

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

COMANDANTE ÁLEX  
SILVA AYALA,

Apelante,

v.

MUNICIPIO DE SAN  
GERMÁN; VIRGILIO  
OLIVERA OLIVERA,  
ALCALDE DE SAN  
GERMÁN, en su aspecto  
oficial y personal;  
INSPECTOR JOSÉ L.  
RIVERA ALMODÓVAR, en  
su aspecto oficial y  
personal, su esposa  
FULANA DE TAL y la  
sociedad legal de  
gananciales compuesta por  
ambos; COMISIONADO  
BRAULIO TORRES  
JIMÉNEZ, en su aspecto  
oficial y personal, su esposa  
FULANA DE TAL y la  
sociedad legal de  
gananciales compuesta por  
ambos,

Apelada.

KLAN202200255

APELACIÓN  
procedente del Tribunal  
de Primera Instancia, Sala  
Superior de Mayagüez.

Civil núm.:  
MZ2021CV00619.

Sobre:  
daños y perjuicios;  
violación de derechos  
civiles; hostigamiento  
laboral; discrimen político;  
privación de rango.

COMANDANTE ÁLEX  
SILVA AYALA,

Apelante,

v.

MUNICIPIO DE SAN  
GERMÁN; VIRGILIO  
OLIVERA OLIVERA,  
ALCALDE DE SAN  
GERMÁN, en su aspecto  
oficial y personal;  
INSPECTOR JOSÉ L.  
RIVERA ALMODÓVAR, en  
su aspecto oficial y  
personal, su esposa  
FULANA DE TAL y la  
sociedad legal de  
gananciales compuesta por  
ambos; COMISIONADO  
BRAULIO TORRES  
JIMÉNEZ, en su aspecto  
oficial y personal, su esposa  
FULANA DE TAL y la  
sociedad legal de  
gananciales compuesta por  
ambos,

Apelada.

KLAN202200256

APELACIÓN  
procedente del Tribunal  
de Primera Instancia, Sala  
Superior de Mayagüez.

Civil núm.:  
MZ2021CV00619.

Sobre:  
daños y perjuicios;  
violación de derechos  
civiles; hostigamiento  
laboral; discrimen político;  
privación de rango.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y el Juez Rivera Torres.

Romero García, jueza ponente.

### SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de junio de 2022.

La parte apelante, el señor Álex Silva Ayala (señor Silva Ayala) instó los presentes recursos de apelación el 11 de abril de 2022<sup>1</sup>. En el recurso KLAN202200255, el apelante solicitó que revocásemos la *Sentencia Parcial* emitida el 19 de enero de 2022, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Mayagüez, mediante la cual el tribunal *a quo* remitió las cuestiones planteadas al foro administrativo con jurisdicción apelativa exclusiva y retuvo jurisdicción sobre la reclamación de daños y perjuicios.

En el recurso KLAN202200256, el señor Silva recurrió de otra *Sentencia Parcial* emitida y notificada en la misma fecha que la anterior y por la misma sala del foro primario. En esta, la reclamación civil contra ciertos apelados en su carácter personal fue desestimada con perjuicio, al amparo de la doctrina de inmunidad condicionada.

Examinados los recursos del título, los alegatos de la parte apelada, así como las determinaciones judiciales impugnadas, acordamos confirmar ambos dictámenes parciales.

I

La controversia ante nuestra consideración se suscita en el siguiente contexto. Allá para febrero de 2001, el señor Silva Ayala comenzó a laborar como empleado de carrera de la Policía Municipal de San Germán. Desde tal fecha, hasta el 31 de diciembre de 2020, ocupó un puesto de confianza como Comisionado de la Policía Municipal, bajo la incumbencia del entonces alcalde de San Germán por el Partido Popular Democrático (PPD), Isidro Negrón Irizarry (señor Negrón Irizarry).

---

<sup>1</sup> A petición de parte, este Tribunal ordenó la consolidación de los recursos KLAN202200255 y KLAN202200256 mediante la *Resolución* emitida el 20 de abril de 2022.

El **14 de diciembre de 2020**, el otrora alcalde Negrón Irizarry reinstaló al señor Silva Ayala a su puesto de carrera como **Teniente Primero**, adscrito al Departamento de la Policía Municipal<sup>2</sup>. La reinstalación, notificada mediante una carta de la Oficina de Recursos Humanos del Municipio Autónomo de San Germán y suscrita por el señor Negrón Irizarry, entraría en efecto el **1 de enero de 2021**. Se informó, además, que, en dicho puesto, el señor Silva Ayala devengaría un salario mensual de \$1,945.00.

Ello así porque, como resultado de las elecciones generales celebradas el 3 de noviembre de 2020, hubo un cambio en la administración municipal de San Germán. El Hon. Virgilio Olivera Olivera (Alcalde Olivera Olivera), afiliado al Partido Nuevo Progresista (PNP), prevaleció en la contienda electoral y tomó posesión de su puesto el 10 de enero de 2021. En lo pertinente, procedió a nombrar al señor Braulio Torres Jiménez como Comisionado de la Policía Municipal (Comisionado Torres Jiménez).

Así las cosas, el señor Silva Ayala instó una *Demanda* el 13 de mayo de 2021, en contra del Municipio Autónomo de San Germán (Municipio) y el Alcalde Olivera Olivera, en su carácter oficial y personal. Por igual, imputó responsabilidad civil al Comisionado Torres Jiménez y al Inspector José I. Rivera Almodóvar (Inspector Rivera Almodóvar), a sus respectivas esposas y a las sociedades legales de gananciales por estos conformadas. Reclamó el pago de \$500,000.00, en concepto de daños económicos y angustias mentales por el presunto discrimen político sufrido<sup>3</sup>.

El apelante afirmó que, desde febrero de 2001, ocupaba un puesto de carrera como Comandante de la Policía Municipal de San Germán y devengaba el salario correspondiente. Sin embargo, alegó que la parte apelada degradó su rango, cambió su uniforme, redujo su salario y asignó

---

<sup>2</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 48-49. De la misiva surge que la base legal de la determinación se asentó en el Art. 2.045 del *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 7234, que dispone sobre el estado legal de los empleados municipales, según su clasificación.

<sup>3</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 1-6.

horarios de trabajo distintos, incluso en horas nocturnas. Arguyó que los referidos cambios se habían debido a consideraciones políticas; es decir, por haber sido un conocido militante del PPD y colaborador del señor Negrón Irizarry. Adujo que el Alcalde Olivera Olivera, el Comisionado Torres Jiménez y el Inspector Rivera Almodóvar habían actuado de forma arbitraria, ilegal y motivados por la afiliación política del señor Silva Ayala.

El Municipio presentó su alegación responsiva, en la que negó las imputaciones en su contra<sup>4</sup>. Afirmó que la supuesta degradación de rango del señor Silva Ayala fue realizada por la administración municipal del PPD, a cargo del señor Negrón Irizarry, al reinstalar al apelante en su puesto de carrera. Cuando el Alcalde Olivera Olivera del PNP tomó las riendas del ayuntamiento, ya el apelante ostentaba el rango de Teniente Primero. Entre sus defensas afirmativas, el Municipio aseveró también que el foro judicial carecía de jurisdicción, toda vez que el asunto era de la competencia exclusiva de la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP).

Por su parte, el Alcalde Olivera Olivera, el Comisionado Torres Jiménez y el Inspector Rivera Almodóvar, sin someterse a la jurisdicción del foro primario, comparecieron por conducto del Departamento de Justicia<sup>5</sup>. Sostuvieron que las actuaciones de la parte demandada habían sido en su capacidad oficial y dentro del marco de sus funciones y, por lo tanto, les cobijaba la inmunidad cualificada. A su vez, plantearon que habían actuado conforme a la presunción de corrección de la determinación realizada por el señor Negrón Irizarry. A esos efectos, solicitaron la desestimación con perjuicio de la causa instada en su carácter personal. El señor Silva Ayala presentó su oposición y negó la aplicación de la doctrina a las actuaciones dolosas, maliciosas o delictivas como las imputadas a los apelados<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 113-116; refiérase, además, a las págs. 18-20; 109; 111-112.

<sup>5</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 39-47, con anejos a las págs. 48-49; refiérase a las págs. 58-62; 68-70.

<sup>6</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 51-56; refiérase, también, a las págs. 64-66.

Igualmente, el Municipio solicitó la desestimación de la reclamación<sup>7</sup>. Reiteró la falta de jurisdicción sobre la materia de la primera instancia judicial para atender las controversias planteadas. Insistió en que le correspondía a la CASP dirimir el supuesto cambio de rango de Comandante a Teniente Primero, por ser ese el ente con jurisdicción apelativa exclusiva. De otro lado, el Municipio también presentó una moción de sentencia sumaria parcial para exponer la ausencia de discrimen político en las acciones impugnadas<sup>8</sup>. Acompañó su petitorio con la ya aludida carta de reinstalación del apelante al puesto de Teniente Primero que gestionó el señor Negrón Irizarry.

En respuesta, el señor Silva Ayala presentó sendas oposiciones a los dos escritos judiciales del Municipio. En la oposición a la desestimación de su causa, el apelante esgrimió que su reclamación versaba sobre una violación a sus derechos civiles, por lo que el foro judicial ostentaba jurisdicción concurrente<sup>9</sup>. Con relación a la solicitud del dictamen parcial por la vía de apremio del Municipio —sin cumplir con los rigores de las normas procesales atinentes— el señor Silva Ayala presentó una oposición en la que imputó al Alcalde Olivera Olivera su negativa a reconocer el puesto de Comandante<sup>10</sup>. Unió a su escrito una carta fechada el 30 de diciembre de 2020, y suscrita por el otrora mandatario municipal, el señor Negrón Irizarry, en la que consignó que el puesto de Comandante no fue creado ni el trámite del nombramiento fue completado. Imposibilitado de realizar cualquier transacción de personal por la veda electoral, el señor Negrón Irizarry acotó que esperaba que la misiva sirviera de instrumento para que la reclamación del apelante “fuera corregida a la mayor brevedad posible una vez expirado el periodo de veda electoral”<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 72-77.

<sup>8</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 79-82, con anejo a la pág. 83.

<sup>9</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 94-96.

<sup>10</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 85-87, con anejo a las págs. 88-89.

<sup>11</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a la pág. 83.

Ponderadas las posturas de los litigantes, el Tribunal de Primera Instancia emitió dos *Sentencias Parciales* el 19 de enero de 2022, notificadas el mismo día. En la primera<sup>12</sup>, el tribunal sentenciador determinó que la jurisdicción primaria exclusiva sobre las controversias relacionadas con el puesto, salario y los horarios de trabajo del señor Silva Ayala le correspondía a la CASP. En consecuencia, desestimó la demanda en cuanto a lo anterior y mantuvo la jurisdicción sobre la reclamación de los daños y perjuicios. Así pues, paralizó los procedimientos mientras la CASP adjudicaba las controversias de índole laboral.

Por otro lado, en la segunda<sup>13</sup>, el foro primario desestimó con perjuicio la demanda instada por el señor Silva Ayala en cuanto a la responsabilidad personal del Alcalde Olivera Olivera, el Comisionado Torres Jiménez y el Inspector Rivera Almodóvar, sus cónyuges y las respectivas sociedades legales de gananciales, por entender que los funcionarios habían actuado en su capacidad oficial y dentro del marco de sus funciones, de manera que les aplicaba la doctrina de inmunidad condicionada.

No conteste, el señor Silva Ayala petitionó al foro *a quo* que reconsiderara ambas determinaciones<sup>14</sup>. El Municipio se opuso<sup>15</sup>. El 14 de febrero de 2022, el tribunal primario notificó su *Resolución*, mediante la cual declaró sin lugar la solicitud<sup>16</sup>.

Inconforme aún, el 11 de abril de 2022, el señor Silva Ayala instó los recursos apelativos KLAN202200255 y KLAN20220256, en los que señaló la comisión de los siguientes errores:

---

<sup>12</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 130-136; 137. Entrada 58 del expediente electrónico del Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC).

<sup>13</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 141-146; 147. Entrada 64 del expediente electrónico del SUMAC.

<sup>14</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 148-158.

<sup>15</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 159-161.

<sup>16</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 162-163.

KLAN202200255

Cometí[ó] error de derecho el [Tribunal de Primera Instancia] al suspender los procesos judiciales ante el [Tribunal de Primera Instancia] y ordenar al aquí apelante [a] acudir al foro administrativo a pesar de que se planteaba un claro caso de discrimen político.

KLAN202200256

Cometí[ó] error de derecho el [Tribunal de Primera Instancia] al concluir que las alegaciones de la demanda no son plau[s]ibles y que[,] por lo tanto[,] no presentan hechos que justifican la concesión de un remedio en derecho y jurídico.

Cometí[ó] error en derecho el [Tribunal de Primera Instancia] al aplicar la doctrina de inmunidad condicionada a los codemandados[,] apart[á]ndose de la doctrina jurisprudencial claramente expuesta por el honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico.

El 22 de abril de 2022, el Municipio incoó su oposición al recurso KLAN202200255. Posteriormente, el 25 de mayo de 2022, por conducto de la Oficina del Procurador General, el Alcalde Olivera Olivera, el Comisionado Torres Jiménez y el Inspector Rivera Almodóvar presentaron su oposición al recurso KLAN202200256. Con el beneficio de sus comparecencias, a la luz del derecho aplicable, resolvemos.

II

A

La Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, 31 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvención, demanda contra coparte o demanda contra tercero solicite al tribunal la desestimación de las alegaciones en su contra, bajo los fundamentos allí enumerados. En particular, el inciso uno (1) de la referida norma procesal establece como causa de desestimación la defensa de **falta de jurisdicción sobre la materia**. Ante la ausencia de jurisdicción sobre la materia, el tribunal solo puede declararlo y desestimar el caso. *Beltrán Cintrón et al v. ELA et al*, 204 DPR 89, 102 (2020).

Cónsono con lo anterior, la Regla 10.8 (c) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.8 (c), dispone que, una vez surge que el tribunal carece de jurisdicción, procede la desestimación del pleito. *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1050 (2013); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*,

180 DPR 920, 936 (2011). De otro lado, el inciso (5) estatuye como causa de desestimación aquellas instancias en que se **deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio**. A los fines de disponer de una moción de desestimación por este fundamento, los tribunales vienen obligados a tomar como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda y considerarlos de la manera más favorable a la parte demandante. *Rivera Sanfeliz et al. V. Jta. Dir. Firstbank*, 193 DPR 38, 49 (2015).

En general, al justipreciar una solicitud de desestimación, el tribunal no deberá desestimar la reclamación, a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados en apoyo de su reclamación. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012). Por lo tanto, es necesario considerar si, a la luz de la situación más favorable al demandante, y luego de resolver toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida. *Pressure Vessels PR v. Empire Gas PR*, 137 DPR 497, 505 (1994).

## B

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias. *Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank*, 204 DPR 374, 385 (2020). En principio, los tribunales de Puerto Rico son foros de jurisdicción general. Es por ello que pueden atender toda controversia traída ante su consideración si cumplen con los requisitos de justiciabilidad. *Mun. de Arecibo v. Mun. de Quebradillas*, 161 DPR 109, 114 (2004).

En lo que atañe, el Art. 2.042 del *Código Municipal de Puerto Rico*<sup>17</sup>, 21 LPRA sec. 7231, prohíbe el discrimen en el ejercicio de la administración de los recursos humanos municipales. Del mismo modo el inciso (e) del Art. 1.050 del *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 7081, reconoce la jurisdicción de los tribunales sobre las acciones de reclamaciones de

---

<sup>17</sup> Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020.



daños y perjuicios por actos u omisiones de los funcionarios o empleados del municipio<sup>18</sup>. En armonía con lo anterior, para privar a un tribunal de jurisdicción, se requiere que algún estatuto lo disponga de manera expresa, o que ello surja por implicación necesaria. *Mun. de Arecibo v. Mun. de Quebradillas*, 161 DPR, a la pág. 114.

En lo concerniente a las agencias administrativas, es común la polémica sobre qué foro —el judicial o el administrativo— tiene **jurisdicción original** para dilucidar alguna controversia sobre las funciones delegadas a las agencias. *Rodríguez Rivera v. de León Otaño*, 191 DPR 700, 709 (2014). Para ello, en nuestro ordenamiento jurídico, se recurre a la *doctrina de jurisdicción primaria*, la cual comprende la *jurisdicción primaria concurrente* y la *jurisdicción primaria exclusiva*.

La *jurisdicción primaria concurrente* ocurre cuando un estatuto permite que se inicie una reclamación tanto en el foro administrativo como en el judicial. *Íd.* De esta manera, cuando ambos foros poseen la facultad para atender la reclamación, los tribunales se abstendrán de considerarla cuando la controversia contenga cuestiones de hechos que requieran la pericia o el conocimiento especializado de la agencia, o ante la complejidad y especialidad de la reclamación. *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980). Por otro lado, **la jurisdicción primaria exclusiva ocurre cuando un estatuto le otorga autoridad primaria a un organismo administrativo para atender la reclamación.** *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 268 (1996). En consecuencia, los tribunales estarán privados de intervenir inicialmente en el asunto, por disposición legal; esto es, el propio estatuto concede la jurisdicción exclusiva al foro administrativo. *Íd.*

No obstante, la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria no es automática, sino que se deben considerar todas las circunstancias y elementos del caso, y evaluar la conveniencia de permitir que la controversia se dilucide inicialmente en el foro administrativo. *Mun. de*

---

<sup>18</sup> Véase, además, el Art. 1.051 del *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 7082.

*Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 411 (2001). Por ello, se han reconocido algunas *excepciones* que relevan del requerimiento de agotar remedios a través del cauce administrativo; entre estas están: “(1) que el remedio que provee la agencia sea inadecuado; (2) que se pudiera producir un daño irreparable al promovente y en el balance de los intereses no se justifique agotar los remedios administrativos; (3) que se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; o (4) cuando se trata de un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia”. *Acevedo v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 788, 805-806 (2001).

### C

El Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010 (Plan de Reorganización), 3A LPRÁ Ap. XIII, creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP)<sup>19</sup>. Ello, para fusionar la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP). *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1051 (2013). La CASP “es un organismo cuasijudicial en la Rama Ejecutiva, que se especializa en asuntos obrero patronales y del principio de mérito”. *Íd.* En lo pertinente, el Art. 12 del Plan de Reorganización especificó cuál sería la jurisdicción apelativa de la CASP<sup>20</sup>. A saber:

La Comisión **tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones** de los Administradores Individuales y **los municipios [...]**

3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 12. (Énfasis nuestro)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> El Plan de Reorganización se creó en virtud de la Ley Núm. 182-2009, *Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva de 2009*, 3 LPRÁ sec. 8821 *et seq.*, derogada el 18 de diciembre de 2017, por la Ley Núm. 122-2017, *Ley del Nuevo Gobierno de Puerto Rico*. 3 LPRÁ sec. 8841 *et seq.*

<sup>20</sup> Para efectos del Plan de Reorganización, los municipios son considerados como una *agencia*; refiérase a la definición del término en 3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 3 (a).

<sup>21</sup> Los procedimientos ante la CASP se rigen por el *Reglamento Procesal*, Reglamento Núm. 7313 de 7 de marzo de 2007, el cual había sido promulgado por la extinta Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público.

Es meritorio mencionar que el Art. 3.022 del *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRa sec. 7461, faculta a los ayuntamientos a “establecer un cuerpo de vigilancia y protección pública” denominado *Policía Municipal*. La autoridad máxima de la Policía Municipal reside en el Alcalde, pero la dirección inmediata y la supervisión del Cuerpo recae en un Comisionado, nombrado por el Alcalde, con el consejo y consentimiento de la Legislatura Municipal. Art. 3.023 del *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRa sec. 7462. Afín a ello, el Art. 2.043 del *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRa sec. 7232, establece que “[e]l Alcalde y el Presidente de la Legislatura Municipal serán la autoridad nominadora de sus respectivas Ramas del Gobierno Municipal”. La referida disposición estatuye, además, que **la CASP será el organismo apelativo del sistema de Administración de Personal Municipal.**

Con respecto a las funciones, deberes y facultades de la CASP, el inciso (j) del Art. 8 del Plan de Reorganización dispone que la agencia podrá:

. . . . .  
conceder indemnizaciones por daños y perjuicios e imponer multas administrativas en **todo tipo de discrimen que sea probado por 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;  
. . . . .

3 LPRa Ap. XIII, Art. 8 (j). (Énfasis nuestro)<sup>22</sup>.

#### D

Los funcionarios públicos gozan de una inmunidad condicionada, por la responsabilidad civil que pudiera generar su conducta en el desempeño de sus deberes oficiales. Este tipo de inmunidad es separada y distinta de la inmunidad soberana del Estado. *Acevedo v. Srio. Servicios Sociales*, 112 DPR 256, 262 (1982); *Romero Arroyo v. E.L.A.*, 127 DPR

---

<sup>22</sup> El Memorando Especial CASP ME-2010-02 extendió a la CASP el Reglamento Núm. 7200 de 15 de agosto de 2006, conocido como el *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*.

724, 744 (1991). La inmunidad que ampara a los funcionarios públicos “opera como una **limitación sustantiva de la responsabilidad personal por daños** en que puedan incurrir dichos funcionarios en el **descargo de sus deberes y responsabilidades oficiales**”. *García v. E.L.A.*, 163 DPR 800, 821 (2005). (Énfasis nuestro). Como cuestión de política pública, la doctrina de inmunidad condicionada persigue proteger a los servidores públicos contra demandas presentadas en su contra, “por el hecho de haber ejercido de forma razonable y de buena fe funciones que contienen un elemento de *discreción*”. *De Paz Lisk v. Aponte Roque*, 124 DPR 472, 495 (1989). En ese sentido, el propósito de la doctrina apunta a que estos funcionarios “actúen con libertad y tomen decisiones sin sentir presiones y amenazas contra sus patrimonios”. *Íd.* No procede responsabilizar en su carácter personal a los funcionarios cuando llevaron a cabo unas operaciones de gobierno de acuerdo con las directrices oficiales. *Íd.* La inmunidad cualificada, sin embargo, no es una protección absoluta, ya que no cubre actuaciones dolosas, fraudulentas, maliciosas o delictivas. *In re Colton Fontán*, 128 DPR 1, 8 (1991); *Romero Arroyo v. E.L.A.*, 127 DPR, a la pág. 743.

Si un funcionario público plantea que sus acciones estuvieron cobijadas por la inmunidad condicionada, es recomendable que la controversia sea resuelta **antes** de la celebración del juicio. Ello, toda vez que **el reconocimiento de la inmunidad condicionada implica la inexistencia de una causa de acción contra el funcionario público en su carácter personal**. Solo si existe una verdadera controversia sobre los hechos, el juzgador debe resolver la defensa luego de adjudicar cuáles son los hechos probados. *Acevedo v. Srio. Servicios Sociales*, 112 DPR, a la pág. 263.

### III

En la causa presente, el señor Silva Ayala instó una *Demanda* de daños y perjuicios, por el fundamento de discrimen político, en contra del Municipio Autónomo de San Germán, así como en contra del Alcalde

Olivera Olivera, el Comisionado Torres Jiménez y el Inspector Rivera Almodóvar, en su carácter oficial y personal. En el primer recurso, el apelante alegó que aplicaba una excepción al requisito de agotar los remedios administrativos debido a que se habían transgredido sus derechos constitucionales mediante el discrimen político. En el segundo recurso, el señor Silva Ayala adujo que, contrario a lo resuelto, sus alegaciones contra los apelados eran plausibles, por ende, a estos no les aplicaba la doctrina de inmunidad condicionada, lo que impedía la desestimación de su reclamación.

Por su relación intrínseca, discutiremos en conjunto la trilogía de errores apuntados por el apelante.

Es sabido que una reclamación de discrimen político en el empleo público es una acción civil ordinaria. El promovente de la acción “tiene el peso de la prueba de demostrar que ha sido objeto de discrimen como resultado de su afiliación política y que ello le ha causado un daño”. *Rosario y otros v. Jiménez Velázquez*, 170 DPR 525, 534 (2007). Es decir, mediante prueba directa o circunstancial, por preponderancia de la evidencia, el supuesto afectado “tiene que demostrar que perdió su empleo o estuvo sujeto a una acción de personal perjudicial, debido a que pertenece a un partido distinto al de la autoridad nominadora, quien toma la acción de personal impugnada en virtud del ánimo discriminatorio que profesa”. *Íd.* Así, pues, se activa una inferencia de discrimen político cuando no existe una razón válida para el despido o la acción perjudicial, el afectado está identificado claramente con un partido político y ha sido sustituido por una persona que pertenece a un partido distinto al suyo, el cual es el mismo de la autoridad nominadora. *Íd.*, a la pág. 535.

En estos casos, la jurisdicción primaria del foro administrativo puede ceder ante un planteamiento de violación a derechos constitucionales. *Beltrán Cintrón et al. v. ELA et al.*, 204 DPR 89, 104 (2020). Ahora bien, una simple alegación sobre la violación a derechos constitucionales no excluye al foro administrativo. En su lugar, debe acreditarse que la gestión

administrativa resultaría en un esfuerzo inútil, inefectivo, incapaz de conceder un remedio adecuado, y causar un daño irreparable e inminente. *Beltrán Cintrón et al. v. ELA et al.*, 204 DPR, a las págs. 104-105. Bajo este crisol, evaluemos los hechos ante nos.

A primera vista, las alegaciones de la *Demanda* del señor Silva Ayala parecerían suficientes para satisfacer la presunción de discrimen político en su perjuicio. Según adujo, es partidario del PPD y durante la actual incumbencia de la administración municipal PNP fue degradado del rango de Comandante al de Teniente Primero, su salario fue reducido a \$1,945.00 y le asignaron horarios de trabajo nocturnos, entre otras contenciones<sup>23</sup>.

No obstante, en la causa que nos ocupa, consideramos que no están presentes las circunstancias excepcionales que permitirían eximir al apelante de agotar los remedios administrativos establecidos. Del expediente surge palmariamente que el señor Silva fue degradado de puesto por parte del señor Negrón Irizarry mediante la carta cursada el 14 de diciembre de 2020, casi un mes antes que el Alcalde Olivera Olivera tomara posesión de su cargo. Es decir, el señor Negrón Irizarry, partidario político del señor Silva Ayala y con quien laboró como su empleado de confianza, fue el que promovió y ordenó la acción de reinstalación al puesto de carrera de Teniente Primero del apelante, con las consecuencias de reducción salarial, uniforme y asignación de horarios nocturnos.

Posteriormente, como se desprende del expediente, el exalcalde Negrón Irizarry aclaró que el puesto de Comandante nunca fue creado, ya que el trámite correspondiente no se culminó. Si bien reconoció los méritos de la reclamación del señor Silva Ayala, el exmandatario apostilló que estaba imposibilitado de realizar trámite alguno debido a la veda electoral que imperaba en ese momento. Refrendó, sin embargo, la corrección de la

---

<sup>23</sup> En los acápites 24-28 de la *Demanda*, el señor Silva Ayala alude a un proceso de investigación administrativa en su contra, el cual continuaba en curso a la fecha de la presentación de su reclamación. Las alegaciones del intento de desarme y las contenciones con el Capitán Pedro Rodríguez no sólo adolecen de madurez, sino que, de culminarse el proceso en contra del apelante, la jurisdicción apelativa sobre dichas determinaciones recaería en la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación. Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 4-5.

situación laboral del que fungió como Comisionado de la Policía Municipal<sup>24</sup>. Así pues, resulta forzoso concluir que la alegación de discrimen político vinculada con la degradación de rango o reinstalación al puesto de Teniente Primero es inmeritoria. Esto demuestra, además, que la nueva administración del Municipio no actuó motivada por discrimen político, sino que se ajustó a lo dictado por el alcalde anterior. Por consiguiente, la ausencia de discrimen político implica que no se transgredieron los derechos constitucionales al señor Silva Ayala y, en consecuencia, el foro judicial no viene llamado a ejercer su jurisdicción.

Ahora bien, las alegaciones del señor Silva Ayala con respecto al rango de Comandante al que alega tener derecho, el salario que le aparejaba y los horarios de trabajo impuestos son asuntos de naturaleza laboral, imbricados con el principio de mérito. Si bien la *Demanda* establece unas alegaciones de discrimen político, hemos resuelto como hecho irrefutable que la reinstalación al puesto de Teniente Primero y la disminución salarial fueron resultado de una acción tomada por el señor Negrón Irizarry del PPD, durante las postrimerías de su mandato. Por consiguiente, opinamos que la intervención de la CASP, lejos de constituir una gestión inútil e incapaz de proveer un remedio adecuado, se impone como el foro con jurisdicción apelativa exclusiva para dirimir las reclamaciones del señor Silva Ayala; a saber: pasar juicio sobre la determinación del Municipio adoptada allá para el 14 de diciembre de 2020, así como las acciones que, como consecuencia de esta, se han suscitado durante la incumbencia del Alcalde Olivera Olivera, la dirección y supervisión del Comisionado Torres Jiménez y la participación del Inspector Rivera Almodóvar.

Ciertamente, la doctrina prevaleciente dispone que los tribunales tenemos la obligación de ser los guardianes de nuestra propia jurisdicción. También, que la ausencia de jurisdicción no puede ser subsanada, ni un tribunal arrogársela cuando no la tiene. *Martínez v. Junta de Planificación*,

---

<sup>24</sup> Véase, apéndice del recurso KLAN202200255, a las págs. 48-49; 88-89.

109 DPR 839, 842 (1980); *Maldonado v. Pichardo*, 104 DPR 778, 782 (1976). De determinarse que no hay jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, procede su desestimación. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009). Por lo tanto, concluimos que el foro primario no erró al determinar su falta de jurisdicción por no haberse agotado los procesos administrativos ante la CASP, la cual posee la pericia y la jurisdicción primaria exclusiva para dirimir el reconocimiento o no del puesto de carrera de Comandante, del que el apelante aduce ostentar un derecho propietario desde el 1997. Al no violentarse los derechos constitucionales del apelante, no se cumplió la excepción para no tener que agotar los recursos administrativos.

Estrechamente relacionado con lo anterior, huelga mencionar que las acciones de los apelados, que el señor Silva Ayala concibe como hostigamiento y persecución, están vinculadas al ejercicio de las funciones de estos en la Policía Municipal de San Germán. La ejecución de la reinstalación al puesto de Teniente Primero, unida a la directriz para que el apelante vista el uniforme correspondiente y la asignación de horarios nocturnos son actuaciones inherentes a la administración del recurso humano de la Policía Municipal. Dichas prácticas surgen de la reinstalación a dicho puesto en 2020. Recuérdese que, desde el 1 de enero de 2021, entró en vigor la reinstalación del apelante al puesto de Teniente Primero y el salario de \$1,945.00 mensuales. El referido puesto requiere el uso de un uniforme distinto al que solía vestir el señor Silva Ayala cuando fungió como Comisionado, con el supuesto rango de Comandante; al igual que la prestación de servicios durante la noche.

Como ya señalamos, la acción de reinstalación fue realizada por el señor Negrón Irizarry. Nótese que el propio apelante ofreció como *exhibit* la misiva cursada por el señor Negrón Irizarry en la cual le explicó que el nombramiento como Comandante no fue completado. Claro está, si el apelante tiene o no derecho al puesto que reclama como suyo, como dijimos, es la CASP el ente idóneo para adjudicar la cuestión.



Consiguientemente, debemos concluir que las actuaciones de los apelados no fueron realizadas en su carácter personal, sino que responden a las funciones oficiales de sus cargos como funcionarios del Municipio. Por lo tanto, al analizar las alegaciones de la *Demanda* en contra del Alcalde Olivera Olivera, del Comisionado Torres Ramírez y del Inspector Rivera Almodóvar, en su carácter personal, resulta evidente que estas no aducen hechos que justifiquen la concesión de un remedio. A tales efectos, el tribunal *a quo* no incidió al desestimar la reclamación contra estos, en su carácter personal, al palio de la doctrina de inmunidad cualificada.

Resumimos. Luego de tomar como ciertos los hechos bien alegados en la *Demanda* y considerarlos de la manera más favorable al señor Silva Ayala, coincidimos con el foro primario en sus determinaciones judiciales parciales aquí impugnadas. Procede la desestimación ya que el tribunal carece de jurisdicción sobre la materia. El apelante debe agotar los remedios administrativos ante la CASP, puesto que no están presentes las circunstancias excepcionales para preterir el cauce administrativo. Además, el señor Silva Ayala no prosperó en establecer alegaciones conducentes a demostrar que los apelados hayan actuado en forma dolosa o maliciosa. Por el contrario, las aducidas actuaciones de estos están adheridas al descargo de sus funciones, por lo que les aplica la inmunidad condicionada.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos las dos *Sentencias Parciales* emitidas y notificadas el 19 de enero de 2022, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Mayagüez, en el caso número MZ2021CV00619.

Notifíquese.

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