

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

| | | |
|---|---------------|---|
| DOMINGO L. CÁCERES ORTIZ Apelante V. | KLAN202200070 | Apelación Procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior San Juan Caso Civil Núm.: SJ2021CV06864 Sobre: Destitución ilegal a puesto electivo y violación a derecho constitucional |
| VÍCTOR RAMOS OTERO EN SU CALIDAD OFICIAL COMO PRESIDENTE DEL COLEGIO DE MÉDICOS CIRUJANOS DE PUERTO RICO, Y LA JUNTA DE GOBIERNO DEL COLEGIO DE MÉDICOS CIRUJANOS DE PUERTO RICO COMO ÓRGANO RECTOR DE LA ENTIDAD Apelados | | |

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Rivera Pérez.¹

Rivera Pérez, Jueza Ponente

SENTENCIA

n San Juan, Puerto Rico, a 19 de abril de 2022.

Comparece el Dr. Domingo L. Cáceres Ortiz (en adelante, Dr. Cáceres Ortiz), por conducto de su representación legal. Solicita la revocación de la *Sentencia* dictada el 9 de diciembre de 2021, notificada el 10 de diciembre de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia. Mediante dicho dictamen, se desestimó, por falta de jurisdicción, la *Petición de Entredicho Preliminar, Injunction Preliminar* presentada el 20 de octubre de 2021, por el Dr. Cáceres Ortiz en contra del Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico (en adelante, CMCPR).

¹ Conforme a la Orden Administrativa OATA-2022-046 emitida el 15 de marzo de 2022 la cual designa a la Juez Camille Rivera Pérez en sustitución de la Jueza Noheliz Reyes Berríos, a la luz de su jubilación.

Por los fundamentos que exponremos, se confirma la *Sentencia* apelada.

-I-

Según surge del expediente, el 20 de octubre de 2021, el Dr. Cáceres Ortiz presentó *Petición de Entredicho Preliminar, Injunction Preliminar* en contra del Sr. Víctor Ramos Otero, presidente del CM CPR, y la Junta de Gobierno del CM CPR (en adelante y en conjunto CM CPR). En esta, impugnó la determinación de la parte apelada de destituirlo del puesto de presidente de la Fundación Médica del CM CPR. Alegó que tenía un derecho propietario sobre el puesto que ocupaba y que se violó su derecho a un debido proceso de ley al destituirlo.

El 4 de noviembre de 2021, se llevó a cabo una vista sobre *Interdicto Preliminar*, mediante videoconferencia, en la cual las partes tuvieron la oportunidad de argumentar a favor de sus respectivas posiciones.

Al día siguiente, el CM CPR presentó *Solicitud de Desestimación al Amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil*. En síntesis, alegó que procedía que el Dr. Cáceres Ortiz agotara los remedios administrativos internos dispuestos en el Reglamento General del Colegio de Médicos-Cirujanos de Puerto Rico (en adelante, Reglamento del CM CPR) antes de acudir al tribunal.

El Dr. Cáceres Ortiz se opuso a la solicitud del CM CPR mediante *Oposición a Solicitud de Desestimación* presentada el 15 de noviembre de 2021.

El Tribunal de Primera Instancia dictó *Sentencia* el 9 de diciembre de 2021, notificada el 10 de diciembre de 2021, y declaró Ha Lugar la solicitud de desestimación presentada por el CM CPR. En consecuencia, desestimó la petición de injunction por falta de jurisdicción.

El 27 de diciembre de 2021, el Dr. Cáceres Ortiz presentó *Solicitud de Reconsideración*, la cual fue declarada No Ha Lugar mediante *Resolución* emitida y notificada el 28 de diciembre de 2021.

Inconforme, el Dr. Cáceres Ortiz acudió el 27 de enero de 2022 ante este Tribunal mediante el presente recurso de *Apelación*. En este, solicita la revocación de la *Sentencia* del 9 de diciembre de 2021. Señaló como errores los siguientes:

1er Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al no reconocer que siendo el Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico una entidad creada por ley, está obligada a respetar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

2do Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al determinar que las normas del Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico proveen para la resolución de agravios constitucionales, con lo cual el compareciente tenía que agotar recursos administrativos.

3er Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al sopesar livianamente los hechos del caso, pese a que los dio por ciertos en su *Sentencia* y bien alegados en la solicitud de entredicho preliminar.

El 22 de febrero de 2022, el CM CPR presentó *Alegato del Colegio de Médicos-Cirujanos de Puerto Rico*. Así, con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver.

-II-

A.

Como norma general, en nuestro ordenamiento los derechos constitucionales solo se pueden invocar contra el Estado. *Arroyo v. Rattan Specialties Inc.*, 117 DPR 35, 64 (1986). Sobre este principio se erige la doctrina de acción de estado. Según esta doctrina, para poder reclamar la violación de un derecho constitucional, el interesado tiene que demostrar que fue el Estado quien le privó del mismo.

Para que se pueda atribuir la acción al Estado se requiere cumplir con dos requisitos. El primer requisito es que la privación sea causada por el ejercicio de algún derecho o privilegio creado por

el Estado, o por una regla de conducta impuesta por el Estado o por alguien de quien el Estado es responsable. *Pueblo v. Rosario Iguartúa*, 129 DPR 1055, 1073-1077 (1992). El segundo requisito es que la parte a quien se le imputa la privación tiene que ser una persona que pueda ser considerada actor del Estado (*state actor*). Es actor del Estado el oficial estatal o el que actúa como oficial del Estado.

Así también cuando una persona, aun privada, actúa en conjunto con el Estado, como agente o instrumento del Estado o con asistencia significativa de este, o porque su conducta es de otra forma atribuible al Estado, puede ser considerado actor del Estado. *Pueblo v. Rosario Iguartúa*, *supra*; *Mercado Quilichini v. U.C.P.R.*, 143 DPR 610 (1997).

B.

La Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, según enmendada, conocida como la *Ley del Colegio de Médicos-Cirujanos de Puerto Rico*, 20 LPRA sec. 73 *et seq.*, dispone para la creación y organización del CM CPR, del Instituto de Educación Médica Continua del CM CPR y de la Fundación del CM CPR. Dispone, además, las funciones, deberes y facultades delegadas por la Asamblea Legislativa al CM CPR.

Entre las facultades conferidas por la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*, al CM CPR, se dispuso que “[e]l Colegio tendrá la facultad [...] para [a]doptar su Reglamento y para enmendarlo en la forma y con los requisitos que en el mismo se provea, garantizando siempre los derechos individuales de los colegiados.” Artículo 4 (F) de la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*.

Por otra parte, en cuanto a la organización y gobierno del CM CPR, la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*, dispone que:

[r]equirirán los destinos del Colegio, en primer término, las resoluciones y acuerdos válidos de su Asamblea General y [,] en segundo término, los acuerdos y decisiones válidos de los cuerpos directivos del Colegio, en todo aquello que por ley o reglamento no pertenezca a la Asamblea General e incidental de aquellos poderes y funciones propios de administración que correspondan ministerialmente a los cuerpos directivos.

A. — El Presidente y Vicepresidente del Colegio serán elegidos mediante votación secreta en Asamblea convocada para dichos propósitos, siguiendo el procedimiento que el Colegio disponga en su Reglamento. Así mismo, los restantes miembros del principal cuerpo directivo del Colegio se elegirán en Asamblea, siguiendo los procedimientos que el Colegio disponga en su Reglamento. **Ni el Gobierno Central ni ninguna de sus agencias, departamentos, instrumentalidades o corporaciones intervendrán o participarán en forma alguna en dicho proceso de elección, salvo lo dispuesto en el Artículo 14 de esta Ley.**

B. — **El Reglamento del Colegio dispondrá lo que no se haya provisto en esta Ley, que sea necesario para el fiel cumplimiento de los propósitos para los cuales se establece el Colegio,** incluyendo entre otras cosas, lo concerniente a la composición y el nombre de sus cuerpos directivos; **procedimientos de admisión, funciones, deberes y procedimientos de todos sus organismos y oficiales;** convocatorias, fechas, quórum, forma y requisitos de las asambleas generales, extraordinarias y sesiones de los cuerpos directivos; elecciones de directores y oficiales; comités; términos de todos los cargos; creación de vacantes y modo de cubrirlas; presupuesto; inversión de fondos y disposición de los bienes del Colegio. El Reglamento dispondrá [,] además, para que el Colegio efectúe al menos una asamblea ordinaria cada año. Los términos de los directores del Colegio, incluyendo su Presidente y Vicepresidente se dispondrán en el Reglamento. (énfasis suplido). Artículo 9 de la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*.

El Reglamento del CM CPR, *supra*, en conjunto con la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*, constituye el marco legal de derechos, obligaciones y potestades para llevar a cabo los propósitos y procedimientos del CM CPR. Artículos 1.1 y 1.2 del Reglamento del CM CPR, *supra*. Dicho estatuto dispone que la Junta de Gobierno –cuerpo rector ejecutivo y la autoridad máxima del CM CPR después de la asamblea general— **cumplirá con el deber de dictar las reglas de orden interno que sean necesarias.** Artículo 6.1 y 6.5 del Reglamento del CM CPR, *supra*.

C.

La jurisdicción de un tribunal se define como la autoridad que por una ley o la Constitución se le ha concedido al foro para considerar y decidir casos o controversias. *Cordero v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 187 DPR 445, 456 (2012); *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122 (2012); *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*, 184 DPR 393, 403 (2012); *Solá Gutiérrez v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011).

En múltiples y variadas ocasiones se ha expresado que los tribunales debemos ser celosos guardianes de esa jurisdicción que nos ha sido concedida, examinando tal aspecto en primer orden, incluso cuando no haya sido planteado por ninguna de las partes. *Horizon Media Corp. v. Junta Revisora de Permisos*, 191 DPR 228, 234 (2014).

Además, se ha señalado que los tribunales no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652 (2014); *Solá Gutiérrez v. Bengoa Becerra, supra*; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 856 (2009).

D.

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos determina cuándo es el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia que haya sido previamente sometida ante la atención de una agencia administrativa. *Guzmán y otros v. ELA*, 156 DPR 693 (2002). Constituye, junto a la doctrina de jurisdicción primaria, una norma de abstención judicial. *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318 (1998).

La doctrina dispone que cuando una parte desea obtener un remedio en una agencia, esa parte debe utilizar todas las vías administrativas disponibles para ello antes de recurrir al tribunal. *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433 (1992). Al

amparo de ella, se cuestiona 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 finalizaran tales trámites, se desvía de tal cauce y recurre, al mismo tiempo, ante el tribunal en busca de aquel remedio que dejó pendiente de adjudicación ante la agencia pertinente. *Igartúa de la Rosa v. ADT*, supra. El objetivo básico de esta doctrina es evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo que tienda a interferir con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo. Íd.; *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273 (1991); *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347 (1988).

Este principio general del derecho administrativo está recogido en la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRa sec. 9672, la cual dispone que:

[u]na parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones.

Se trata de un requisito jurisdiccional que no debe ser soslayado, a menos que se configure alguna de las limitadas excepciones que, al amparo de nuestro ordenamiento jurídico, justifican preterir el trámite administrativo. *Igartúa de la Rosa v. ADT*, supra. A esos efectos, la ley dispone 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. Sección 4.3 de la Ley Núm. 38-2017, *supra*.

Para que pueda invocarse y aplicarse la doctrina sobre agotamiento, y proceda resolverse que la parte que acude al foro judicial no puede hacerlo, es menester que exista aún alguna fase del procedimiento administrativo que la parte concernida deba agotar. *Guzmán y otros v. ELA*, *supra*. Además, es evidentemente necesario que la parte peticionaria ante el foro judicial sea la misma parte que participó en el procedimiento administrativo pero que no agotó la fase de este que estaba aún pendiente. *Íd.*

Cónsono con lo anterior, en cuanto a la resolución de los conflictos internos, el Reglamento del CM CPR, *supra*, dispone lo siguiente:

En caso de haber conflictos internos o entre los cuerpos directivos, capítulos y comités del colegio que no hayan alcanzado una solución satisfactoria para todas las partes, dichos conflictos serán atendidos por la Junta de Gobierno para su resolución final. **En caso de actuaciones u omisiones de la Junta de Gobierno en contrave[nc]ión a la Ley, al reglamento del colegio o al mandato aprobado por asambleas generales debidamente constituidas que no puedan ser resueltos internamente, se recurrirá a la asamblea general, a los métodos alternos de solución de controversias del sistema judicial, y, finalmente, al Tribunal de Justicia de Puerto Rico solamente luego de haber agotado los remedios administrativos internos.** (énfasis suplido) Artículo 17.2 del Reglamento del CM CPR, *supra*.

-III-

El Dr. Cáceres Ortiz solicita que se revoque la *Sentencia* del 9 de diciembre de 2021 y, en consecuencia, que se deje sin efecto su destitución y le permitan continuar ocupando el puesto de presidente de la Fundación Médica del CM CPR. Alega que tenía un derecho propietario sobre el puesto que ocupaba y que el CM CPR infringió su derecho a un debido proceso de ley, debido a que tenía derecho a una notificación oportuna y adecuada sobre el proceso a seguirse; un procedimiento ante un juzgador imparcial; la oportunidad de ser oído; a contrainterrogar testigos y examinar la

evidencia de la parte contraria; y la asistencia de representación legal.

El CM CPR entiende que no medió una intervención gubernamental que justifique los mencionados reclamos constitucionales y que el Dr. Cáceres Ortiz debía agotar los remedios administrativos internos que dispone el Reglamento del CM CPR antes de acudir al tribunal.

En oposición a estos planteamientos, el Dr. Cáceres Ortiz alega que el CM CPR es una entidad creada y regulada (admisión y ejercicio de la profesión) por ley, por lo que aplican los derechos constitucionales que son oponibles ante el Estado. Para sostener su alegación trae a nuestra consideración que la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*, dispone que la colegiación y el pago de cuotas son compulsorios.

En su recurso de apelación, el Dr. Cáceres Ortiz señala como primer error que erró el Tribunal de Primera Instancia al no reconocer que, siendo el Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico una entidad creada por ley, está obligada a respetar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

A la luz de la doctrina de acción de Estado, concluimos que no le asiste la razón al Dr. Cáceres Ortiz en cuanto al primer error señalado. Al aprobar la Ley Núm. 77 de 13 de agosto de 1994, *supra*, la Asamblea Legislativa autorizó y delegó en el CM CPR los poderes necesarios para que actúe de acuerdo con el propósito que persiguió el legislador con su creación. Asimismo, se concedió al CM CPR autonomía de la gestión gubernamental para regirse exento de la intervención del Estado.

Si bien el CM CPR es una entidad creada por ley, no actuó en conjunto con el Estado, como agente o instrumento del Estado o con asistencia significativa de este, o siendo su conducta de otra forma atribuible al Estado, por lo que no puede ser considerado actor del

Estado. Por el contrario, el CM CPR actuó basado en un poder que le fue delegado.

Se aclara que la controversia ante nos no está relacionada al pago de cuota o la colegiación compulsoria del CM CPR, asuntos que, a nuestro juicio, requieren un análisis distinto al de la organización y gobernanza interna del CM CPR.

Como segundo error, el Dr. Cáceres Ortiz señaló en su recurso de apelación que erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al determinar que las normas del Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico proveen para la resolución de agravios constitucionales, con lo cual el compareciente tenía que agotar recursos administrativos.

Como vimos, en cuanto los conflictos internos del CM CPR, el Reglamento del CM CPR, *supra*, dispone en su Artículo 17.2 lo siguiente:

En caso de actuaciones u omisiones de la Junta de Gobierno en contrave[n]ción a la Ley, al reglamento del colegio o al mandato aprobado por asambleas generales debidamente constituidas que no puedan ser resueltos internamente, se recurrirá a la asamblea general, a los métodos alternos de solución de controversias del sistema judicial, y, finalmente, al Tribunal de Justicia de Puerto Rico solamente luego de haber agotado los remedios administrativos internos.

Como puede observarse, el Reglamento del CM CPR, *supra*, provee remedios para la resolución de conflictos internos. Tratándose de conflictos internos por actuaciones u omisiones de la Junta de Gobierno, los remedios que se proveen son lógicamente posteriores. No habiendo agotado estos remedios internos, concluimos que resulta prematuro alegar que en sus procesos no se proveen las garantías que el Dr. Cáceres Ortiz reclama, a saber: una notificación oportuna y adecuada sobre el proceso a seguirse; un procedimiento ante un juzgador imparcial; la oportunidad de ser oído; a contrainterrogar testigos y examinar la evidencia de la parte contraria; y la asistencia de representación legal.

Por tanto, concluimos que el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a derecho al no ejercer su jurisdicción sobre una reclamación contra la Junta de Gobierno del CM CPR que no se ha intentado resolver internamente. Es preciso agotar los remedios internos de una organización antes de recurrir al tribunal. Véase, *La Respectable Logia Adelfia Núm. 72* DPR 488, 503 (1951); *Asociación de Residentes Los Versailles, Inc. v. Versailles*, 194 DPR 258, 266 (2015).

Como último y tercer error, el Dr. Cáceres Ortiz señaló que erró el Tribunal de Primera Instancia al sopesar livianamente los hechos del caso, pese a que los dio por ciertos en su Sentencia y bien alegados en la solicitud de entredicho preliminar.

Como expusimos, los tribunales debemos ser celosos guardianes de esa jurisdicción que nos ha sido concedida, examinando tal aspecto en primer orden, incluso cuando no haya sido planteado por ninguna de las partes. *Horizon Media Corp. v. Junta Revisora de Permisos*, 191 DPR 228, 234 (2014).

A la luz de lo anterior, concluimos que no tiene méritos el error señalado por el Dr. Cáceres Ortiz. El Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a derecho al auscultar y determinar su jurisdicción antes de entrar en los méritos del caso.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Sentencia* 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