

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

ELISEO VÉLEZ VÉLEZ

Apelante

v.

MUNICIPIO DE DORADO
Y OTROS

Apelado

KLAN202000348

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
Bayamón

Caso Núm.
BY2020CV00659

Sobre:
Daños y Perjuicios

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

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de septiembre de 2020.

I.

El 7 de febrero de 2020 el Sr. Eliseo Vélez Vélez presentó una *Demanda* sobre actos de corrupción y daños y perjuicios en contra del Municipio de Dorado y su alcalde, Sr. Carlos López Rivera, en su carácter personal y oficial. Alegó que fue empleado del Municipio de Dorado en una plaza de carrera como Trabajador I asignado al Cementerio Municipal hasta el 16 de enero de 2020, fecha en que fue destituido. Como parte de sus funciones, cavaba fosas y brindaba mantenimiento al cementerio.

Relató que el 31 de julio de 2019 acudió a la oficina del Vicealcalde a denunciar alegados actos de corrupción por parte de sus supervisores y otras personas contratistas del ayuntamiento. Acto seguido, recibió una comunicación del Municipio informándole que se proponían expulsarlo y fue suspendido de empleo y sueldo de forma sumaria y sin vista previa. A juicio del Sr. Vélez Vélez, dicha actuación por parte del Municipio constituyó un acto de represalia por haber denunciado los alegados actos de corrupción. En la *Demanda*, el Sr. Vélez Vélez solicitó la restitución de empleo y

suelo, el pago de licencias y una suma no menor de \$200,000 por concepto de daños.

El 16 de abril de 2020 el Municipio de Dorado presentó una *Moción en Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción sobre la Materia*. Señaló que el 13 de febrero de 2020, el Sr. Vélez Vélez había presentado una *Apelación* ante la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), en la que también impugnó su destitución como empleado municipal y solicitó la restitución de empleo y el pago de salarios y licencias. Indicó que dicha *Apelación* era idéntica a la *Demanda* de autos, pues se refería a los mismos hechos y se solicitaron los mismos remedios, con excepción de la reclamación por concepto de daños. Arguyó que la CASP era el ente adjudicativo con jurisdicción apelativa exclusiva para atender y adjudicar las reclamaciones de los empleados públicos surgidas como consecuencia de acciones disciplinarias impuestas por los municipios. Debido a esto, solicitó la desestimación de la *Demanda* de epígrafe pues CASP es el foro con jurisdicción exclusiva para atender el asunto.

El 21 de abril de 2020 el Sr. Vélez Vélez presentó su *Oposición a la Moción de Desestimación*. Planteó que mediante su comparecencia el Municipio de Dorado se sometió a la jurisdicción del Tribunal, porque no hizo la salvedad de que no se estaba sometiendo a la jurisdicción del Tribunal. También argumentó que el Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico,¹ al amparo del cual presentó su *Demanda*, no exigía el agotamiento de remedios administrativos.

El 23 de abril de 2020 el Municipio de Dorado presentó su *Réplica a la Oposición a la Moción de Desestimación*. Sostuvo que el argumento sobre la sumisión voluntaria era improcedente por

¹ 3 LPRA §§ 1881 *et seq.*

tratarse aquí de un asunto de jurisdicción sobre la materia y no sobre la persona. En cuanto al planteamiento sobre agotamiento de remedios administrativos, reiteró que la CASP era la entidad con jurisdicción apelativa exclusiva para atender los remedios de restitución de empleo y el pago de sueldos y licencias. Respecto a la causa en daños, refirió que la responsabilidad civil que establece el Código Anticorrupción recae exclusivamente sobre la *persona* que cometió el acto prohibido. Indicó que la palabra *persona*, según definida en el Código, no se extiende a entidades municipales ni municipios, en cuyo caso, el Municipio de Dorado no es una entidad demandable por daños bajo dicha legislación.

El 3 de mayo de 2020, el Sr. López Rivera, en su capacidad personal, presentó su *Contestación a la Demanda*. En ella, negó la mayoría de las alegaciones y levantó múltiples defensas afirmativas. Entre otras, que el Sr. Vélez Vélez fue quien incurrió en actos ilegales en el desempeño de sus funciones, razón por la cual fue destituido. Alegó que éste, en concierto y común acuerdo con su Supervisor, administró el Cementerio Municipal como si fuera de su propiedad; cobrando dinero por trabajos que eran parte de sus funciones; prestando servicios a personas privadas durante horas laborables y cobrando por ello; y vendiendo nichos y gavetas como si fueran propiedad suya. Subrayó que el Sr. Vélez Vélez denunció los alegados actos de corrupción como medida de protección, ante los cuestionamientos de su Supervisor sobre sus frecuentes salidas del trabajo sin autorización y ante insinuaciones de que tenía responsabilidad en la desaparición de determinada propiedad del Municipio. Sostuvo que el hecho de haber denunciado los actos de corrupción en los que participó no le concede o reconoce derecho a obtener inmunidad que lo libere de ser procesado civil, administrativa o criminalmente.

En atención a las referidas mociones, el 4 de mayo de 2020, notificada el 5, el Foro *a quo* dictó *Sentencia Parcial*. Desestimó la *Demanda* en cuanto a la causa de acción y remedios relacionados con la restitución de empleo y el pago de sueldos y licencias, por entender que la CASP era el foro con jurisdicción primaria exclusiva para adjudicar ese tipo de reclamo. En cuanto a la causa de acción sobre daños y perjuicios, ordenó la continuación de los procedimientos.

En desacuerdo con la referida determinación, el 19 de mayo de 2020, el Sr. Vélez Vélez presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración*, la cual fue denegada el 28 de mayo de 2020. Aún inconforme, el 3 de julio de 2020, el Sr. Vélez Vélez acudió ante nos mediante *Apelación*. Planteó:

Erró el TPI al decretar el fraccionamiento de causas en el presente caso al resolver quedarse con la causa de acción de Ley Anticorrupción de 2019 y dejar lo relativo a remedios para el apelante como empleado municipal a CASP.

El 13 de julio de 2020, el Municipio de Dorado presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración*. El 14 de julio de 2020, el Foro primario decretó lo siguiente: “La parte demandante radicó un recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones sobre la *Sentencia Parcial*. Véase escrito del 6 de julio de 2020. En atención a lo anterior, no atenderemos la moción de reconsideración al carecer de jurisdicción”. Insatisfecho, el 15 de julio de 2020, el Municipio de Dorado presentó una *Moción de Reconsideración de Resolución*, la cual fue denegada el 16 de julio de 2020. En esa misma fecha, el Municipio de Dorado presentó ante este Foro su *Alegato en Oposición*.²

² El Municipio de Dorado adujo en su alegato que su moción de reconsideración estaba pendiente de adjudicación. La referida moción de reconsideración no fue incluida en el apéndice del recurso. Con el fin de revisarla y de auscultar nuestra jurisdicción realizamos una búsqueda en el Sistema Unificado de Manejo y Administración de los Casos (SUMAC). La moción de reconsideración del Municipio de Dorado se presentó el 13 de julio de 2020. La misma se presentó fuera del término reglamentario, cuando ya se había presentado ante nos el

Evaluated el expediente de autos, y contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de adjudicar la presente controversia.

II.

En su principal argumento, el Sr. Vélez Vélez sostiene, en esencia, que el Foro primario erró al desestimar las causas relativas a la restitución de empleo y pago de haberes dejados de percibir, por entender que la CASP ostenta jurisdicción primaria exclusiva sobre tales asuntos. A su juicio, estos reclamos debieron ser atendidos de forma conjunta con el reclamo sobre daños y perjuicios que continuó dilucidándose ante el Tribunal de Primera Instancia, sin necesidad de agotar remedios administrativos. No tiene razón.

A.

La anterior Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, Ley 184-2004,³ sustituyó a la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, por la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH). Esto fue así, con el propósito de integrar los procesos de revisión de las decisiones administrativas en todo lo relacionado con las condiciones de empleo de los servidores públicos no organizados sindicalmente. Luego, la Asamblea Legislativa aprobó el Plan de Reorganización Núm. 2-2010,⁴ mediante el cual la CASARH se fusionó con la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, para crear la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP); un ente adjudicativo con jurisdicción apelativa **exclusiva** para atender y adjudicar las apelaciones de los empleados

recurso de epígrafe. Lo cierto es que a dicha fecha el Foro primario carecía de jurisdicción para acoger la referida moción y así lo expresó. Una vez presentado el recurso de epígrafe, los procedimientos ante el Foro primario relacionados a la *Sentencia Parcial* de 4 de mayo de 2020 quedaron paralizados. En ese momento, este Foro revisor adquirió jurisdicción sobre el recurso de epígrafe y la conserva. Por consiguiente, no cabe hablar aquí de que existe una moción de reconsideración pendiente de adjudicar.

³ 3 LPRA § 1461 *et seq.*

⁴ 3 LPRA Ap. XIII.

públicos del Gobierno de Puerto Rico surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los administradores individuales y los municipios.⁵

El Art. 12 del referido Plan de Reorganización dicta que la CASP posee jurisdicción apelativa exclusiva para atender, entre otros, los casos siguientes:

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 las secs. 1451 *et seq.* de este título, conocidas 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, las secs. 4001 *et seq.* del Título 21, conocidas 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.⁶

B.

La doctrina de jurisdicción primaria deslinda el campo de acción entre el foro administrativo y el judicial, en cuanto a la determinación inicial sobre un asunto en controversia. Esta doctrina tiene dos principales vertientes, a saber, jurisdicción primaria exclusiva y jurisdicción primaria concurrente.⁷ En casos de jurisdicción primaria exclusiva, la propia ley orgánica expresamente reserva al organismo administrativo el poder para resolver un determinado asunto en primera instancia, quedando el foro judicial sin facultad para intervenir inicialmente en el asunto.⁸

⁵ *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1053 (2013).

⁶ Véase, además, *Beltrán Cintrón y otros v. Estado Libre Asociado*, 204 DPR __; 2020 TSPR 26.

⁷ *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, 163 DPR 308, 326 (2004).

⁸ *Íd.*, pág. 327.

En tales casos, la ley no tiene que expresamente utilizar el término jurisdicción exclusiva, pues no se trata de un requisito *sine qua non*, sino que basta que de la ley surja el carácter exclusivo de la jurisdicción.⁹ Así, para resolver la cuestión jurisdiccional, es necesario examinar la legislación implicada y si ésta define el foro con jurisdicción exclusiva, en cuyo caso se suspende o dilata la intervención judicial. Esto no impide que la controversia no pueda ser ventilada posteriormente en los tribunales. De la determinación a la que llegue el ente adjudicativo concernido podrá acudir el municipio o el empleado en revisión judicial.¹⁰

C.

A la luz de esta doctrina, la CASP es el foro con **jurisdicción apelativa exclusiva** para atender y adjudicar las apelaciones de los empleados públicos surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los administradores individuales y los municipios. De manera que, la CASP es el foro con jurisdicción para dirimir el reclamo del Sr. Vélez Vélez y pasar juicio sobre la determinación del Municipio de Dorado de destituirlo de su puesto como medida disciplinaria.

III.

En la alternativa, el Sr. Vélez Vélez arguye que la comparecencia del Municipio de Dorado, sin hacer la salvedad de que no se sometía a la jurisdicción del Tribunal, constituyó un acto de sumisión voluntaria que suplió la alegada falta de jurisdicción. Tampoco tiene razón.

Ciertamente, un tribunal puede asumir la jurisdicción *in personam* de dos maneras: a través de los mecanismos procesales de emplazamiento provistos en las Reglas de Procedimiento Civil;¹¹

⁹ *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 271 (1996).

¹⁰ *Íd.*, pág. 272.

¹¹ 32 LPRA Ap. V.

o mediante la sumisión voluntaria de la parte demandada a la jurisdicción del tribunal, lo cual puede hacerse de forma explícita o tácita.¹² En esos casos, la comparecencia suple la omisión del emplazamiento y es suficiente para que el tribunal asuma jurisdicción.¹³ Con la sumisión o comparecencia voluntaria la parte demandada realiza algún acto sustancial que la convierte en parte en el pleito, sometiéndose así a la jurisdicción del Tribunal. Ello suple la omisión del emplazamiento y es suficiente bajo las garantías del debido proceso de ley, para que el tribunal adquiriera jurisdicción sobre la persona.¹⁴

Distinto a la jurisdicción *in personam*, la jurisdicción sobre la materia es la autoridad que tiene el tribunal para entender en los méritos de determinado asunto o controversia.¹⁵ La falta de jurisdicción sobre la materia es una defensa **irrenunciable**, que puede ser planteada a petición de parte o el tribunal *motu proprio* y en cualquier etapa de los procedimientos, incluso en fases apelativas. Como la falta de jurisdicción incide sobre el poder mismo para adjudicar la controversia, los tribunales tienen el deber ministerial de evaluar el planteamiento con rigurosidad.¹⁶ La falta de jurisdicción **no puede ser subsanada** y está claramente establecido que los tribunales no pueden arrogarse la jurisdicción que no tienen ya que **carecen de discreción para asumir jurisdicción cuando no la hay**.¹⁷

Contrario a lo intimado por el Sr. Vélez Vélez **no estamos aquí ante un problema de falta de jurisdicción sobre la persona, sino sobre la materia**. Específicamente, la controversia que nos concierne se circunscribe a determinar si el Tribunal tiene

¹² *Márquez v. Barreto*, 143 DPR 137, 143 (1997).

¹³ *Cirino González v. Adm. Corrección et al.*, 190 DPR 14, 37 (2014).

¹⁴ *Vázquez v. López*, 160 DPR 714, 721 (2003).

¹⁵ *Unisys v. Ramallo Brothers*, 128 DPR 842 (1991).

¹⁶ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019).

¹⁷ *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 DPR 839, 842 (1980).

jurisdicción para entender en el **asunto relativo a la restitución de empleo y pago de haberes dejados de percibir**. Por lo tanto, no erró el Tribunal de Primera Instancia al no asumir jurisdicción sobre la materia por la simple comparecencia del demandado al pleito y, de ese modo, desestimar las causas sobre restitución de empleo y pago de haberes dejados de percibir.

IV.

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

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