

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VI

MUNICIPIO DE SAN JUAN Y  
OTROS

Apelados

v.

JESÚS SANTIAGO RUIZ Y  
OTROS

Apelantes

KLAN202100535

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

Caso Núm.  
SJ2020CV05653

Sobre:  
Daños Y Perjuicios

Panel integrado por su presidenta, la juez Birriel Cardona, la juez Álvarez Esnard y el juez Vázquez Santisteban

**Birriel Cardona, Jueza Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de septiembre de 2021.

Comparece ante nos Jesús Santiago Ruiz (“señor Santiago” o “apelante”) mediante recurso de apelación y solicita la revisión de la *Sentencia* notificada el 29 de abril de 2021 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (“TPI”). Por su parte, el Municipio de San Juan (“Municipio”) compareció ante nos mediante la presentación de su alegato en oposición. Ante la comparecencia de ambas partes, hemos dado por perfeccionado el recurso y procedemos a atender el asunto ante nuestra atención.

**-I-**

Comenzamos con la exposición de los hechos procesales pertinentes para disponer adecuadamente del presente recurso.

El 19 de octubre de 2020, el señor Santiago instó una demanda en contra del Municipio y otros sobre daños y perjuicios. Ello, debido a que para noviembre de 2019 recibió una carta de la Autoridad Nominadora, en este caso, el

NÚMERO IDENTIFICADOR

SEN2021\_\_\_\_\_

Comisionado de la Policía Municipal, donde se le informaba que había sido destituido de su puesto en el Departamento de Seguridad Pública del Municipio de San Juan. En su reclamación, alegó que la investigación administrativa efectuada fue arbitraria y perjudiciada. Además, expresó haber quedado expuesto al escarnio público por las imputaciones que se hicieron en su contra sobre una alegada conducta constitutiva de hostigamiento sexual. Indicó que tal situación le ocasionó daños emocionales y económicos, tanto al señor Santiago como a su esposa, por lo cual solicitó varias cuantías en concepto de daños para una indemnización ascendente a \$500,000.00.

Adicionalmente, debemos señalar que, previo a la presentación de la mencionada reclamación, el 25 de noviembre de 2019, el señor Santiago había presentado una apelación a la Comisión Apelativa del Servicio Público ("CASP").

En respuesta, el 4 de abril de 2021, el Municipio incoó una *Moción Solicitando Desestimación* al amparo de la Regla 10.2 (5) de Procedimiento Civil. En su solicitud, expuso que la CASP es el foro que posee jurisdicción primaria exclusiva para atender el asunto, por lo que correspondía que el TPI desestimara la acción presentada, dado que carecía de jurisdicción para dirimir la controversia planteada. Luego de ello, el señor Santiago presentó una *Moción Urgente en Oposición a Desestimación*.

Así las cosas, el 29 de abril de 2021, el Tribunal de Primera Instancia notificó la *Sentencia* aquí recurrida. En la misma, dictaminó que procedía la **desestimación** sin perjuicio de la demanda presentada; lo anterior, tras razonar que la CASP posee jurisdicción exclusiva para atender el reclamo sobre la impugnación de la destitución del señor Santiago.

No conteste con lo resuelto, el apelante presentó una *Solicitud de Reconsideración*, la cual fue declarada *No Ha Lugar* por el foro primario el 17 de mayo de 2021, y notificada el 18 de mayo de 2021.

Aún inconforme, el señor Santiago acudió ante nos mediante el recurso de título y esbozó los siguientes señalamientos de error:

ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL AL DECLARAR HA LUGAR LA MOCIÓN DE DESESTIMACIÓN PRESENTADAS[SIC] POR LOS DEMANDADOS-[APELADOS] Y EN SU CONSECUENCIA EMITIR UNA SENTENCIA DESESTIMANDO LA CAUSA DE ACCIÓN EN SU TOTALIDAD.

ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL AL EMITIR SENTENCIA BAJO EL ENTENDIDO DE QUE AL EXISTIR JURISDICCIÓN PRIMARIA EXCLUSIVA DEL FORO ADMINISTRATIVO PARA ATENDER LA ACCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL DEMANDANTE-[APELANTE], ELLO RESULTA SER ÓBICE PARA PODER INCOAR EN EL FORO JUDICIAL UNA CAUSA DE ACCIÓN EN DAÑOS Y PERJUICIOS COMO LA PRESENTE, OBVIANDO ASÍ LAS DOCTRINAS DE ABSTENCIÓN JUDICIAL Y PARALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN TANTO SE CONCLUYAN TODOS LOS PROCESOS EN EL FORO ADMINISTRATIVO.

ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL AL EMITIR SENTENCIA BAJO EL ENTENDIDO DE QUE CARECE DE JURISDICCIÓN SOBRE LA MATERIA PARA ENTREVER LA CONTROVERSIA, OBVIANDO LOS ESTATUTOS RECTORES APLICABLES Y LA JURISPRUDENCIA, MÁXIME CUANDO NOS ENCONTRAMOS ANTE UNA CONTROVERSIA ENTERAMENTE JUSTICIABLE Y SIN IMPEDIMENTO ALGUNO PARA QUE, EN SU DÍA, SE ADJUDIQUE LA MISMA EN SUS MÉRITOS.

**-II-**

**-A-**

El término "jurisdicción" se refiere a la autoridad que tienen los foros judiciales para dilucidar y decidir casos y controversias. Allied Management Group, Inc. V. Oriental Bank, 204 DPR 374, 385 (2020); Beltrán Cintrón v. ELA, 204 DPR 89, 101 (2020); Torres Alvarado v. Maderas Atilas, 202 DPR 495, 499-500 (2019); Rodríguez Rivera v. De León Ontaño, 191 DPR 700, 708 (2014). Constituye un axioma judicial, el llamado que tienen los tribunales a guardar celosamente su propia

jurisdicción y la imposibilidad de asumirla en las circunstancias en que no la poseen. Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc., 200 DPR 254, 268 (2018); Rivera Marcuci v. Suiza Dairy, 196 DPR 157, 165 (2016); SLG Szendrey Ramos v. F. Castillo, 169 DPR 873, 882 (2007). Así pues, para que un tribunal pueda entrar a dirimir un asunto en sus méritos, debe tener jurisdicción sobre la materia, así como sobre las personas. Shell v. Srio. de Hacienda, 187 DPR 109, 122 (2012). Se ha intimado que la jurisdicción sobre la materia es la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal. Beltrán Cintrón v. ELA, *supra*. De ahí que la falta de jurisdicción sobre la materia implique las siguientes consecuencias:

- (1) no es susceptible de ser subsanada;
- (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste arrogársela;
- (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos;
- (4) **impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción;**
- (5) **impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso;** y,
- (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal motu proprio. Beltrán Cintrón v. ELA, *supra*, a las págs. 101-102; Shell v. Srio. Hacienda, *supra*.; González v. Mayaqñez Resort & Casino, 176 DPR 848, 855 (2009). (Énfasis nuestro).

En vista de lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que **solo el Estado en virtud de legislación podrá conceder o privar a un tribunal de jurisdicción**. Rodríguez Rivera v. De León Ontaño, *supra*, a las págs. 708-709. (Énfasis nuestro). Solamente cuando se haya estatuido de forma expresa en alguna ley, o surja de esta por implicación necesaria, se entenderá que un tribunal ha quedado privado de su jurisdicción para dirimir cierto asunto. *Íd.* Consecuentemente, cuando un tribunal entiende que no tiene jurisdicción, procede desestimar

el recurso presentado o la acción instada sin entrar en los méritos de la controversia. Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank, *supra*, a las págs. 386-387; Torres Alvarado v. Maderas Atilas, *supra*, a la pág. 501; Solá Gutiérrez et al. v. Bengoa Becerra, 182 DPR 675, 682 (2011).

**-B-**

En el derecho administrativo, se ha intimado que la doctrina de jurisdicción primaria se considera para determinar qué foro tiene jurisdicción inicial sobre determinado asunto. Rodríguez Rivera v. De León Ontaño, *supra*. La doctrina de jurisdicción primaria es una norma de autolimitación judicial reconocida en nuestro ordenamiento. Dicha doctrina opera bajo dos vertientes, a saber: (a) jurisdicción primaria concurrente; y, (b) jurisdicción primaria exclusiva. Rodríguez Rivera v. De León Ontaño, *supra*. La primera vertiente se refiere a aquellas instancias cuando la ley permite que la reclamación sea presentada en el ente administrativo o ante el tribunal. Báez Rodríguez v. ELA, 179 DPR 231, 239 (2010). En ese sentido, se ha explicado que, bajo un supuesto de jurisdicción concurrente, se debe ceder la primacía a la agencia administrativa ante asuntos que requieran de su conocimiento experto sobre la materia. Báez Rodríguez v. ELA, *supra*, a las págs. 240-241.

Ahora bien, cuando surge del estatuto con claridad que el ente administrativo es quien posee jurisdicción inicial para atender el asunto, estamos ante la vertiente de jurisdicción primaria exclusiva o jurisdicción estatutaria. Beltrán Cintrón v. ELA, *supra*, a la pág. 103; Báez Rodríguez v. ELA, *supra*.; CBS Outdoor v. Billboard One Inc., 179 DPR 391, 404 (2011). En ese sentido, al examinar si un estatuto concede o no jurisdicción exclusiva al foro administrativo, se debe observar: (1) si está

expresamente contenido en la ley; o, (2) surge de ésta por implicación necesaria. Beltrán Cintrón v. ELA, supra. Siendo así, la jurisdicción primaria exclusiva opera en situaciones en las que no aplica la vertiente de la jurisdicción primaria concurrente, ya que, la propia ley manifiesta que esta última no existe. SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL, 177 DPR 657,677 (2009). Sobre ello, nuestro Tribunal Supremo ha indicado que no es una norma jurisprudencial, sino que responde a un mandato legislativo. Beltrán Cintrón v. ELA, supra. Por tal razón, cuando el estatuto expresamente le concede jurisdicción a una agencia administrativa “los tribunales están impedidos de ejercer su autoridad, pues la propia ley ha establecido la exclusividad del foro administrativo.” CBS Outdoor v. Billboard One Inc., supra.; Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas, 163 DPR 308, 326 (2004). Cabe decir que la jurisdicción primaria exclusiva que ostente alguna entidad administrativa no constituye impedimento para la revisión judicial con posterioridad a la determinación de la dicha agencia administrativa. SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL, supra.

-C-

El 26 de julio de 2010, se aprobó el Plan de Reorganización Núm. 2-2010, conocido como Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público (Plan de Reorganización). 3A LPRa Ap. XIII, Art. 1. En virtud del aludido Plan, se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (“CASP”). Según dispone el Artículo 4, la CASP es un ente cuasi-judicial especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y querellas de: (1) empleados que negocian bajo la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como, la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público; y, (2) empleados

públicos cubiertos por la Ley Núm. 184-2004<sup>1</sup>, según enmendada, conocida como la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 4.

En torno a la médula del asunto que hoy consideramos, el artículo 12 del referido Plan de Reorganización estatuye:

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<sup>2</sup>, 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. 3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 12.

### **-III-**

Con el beneficio del marco legal delimitado previamente, y por entender que se encuentran relacionados, procedemos a discutir los errores señalados en conjunto.

La argumentación del señor Santiago gira en torno a la necesidad de presentar una acción de daños y perjuicios ante el TPI para evitar que venza el término prescriptivo establecido en nuestro ordenamiento para este tipo de acción; ello, mientras espera por la determinación del foro administrativo. Según argüido por el apelante, al presentarse una reclamación de

---

<sup>1</sup>Actualmente derogada por la Ley Núm. 8-2017, conocida como Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRÁ Sec. 1469 *et seq.*

<sup>2</sup> Actualmente derogada por la Ley Núm. 8-2017, *supra*.

daños, luego de haber presentado una apelación ante la CASP, el TPI debe abstenerse de intervenir en el asunto hasta tanto hayan culminado los procedimientos en la entidad administrativa. Sostuvo, que aun cuando la CASP tiene facultad en ley para conceder indemnizaciones por daños, el apelante tiene la discreción de escoger ante cuál foro presenta dicho reclamo. A esos efectos, razona que la normativa aplicable no dispone que las reclamaciones sobre daños y perjuicios que surgen como colaterales de una apelación a una decisión administrativa sean de jurisdicción exclusiva de la CASP.

De otro lado, la parte apelada sostiene que el señor Santiago había esbozado sus argumentos partiendo de una confusión entre las dos vertientes de la doctrina de jurisdicción primaria. Arguyó que la doctrina de agotamiento de remedios y la paralización de los asuntos proceden en los supuestos de jurisdicción concurrente, mas no así en el contexto de jurisdicción estatutaria. En esta última instancia, el TPI, por virtud de mandato legislativo, carece de jurisdicción para dirimir asuntos que le fueron conferidos **exclusivamente** al foro administrativo. Asimismo, indicó que el TPI debe tener jurisdicción aun para abstenerse de dilucidar la reclamación de daños y perjuicios, hasta la culminación de los procedimientos en la agencia administrativa.

De entrada, debemos mencionar que el argumento del apelante está basado en un supuesto de jurisdicción primaria concurrente entre el ente administrativo y el Tribunal de Primera Instancia. El señor Santiago fundamentó tal alegación en ciertas disposiciones del *Reglamento para Atender Apelaciones de **Discrimen con Solicitud de Daños** y Perjuicios Ante la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos*

*Humanos del Servicio Público*. No empece lo anterior, debemos señalar que la destitución del señor Santiago de su puesto **no** surgió a raíz de actos discriminatorios hacia su persona, sino por la imputación de una alegada conducta constitutiva de hostigamiento sexual.

Además, la normativa antes expuesta meridianamente establece que cuando la ley de forma expresa le concede jurisdicción al foro administrativo sobre determinado asunto, nos encontramos ante un supuesto de jurisdicción exclusiva. Consecuentemente, este foro revisor no puede hacer caso omiso al mandato legislativo y aplicar la doctrina de jurisdicción concurrente al presente caso como pretende la parte apelante.

A tenor con el Plan de Reorganización Núm. 2-2010, *supra*, es la CASP quien tiene la jurisdicción primaria exclusiva para entender sobre la impugnación de la destitución del señor Santiago. Por tanto, el TPI carecía de jurisdicción para atender el asunto que le fue presentado, máxime cuando la indemnización por daños y perjuicios se encuentra supeditada a la decisión que en su día emita el ente administrativo, en este caso, la CASP. Cabe destacar que dicho foro, además de poseer el conocimiento especializado en asuntos como el de autos, se encuentra facultado para conceder indemnizaciones por daños y perjuicios, así como cualquier remedio que estime necesario.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 8, Plan de Reorganización Núm. 2-2010, 3ª LPRA Ap. XIII, Art. 8:

**Facultades, funciones y deberes de la Comisión.**

[...]

- i) **conceder los remedios que estime apropiados** y emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes conforme a las leyes aplicables. Esto 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 período de suspensión o destitución; órdenes imponiendo sanciones económicas o procesales a agencias, funcionarios o representantes legales por incumplimiento o dilación de los procedimientos; y órdenes imponiendo sanciones a agencias, organizaciones sindicales o representantes exclusivos, incluyendo la descertificación de estos últimos;
- j) **conceder indemnizaciones por daños y perjuicios** e imponer multas administrativas en todo tipo de discrimen que sea aprobado por

Llama a la atención, que la parte apelante en su escrito reconoce que la CASP es el ente con jurisdicción exclusiva para atender los asuntos de apelaciones de empleados municipales.<sup>4</sup> Sin embargo, luego indica que, en las instancias en que un apelante acuda simultáneamente ante el foro judicial y el ente administrativo, “la mejor práctica es suspender la acción judicial para que una vez advenga final y firme el dictamen administrativo, se resuelva si proceden los daños reclamados.”<sup>5</sup> En apoyo de este último argumento, la parte apelante menciona un listado de casos resueltos por este Tribunal, en los cuales se avaló la paralización de los procedimientos hasta tanto se dilucidara el asunto en el foro administrativo. No obstante, tal listado de casos corresponde a controversias resueltas **previo** a la determinación de nuestro Máximo Foro en Beltrán v. ELA, *supra*.

En el caso precitado, se estableció inequívocamente que: “[n]o puede pasarse por alto que, cuando el legislador establece que un foro administrativo tendrá jurisdicción sobre determinado tipo de asunto, los tribunales no tendrán jurisdicción para atender la reclamación en primera instancia.” Beltrán v. ELA, *supra*, a la pág. 113.

Según hemos intimado, en virtud de la legislación antedicha, se le concedió **jurisdicción exclusiva** a la CASP sobre apelaciones de esta índole. Así pues, concluimos que la determinación del TPI fue correcta en derecho, toda vez que procedió a desestimar la causa de acción ante su evidente falta de jurisdicción sobre la materia.

---

los empleados que acuden ante este foro, sin menoscabo de los derechos de los servidores públicos de recurrir al foro judicial para el reclamo de daños y perjuicios cuando no lo reclamen ante la Comisión.  
[...] (Énfasis nuestro).

<sup>4</sup> Véase, Recurso del Apelante, a la pág. 15.

<sup>5</sup> Véase, Recurso del Apelante, a la pág. 17.

**-IV-**

Por los fundamentos antes expuestos, se **CONFIRMA** la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia.

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