

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

LUIS F. ROMÁN RUIZ

Apelante

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CAGUAS

Apelado

CLAN202200458

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
Caguas

Caso Núm.
CG2018CV02765

Sobre:
Daños y Perjuicios

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2022.

I.

El 1 de noviembre de 2018, el Sr. Luis F. Román Ruiz presentó *Demanda* contra el Municipio Autónomo de Caguas (Municipio), en la que alegó haber sufrido daños físicos y emocionales al igual que incapacidad, lucro cesante y menoscabo de generar ingresos, ocasionados por la negligencia crasa del ayuntamiento municipal. Los daños alegados fueron ocasionados al detonarse su arma de reglamento mientras trabajaba como policía municipal en un evento que tomó lugar el 2 de septiembre de 2012 en el Centro de Bellas Artes de Caguas. El señor Román Ruiz manifestó haberse beneficiado de tratamiento médico por medio de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE).

En su *Demanda*, también alegó, que el Municipio discriminó contra él por incapacidad, lo despidió a pesar de éste haberse reportado al trabajo previo al transcurso del año de reserva de empleo bajo la Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo¹ (Ley de Compensaciones), y le impuso acciones

¹ Ley Núm. 45 del 18 de abril de 1935, 11 LPRA § 1 *et seq.*

disciplinarias como parte de una persecución maliciosa. Por ello, reclamó daños emocionales, pago retroactivo, reinstalación, acomodo razonable, pagos a los que tuviera derecho y aumentos otorgados conforme a su puesto bajo la ley federal Americans with Disabilities Act (Ley ADA), al igual que daños económicos y emocionales debido a la presunta persecución maliciosa por parte del Municipio.

Luego de otros trámites procesales, el 24 de septiembre de 2021, el Municipio interpuso una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Adujo que, debido a que el Municipio es un patrono asegurado por la CFSE y el señor Román Ruiz se benefició del tratamiento médico provisto por dicha agencia, el Municipio se encuentra cobijado por inmunidad patronal. Asimismo, el Municipio razonó que las controversias traídas por el señor Román Ruiz en torno al despido y los procedimientos disciplinarios en su contra, deben ser dilucidadas por la Comisión Apelativa de Servicio Público (CASP), por ser ésta la agencia con jurisdicción apelativa exclusiva para atender dichos asuntos. Por último, afirmó que el señor Román Ruiz se encuentra impedido de presentar una demanda bajo la Ley ADA por no haber agotado los remedios administrativos ante la Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) o la Unidad Antidiscrimen del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico.

Pasado el tiempo sin que el señor Román Ruiz se expresara respecto a la *Moción de Desestimación*, el 12 de abril de 2022, el Tribunal de Primera Instancia emitió una *Sentencia Final* en la cual desestimó con perjuicio la *Demanda* en su totalidad, por falta de jurisdicción sobre la materia. En cuanto al accidente laboral, determinó que, al ser el Municipio un patrono asegurado, le aplica inmunidad patronal y éste no responde por los alegados daños. El Tribunal de Primera Instancia elaboró que el carácter absoluto de la

inmunidad patronal exculpa al Municipio de cualquier negligencia crasa en la que pueda haber incurrido.

Sobre la expulsión, la reinstalación, el salario dejado de devengar y cualquier reclamación sobre el proceso administrativo municipal, el Tribunal de Primera Instancia dispuso que se encuentra impedido de atender dichas controversias porque la CASP es el foro administrativo con jurisdicción apelativa exclusiva para ello.

Inconforme, el señor Román Ruiz acude ante nos mediante una *Apelación*.² A través de sus señalamientos de error, afirma que la inmunidad patronal no aplica porque el daño que sufrió se debió a la negligencia crasa y a un acto intencional y/o discriminatorio por parte del Municipio. Por otro lado, argumenta que no se requiere la pericia administrativa de la CASP al tratarse de discrimen por razón de incapacidad y una violación a sus derechos civiles.

Transcurrido el término que establece nuestro Reglamento sin que el Municipio Autónomo de Caguas hubiese presentado su oposición al recurso incoado, el 21 de julio de 2022, emitimos *Resolución* concediéndole un término de quince (15) días para que compareciera. El 5 de agosto de 2022, compareció. Con la comparecencia ambas partes, procedemos a resolver el recurso que nos ocupa.

² Sostiene que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en los siguientes errores: **Erró el TPI al descartar o ignorar en el análisis de una Solicitud de Desestimación al Amparo de la Regla 10.2, supra, las alegaciones bien realizadas en la Demanda sobre negligencia crasa y c[ó]mo el patrono aunque el empleado interrumpió el año de reserva del empleo lo entrampó re-enviándolo [sic] a la CFSE y desestimar la Demanda bajo fundamento de inmunidad patronal. Erró el TPI al descartar o ignorar en el análisis de una Solicitud de Desestimación al Amparo de la Regla 10.2, supra, las alegaciones bien realizadas en la Demanda sobre discrimen por incapacidad y desestimar la Demanda bajo fundamento de jurisdicción primaria exclusiva de la CASP.**

II.

A.

Examinemos, primero, la alegación que hace el señor Román Ruiz de que la inmunidad patronal no aplica porque el daño que sufrió se debió a la negligencia crasa y a un acto intencional y/o discriminatorio por parte del Municipio.

La Ley de Compensaciones³ estableció un sistema social integrado en la protección de los empleados que sufrían accidentes en su lugar de trabajo. El mismo se adoptó sobre la base de una responsabilidad objetiva mediante la cual, independientemente de la negligencia o culpa del patrono por el accidente laboral, los empleados quedaban protegidos mediante una compensación adecuada y el tratamiento médico idóneo. Como parte de dicho sistema, por el pago de una prima de seguro, se le concedió al patrono inmunidad contra las acciones o remedios del empleado u obrero afectado.⁴ El seguro provisto compensa al obrero que se ha lesionado, incapacitado, enfermado o ha fallecido a causa de un accidente ocurrido en el trabajo o en el curso de sus labores.⁵

De este modo, el Art. 18 de la Ley de Compensaciones provee un remedio exclusivo para los empleados asegurados que sufren lesiones en el curso del empleo.⁶ Un trabajador cubierto está impedido de incoar una acción contra su patrono para reclamar indemnización por las lesiones o los daños sufridos en un accidente ocurrido durante el curso del empleo, no obstante, la negligencia del patrono en el mismo. Dispone el Art. 18 que “cuando el patrono asegure sus obreros y empleados de acuerdo con la presente ley, el derecho aquí establecido para obtener compensación será el único

³ 11 LPRA § 1.

⁴ *Lebrón Bonilla v. ELA*, 155 DPR 475, 481-482 (2001); *Martínez Rodríguez v. Bristol Myers*, 147 DPR 383, 395 (1999).

⁵ 11 LPRA § 2; *Lebrón Bonilla*, 155 DPR, pág. 482; *Martínez Rodríguez*, 147 DPR, pág. 393.

⁶ 11 LPRA § 21.

remedio en contra del patrono, aun en aquellos casos en que se haya otorgado el máximo de las compensaciones o beneficios de acuerdo con el mismo”.⁷ Lo anterior constituye una renuncia del empleado a su derecho a una acción de daños y perjuicios contra el patrono asegurado que provenga del acto negligente que ocasionó los daños. La renuncia ocurre a cambio del beneficio que recibe el empleado, que puede eventualmente resultar menor, pero que es uno seguro, inmediato y cierto. Por su parte, le corresponde a la CFSE ofrecer tratamiento médico y compensar al empleado sin derecho a ser reembolsado.

El Tribunal Supremo ha expresado en numerosas ocasiones que la inmunidad patronal provista por la Ley de Compensaciones es absoluta, al punto de que ni siquiera la negligencia crasa de un patrono asegurado por la CFSE desvanece la misma. Por ello, el obrero accidentado o lesionado no puede demandar a su patrono en daños y perjuicios sin importar el grado de negligencia atribuible a éste.⁸ Del mismo modo, nuestro Más Alto Foro dejó claro que la inmunidad patronal que crea la referida legislación es tal que “no se trata de una defensa personal que tiene el patrono contra las reclamaciones de daños y perjuicios que insten sus empleados accidentados, sino que hay una inexistencia total de causa de acción en contra del patrono por los ‘accidentes de trabajo’ que el Fondo compensa”.⁹

No obstante, el carácter absoluto de la inmunidad patronal, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido tres instancias excepcionales en las cuales un patrono podría ser responsable ante una reclamación civil entablada por un empleado lesionado:

[L]a inmunidad patronal no es eximente cuando: (1) el daño sufrido por el obrero se debe a un acto intencional o discriminatorio del patrono; (2) cuando el patrono del

⁷ Íd.

⁸ *López Cotto v. Western Auto*, 171 DPR 185, 193 (2007).

⁹ Íd., pág. 194.

obrero que sufre el accidente en el escenario del trabajo no está asegurado; o (3) el patrono demandado hubiera actuado en virtud de doble capacidad o personalidad. En tales casos, el patrono responderá civilmente ante los tribunales e indemnizará al empleado que haya sufrido el “accidente de trabajo”.¹⁰

B.

El accidente alegado en la *Demanda* cae dentro del marco de la inmunidad patronal que dispone la Ley de Compensaciones, ya que ocurrió en el curso del trabajo del señor Román Ruiz y como parte de sus funciones inherentes. No está en controversia el hecho de que el Municipio es un patrono asegurado de acuerdo con la Ley de Compensaciones. Tampoco se debate que el señor Román Ruiz se benefició del tratamiento médico provisto por la CFSE. El Municipio cumplió con su obligación legal de asegurar al señor Román Ruiz y esto es suficiente, según la ley, independientemente del grado de negligencia.

De la propia *Demanda* se desprende que el derecho de resarcimiento que tenía el señor Román Ruiz quedó satisfecho al éste beneficiarse de los servicios que recibió conforme a la Ley de Compensaciones. A cambio de los beneficios que recibió el señor Román Ruiz, la Ley de Compensaciones confirió al Municipio inmunidad en cuanto a la reclamación de daños y perjuicios relacionados al accidente de trabajo que encontramos en la *Demanda*.

Por otro lado, es inmeritorio el argumento del señor Román Ruiz de que ocurrió conducta intencional y discriminatoria que hace improcedente la inmunidad patronal. De la *Demanda*, cuyas alegaciones fueron tomadas como ciertas ante la *Moción de Desestimación* instada por el Municipio, no surge que el señor Román Ruiz haya manifestado vínculo alguno entre el daño que sufrió en el accidente de trabajo y discrimen o actos intencionales

¹⁰ *Guzmán v. ELA*, 156 DPR 693, 731 (2002).

por parte del Municipio. Más bien, el señor Román Ruiz atribuye el accidente de trabajo a la negligencia crasa del Municipio, que se encuentra cobijada por la inmunidad patronal. Según sus alegaciones:

[L]a razón por la que dicha arma se accionó y detonó de dicha manera fue **por la exclusiva negligencia crasa de la parte demandada**, la cual no velaba en el almacenamiento y mantenimiento de dicha arma los estándares sugeridos por el fabricante y los requeridos por la industria.¹¹

Asimismo, el señor Román Ruiz esboza que son hechos y actuaciones “**posteriores**” del Municipio que consisten en discrimen e intencionalidad, tales como la falta de acomodo razonable, el despido, el potencial cierre de su plaza de trabajo y la falta de cooperación del Municipio con gestiones que el señor Román Ruiz se encontraba realizando luego del accidente (entre 2016 y 2018).¹² Por lo tanto, el señor Román Ruiz no tiene causa de acción contra el Municipio por el accidente laboral descrito en sus alegaciones. No erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la reclamación de daños y perjuicios del señor Román Ruiz bajo el fundamento de inmunidad patronal.

III.

A.

Resta evaluar la corrección del planteamiento del señor Román Ruiz sobre que, no se requiere la pericia administrativa de la CASP al tratarse de discrimen por razón de incapacidad y una violación a sus derechos civiles.

El Plan de Reorganización Núm. 2 del 26 de julio de 2010, conocido como el Plan de Reorganización de la Comisión de Apelaciones del Servicio Público (el “Plan Núm. 2-2010”) se creó con el fin de establecer un mismo foro adjudicativo en donde resolver las

¹¹ *Demanda*, alegación 8; Apéndice de *Apelación Civil*, pág. 13 (Énfasis nuestro).

¹² *Íd.*, alegaciones 14, 21, 22, 37, 38, 39, 40, 44; Apéndice de *Apelación Civil*, págs. 14-16, 19-20.

controversias obrero-patronales y de recursos humanos.¹³ Esta ley creó la CASP para atender casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas para empleados bajo la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público¹⁴ y la Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico¹⁵.

El Plan Núm. 2-2010 dispone que la CASP tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales¹⁶ 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 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 para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico], [el Código Municipal de Puerto Rico], 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.
- ...
- (g) cualquier asunto proveniente u originado de la administración de recursos humanos no cubierto en otras leyes o convenios colectivos.¹⁷

La CASP se encuentra facultada para 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 para la reposición de empleados suspendidos o destituidos (con o sin el abono de la paga atrasada dejada de percibir

¹³ Plan Núm. 2-2010, Art. 2, 3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 2.

¹⁴ Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998, 3 LPRÁ § 1421 *et seq.*

¹⁵ Ley Núm. 8 del 4 de febrero de 2017, 3 LPRÁ § 1469 *et seq.* Las disposiciones de esta ley no son aplicables a los municipios. *Íd.*, § 1471a.

¹⁶ Un “Administrador Individual” se define como “agencia u organismo comprendido dentro del Sistema de Administración de Recursos Humanos, cuyo personal se rige por el principio de mérito y se administra con el asesoramiento, seguimiento y ayuda técnica de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.” *Íd.*, artículo 3(b), 3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 3(b).

¹⁷ *Íd.*, Art. 12, 3A LPRÁ Ap. XIII, Art. 12.

y la concesión de todos los beneficios marginales a los cuales los empleados hubiesen tenido derecho durante el periodo de suspensión o destitución).¹⁸ Del mismo modo, la CASP puede 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 CASP.¹⁹

En nuestro ordenamiento jurídico existen normas de autolimitación judicial, entre las cuales se encuentran las doctrinas de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos. Estas doctrinas “tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y los judiciales”.²⁰ La doctrina de jurisdicción primaria pretende determinar si es a la agencia administrativa o al tribunal a quien corresponde la intervención inicial en una controversia.²¹ Mientras que, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos se circunscribe a que los tribunales discrecionalmente se abstienen de revisar la actuación de una agencia hasta tanto la parte afectada por dicha actuación agote todos los remedios administrativos disponibles, de manera tal que la determinación administrativa refleje la postura final de la agencia.²²

Se ha reconocido que los tribunales estatales pueden ejercer jurisdicción concurrente sobre pleitos que se fundamenten en la Constitución, las leyes y los tratados de Estados Unidos, a excepción de cuando tal jurisdicción es, expresa o implícitamente, exclusiva de

¹⁸ Íd., Art. 8(i), 3A LPRA Ap. XIII, Art. 8(i).

¹⁹ Íd., Art. 8(j), 3A LPRA Ap. XIII, Art. 8(j).

²⁰ *Guzmán y otros v. ELA*, 156 DPR 693, 711 (2002); *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347, 353 (1988).

²¹ *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722 (1982).

²² *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004); *Rivera v. ELA*, 121 DPR 582, 593 (1988).

las cortes federales.²³ Un ejemplo de esa jurisdicción concurrente sobre la materia de una causa de acción federal son los pleitos fundamentados en la sección 1983 de la Ley de Derechos Civiles federal.²⁴

A diferencia de la situación ante nos en *Colón Rivera et al. v. ELA*,²⁵ nuestro más alto Foro decidió que un empleado público que tenga una reclamación al amparo de la sec. 1983 de la Ley de Derechos Civiles federal, por alegado **discrimen político** en el empleo, puede acudir directamente al foro de instancia a presentar su reclamación.

Sin embargo, cabe mencionar que una simple alegación de que se han violado derechos constitucionales no excluye a un foro administrativo. Más allá de una simple alegación, es preciso demostrar que una adjudicación administrativa constituye una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado o que ha de causar un daño irreparable e inminente.²⁶

B.

Si bien es cierto que nuestro más alto Foro decidió que ante una reclamación por discrimen al amparo de la sec. 1983 de la Ley de Derechos Civiles federal,²⁷ son los tribunales quienes se encuentran en mejor posición para atender la reclamación. Esta no es la reclamación que nos trae el señor Román Ruiz. Una somera alegación de que se trata de un caso de “violación a derechos civiles” sin precisar al amparo de que ley trae su reclamo no justifica preterir el foro administrativo.

Siendo así, la CASP es el ente administrativo facultado para entender en las reclamaciones traídas por el señor Román Ruiz

²³ *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1054 (2013); *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 DPR 657, 676 (2009); *Acevedo v. Sirio. Servicios Sociales*, 112 DPR 256, 259 (1982).

²⁴ 42 USC §1983.

²⁵ *Colón*, 189 DPR, pág. 1054.

²⁶ *Beltrán Cintrón v. ELA*, 204 DPR 89, 104-105 (2020).

²⁷ 42 USC §1983.

relacionadas con asuntos obrero-patronales tales como la falta de acomodo razonable, los salarios dejados de devengar, las acciones disciplinarias y el despido. Si bien el señor Román Ruiz advierte sobre una violación a sus derechos constitucionales, éste no nos ha puesto en posición de determinar que la intervención de la agencia administrativa sería inefectiva o causaría un daño irreparable.

En definitiva, aun tomando como ciertas las alegaciones de la demanda, al considerar una moción de desestimación bajo la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.10.2, el apelante no tendría una causa de acción ante el foro primario, por lo que procede su desestimación.

IV.

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

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Grana Martínez disidente sin opinión escrita.

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