decretó que cualquier término que venciera durante las fechas del 16 de marzo de 2020 hasta el 14 de julio de 2020, se extendieron hasta el miércoles, 15 de julio de 2020. Esta determinación aplicó a cualquier plazo instruido por orden judicial que venciera entre dichas fechas.

Dicha expedición no procede cuando hay un remedio ordinario dentro del curso de ley, porque el objeto del auto no es reemplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos. *Íd.*, págs. 266-267. [E]s indudable que la carga probatoria en la concesión o denegación de un auto de *mandamus* descansa sobre el peticionario. *Íd.*, pág. 269. Éste tiene la obligación de demostrar la existencia de un deber ministerial que no ha sido cumplido por el funcionario público contra quien se ha presentado el recurso. *Íd.* Por lo tanto, una vez la parte demandante ha probado la existencia de un deber ministerial y que éste no ha sido cumplido, le corresponde al funcionario sobre quien recae el deber ministerial la carga probatoria de demostrar que la concesión del auto afectaría negativamente un interés público mayor o que simplemente se le hace imposible cumplir. *Íd.*, págs. 269-270.

#### **B. Ley de Municipios y el derecho a reinstalación**

La Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRA secc. 4001, et seq.,<sup>3</sup> establece en su Artículo 11.004 el estado legal de los empleados municipales. A esos efectos, dispone lo siguiente:

Los empleados municipales serán clasificados como de confianza, empleados regulares de carrera, empleados probatorios de carrera, empleados transitorios y empleados irregulares.

(a) Empleados de Confianza

[...]

(1) Todo empleado que tenga condición de empleado regular en el servicio de carrera y pase al servicio de confianza, tendrá derecho absoluto a ser reinstalado en un puesto igual o similar al último que ocupó en el servicio de carrera, y disponiéndose, que será acreedor a todos los beneficios en términos de clasificación y sueldo que se hayan extendido a la plaza que ocupaba, durante el término en que sirvió en la posición de confianza.

[...]

(b) Empleados regulares de carrera y empleados probatorios de carrera. — Los empleados regulares de

---

<sup>3</sup> Haremos referencia a la Ley de Municipios, a pesar de que fue derogada por el Código de Municipios, Ley 107-2020, toda vez que era la legislación aplicable al momento de los hechos pertinentes a la controversia ante nos.



carrera son aquellos que han ingresado al sistema después de pasar por el procedimiento de reclutamiento establecido en esta ley y haber aprobado el período probatorio. Estos empleados tendrán derecho a permanencia y sólo podrán ser removidos de sus puestos por justa causa y previa formulación de cargos. Se considerarán probatorios de carrera aquellos empleados que hayan sido reclutados y nombrados de conformidad con esta ley. Una vez aprueben su período probatorio, estos empleados tendrán derecho a la permanencia y sólo podrán ser removidos de sus puestos por justa causa y previa formulación de cargos.

[...] 21 LPRC sec. 4554.

### **C. Académicidad**

[L]a académicidad es una de las doctrinas que acotan los límites de la función judicial. *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*. Requiere que, en todo pleito presentado ante un tribunal, exista una controversia real entre las partes. *Íd.* Un caso se torna académico cuando la cuestión en controversia sucumbe ante el paso del tiempo, ya sea porque ocurrieron cambios en los hechos o el derecho, y la misma se vuelve inexistente. *Íd.* Ello tendrá como consecuencia que el dictamen que en su día emita el tribunal no surtirá efecto práctico entre las partes. *Íd.* Por imperativo constitucional (ausencia de caso o controversia) o por motivo de autolimitación judicial, los tribunales debemos abstenernos de considerar los méritos de un caso cuando determinemos que el mismo se ha tornado académico. *Íd.* [L]as excepciones a la académicidad operan cuando: (1) se plantea ante el foro judicial una cuestión recurrente o susceptible de volver a ocurrir y que tienda a evadir la revisión judicial; (2) cuando la situación de hechos ha sido modificada por el demandado, pero el cambio no aparenta ser permanente, y (3) cuando se tornan académicos aspectos de la controversia, pero subsisten consecuencias colaterales vigentes. *Íd.*, págs. 73-74.

### **D. Acciones disciplinarias y la CASP**

Respecto a las posibles acciones disciplinarias que podrán enfrentar los empleados municipales, la Ley de Municipio establece

que cuando la conducta de un empleado no se ajuste a las normas establecidas, la autoridad nominadora municipal impondrá la acción disciplinaria que corresponda. Artículo 11.012, 21 LPRA sec. 4562. Entre otras medidas, establece que se podrán considerar la amonestación verbal, las reprimendas escritas, las suspensiones de empleo y sueldo, y las destituciones. *Íd.* En particular, el artículo citado establece lo siguiente:

(a) Se podrá destituir o suspender de empleo y sueldo a cualquier empleado, por justa causa, y previa formulación de cargos por escrito y advertencia de su derecho a una vista informal. En aquellos casos en que la conducta del empleado consista del uso ilegal de fondos públicos o cuando exista base razonable para creer que éste constituye un peligro real para la salud, vida o moral de los empleados o del pueblo en general, se le podrá suspender de empleo en forma sumaria y luego de una vista informal en que se le informe de la acción a tomarse y se le dé oportunidad de expresarse.

(b) La formulación de cargos le será notificada al empleado con una relación de los hechos que sostienen la acción disciplinaria y de las leyes, ordenanzas, reglas o normas que han sido violadas por el empleado. Se le informará de su derecho a una vista administrativa informal para explicar su versión de los hechos.

(c) El alcalde o el Presidente de la Legislatura en caso de empleados de ésta, determinará la acción final que corresponda y la notificará al empleado. Si la decisión fuera destituir al empleado o suspenderlo de empleo y sueldo se le advertirá por escrito su derecho de apelación ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, según se provee en el Artículo 11.002 de esta ley, dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de recibo de la notificación.

(d) A los fines de esta ley, podrá ser motivo de suspensión de empleo y sueldo y destitución, entre otras situaciones similares, la ausencia injustificada y sin autorización, del trabajo por cinco (5) días consecutivos y la violación de las disposiciones del Artículo 11.011 de esta ley. Cuando de la investigación administrativa resultare que no procede la imposición de ninguna medida correctiva o acción disciplinaria, la autoridad nominadora municipal o su representante autorizado procederá según se establece en los incisos (d) y (e) del Artículo 11.022 de esta ley.

Cónsono con lo anterior, se creó el Código de Administración de Asuntos del Personal del Municipio de San Juan, el cual en su Capítulo IV, dispone el Reglamento de Conducta y Medidas Disciplinarias del Municipio de San Juan (Reglamento de Conducta). El referido reglamento aplica a todos los empleados del

servicio de carrera, empleados nombrados en puestos de confianza que poseen previamente un nombramiento de carrera y empleados con estatus transitorio del Gobierno Municipal de San Juan. Artículo 4.04 del Reglamento de Conducta. Al definir la suspensión sumaria, el Reglamento dispone que ella supone una separación temporera de empleo como medida preventiva, pero no de sueldo, impuesta a un empleado o funcionario. Artículo 4.06 del Reglamento de Conducta. La misma es impuesta cuando la conducta de un funcionario o empleado pueda implicar el uso ilegal de fondos públicos o exista base razonable para creer que éste constituye un peligro real para la salud, seguridad, vida o moral de los empleados o del público en general. *Íd.* La suspensión sumaria debe imponerse por un término razonable de tiempo, en lo que se efectúan los procedimientos de rigor y se toma una determinación final respecto al empleado o funcionario. *Íd.* El Artículo 4.12 del Reglamento de Conducta establece el procedimiento que deberá seguirse ante una suspensión sumaria. A tales efectos, dispone lo siguiente:

La suspensión de empleo, pero no de sueldo, en forma sumaria, es una medida preventiva, impuesta a un empleado o funcionario cuando:

- A. La conducta pueda implicar el uso ilegal de fondos públicos.
- B. Surge base razonable para creer que éste constituye un peligro para la salud, seguridad, vida o moral de los empleados o del público en general.

El Director de la Unidad Administrativa donde labora el empleado deberá referir la solicitud de suspensión sumaria, ante la Oficina de Administración de Recursos Humanos y Relaciones Laborales. Dicha Oficina evaluará la solicitud sometida y determinará la acción a seguir. La suspensión sumaria debe imponerse por un término razonable de tiempo, en lo que se efectúan los procedimientos de formulación de cargos disciplinarios administrativos de rigor y se toma una determinación final respecto al empleado o funcionario. En los casos donde la conducta imputada constituya apropiación o uso indebido de fondos o propiedad pública, se remitirá dicho asunto ante la Oficina de Auditoría Interna. Dicha Oficina deberá preparar un informe con los hallazgos correspondientes en un término de cinco (5) días el cual será referido ante la atención de la Autoridad Nominadora.

Asimismo, el Reglamento de Conducta establece que todo empleado o funcionario tendrá derecho a apelar la medida disciplinaria ante la Comisión Apelativa del Sistema de la Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASP), el cual debe hacer por escrito dentro del término de treinta días a partir del recibo de la notificación de suspensión de empleo y sueldo o destitución, según sea el caso. Artículo 4.14.

El Reglamento Procesal Núm. 7313 de la CASP dispone que dicha agencia tendrá jurisdicción sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en los casos, por ciertas circunstancias que entre las cuales se incluye:

a. Cuando un empleado dentro del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, no cubierto por la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, alegue que una acción o decisión que le afecta viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de Ley Núm. 184, *supra*, de 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 Ley Núm. 184.

b. Cuando un empleado cubierto por la Ley Núm. 45, que no ejerza su derecho a organizarse sindicalmente, alegue que una acción o decisión de la Autoridad Nominadora relacionada con la aplicación de esta ley, viola cualquier derecho que se le conceda al amparo de las áreas esenciales al principio de mérito establecidos en la misma.

[...] Sección 1.1

Como vemos, “[l]a CASP es un organismo cuasi-judicial especializado en asuntos obrero-patronales y de principio de mérito en el cual se atienden casos laborales, de administración de recursos humanos y querellas, tanto de los empleados que negocian al amparo de la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, 3 LPRa sec. 1451 *et seq.*, como de los empleados públicos cubiertos por la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, Ley Núm. 184-2004, *supra*. Véase 3 LPRa Ap. XIII, Art. 4”. *Beltrán*

*Cintrón v. ELA*, 2020 TSPR 26, resuelto el 6 de marzo de 2020. **A esos efectos, el Tribunal Supremo 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 DPR 1033, 1053 (2013).**<sup>4</sup>

La solicitud de apelación se radicará en la Secretaría de la CASP dentro del término jurisdiccional de treinta días consecutivos a partir de la fecha de notificación de la acción o decisión objeto de apelación en caso de haberse cursado comunicación escrita, o desde que advino en conocimiento de la acción o decisión por otros medios. Sección 1.2 del Reglamento Núm. 7313. En torno a las decisiones de la CASP, el Reglamento Núm. 7313, en su Sección 7.1 establece que serán finales a menos que la Autoridad Nominadora, el ciudadano o el empleado soliciten su revisión judicial radicando una petición al efecto.

**E. La doctrina de agotamiento de remedios y jurisdicción primaria**

Como es sabido, en reiteradas ocasiones este Tribunal ha sentenciado que las determinaciones hechas por las agencias administrativas están sujetas al proceso de revisión judicial por parte del Tribunal de Apelaciones. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903 (2018). Ahora bien, el ámbito de revisión judicial de dichas determinaciones administrativas está sujeto a ciertos límites de naturaleza prudencial y estatutaria. *Íd.*

[Ha sido] reconocido que [se limita] la revisión judicial de decisiones administrativas a aquellas instancias que cumplan con dos requisitos, a saber: (1) que se trate de órdenes o resoluciones finales y (2) que la parte que solicita la revisión haya agotado todos

---

<sup>4</sup> Énfasis nuestro.

los remedios provistos por la agencia administrativa. *Íd.* El Tribunal Supremo de Puerto Rico señaló que:

De conformidad con ello, ésta [haciendo referencia a la doctrina de agotamiento de remedios] aplica en casos en los cuales, una parte, que instó o tiene pendiente alguna acción ante la consideración de una agencia o ente administrativo, recurre al foro judicial sin antes haber completado todo el trámite administrativo disponible.<sup>5</sup> Lo que implica pues, que, al amparo de la misma, se tienda a cuestionar la procedencia de una acción judicial instada por una parte, *que acudió en primera instancia a un organismo administrativo*, y que luego, sin antes esperar a que finalicen tales trámites o a que se le concedan los remedios administrativos correspondientes, se desvía de tal cauce recurriendo, al mismo tiempo, ante el tribunal, en busca de aquel remedio que *dejó pendiente de adjudicación ante la agencia pertinente*.<sup>6</sup> *Guzmán y otros v. E.L.A*, 156 DPR 693, 712 (2002).

Al amparo de [la] doctrina [de agotamiento de remedios administrativos], una parte que desea obtener un remedio en una agencia debe utilizar todos los medios administrativos disponibles antes de acudir a un tribunal. *AAA v. UIA, supra*. Ello implica, pues, que la revisión judicial no está disponible hasta tanto la parte afectada haya utilizado todos los procedimientos correctivos ofrecidos por el procedimiento administrativo. *Íd.* Como es sabido, la mencionada doctrina busca cumplir varios objetivos, entre los cuales se encuentran: permitir que la agencia pueda desarrollar un historial completo del asunto ante su consideración; asegurar que la agencia pueda adoptar las medidas correspondientes de conformidad con la política pública formulada por la entidad, y evitar los disloques causados por las intervenciones inoportunas de los tribunales en distintas etapas interlocutorias. *Íd.* Por otro lado, la doctrina en cuestión facilita la revisión judicial, ya que asegura que los tribunales tengan información más precisa sobre el asunto en controversia y les permite tomar una decisión más informada. *Íd.* De igual forma, promueve una distribución más eficiente de tareas entre los poderes ejecutivo y judicial. *Íd.*

---

<sup>5</sup> Citas omitidas.

<sup>6</sup> Énfasis en el original.

Ahora bien, no debemos confundir la doctrina de agotamiento de remedios administrativos con la doctrina de jurisdicción primaria. Recientemente nuestro Tribunal Supremo se expresó respecto a la última. A esos efectos, reiteró que “[l]a doctrina de jurisdicción primaria forma parte de las normas de autolimitación judicial reconocidas en nuestro ordenamiento”. *Beltrán Cintrón v. ELA, supra*. Esta doctrina, cuyo origen es jurisprudencial, atiende la interrogante siguiente: ¿cuál foro –el administrativo o el judicial– posee la facultad inicial de adjudicar y entender en el asunto?<sup>7</sup> *Íd.* Así, la cuestión relativa a la jurisdicción primaria no tiene que ver con el momento o la ocasión de la revisión judicial de la acción administrativa, sino con el foro que atendería el caso en primera instancia. *Íd.*<sup>8</sup> La jurisdicción primaria consiste en dos vertientes, a saber: la jurisdicción primaria concurrente y la jurisdicción primaria exclusiva. *Íd.* La primera vertiente [concurrente] tiene lugar cuando la ley permite que la reclamación se inicie ya sea en la agencia o en el tribunal; la segunda [exclusiva], está presente cuando la propia ley establece que el foro administrativo tendrá jurisdicción inicial exclusiva para entender en la reclamación. *Íd.* De esta forma, la jurisdicción primaria concurrente presupone que tanto el foro judicial como el administrativo tienen jurisdicción para entender en la controversia planteada, pero se cede la primacía a la agencia por su especialización y conocimiento sobre el asunto objeto de la reclamación. *Íd.*

A *contrario sensu*, la doctrina de jurisdicción primaria exclusiva, también conocida como jurisdicción estatutaria, es de aplicación cuando la propia ley establece que la agencia administrativa será el foro con jurisdicción para examinar la

---

<sup>7</sup> Citando a D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Bogotá, Ed. Forum, 2013, pág. 562.

<sup>8</sup> Comillas omitidas.

reclamación. *Íd.* Esta doctrina atiende situaciones en las que no aplica la doctrina de jurisdicción primaria concurrente, debido a que la ley misma aclara que esta última no existe. *Íd.* Se trata, pues, de un mandato legislativo –y no de una norma de índole jurisprudencial- a través del cual se establece que el ente administrativo tendrá jurisdicción sobre determinado tipo de asuntos, por lo que en esos casos los tribunales no cuentan con autoridad para atender las reclamaciones en primera instancia. *Íd.*<sup>9</sup> [D]ebe tenerse en cuenta que la jurisdicción exclusiva no soslaya la revisión judicial, sino que la pospone hasta tanto el organismo administrativo emita su determinación final. *Íd.*

[E]n casos en los que se pretenda eludir el trámite administrativo específicamente establecido por el legislador a base de una alegada violación de derechos constitucionales, será necesario que la parte demuestre que la acción administrativa constituye una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado o que tendría el efecto de causar un daño irreparable e inminente. *Íd.*

### III.

En el presente caso, el TPI declaró Ha Lugar la *Petición de mandamus* y expidió el auto de *mandamus* instado por el señor Acevedo Caballero tras concluir que la controversia no se había tornado académica. Concluyó que la determinación del Municipio, a los efectos de reinstalar al señor Acevedo Caballero a su puesto de carrera con su salario, y ordenar la suspensión sumaria pero no de sueldo, pendiente a una investigación, no tiene visos de permanencia. Asimismo, determinó en los méritos que no procedía la referida medida disciplinaria.

Primeramente, debemos evaluar si el recurso de *mandamus* presentado ante el Tribunal de Primera Instancia se tornó

---

<sup>9</sup> Énfasis omitido.



académico. Ciertamente, no existe controversia entre las partes respecto al deber ministerial de la parte apelada a reinstalar al señor Acevedo Caballero en su empleo de carrera. Ante ello y luego de un minucioso examen a la legislación y reglamentación aplicable, somos de la opinión que el señor Acevedo Caballero fue reinstalado al puesto conforme exige la Ley de Municipios, supra. Esto es, al recibir su salario, y los haberes dejados de percibir, en efecto, el apelado fue reinstalado a su puesto de carrera, pues de lo contrario, no sería acreedor de dicha compensación. La cuestión en controversia se alteró toda vez, que ocurrieron cambios en los hechos sin establecer recurrencia. Por tanto, al ordenar la reinstalación al puesto de carrera con el pago de su salario, más los haberes dejados de percibir y según fue solicitada en *la Petición de Mandamus* presentada, el recurso extraordinario de *mandamus* - que exigía dicha reinstalación- se tornó académico.

De otro lado, respecto a la suspensión sumaria pero no de sueldo del señor Acevedo Caballero -sobre la cual el TPI asumió jurisdicción y adjudicó en sus méritos- debemos indicar que, se trata de una materia sobre la cual la CASP posee jurisdicción primaria exclusiva. Es importante destacar que en este caso no cabe mencionar la doctrina de agotamiento de remedios como lo hicieron las partes y el foro primario, toda vez que la misma aplica ante un proceso administrativo pendiente. Ante la etapa procesal inicial en que se encuentra la acción administrativa pendiente entre las partes colegimos que la doctrina de agotamiento de remedios no procede como cuestión de derecho. Tratándose de un asunto de índole jurisdiccional exclusiva entendemos que el reclamo y los cuestionamientos relacionados a la suspensión sumaria deben ser presentados ante la CASP pues mediante mandato legislativo -y ya interpretado mediante jurisprudencia por nuestro Tribunal Supremo- la CASP es el organismo administrativo con jurisdicción

primaria exclusiva para atender y adjudicar las apelaciones de los empleados públicos como el señor Acevedo Caballero.

Conforme reseñamos, el apelado argumentó ante el TPI disposiciones de los reglamentos de la CASP.<sup>10</sup> El foro primario evaluó sus planteamientos y concluyó en su dictamen que el Municipio no había evidenciado la razonabilidad de suspender el demandante sumariamente con sueldo pendiente a una investigación. Nótese que, el TPI concluyó, sin recibir prueba alguna para preterir del cauce administrativo y/o para consignar hechos en los méritos, que las apelantes impusieron una medida disciplinaria sumaria pendiente una investigación, en violación a los derechos del apelante. Es precisamente sobre esos asuntos que el legislador le proveyó a la CASP jurisdicción apelativa exclusiva.

De conformidad con lo expuesto, y habiendo concluido que la CASP es el foro con jurisdicción exclusiva para atender los cuestionamientos sobre las medidas disciplinarias de los empleados públicos, el recurso de *mandamus* resulta improcedente para atender dicho asunto. Según adelantamos, la expedición del recurso extraordinario del *mandamus* no procede cuando hay un remedio ordinario dentro del curso de ley, porque el objeto del auto no es reemplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos. Por consiguiente, concluimos que el TPI erró al preterir el encauce administrativo. Como ya hemos mencionado, la reglamentación para el procesamiento de suspensiones de empleados debe ser cumplida estrictamente.

Hemos revisado cuidadosamente el asunto de umbral de índole jurisdiccional y concluimos que nos encontramos ante un caso de falta de jurisdicción del TPI toda vez que la controversia que

---

<sup>10</sup> Véase *Moción en cumplimiento de orden y en apoyo a oposición a solicitud de desestimación* presentada por el señor Acevedo Caballero en la que adujo que la suspensión sumaria efectuada por el Municipio no cumple con la reglamentación aplicable. Apéndice del recurso, págs. 119-120.

motivó la presentación del recurso de *mandamus* se tornó académica. Con relación a la medida disciplinaria sumaria impuesta concluimos que el TPI incidió al adjudicar en los méritos la sanción disciplinaria sumaria a pesar de que el foro administrativo ostenta jurisdicción en esta etapa de los procedimientos. Cabe resaltar que, con esta determinación no prejuzgamos ni pasamos juicio alguno sobre la corrección o no de la referida medida disciplinaria impuesta por el Municipio.

#### **IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia y dejamos sin efecto la paralización de los procesos.

Notifíquese.

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

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